

Legislar con lo nuestro, reglamentar a la luz de la OIT: los riesgos laborales en Argentina (1915-1936)

Making laws our own way, regulations in the light of the ILO: occupational risks in Argentina (1915-1936)

Pablo Maddalena*

Resumen: Este artículo tiene el objetivo de divisar las continuidades y rupturas que supuso la aparición de la OIT en cuanto al tratamiento de los riesgos del trabajo en Argentina, durante las dos décadas posteriores a 1915, fecha en la cual en el país se sancionó la ley n° 9.688 de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. De esa manera, podrá identificarse en qué medida y de qué forma, las recomendaciones de la institución internacional modelaron la gestión de los accidentes laborales en Argentina. Para dicho análisis, se indagará los documentos técnicos que emergieron de la OIT, en diálogo con los cuerpos normativos que fueron sancionándose en Argentina, hasta 1936, año en que la reglamentación de la ley n° 9.688 fue modificada. El estudio se rige por la hipótesis que sostiene que la OIT promovió un conjunto de políticas preventivas para disminuir los riesgos laborales, que impactaron directamente, aunque con cierto letargo, en reglamentaciones parciales de la ley argentina de accidentes de trabajo sancionada en 1915. La yuxtaposición de las ideas de la institución internacional con la legislación local favoreció una ampliación de la cobertura que la norma proporcionaba a los trabajadores, fundamentalmente en lo inherente al derecho a ser indemnizados al padecer enfermedades profesionales.

Palabras claves: accidentes de trabajo; Argentina; Organización Internacional del Trabajo (OIT).

* Profesor de Historia. Magister en Historia por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM) - Argentina. Allí realizó su tesis de posgrado "Los saberes estatales en Argentina: el camino a la sanción de la ley de accidentes de trabajo de 1915". Actualmente estudia los efectos de la implementación de las políticas de prevención de los riesgos laborales en Argentina. Ha publicado artículos sobre política social en revistas nacionales y extranjeras. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6749-4859>. E-mail: pdmaddalena@yahoo.com.ar.

Abstract: This article aims to see the continuities and ruptures in the emergence of the ILO in the treatment of occupational risks in Argentina during the two decades after 1915, when Law No. 9,688 on occupational accidents and diseases was passed in the country. In this way, it will be possible to identify to what extent and how the recommendations of this international institution shaped the management of accidents at work in Argentina. For such analysis, the technical documents that emerged from the ILO will be investigated, in dialogue with the new body of legislation that was sanctioned in Argentina until 1936, when the regulation of Law No 9,688 was amended. The main hypothesis of the study is that the ILO promoted a set of preventive policies to reduce occupational risks, which directly, albeit with some lethargy, had an impact on partial regulations of the Argentinian law on accidents at work sanctioned in 1915. The juxtaposition of the international institution's ideas with local legislation led to an extension of the standard coverage provided to workers before this, mainly in reference to the right to compensation when suffering from occupational diseases.

Keywords: accidents at work; Argentina; International Labour Organization (ILO).

LA CREACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), en 1919, se enmarcó en la necesidad de establecer un clima de paz a nivel global, que dejara atrás el camino bélico que había desencadenado la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y que eximiera a los pueblos de las luces proyectadas por la Revolución Rusa (1917). Para ello, las líneas de acción de la novel entidad estuvieron ligadas a impulsar marcos regulatorios sobre los desajustes que generaban las relaciones laborales, con la finalidad de atemperar la conflictividad social y de establecer cánones igualitarios entre los mercados de trabajo de los países que participaban en ella. Los objetivos de la OIT, *a priori* ambiciosos por el contexto de radicalización política y social en el que se circunscribieron, se cimentaron en la promoción de la justicia social, para lo cual, la reglamentación de las condiciones de trabajo adquirió un tratamiento prioritario. Ello no sólo abarcó a la duración de la jornada laboral, sino también a alcanzar la anhelada dignidad salarial que allanara el camino a una vida obrera exenta de la miseria y las privaciones. Al mismo tiempo en que se enfatizó en el desarrollo de un sistema de pensiones sobre vejez e invalidez, la protección de los trabajadores contra las enfermedades generales y profesionales, y los accidentes de trabajo, estuvieron entre las preocupaciones primordiales de la institución.¹

En Argentina, país que fuera considerado fundador de la OIT y partícipe de las discusiones que se dieron en su seno desde la primera hora, la atención de las problemáticas emanadas del entramado laboral ya venía despuntando incipientes intervenciones públicas para comprender los vínculos entre el capital y el trabajo. En algunos casos, como la regulación del trabajo de las mujeres y los niños, y el descanso dominical, la búsqueda estatal

1 Organización Internacional del Trabajo (OIT). **Cláusulas de los tratados de paz relativas al trabajo**. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1929.

por implementar mecanismos arbitrales, devino en una legislación específica que reglamentó cada una de esas situaciones ya en la primera década del siglo XX. De más largo aliento fue la promulgación de la ley de accidentes de trabajo, n° 9.688, ya que demandó más de una docena de proyectos presentados en el ámbito legislativo, con anterioridad a su aprobación en 1915.² A pesar que la regulación de los accidentes laborales en Argentina fue previa a la entrada en funcionamiento de la OIT y su consecuente impronta a la hora de fijar pautas sobre las condiciones en que debían desarrollarse los trabajos, la mirada que cuadros técnicos y políticos locales proyectaban sobre lo que acontecía en el extranjero, recorrió toda la primera mitad de la centuria.

En los últimos años, una corriente historiográfica atenta a las formas en que se implementaron las políticas estatales regulatorias de las relaciones del trabajo, reparó en los puentes existentes entre los saberes del ámbito local y los conocimientos generados en el extranjero, la circulación transnacional de ideas y de personas, y las semejanzas y diferencias existentes entre las instituciones laborales argentinas y las foráneas.³ Ese recorrido se entrecruzó con otra trayectoria historiográfica, ligada al análisis de las organizaciones internacionales con foco en los aspectos laborales y la manera en que fijaron relaciones dialógicas con los países latinoamericanos, repercutiendo en la promoción de medidas arbitrales sobre los desajustes originados en el mundo del trabajo.⁴ Un tanto como resultado de los inspiradores interrogantes que emergieron de esa convergencia, algunos estudios recientes vienen iluminando el vínculo entre la OIT y la validación normativa del trabajo en América Latina.⁵ En lo que atañe a los accidentes laborales en Argentina, se han realizado investigaciones que destacan la impronta que dejó el auge del pensamiento jurídico europeo sobre el contenido de la ley n° 9.688.⁶

2 MADDALENA, Pablo. El Departamento Nacional del Trabajo y su relación con la Ley de Accidentes Laborales de 1915. **Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral**, año XXV, v. 49, n. 2, Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, p. 95-124, 2015. DOI: <https://doi.org/10.14409/es.v49i2.5130>

3 SURIANO, Juan. El mundo como un taller de observación. La creación del Departamento Nacional del Trabajo y las influencias internacionales. **Revista de Indias**, v. 73, n. 257, p. 107-130, 2013. Disponible en: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/919>. Acceso el: 2 feb. 2015; CARUSO, Laura. La política laboral argentina en la inmediata posguerra: una perspectiva internacional, 1907-1925. **Revista Relaciones, estudios de historia y sociedad del Colegio de Michoacán**, v. 35, n. 138, p. 11-43, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.24901/rehs.v35i138.116>; LOBATO, Mirta Zaida; SURIANO, Juan. Trabajo, cuestión social e intervención estatal. In: LOBATO, Mirta Zaida; SURIANO, Juan (comps.). **La Sociedad del Trabajo**. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955). Buenos Aires: Edhasa, 2014. p. 9-56.

4 YÁÑEZ ANDRADE, Juan Carlos. Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925). Hacia una legislación social universal. **Revista de Estudios Histórico-Jurídicos**, Valparaíso, n. 22, 2000; HERRERA LEÓN, Fabián; HERRERA GONZÁLEZ, Patricio (coords.). **América Latina y la Organización Internacional del Trabajo**: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950. Michoacán, México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2012.

5 CARUSO, Laura; STAGNARO, Andrés. Por una historia regional de la OIT. In: CARUSO, Laura; STAGNARO, Andrés (comps.). **Una historia regional de la OIT**. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017, p. 13-21.

6 RAMACCIOTTI, Karina. Diálogos transnacionales entre los saberes técnicos e institucionales en la legislación sobre accidentes de trabajo, primera mitad del siglo XX. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Río de Janeiro, v. 202, n. 12, pp. 201-219, 2015. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010459702015000100201&script=sci_arttext&lng=pt; MADDALENA, Pablo. **Los saberes estatales en Argentina**: el camino a la sanción de la ley de accidentes de trabajo de 1915, Tesis (Maestría en Historia), Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2019.

Si bien los aportes historiográficos señalados iluminan un conjunto de tópicos desde los cuales puede ser indagada la relación entre los organismos internacionales y el mundo del trabajo local, también dan cuenta de la diversidad de aproximaciones a la temática aún pendientes de ser tratadas. Este artículo tiene el objetivo de divisar las continuidades y rupturas que supuso la aparición de la OIT y su legitimación creciente a nivel mundial, en lo que refirió al tratamiento de los riesgos del trabajo en Argentina, durante las dos décadas posteriores a la sanción de la ley de 1915. Tal propósito es considerado un cristal propicio para identificar en qué medida y de qué forma, las recomendaciones de la institución internacional modelaron la gestión de los accidentes laborales en Argentina. Para dicho análisis, se indagarán los documentos técnicos y las resoluciones que dictaminó la agencia internacional como políticas proclives a disminuir los infortunios laborales, en relación con los cuerpos normativos que fueron sancionándose en Argentina, hasta 1936, año en que la reglamentación de la ley n° 9.688 fue modificada. Dicho entrecruce oficia como lente auspicioso para analizar influencias, diálogos, rechazos, permeabilidades, entre lo que se resolvía a nivel global respecto de las medidas implementadas localmente, mostrando a su vez los límites y alcances de los saberes generados en el país y los posibles grados de legitimación para ser convertidos en políticas de previsión de las contingencias del trabajo.

Este estudio parte de una hipótesis en la cual se sostiene que, desde los primeros momentos de puesta en funciones, la OIT promovió un conjunto de políticas preventivas para disminuir los riesgos laborales, que impactaron directamente, aunque con cierto letargo y mediadas por el tamiz de las autoridades nacionales, en reglamentaciones parciales de la ley argentina de accidentes de trabajo sancionada en 1915. La yuxtaposición de las ideas de la institución internacional con la legislación local favoreció una ampliación de la cobertura que la norma proporcionaba a los trabajadores, fundamentalmente en lo inherente al derecho a ser indemnizados por padecer enfermedades profesionales. Y ello fue así porque, por un lado, Argentina contaba desde 1915 con una ley que contempló situaciones que se discutieron a posteriori en la OIT, y por el otro, los técnicos nacionales se sirvieron de la legitimidad que proporcionaban las opiniones vertidas por la OIT para avanzar en las modificaciones a la norma, en un sentido proclive a incrementar los derechos laborales.

La sanción de la ley de accidentes de trabajo de 1915: una mirada desde las influencias internacionales

LA LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO y enfermedades profesionales que se sancionó en Argentina en 1915, fue analizada por un conjunto de estudios históricos que pusieron luz sobre diversos aspectos explicativos que habilitan a una comprensión de las implicancias que tuvo tal marco regulatorio. Las investigaciones pioneras que, hace más de tres décadas, indagaron sobre la legislación laboral en el país, fueron de suma utilidad para alertar sobre el rol que tuvo

el Departamento Nacional de Trabajo (DNT) en la formulación de las políticas sociales de principios del siglo XX.⁷ Al mismo tiempo, los estudios que repararon en la comprensión de la *cuestión social* en las décadas bisagra al 1900, sirvieron para poner de relieve el rol que ocuparon las elites de gobierno en las reformas implementadas para atender a las problemáticas de una comunidad en transformación,⁸ o para mostrar cómo tales medidas fueron respuestas a la conflictividad social creciente.⁹ Y también hicieron mella en el camino de analizar al Estado desde la desagregación de las agencias que lo componen y de las trayectorias de su funcionariado, recogiendo la polifonía de las voces que, no exentas de tensiones, lo representan.¹⁰

A partir de estos cimientos, desde una década a esta parte, la gestión de los accidentes de trabajo en Argentina viene siendo investigada con una pluralidad de enfoques que no hacen más que confirmar la riqueza analítica que presenta el tema. Line Schjolden sostuvo que previamente a la sanción de la ley n° 9.688, los jueces poseyeron una serie de libertades en la interpretación de los Códigos Civil y Comercial, que permitió la puesta en práctica de derechos laborales frente a los tribunales de justicia, aún antes de la presencia de un fuero laboral.¹¹ En contraposición con la idea de Schjolden, Andrés Stagnaro aseveró que lo que se evidenciaba ante la ausencia de una ley específica para regular los accidentes laborales, era la insuficiencia de la justicia civil para dirimir aspectos propios del mundo de trabajo, cuestión que para el autor se entrelaza con el surgimiento de un fuero laboral a mediados del siglo XX.¹² Victoria Haidar, desde la concepción foucaultiana de la biopolítica, registró cómo se constituyó la legislación de accidentes laborales, desde el objetivo de las elites dirigentes de conservar la fuerza de trabajo y alcanzar su óptimo grado de rendimiento.¹³ A su vez, Karina Ramacciotti reparó en el vínculo entre los saberes estatales y las políticas públicas en materia de prevención de riesgos, y demostró de qué manera, el DNT fue adquiriendo funciones que hasta entonces habían estado circunscriptas a la órbita del Departamento Nacional de Higiene (DNH).¹⁴

7 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; AUZA, Néstor Tomás. La legislación laboral y la complejidad del mundo del trabajo. El Departamento Nacional del Trabajo, 1912-1925. **Revista Historia del Derecho**, n. 17, Buenos Aires, p. 59-104, 1989.

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

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

10 BOHOSLAVSKY, Ernesto; SOPRANO, Germán. Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina. In: BOHOSLAVSKY, Ernesto; 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, p. 9-55.

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

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

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

14 RAMACCIOTTI, Karina. ¿Soldados del trabajo o ciudadanos? La ley de accidentes de trabajo en la Argentina, 1915-1955". In: LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan (comps.). **La Sociedad del Trabajo**. Las instituciones

Ahora bien, en lo que atañe a los objetivos de este artículo, cabe interrogarse acerca de cuáles fueron las ligazones existentes entre la sanción de la ley n° 9.688 y las ideas que emergieron a nivel transnacional sobre la materia. Como ya sostuvieron algunos estudios, hacia principios del siglo XX, “el mundo fue un taller de observación” para los cuadros técnicos y políticos argentinos, quienes tuvieron ciertos reparos para reproducir los ejemplos foráneos sin someterlos a una adaptación a las especificidades locales.¹⁵ En los países europeos que avanzaban tras la huella de la industrialización, las respuestas a cómo tratar las problemáticas que traían aparejados los accidentes de trabajo dieron lugar a leyes específicas que velaban por el resarcimiento de los obreros lesionados. 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. A su vez, la ley inglesa de 1897 estableció los canales compensatorios como una responsabilidad del empresariado, y amplió la cobertura dispuesta por la norma al incorporar a las enfermedades profesionales.

En Argentina de principios de siglo XX el crecimiento del movimiento sindical, las movilizaciones masivas de trabajadores y la aparición de la huelga general fueron mecanismos que explicitaron las demandas de la clase obrera, acrecentando los niveles de conflictividad social. Esta situación repercutió en una respuesta estatal antagónica en cuanto a sus destinatarios. Por un lado, se montaron dispositivos como las leyes represivas de 1902 y 1910, destinadas a acallar al movimiento anarquista, opuesto a todo tipo de intervencionismo estatal. Por otro lado, se diseñaron un cúmulo de políticas sociales que se materializaron en las primeras leyes obreras, que contaron con un impulso activo del socialismo a partir del rol de su diputado Alfredo Palacios. La mirada benévola de ciertos sectores obreros hacia la sanción de una legislación regulatoria de los accidentes de trabajo fue paradójicamente compartida por corporaciones empresariales como la Unión Industrial Argentina, la cual, ya hacia 1906, había manifestado su aceptación a una ley que gestionara el resarcimiento de los trabajadores accidentados, y propuesto la instrumentación del seguro obrero como forma de hacer previsible los costos y disminuir el riesgo empresarial.¹⁶

Durante 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 las enfermedades del trabajo. Desde la primera propuesta presentada en el parlamento por los diputados Belisario Roldán (hijo) y Marco Avellaneda, en 1902, quedó en evidencia que en el camino de adaptar la cultura jurídica a las transformaciones sociales, Europa era el modelo a seguir.¹⁷ Ello fue así, al punto que, el proyecto presentado por Roldán y Avellaneda recibió las críticas del mundo jurídico argentino, por ser una copia textual de la ley que para regular los accidentes de trabajo se había sancionado en España en 1900.¹⁸

laborales en la Argentina (1900-1955). Buenos Aires: Edhasa, 2014, p. 293-317.

15 SURIANO, Juan. El mundo como un taller de observación, op. cit.

16 **Boletín de la Unión Industrial Argentina**, año XX, n. 452, agosto de 1906, pp. 24-27.

17 ROLDÁN, Belisario (h). **Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados**, Año 1902, Tomo I, p. 145-146.

18 RUZO, Alejandro. **Legislación obrera**, Tesis (presentada para optar al grado de doctor en jurisprudencia).

Pero también la evolución de las ideas jurídicas que se producía en Europa fue seguida de cerca en el país. El derecho se acercaba a una función social, superando el carácter individualista que había primado en su faceta ligada al pensamiento liberal, y ello repercutió en la germinación de la doctrina del riesgo profesional¹⁹ desarrollada por juristas franceses.²⁰ En Argentina, el mundo del derecho recurrió a dicho razonamiento teórico para legitimar la necesidad de sancionar una ley específica sobre accidentes de trabajo. El ámbito universitario local dio muestras de que la doctrina del riesgo profesional se posicionaba firmemente como el mecanismo legal acorde a resolver los desajustes que generaba el deterioro de la salud obrera a consecuencia de su labor.²¹ Raymond Saleilles, con su trabajo de 1897 *Les accidents de travail et la responsabilité civile*, y Adrien Sachet, quien en 1900 había publicado *Traité théorique et pratique de la législation sur les accidents du Travail*, fueron los juristas franceses que mayor recepción tuvieron en Argentina.²² Desde tales cimientos teóricos, el mundo jurídico local, representado en el vínculo entre los jueces y los saberes académicos,²³ aunó voces en favor de la sanción de una ley específica para gestionar los accidentes de trabajo, a la luz de lo que acontecía en el mundo trasatlántico.²⁴

En 1907, la creación del DNT bajo la órbita del Ministerio del Interior, significó la puesta en funciones de una entidad abocada a la comprensión de las cuestiones inherentes al mundo laboral, y a acercar soluciones a las problemáticas que emanaban de las relaciones entre el capital y el trabajo. Desde sus momentos fundantes, los técnicos de la novel institución se abocaron a una exhaustiva recolección de la información que suministraba la legislación extranjera sancionada con el afán de intervenir en la *cuestión obrera*. En lo concerniente a los accidentes de trabajo, la mirada fue puesta en ejemplos provenientes de distintos países – destacándose Inglaterra, Francia, Alemania, Bélgica, España, Italia, los Estados Unidos, Suiza, Australia, y Nueva Zelanda – cuyas normativas proporcionaron elementos que sirvieron a los funcionarios del DNT para argüir que la indemnización era un derecho que correspondía

UBA). Buenos Aires: Imprenta de M. Biedma e hijo, 1906.

19 La doctrina del “riesgo profesional” sostenía 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. Dicha doctrina rivalizaba con la teoría de la “culpa” enraizada en el Código Civil argentino 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.

20 ZIMMERMANN, Eduardo. «Un espíritu nuevo»: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930). *Revista de Indias*, v. 73, n. 257, pp. 81-106, 2013. Disponible en: <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/918>. Acceso el: 9 feb de 2015.

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

22 ARAGONESES, Alfons. Crisis del derecho privado y legislación especial en Francia y en Argentina. In: POLOTTO, María Rosario; KEISER, Thorsten; DUVE, Thomas (eds.). **Derecho privado y modernización**. América Latina y Europa en la primera mitad del siglo XX, Frankfurt am Main: Max Planck Institute for European Legal History, 2015, p. 119-151; RAMACCIOTTI, Karina. Influencias internacionales sobre la gestión de los accidentes de trabajo en Argentina. Primera mitad del siglo XX. *e-I@tina*, v. 12, n. 48. Buenos Aires, 2014. Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina>.

23 El ejemplo es claro en el caso de Ernesto Quesada, quien 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, hacia 1905, fue uno de los primeros jueces en sentenciar un caso de accidentes de trabajo sustentándose en la doctrina del “riesgo profesional”.

24 MADDALENA, Pablo. **Los saberes estatales en Argentina**, op. cit.

a los obreros ante los daños sufridos al trabajar por cuenta ajena. El lugar que le cupo a los estudios de legislación comparada incidió para que los funcionarios de las primeras líneas del DNT, como Alejandro Ruza y Alejandro Unsain, patrocinaran ante el parlamento en favor de la doctrina del riesgo profesional y de la necesidad de sancionar una ley sobre los accidentes de trabajo en la que primara el carácter resarcitorio.²⁵

Si bien la lógica indemnizatoria fue una preocupación central de parte de los juristas argentinos, también cobró impulso la idea ya sostenida por los médicos higienistas de entre siglo, quienes hacían hincapié en que determinadas condiciones de trabajo deterioraban la salud de los trabajadores.²⁶ A su vez, a partir de la recopilación de información propiciada por los cuadros técnicos del DNT, empezó a cobrar importancia el concepto de *higiene industrial*, a la luz de los saberes que se propagaban en Europa, y particularmente desde la pluma de los higienistas franceses Ernest Mosny y Paul Brouardel. De esa manera, con el despuntar del siglo XX, aparecieron los primeros indicios acerca de la necesidad de mejorar los procesos productivos para reducir los riesgos que le eran implícitos y garantizar la preservación de la salud de los obreros, tarea que en Argentina fue protagonizada por el ingeniero Horacio Santa María, funcionario del DNT. Al mismo tiempo, como quedó patente en los congresos internacionales, como el de la *Asociación Obrera para la higiene de los trabajadores y los talleres*, que se desarrolló en París en abril de 1909, las posiciones se fueron aunando para considerar que debían disponerse mecanismos resarcitorios para los casos en que los ambientes insalubres de trabajo se tradujesen en enfermedades emparentadas con el oficio ejercido.

Ahora bien, se hace necesario destacar que, si bien las miradas de los funcionarios locales focalizaron en lo que acontecía en Europa, no se eximieron de relevar lo acontecía en los países de la región. La ley peruana sobre accidentes de trabajo de 1911, y la que se sancionó en Chile en 1916, refractaron en Argentina a la hora de fijar mecanismos para gestionar los infortunios laborales,²⁷ en una suerte de competencia por mostrar qué país avanzaba a la vanguardia en el continente.²⁸ A partir de estos posicionamientos, es plausible sostener que, aún ante la carencia de una institución internacional de envergadura como la OIT, las relaciones que pautaron los poderes públicos argentinos con el resto del mundo fueron si no fluidas, un ineluctable marco de referencia para sancionar la ley de accidentes de trabajo n° 9.688. Las discusiones que se dieron en el parlamento argentino y los saberes acumulados por los funcionarios del DNT, estuvieron mediados por el influjo de las ideas extranjeras, a partir

25 RUZO, Alejandro. Fundamentos jurídicos del riesgo profesional. **Boletín del DNT**, n. 20, Buenos Aires: Imprenta F. Roig e hijo, pp. 7-18, julio de 1912; UNSAIN, Alejandro. Principios generales de la legislación de accidentes. **Boletín del DNT**, n. 20, Buenos Aires: Imprenta F. Roig e hijo, pp. 19-31, julio de 1912.

26 BUNGE, Augusto. Las conquistas de la higiene social. **Anales del DNH**. Buenos Aires, n. 5 a 10, 1909.

27 RAMACCIOTTI, Karina. Diálogos transnacionales, op. cit.

28 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." Cf. UNSAIN, Alejandro. **Leyes obreras argentinas**. Recopiladas y anotadas con los decretos que las reglamentan. Buenos Aires: Imp. Argentina "Jacobo Peuser", 1916, p. 9.

de las cuales modelaron la ley que se sancionó en 1915, sentando las bases resarcitorias en favor de los trabajadores que sufrían accidentes o padecían enfermedades laborales.²⁹

La OIT y los inicios de una política de reducción de los riesgos laborales: repercusiones en Argentina

LA CREACIÓN DE LA OIT EN 1919, aunque no implicó una intervención sobre un terreno virgen en lo concerniente a los accidentes laborales, dado que ya muchos países que conformaron la entidad desde sus orígenes contaban con legislaciones específicas para regular la temática, sí produjo un giro a la hora de esgrimir directrices sobre las cuales actuar. Las discusiones sobre las doctrinas jurídicas adecuadas para dirimir los litigios entre trabajadores y patrones, así como el carácter resarcitorio de las leyes vigentes, parecían ir zanjándose ya, lo cual despejó el camino para que desde la OIT se dispusieran otros mecanismos para resolver las problemáticas de los accidentes laborales: en ese escenario, el lugar protagónico lo ocupó la prevención de las enfermedades profesionales.

Tal política preventiva quedó patente desde las conferencias que, en el marco del Tratado de Paz, fueron delineando la reglamentación internacional del trabajo. Allí, también se relevaron los antecedentes acerca de los congresos internacionales que, desde Basilea en 1901, venían bregando por la necesidad de normar la utilización industrial de los compuestos de plomo y fósforo. En ese sentido, la prioridad estaba orientada a prohibir el empleo del fósforo blanco, causante del envenenamiento crónico de los obreros expuestos a su uso, en función de lo ya resuelto en el Congreso de Berna de 1906.³⁰ La primera Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), que funcionó en Washington del 29 de octubre al 29 de noviembre de 1919, hizo lugar a tal mandato, y antes de discutirlo en la 23ra sesión, se anunció que sería un tema de muy simple tratamiento. La propuesta de la comitiva británica mocionó en favor de que aquellos países que no habían adherido a la resolución que se tomó en Berna sobre la prohibición del uso del fósforo blanco, lo hicieran en el marco de la OIT. La delegación argentina adhirió sin miramientos y sumó su voto a la aceptación unánime de la iniciativa.³¹

Al regreso de la Conferencia de Washington de 1919, Alejandro Unsain, presidente interino del DNT y figura clave en los primeros años de la relación entre el gobierno argentino y la OIT,³² destacó que si bien el país no contaba con una legislación que prohibiera el uso del fósforo blanco, la ley n° 9.688 incluía al fosforismo como una de las enfermedades profesionales que accionaban el derecho indemnizatorio en favor del trabajador que la

29 MADDALENA, Pablo. El Departamento Nacional del Trabajo, op. cit.

30 Organización Internacional del Trabajo (OIT). **Cláusulas de los tratados de paz relativas al trabajo**, op. cit.

31 LEAGUE OF NATIONS. **International Labor Conference**. First Annual Meeting. Washington: Pan American Union Building, 1920, p. 171.

32 CARUSO, Laura. La política laboral argentina en la inmediata posguerra... Op. cit., p. 22-23; STAGNARO, Andrés. La delegación argentina en Washington (1919): Entre el prestigio internacional y la acción local. In: CARUSO, Laura; STAGNARO, Andrés (comps.). **Una historia regional de la OIT**. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017, p. 110.

adquiría.³³ En las conclusiones a su extenso informe, Unsain se encargó de destacar que Argentina “no necesitará modificar su legislación positiva porque desde hace años sus leyes conceden a sus obreros derechos que recién ahora la Conferencia sanciona”.³⁴ No obstante, en el caso del fosforismo, las repercusiones de lo que se discutió en la OIT fueron directas y, ya en 1921, se dispuso la primera medida preventiva sobre la utilización del fósforo, prohibiendo la fabricación, importación y venta de cerillas que lo contuviesen;³⁵ en un sentido más protocolar, recién en 1935, Argentina adhirió a la Convención de Berna donde, casi tres décadas antes, se había acordado la prohibición del fósforo blanco.³⁶ El fósforo blanco era utilizado en el proceso productivo de cerillas, donde se formaba una pasta tibia del fósforo en el cual se sumergían las cerillas, desprendiendo agentes tóxicos en forma de vapor, lo cual podía concluir en la necrosis del hueso maxilar de los trabajadores expuestos a la sustancia.

La Conferencia de Washington de 1919 avanzó más allá de la declaración en favor de prohibir el uso del fósforo blanco cuando en su seno se constituyó una comisión nombrada para darle tratamiento a los trabajos insalubres. Lo primero que definió la comisión fue que sus análisis estaban limitados a los empleos contrarios a la salud de las mujeres y los niños, y entendió que dentro de los trabajos insalubres, los proclives a generar intoxicaciones por plomo, óxido de carbono, y las infecciones por carbunco, eran los que primero debían recibir tratamiento. Las medidas iniciales de la CIT estuvieron dirigidas a suprimir la presencia de mujeres y adolescentes en ciertas tareas en que se manipulasen materiales de zinc y de plomo, y de procurar sustituirlos por otros materiales de naturaleza inofensiva para la salud. Sobre el tratamiento de la cerusa no se arribó a ninguna conclusión, pero sí se indicó que muchos países que participaban en la Conferencia ya habían prohibido su empleo, mientras que otros, evaluaban hacerlo. En cambio, el carbunco, que en Argentina constituía una enfermedad profesional cuando se manifestaba como pústula, estando al amparo de la ley n° 9.688, recibió mayor atención de parte de la comisión, que sugería a la CIT se instrumente la desinfección de las lanas provenientes de países con niveles de contaminación elevados.³⁷ El carbunco, transportado por las lanas, las crines y los cueros de animales contaminados, se manifestaba de forma agresiva a través de la infección pulmonar que comúnmente conducía a la muerte, y era frecuente en los trabajadores de las curtiembres y en los estibadores de cueros que trabajaban en zonas portuarias.

La OIT sostuvo que las prohibiciones que cabían sobre el uso del fósforo blanco tenían mayor aceptación de parte de los países miembros, que las limitaciones que podían hacerse sobre el empleo de la cerusa y, en términos más generales, del plomo. Ello se tradujo en que la tercera sesión de la CIT, celebrada en abril de 1921, en Ginebra, tratara *in extenso* la

33 UNSAIN, Alejandro. Prevención del fosforismo. **Boletín del DNT**, n. 45, Buenos Aires: Imprenta F. Roig e hijo, p. 111, febrero de 1920.

34 *Ibidem*, p. 269.

35 Ley 11.127 del 8 de junio de 1921.

36 Ley 12.186 del 11 de septiembre de 1935.

37 UNSAIN, Alejandro. Prevención del fosforismo, op. cit., p. 129-135.

prohibición del uso del plomo blanco en la pintura. Al respecto, lo primero que se revisó, en respuesta a una demanda de la delegación obrera francesa, fue que el uso de dicho químico era perjudicial a todos los obreros por igual, y no sólo afectaba a menores y mujeres. En el mismo sentido, se dejó en claro que la prohibición del plomo blanco no debía ser privativa al caso de las pinturas, ya que su manipulación en las industrias era también perjudicial a la salud de los trabajadores. Sin embargo, en países como Inglaterra, las estadísticas habían demostrado el elevado índice de mortalidad que el envenenamiento por plomo blanco causaba en los pintores de interior de edificios, que rondaba el 20% de los intoxicados, en relación con el resto de las industrias, en las cuales el índice de mortandad se encontraba en torno al 4%.³⁸

La necesidad perentoria de limitar los efectos de la cerusa se debían a que el envenenamiento era causado, fundamentalmente, por el ingreso del plomo al cuerpo a través del canal digestivo, aunque la piel y las vías respiratorias eran también puertas de acceso del agente químico al organismo. Rápida de reflejos, en octubre de 1921, la Conferencia General de la OIT adoptó el Convenio 013, según el cual, los miembros que lo ratificasen se obligaban a prohibir el empleo de la cerusa, el sulfato de plomo y sus derivados, en trabajos de pintura de interior de edificios. Argentina ratificó el Convenio 013, pero recién en 1936. Tal dilación puede explicarse en que la ratificación tuvo un alto componente protocolar, como había acontecido con la prohibición del fósforo blanco un año antes, ya que la demora en la firma del acuerdo internacional no fue óbice para que en el plano local se dispusieran de medidas tendientes a prohibir la venta, fabricación y uso de pinturas a base de plomo, como fue la Ordenanza municipal que, en 1924, entró en vigencia para la Capital.³⁹ A su vez, el hecho ilustra cómo la construcción de una legitimidad en las recomendaciones producidas por la OIT lejos estuvo de ser inmediata, demostrando que la institución se constituyó como marco de referencia sobre cuestiones laborales a través de un derrotero histórico carente de linealidad.

Las limitaciones al uso del fósforo blanco y de la cerusa, encontraron rápido consenso en el seno de la OIT, posiblemente a causa de lo tangible de los efectos que producían en la salud de los trabajadores. Sin embargo, la década de 1920 también fue testigo de un accionar a más largo plazo, que implicaba nuevos estudios sobre los procesos productivos y sus efectos en los cuerpos de los obreros, y que se ligaba a la instrumentación de políticas preventivas emparentadas al concepto de higiene industrial. Desde 1921, la *Revista Internacional del Trabajo*, de publicación mensual, sirvió como herramienta de difusión de tales ideas. Allí, una figura como Thomas Oliver, quien en los años precedentes se había destacado por estudiar las enfermedades profesionales y dotaría con su impronta la difusión de la medicina laboral como disciplina, rescató la necesidad de profundizar las medidas preventivas más allá de las limitaciones en el uso del fósforo y del plomo. Oliver, si bien consideraba que algunos accidentes, por las circunstancias en que ocurrían, eran inevitables, “*una gran cantidad*

38 OIT. **Prohibition of the use of White lead in painting**. Geneva: International Labour Office, 1921.

39 ARGENTINA. **Crónica del DNT**, año VII, n. 84. Buenos Aires: diciembre de 1924.

de infortunios laborales podrían ser, sin duda, prevenidos”.⁴⁰ En ello, la educación de los trabajadores era vista como un componente central en favor de la prevención; a su vez, las campañas que fomentaban la prudencia, como las que bajo la premisa de “*Safety First*” se llevaban a cabo en Estados Unidos, eran mecanismos que tendían a reducir el número de accidentes en las diferentes industrias.

La OIT, tomando experiencias nacionales como las proporcionadas por los Congresos de Medicina Laboral que se realizaban en Italia desde 1909, o la Conferencia sobre Salud Industrial que se había desarrollado en Londres, en junio de 1923, reforzó los debates y la divulgación de la concepción que muchos de los accidentes de trabajo eran pasibles de ser prevenidos. Hacia fines de la década de 1920, Friedrich Ritzmann, Jefe del Servicio de Seguridad de la OIT, presentó un informe titulado *The Prevention of Accidents in Industrial Undertakings* que serviría de sustento para la adopción, en 1929, de la Recomendación 031 de la OIT, *Prevention of Industrial Accidents*. Allí, el modelo de participación tripartita, que había oficiado de elemento fundante de la OIT,⁴¹ era central para garantizar la efectividad de las medidas preventivas. Mientras los empleadores eran responsables de instrumentar todas las medidas técnicas necesarias para disminuir los riesgos de accidentes que podían producirse en sus empresas, sobre los trabajadores cabía la responsabilidad de educarse en materia de seguridad laboral. A su vez, los Estados debían, por un lado, fijar el arbitraje de las relaciones por medio de legislaciones específicas en materia de prevención, y por el otro, proporcionar mecanismos de inspección para garantizar su cumplimiento.⁴²

La recepción que en Argentina tuvo el avance de las políticas de prevención que se discutían en la OIT fue más bien acotada, y al menos hasta mediados de la década de 1940, la preocupación acerca de cómo gestionar los accidentes, se centraron en la faceta indemnizatoria de la norma.⁴³ Más allá de las prohibiciones que recayeron sobre el empleo del fósforo blanco y de la cerusa, no existió mucho reparo en analizar de qué manera, enfermedades como la tuberculosis o la silicosis, estaban emparentadas con las condiciones laborales. Sin embargo, la OIT influyó en la proliferación de estudios sobre las condiciones de vida y de salud de los trabajadores en el país. Para profundizar en la materia, Albert Thomas, presidente de la entidad internacional, recurrió a Alfredo Palacios, socialista argentino quien, desde principios del siglo XX, había tenido un accionar parlamentario estrechamente ligado con la emergencia de normativas protectoras de los derechos de los trabajadores. En 1922, Palacios publicó el libro *La fatiga y sus consecuencias sociales* con el afán de explicar los

40 OLIVER, Thomas. *L'hygiène industrielle*. Revue Internationale du Travail, n. 2, v. 1, 1921, p. 176.

41 CARUSO, Laura. **Legislando en aguas profundas**. La OIT, nuevas reglas para el trabajo marítimo y su desarrollo en la Argentina de la primera posguerra. In: CARUSO, Laura; STAGNARO, Andrés (comps.) Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017, p. 135-164.

42 RITZMANN, Friedrich. **The Prevention of Accidents in Industrial Undertakings**. International Labour Review, n. 17, 1928, p. 332-348.

43 MADDALENA, Pablo; RAMACCIOTTI, Karina. ¿Mejor prevenir que indemnizar? Los accidentes de trabajo en Argentina, 1915-1955. *Dynamis*, v. 39, n. 2, Granada, p. 311-334, 2019.

problemas sociales que las condiciones de trabajo generaban sobre la salud laboral, desde el terreno de la ciencia experimental.⁴⁴

Los funcionarios argentinos estuvieron atentos a lo que acontecía en el plano internacional, y en ese sentido, el rol de la OIT acaparó el escenario de las representaciones mundiales en materia de regulación laboral. Sin embargo, las relaciones dadas a lo largo de la década de 1920 no fueron suficientes para modelar en demasía el marco legislativo local. En parte, ello se debió a que durante los primeros años de su existencia, la OIT enfocó su atención en las demandas europeas; pero en el caso de los accidentes de trabajo, también se debió a que Argentina contaba con una legislación moderna que antecedió a la creación de la entidad internacional, y si bien continuó con una práctica que ya venía ejerciendo desde antes de 1919 en cuanto a analizar lo que sobre la cuestión acontecía en el mundo, sus funcionarios sostuvieron la postura de adaptar el marco internacional a los tiempos y a las necesidades locales. Es plausible sostener, entonces, que el vínculo entre la OIT y las prácticas en materia de política laboral en Argentina, encontraron un primer momento signado por una interacción entre las partes, lo cual se distancia de las ideas que sostienen que el ente internacional ofició como un disipador de modelos que incidieron en forma rutilante en el diseño del marco normativo local.

Efectos del acercamiento de la OIT a Argentina: mayores regulaciones y ampliación de derechos laborales

DESDE SUS ORÍGENES, la OIT estableció dos estrategias claras en materia de accidentes de trabajo, ambas con el objetivo de reducir los riesgos laborales. Por un lado, la identificación y regulación del uso de materiales nocivos a la salud, y por el otro, el desarrollo de un conjunto de medidas preventivas con las cuales disminuir los peligros de la industria. Con el advenimiento de la década de 1930, esas políticas se tradujeron en una argumentación técnica por identificar enfermedades comunes en el mundo obrero, como el carbunco, la tuberculosis, la silicosis, y su estrecha relación con las condiciones y los ambientes laborales. En paralelo a ello, la OIT incentivó *“uno de los cambios más revolucionarios desde que surgió el mundo industrial”*,⁴⁵ ligados a una transformación doctrinaria en materia de higiene industrial, que dejaba atrás el principio desarrollado en Europa, donde la responsabilidad por la protección de los trabajadores recaía en las autoridades públicas, y daba paso a las políticas de *“Safety First”* que, como se dijo, se venían adoptando en Estados Unidos y por las cuales era indispensable educar a los trabajadores,⁴⁶ ya que tenían un rol esencial en la prevención de los accidentes laborales.

44 PALACIOS, Alfredo. **La fatiga y sus proyecciones sociales**. Buenos Aires: Editorial Claridad, 1944 [1ra. edición, 1922].

45 OIT. **The International Labour Organisation. The first decade**. London: International Labour Office, 1931.

46 Como señaló Gabriela Scodeller (2017), dentro de las estrategias desarrolladas por la OIT vinculadas a la educación en materia de derechos laborales, entre las décadas de 1950 y 1970, las políticas de seguridad e higiene y de prevención de accidentes, tuvieron un lugar protagónico. Cf. SCODELLER, Gabriela. Educar en derechos laborales: políticas y acciones desplegadas por la OIT en América Latina durante los años 1950-1970.

Sincrónicamente con la política de concientizar a los trabajadores sobre la importancia de su propia tarea en la prevención de accidentes, la OIT se encargó de condensar la información obtenida en materia de higiene industrial. La Recomendación 031 sobre prevención de accidentes industriales que se adoptó en 1929 se continuó con un fuerte accionar en materia de divulgación. Entre 1930 y 1934, se publicaron dos extensísimos volúmenes sobre salud laboral. En sus más de 2300 páginas, esta enciclopedia, que reunió a un centenar de autores de distintas naciones, abordó más de mil artículos sobre higiene industrial, patologías laborales y bienestar social, dando un marco de conocimiento amplio y preciso sobre las relaciones entre trabajo y salud. Allí se detalló, desde una mirada propia del trabajador, pero también de los patrones y de las tareas que involucraban una intervención humana, los efectos que generaba el uso de las distintas sustancias biológicas y químicas sobre la salud, sus síntomas, sus diagnósticos, las estadísticas que se poseían al respecto, los tratamientos terapéuticos y profilácticos que se sugerían y la legislación ya existente para proteger al trabajador de los riesgos de cada compuesto.⁴⁷

Albert Thomas, en el prefacio a la enciclopedia, mencionó que, desde 1919, la OIT venía bregando por enumerar las causas que generaban efectos nocivos en la salud de los trabajadores, pero que las particularidades que tenían los procesos productivos en cada país, habían sido un obstáculo en dicha empresa. Más de una década después de iniciada esa tarea, al parecer de Thomas, no se llegaba a un punto final sobre el tema, sino a un punto de partida necesario para una próxima misión que debía afrontar la OIT: la construcción de un código internacional de higiene y salud industrial. Thomas advertía que ese código debía recibir una adecuación constante, en tanto la evolución de la industria era una generadora permanente de nuevos peligros a los que debía enfrentarse el trabajador.

En 1934, la Conferencia General de la OIT adoptó la Convención 042, sobre las enfermedades profesionales. Allí, los países que ratificaran el convenio, quedarían obligados a garantizar a las víctimas de las enfermedades profesionales, una indemnización equivalente a la que sus legislaciones nacionales estipulaban para los casos de accidentes de trabajo. A su vez, la Convención nominó las enfermedades y las sustancias tóxicas, vinculándolas con las profesiones, industrias y operaciones en que eran frecuentes. A las intoxicaciones por el uso del fósforo y de la cerusa, que convenciones previas habían prohibido su utilización, las intoxicaciones por mercurio, plomo, arsénico, benceno, hidrocarburos, así como las infecciones carbuncosas, los trastornos que generaban las sustancias radioactivas y los epitelomas primitivos de la piel, quedaron amparadas bajo el concepto de enfermedades profesionales.

In: CARUSO, Laura; STAGNARO, Andrés (comps.). **Una historia regional de la OIT**. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2017, p. 213-254.

47 OIT. **Occupation and Health**. Encyclopaedia of hygiene, pathology and social welfare, v. I, Lyon: Noirclerc & Fènetrier S.A., 1930; OIT. **Occupation and Health**. Encyclopaedia of hygiene, pathology and social welfare v. II, Geneva: International Labour Office, 1934.

Así, es plausible afirmar que la OIT hacía esfuerzos por desarrollar políticas de prevención de riesgos de trabajo, a partir de una tarea de sensibilización sobre los Estados miembros de la organización, y sobre patrones y trabajadores, que se basaba en la divulgación del conocimiento adquirido en la materia. A su vez, ello se conjugaba con la adopción de convenciones que tendían a establecer reglas de juego comunes para quienes las ratificasen, y una directriz clara hacia las formas y los tópicos sobre los que se debía intervenir. Ahora bien, ¿fueron suficientes esas medidas para que Argentina se alineara prontamente en la trayectoria que trazaba la OIT? Indudablemente, la OIT puso en marcha una serie de mecanismos que oficiaron de complemento a las resoluciones que se tomaban en su seno, para lograr no sólo el beneplácito de los países partícipes de la institución sino, por sobre todas las cosas, favorecer la sanción de una legislación que regulase los riesgos del trabajo. La búsqueda por agudizar el influjo de la OIT en América Latina ya estuvo presente en la visita que Albert Thomas desarrolló en la región, durante 1925. Si bien la asistencia del presidente de la OIT derivó en un acercamiento de la entidad a América Latina, que en el caso argentino se concretó con el nombramiento de Stephen Lawford Childs como corresponsal, las relaciones entre América Latina y la OIT se desarrollaron despacio,⁴⁸ y continuamente la delegación argentina debía explicar las causas por las cuales no había ratificado los convenios y recomendaciones emanados desde Ginebra.⁴⁹

Sin embargo, los nexos entre el gobierno argentino y la OIT se venían estrechando desde sus mismos orígenes, fundamentalmente por el desempeño de Unsain primero, y de Carlos Saavedra Lamas, quien en 1928 presidió la XI Conferencia Internacional del Trabajo en 1928. Las consecuencias de la crisis de 1929 también marcaron un hito en cuanto a la percepción que se tenía de la política internacional y del rol que le cabía a la OIT en el delineado de medidas arbitrales para armonizar las relaciones entre el capital y el trabajo.⁵⁰ Estos factores explican, en parte, que en 1933 Argentina haya ratificado las nueve primeras convenciones adoptadas por la OIT, que trataban, entre otros temas, la duración de la jornada laboral, el trabajo marítimo, y las tareas nocturnas. A su vez, las relaciones desarrolladas por Childs, quien llegó a entrevistarse con el presidente argentino Agustín P. Justo, explican que en 1936, el país adhiriera a otras siete convenciones, entre las que estaban el Convenio 012, que igualaba el derecho indemnizatorio que se producía como consecuencia de los accidentes agrícolas a los que se daban en el mundo industrial, y el ya mencionado Convenio 013, que limitaba el uso de la cerusa.

El caso de las enfermedades profesionales implicó un tratamiento disímil, ya que Argentina ratificó el Convenio 042 de 1934 que versó sobre la temática, recién en 1950. Sin

48 FERRERAS, Norberto. La misión de Stephen Lawford Childs de 1934: la relación entre la OIT y el Cono Sur. In: HERRERA LEÓN, Fabián y HERRERA GONZÁLEZ, Patricio (coords.). **América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950**. Michoacán, México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2012; MAUL, Daniel. **La Organización Internacional del Trabajo**. 100 años de políticas sociales a escala mundial. Ginebra: OIT, 2019, p.79-80.

49 CARUSO, Laura. Legislando en aguas profundas, op. cit. p. 158-159.

50 FERRERAS, op. cit. p. 152.

embargo, en 1935, un informe producido por el presidente del DNT, Roberto Tieghi, relativo a la conveniencia de incluir las enfermedades profesionales comprendidas en el Convenio 042 en la reglamentación de la ley n° 9.688 que regía en el país desde 1915, analizó el grado de cobertura que presentaba la legislación local para los trabajadores en relación con lo que proponía la OIT. Allí, se consideró que entre el alcance de la legislación nacional y lo resuelto en Ginebra, existía una “armonía substancial”; la misma se basaba en la similitud de lo que comprendía el concepto de enfermedad profesional: las intoxicaciones por plomo, mercurio, arsénico, fósforo, bencina e hidrocarburos. En el caso de otras enfermedades profesionales como el carbunco, en Argentina se abarcaba sólo a la “pústula maligna”, una de las posibles manifestaciones de la infección carbunclosa y de las menos nocivas a raíz de su carácter epidérmico; por ello, la convención resultaba más comprensiva que la reglamentación nacional al abarcar las lesiones gastrointestinales y pulmonares, cuyos efectos podrían ser mortales. En otros casos, la neumoconiosis que en Argentina se aplicaba en un sentido amplio a las alteraciones pulmonares generadas por partículas sólidas esparcidas en la atmósfera, otorgaba mayor cobertura que la propuesta de la OIT, donde tales enfermedades se limitaban al caso de la silicosis.⁵¹

De esta manera, los cuadros técnicos locales, tanto del DNT como de su par de Higiene, y también el mundo académico representado por la Facultad de Ciencias Médicas, encontraron un respaldo para la legitimación de sus opiniones en las políticas formuladas por la OIT. No obstante, en lugar de adoptar el Convenio en forma taxativa, se sirvieron de la experiencia local edificada a partir de la ley de accidentes y enfermedades profesionales de 1915 y promovieron la sanción, el 29 de abril de 1936, del decreto 81.566. A través del mismo, las autoridades argentinas buscaron dejar de manifiesto que actuaban independientemente en relación con las resoluciones de la OIT, a las que calificaron como simples recomendaciones que no se traducían en obligatoriedad de parte de los países miembros.⁵² Como resultado de ese pretendido carácter autónomo en el accionar nacional, que se tradujo en un estudio detenido de las sugerencias internacionales para demostrar que Argentina poseía una legislación que, en no pocos casos, ya contemplaba desde hacía dos décadas lo que la OIT recomendó en 1934, quedó un intersticio que fue utilizado por los cuadros técnicos del DNT, del DNH y del mundo académico. En ese afán de no perder el carácter moderno de la ley n° 9.688, se aceptaron medidas que, a partir de la yuxtaposición de la legislación local con lo que se dirimía en el seno de la OIT, propiciaron una ampliación de los derechos laborales, y en materia de enfermedades profesionales se dotó de una cobertura a los trabajadores, mayor de lo que pugnaba la entidad internacional.

51 ARGENTINA. **Boletín Informativo del DNT**. Buenos Aires: DNT, n. 192-193-194, 1936.

52 Ídem, n. 195-196-197, 1936.

A modo de balance

LA GESTIÓN DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO y las enfermedades profesionales fue legislada tempranamente en Argentina, en tanto fue parte de los primeros dispositivos normativos que, a comienzos del siglo XX, se pusieron en práctica para regular las relaciones laborales. Sin embargo, la ley n° 9.688 también contó con un fuerte componente internacional, ya que desde su marco doctrinario ligado al riesgo profesional, hasta sus procedimientos administrativos y su sentido resarcitorio, fueron herencia de una observación a cómo se arbitraban los infortunios del trabajo en los distintos países del mundo.

Sin lugar a dudas, la creación de la OIT generó un nuevo marco referencial sobre la forma de abordar los accidentes de trabajo. La reducción de los riesgos a través de la prevención, y fundamentalmente la regulación en el uso de materiales nocivos a la salud, fueron las políticas que para tratar el tema divulgó la entidad ginebrina. Las autoridades argentinas, desde un primer momento del vínculo con la OIT, dejaron en claro que el país contaba ya con una legislación que había antecedido a la creación del ente laboral, en la cual se daba cobertura a muchos de los aspectos en agenda del debate internacional. El carácter moderno de la ley n° 9.688 fue un pilar sobre el cual se apoyaron los funcionarios locales para dilatar la adopción de los convenios y las recomendaciones que emergían de la OIT, en una muestra de autonomía a lo que imperaba en el concierto mundial. No obstante, el acercamiento de la entidad a América Latina, aunque estrechó lazos paulatinamente, conllevó a que, para la década de 1930, Argentina comenzara a ratificar las sugerencias de la OIT. En lo relativo a los riesgos del trabajo, a la luz de las recomendaciones internacionales, Argentina modificó su ley de 1915 en su reglamentación sobre las enfermedades profesionales, aunque sus gobernantes no dejaron de hacer hincapié en que la legislación nacional ya contemplaba muchos de aquellos aspectos, e inclusive, tenía mayor amplitud en la cobertura ofrecida. Ese discurso retomaba una lógica que venía desde principios de siglo, que miraba con recelo cualquier copia textual de regulaciones foráneas sin adaptar a las necesidades locales. En 1936 se tradujo en una complementariedad entre la ley de accidentes del trabajo argentina y las sugerencias de la OIT, que repercutió en una modificación legislativa que, en materia de enfermedades profesionales, y al menos en términos normativos, significó una ampliación de los derechos laborales.

La constitución de la OIT como referencia ineluctable a la hora de establecer mecanismos de regulación sobre el campo laboral, distó de seguir una trayectoria lineal. La legitimación de sus recomendaciones, en muchos casos, se nutrió de la recuperación de experiencias nacionales e internacionales que acontecieron con antelación a su nacimiento. Así, en casos como el de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, durante las primeras dos décadas de funcionamiento de la entidad laboral creada en 1919, las posiciones locales en todo momento destacaron que la ley n° 9.688 de 1915 poseía un carácter vanguardista en

relación con lo que discutía la comunidad internacional, limitando así cualquier réplica taxativa de las sugerencias de la OIT.

Recebido em: 04/04/2020

Aprovado em: 18/05/2020