

EL SISTEMA DE RIESGOS DEL TRABAJO EN LA ARGENTINA*

Por **Andrés J. Faragó**

I. La necesidad de su instalación

A pesar de haber iniciado el siglo XX con una legislación de avanzada sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, la Argentina llegó a 1995 en medio de un fracaso notorio del sistema que durante ochenta años intentó dar una respuesta adecuada a los riesgos laborales.

La ley 9688 del año 1915 representó una moderna solución para su época, al estructurar un régimen de tarifas indemnizatorias para las consecuencias de los daños sufridos por los trabajadores en ocasión de sus tareas. No obstante, la reforma del artículo 1113 del Código Civil en 1968 y un famoso fallo plenario de 1971, en el que se debatió el alcance de la norma para reclamos laborales (*Alegre c/ Manufactura Algodonera*), permitieron a los damnificados ejercer la acción de recurrir al derecho común en procura de reparaciones pretendidamente integrales, lo que provocó un cúmulo de acciones judiciales que culminaron en un colapso de los juzgados del fuero laboral.

Por otra parte, recién en 1972 se dictó la ley 19587 sobre higiene y seguridad en el trabajo, en un tardío intento por atender las causas y no los efectos de la siniestralidad laboral, que lamentablemente no produjo los resultados deseados en materia de prevención de riesgos, aun con diversas reglamentaciones posteriores. A su falta de cumplimiento contribuyó, sin duda, la permanente debilidad de fiscalización exhibida en todo este largo período por la policía de higiene y seguridad, a cargo tanto del Estado Nacional como de las diversas jurisdicciones locales.

(*) Especial para *Revista del Notariado*.

La evidencia más contundente resultó la autoevaluación realizada por los propios empleadores en el año 1996, en la que un 97% informó no cumplir con la totalidad de la normativa de higiene y seguridad laboral, y un tercio admitió no contar siquiera con las condiciones básicas en la materia.

Con este escenario, los trabajadores carecían de acceso a un sistema que les brindara, oportuna e integralmente, las prestaciones asistenciales y dinerarias correspondientes, por lo que se volcaron a la red pública hospitalaria o a sus obras sociales, que debían subsidiar los siniestros laborales, y los mismos damnificados se veían necesariamente obligados a recurrir a la vía del litigio judicial en procura de un tardío y poco factible resarcimiento de los daños sufridos. Basta tener presente que estudios económicos de los años previos a la reforma de 1995 indicaban que anualmente se iniciaban más de 50.000 demandas por accidentes y enfermedades en todo el país, con una duración promedio para cada una de ellas de aproximadamente 48 meses.

Agréguese a esto que hacia 1991, al percibirse en el mercado asegurador la inminente liquidación del Instituto Nacional de Reaseguros, las compañías que cubrían el riesgo de accidentes de trabajo dejaron de operar ese ramo, obligando a los empleadores a afrontar las consecuencias de dichas contingencias, lo que produjo inevitablemente la caída en estado de insolvencia de un fuerte número de empresas, acompañada por una enorme cantidad de aseguradoras que fueron liquidadas a partir de esa época.

Para tener una idea aproximada de la situación se puede afirmar que el costo empresario vinculado a los accidentes y enfermedades de origen laboral estaba calculado en aproximadamente el 7% del total de salarios mensuales, y que de cada cien pesos que abonaba un empleador en un juicio de esa naturaleza, una vez deducidos los honorarios de los abogados del actor y demandado, de los peritos intervinientes y los gastos judiciales, el dependiente accionante recibía solamente treinta y cinco pesos.

II. Los fundamentos del cambio

La excesiva cantidad de accidentes y enfermedades de origen laboral, sumada al desborde de litigiosidad antes mencionado y a un generalizado incumplimiento de la normativa vigente en la materia, impulsaron las bases del acuerdo entre los diversos sectores del trabajo, lo que dio origen en 1995 a la sanción de la ley 24557, conocida como Ley sobre Riesgos del Trabajo.

Los pilares fundamentales en los que se asentó este nuevo sistema fueron los siguientes:

- Integración al ámbito de la Seguridad Social, cuya implementación se tornó obligatoria tendiendo a la universalidad.
- Instalación de mecanismos de premios y castigos que impulsaran políticas de prevención de los riesgos laborales.
- Delegación estatal de funciones operativas de prevención y reparación hacia entidades privadas a cargo de esas gestiones (ART, Aseguradoras de Riesgos del Trabajo).
- Integralidad en materia de prestaciones, que cubriera la plena reparación

del daño sufrido por el trabajador, y que incluyera rehabilitación y recapacitación si el caso lo requiriera.

- Otorgamiento automático de las prestaciones al damnificado en función de sus necesidades, sin tomar en cuenta la relación entre su costo y el aporte del trabajador.

- Incorporación al proceso recaudatorio único de los demás subsistemas de seguridad social, como el previsional, el de asignaciones familiares y el de obras sociales, e integración a las bases informáticas en funcionamiento.

- Creación de un listado, con el máximo rigor científico, de agentes de enfermedades profesionales, cerrado pero de los más amplios a nivel mundial y con revisión periódica, que otorgara certeza al reclamo del trabajador afectado.

- Eliminación de la facultad legal de opción a demandar la reparación integral del daño laboral por la vía del derecho común, y establecimiento de un régimen específico tarifado, con mecanismos de cálculo indemnizatorio y topes máximos.

- Instalación de un costo competitivo y predecible del seguro para los empleadores, ajustado a las características de su actividad laboral y a las condiciones ambientales de seguridad.

- Formación de órganos técnico-administrativos (Comisiones Médicas Laborales), dotadas de procedimientos ágiles para abocarse a la resolución de eventuales discrepancias surgidas de la aplicación del nuevo sistema.

- Elaboración de registros estadísticos confiables sobre la siniestralidad laboral del país, inexistentes hasta la sanción de la Ley sobre Riesgos del Trabajo.

- Control de la solvencia económica y financiera de las ART por parte de la ya existente Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), y fiscalización de la gestión que dichos entes desarrollan con sus afiliados por parte de un nuevo órgano de control, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT).

- Sustitución, por parte de la SRT, de las funciones de la ex-Dirección Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, en materia de control del cumplimiento de las normas vigentes sobre higiene y seguridad en los establecimientos laborales.

- Creación del Fondo de Garantía y el Fondo de Reserva, con el objeto de garantizar el cumplimiento de las prestaciones debidas, en caso de insolvencia de empleadores o liquidación de aseguradoras.

III. Los resultados a tres años de su vigencia

Desde julio de 1996 en que entró en vigencia la ley 24557 y transcurridos ya más de tres años, estamos en condiciones de realizar una evaluación inicial de las consecuencias operadas a partir de la implementación de esta norma legal.

Al iniciarse el sistema, el número de trabajadores cubiertos ascendía a 3.700.000, y actualmente se llegó a los 4.900.000; en cuanto a los empleadores afiliados, de 344.000 iniciales se ha crecido a los 420.000 actuales.

De las 44 aseguradoras que participaron del comienzo del sistema, a la fecha continúan operando en el mercado 29 de ellas, de las que 10 ART cubren apenas el 2% de la población asegurada, mientras que otras 7 concentran el 70%.

La tasa alícuota promedio del sistema, que se había estimado previamente en el 3% de los montos salariales, se ha mantenido muy alejada de esa proyección, en un rango que fluctúa entre el 1,2 y el 1,5%, producto de la fuerte competencia de las ART en procura de afiliar el mayor número de empleadores posible, de lo que derivó una recaudación del sistema para el último año de aproximadamente 600 millones de dólares.

La administración de las prestaciones por parte de las ART que, tanto dinerarias como en especie, se ha venido desarrollando con absoluta normalidad registra un escaso porcentaje de reclamos derivados de la insatisfacción de los usuarios comparativamente con el total de prestaciones que se llevan brindadas, no obstante lo cual se aspira a un progresivo mejoramiento de su calidad.

Los registros estadísticos implementados por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), órgano de contralor estatal creado por la ley 24557, han permitido, luego de tres años, acumular información suficiente sobre la siniestralidad de las empresas para comenzar a elaborar políticas gubernamentales tanto en materia de prevención de riesgos laborales en actividades específicas, como de inspección focalizada en establecimientos laborales con alto índice de siniestros.

La desmesurada litigiosidad que caracterizaba al régimen anterior fue sustituida por procedimientos administrativos en los que las divergencias referidas al carácter laboral de un accidente o enfermedad, el origen de ésta última en un agente del listado, o las discrepancias respecto del porcentaje de incapacidad derivado de aquéllos, son resueltas por comisiones integradas por médicos especializados en la materia; se faculta, sin embargo, a solicitar la revisión ante la autoridad administrativa superior en caso de disconformidad con lo resuelto, y aun a la apelación en sede judicial, situación ésta que apenas alcanza a un ínfimo porcentaje de los trámites iniciados ante las Comisiones Médicas.

Tal vez el tema más delicado por abordar sea el referido a la prevención. No faltará quien haya supuesto que el dictado de la norma iba a provocar mágicamente un rotundo cambio en la situación generada a través de casi un siglo de desatención en esta materia. Lamentablemente no fue así y hasta podría adelantarse que era inevitable: el mecanismo de premio y castigo a ser aplicado por la aseguradora a su empleador afiliado quedó postergado por la necesidad de incorporar cartera de clientes en esta primera etapa del sistema; la falta de incentivos económicos convirtió en meros enunciados los planes de mejoramiento acordados para que en 24 meses las empresas adecuaran sus instalaciones a la normativa vigente en higiene y seguridad laboral; el procedimiento sancionatorio en caso de incumplimientos del empleador en la materia resultaba contraproducente por su falta de rigor; y la fiscalización a cargo de los órganos estatales, afectada por limitaciones presupuestarias, resultó insuficiente.

No obstante, deben destacarse varios hechos positivos: por primera vez en la Argentina el tema de la prevención de los riesgos laborales tomó estado público, con lo que se inició un lento pero sostenido camino hacia la concientización sobre el tema de todos los sectores vinculados al trabajo. La confección de estadísticas sobre siniestralidad han permitido verificar, en los primeros tres años, cierta inestabilidad en los índices de incidencia (número de trabajadores expuestos sobre cantidad de accidentes), incluso con una apreciable baja durante el segundo año. La identificación de empresas con alto nivel siniestral ha permitido que las ART, obligadas a asesorar a sus afiliadas en materia de higiene y seguridad laboral, intensificaran sus esfuerzos de prevención en esos establecimientos, concentradores del mayor porcentaje de accidentes. La investigación sobre los siniestros laborales permite recopilar información de suma utilidad para el estudio de medidas preventivas que impidan su reiteración. Y hasta la especialización en higiene y seguridad en el trabajo es requerida por un número inusual de profesionales, en la convicción de que en un futuro próximo habrá de solicitarse el concurso de ellos en múltiples actividades preventivas.

IV. Los diversos proyectos de reforma

Si bien nos encontramos aún en el proceso de instalación del sistema, desde 1998 un gran número de iniciativas, provenientes tanto del Poder Legislativo como del propio Poder Ejecutivo, apuntan a producir reformas a la ley 24557, algunas de tal magnitud que provocarían incluso su ruptura y reemplazo por otro sistema.

Hasta el propio Poder Judicial, en cuyos juzgados del fuero laboral tramitan numerosos juicios que reclaman la inconstitucionalidad de varios artículos de la ley 24557, ha dictado sentencias contrarias al régimen vigente, aunque está pendiente la resolución del máximo tribunal sobre tan delicada cuestión.

Lo cierto es que estamos frente a temas de alto significado para los usuarios del sistema, como el cobro de la indemnización en forma de renta o al contado en caso de incapacidades superiores al 50% o muerte del trabajador, un mecanismo de cálculo más favorable sobre el ingreso para determinar el importe indemnizatorio, el derecho de sus padres a percibir la indemnización por el fallecimiento del trabajador soltero, la incorporación de enfermedades laborales no reconocidas en el actual listado y, sin duda la cuestión más controvertida entre los sectores involucrados, la apertura de la vía del derecho común para determinadas acciones resarcitorias, por mencionar algunos de los aspectos más trascendentes.

Estos aspectos son hoy objeto del debate de los especialistas, mientras los mayores interesados, las víctimas actuales o potenciales de estas contingencias laborales, aguardan que el resultado final se traduzca en nuevas normativas que redunden en el mejoramiento del sistema vigente y no en su desnaturalización y consecuente destrucción.