

# **El gobierno de la relación trabajo-salud en perspectiva histórica. Sobre las condiciones de posibilidad para la sanción de la Ley de Accidentes y Enfermedades del Trabajo N° 9688 (1890-1915)**

**Victoria Haidar.\***

## **I. Introducción: sobre la problematización de la relación trabajo-salud y sus respuestas históricas**

El objetivo de esta presentación es reflexionar con Uds. en torno de las “condiciones de posibilidad” (Foucault, 2002a) para la emergencia, a comienzos del siglo XX, del primer régimen de protección contra los accidentes y enfermedades del trabajo<sup>1</sup>. Fue a partir de la articulación de una serie de miradas expertas, instituciones, tecnologías y estrategias impulsadas por diferentes fuerzas sociales que, entre 1890 y 1915 se constituyó en la Argentina un programa para gobernar la relación trabajo asalariado-salud<sup>2</sup>. Ese programa “cristalizó” con la sanción de la Ley N°9688 en 1915, que estuvo vigente en el país durante casi todo el siglo XX, pero fue mucho más extenso que ella: para calibrar su “espesura”, caber señalar que, entre la presentación del primer proyecto (1902) y la sanción de esa Ley (1915) pasaron trece años durante los cuales se desarrollarían diversas prácticas y discursos relativos todos, a la salud y la seguridad de la población asalariada<sup>3</sup>.

De las múltiples perspectivas desde la que puede abordarse, en ocasión del Bicentenario, la institución de aquel régimen de gobierno de la relación trabajo-salud, nos interesa detenernos sobre cuatro cuestiones:

- 1) Las estrategias que impulsaron a la elite intelectual y política a problematizar, al interior de un escenario liberal-conservador, la cuestión del gobierno de la relación trabajo-salud; crear**

---

\* Magister en Sociología y Ciencia Política (Flacso), docente-investigadora (Universidad Nacional del Litoral), Becaria Doctoral de CONICET.

<sup>1</sup> Esto no significa que con anterioridad a ese lapso que los historiadores circunscriben entre 1890 y 1916, conocido comúnmente como “liberal-conservador” o, según la fórmula de Zimmerman (1995), “liberal-reformista”, las experiencias de salud y enfermedad vinculadas con el trabajo no hayan sido gobernadas. Pero las estrategias que se desarrollaron durante ese período fueron lo suficientemente extensas y precisas como para emplazar, allí el momento de organización de un “régimen” de gobierno para los accidentes y enfermedades del trabajo. Esas estrategias contaron con una programación; articularon muchas fuerzas sociales -incluyendo autoridades del espectro liberal y socialista-; incluyeron maneras de pensar y actuar novedosas y, finalmente, cristalizaron en el derecho y las instituciones del Estado.

<sup>2</sup> Para elucidar ese programa nos servimos de un archivo compuesto por diversas fuentes: Todos los proyectos de leyes de accidentes de trabajo; debates parlamentarios; boletines del Departamento Nacional de Trabajo; Anales del Departamento Nacional de Higiene; las investigaciones producidas por J. Bialek Massé; P. Storni y A. Bunge a la manera de antecedentes del Proyecto de Legislación Laboral de Joaquín V. González; la investigación desarrollada por J. Alsina por encargo del Ministerio de Agricultura y diversos artículos relativos a la cuestión social, publicados entre 1890 y 1915. Para un detalle del tratamiento de esas fuentes Vid. Haidar, 2008a.

<sup>3</sup> Entre 1890 y 1915 se presentaron nueve proyectos de ley, suscriptos por: los diputados Avellaneda y Roldán (1902); el ministro del interior de Roca, Joaquín V. González (1904); el de la Unión Industrial Argentina (1906); el diputado A. Palacios (1907); Adrián Escobar (1910); el PEN (1910); los diputados A. Palacios, Justo y Laurencena (1912); los diputados del Valle, Araya y otros (1912). Finalmente el proyecto del diputado A. Bas, presentado en 1914, se convertiría en la Ley N° 9688.

instituciones estatales especialmente dedicadas a atender la problemática del trabajo y la higiene social (así, el Departamento Nacional de Trabajo, creado en 1907 y el Departamento Nacional de Higiene, que funcionaba desde 1880 pero fue re-estructurado en 1905 y 1911), etcétera. Al referirnos a las “estrategias”, estamos incluyendo como dominio para el análisis un problema sociológico, aquel de la trama de relaciones sociales (cooperativas y de confrontación) en cuyo marco se constituyó un programa para el gobierno de los accidentes y enfermedades del trabajo.

- 2) Las formas de pensar o “racionalidades” que inspiraron tanto la Ley N° 9688 como, con anterioridad a ella, la formulación otras propuestas alternativas que nunca llegaron a concretarse (así, por ejemplo, el proyecto de “seguro social” diseñado por el socialista Augusto Bunge) y el desarrollo de diferentes prácticas de gobierno de la relación trabajo-salud (inspecciones; contratación de seguros; organización de cajas de fábricas; investigaciones sobre las condiciones de vida de las clases obreras, etcétera).
- 3) Las diversas tecnologías que se encontraban disponibles para gobernar la relación trabajo-salud (el seguro; las estadísticas sobre accidentes y enfermedades; las mediciones antropométricas de los trabajadores; las inspecciones etcétera) y que fueron movilizadas por diferentes actores (intelectuales; empleadores; aseguradoras, etcétera) con propósitos específicos.
- 4) Los modos de subjetivación y las objetivaciones del trabajador asalariado que emergían de la problematización de la salud y la seguridad. Nos interesa rastrear las prácticas y las reflexiones a través de las cuales se constituyó el sujeto trabajador, en relación a un conjunto específico de interrogantes: ¿qué hacer con los trabajadores que pierden su capacidad de ganancia como consecuencia de un accidente laboral? ¿Cómo regular el hecho de que la actividad industrial lesione, en su propio despliegue, la fuerza de trabajo que emplea? (Haidar, 2008b).

De la articulación entre estas cuatro dimensiones (estrategias, racionalidades, tecnologías y modos de subjetivación) resulta una forma específica de pensar el régimen de gobierno de los accidentes y enfermedades que se instaló entre 1890 y 1915 (y cualquier otro), como un dispositivo que conecta una dimensión “macro”, del orden de la política (así, por ejemplo ¿cómo regular los procesos de la población asalariada sin afectar aquellos del capitalismo?) y otra “micro”, propia de una dimensión ética (¿de qué manera alinear el “carácter” de los trabajadores; sus “formas de ser” y “hábitos” con la realización de aquellos objetivos políticos?).

Tanto la selección de esas dimensiones teóricas como el abordaje histórico que proponemos, presuponen una decisión metodológica. Todos los que participamos de estas Jornadas estamos interpelados por la actualidad de la “salud de los trabajadores” y a todos nos preocupan los “problemas del presente”. Esos problemas pueden tener una enunciación pragmática y técnica: ¿Cómo hacer para que, en nuestros lugares de trabajo, se prevengan las enfermedades y accidentes? ¿De qué manera lograr que las múltiples enfermedades vinculadas con el trabajo se “visibilicen”? ¿Cómo implicar a los trabajadores en el gobierno de los asuntos de la salud y la seguridad?, etcétera.

Pero, asimismo, nos conectan directamente con debates cuyas aristas son político-filosóficas; esto es, debates que involucran un conjunto de decisiones normativas, respecto de los cuales pueden existir (y construirse) algunos consensos pero cuya resolución depende, en gran medida, de las

peripeccias de las relaciones de fuerza; de los diferentes proyectos de gobierno que atraviesan nuestra sociedad y las resistencias con que esos proyectos se encuentren.

Sin pretensión de exhaustividad, aquellos interrogantes “prácticos” son los últimos eslabones, o las expresiones más tangibles, de otros dilemas con los que debemos confrontarnos cada vez que deseemos repensar el gobierno de la relación trabajo-salud: ¿Cómo compatibilizar la protección de la salud de los trabajadores con las exigencias actuales de productividad del trabajo y la competitividad? ¿De qué manera y hasta dónde corto-circuitar los diferentes mecanismos de “mercantilización” de la salud laboral? ¿Cómo hacer para recrear, recomponer, reforzar o reinventar, según los casos, el “lazo social”, luego de 15 años de funcionamiento de un Sistema de protección contra los riesgos laborales que, paradójicamente, se estableció, entre otros fines, con el objetivo de reducir los costos laborales?

En fin, si lo que en materia de salud de los trabajadores, aparece como “practicable” o “impracticable” depende de la forma como resolvemos esos interrogantes, entonces: a) La cuestión de las formas de pensar y de intervenir sobre la relación trabajo-salud es directamente pertinente, porque estructuran el horizonte de lo posible. b) La indagación en perspectiva histórica constituye un recurso eficaz para desestabilizar y desnaturalizar el presente, porque permite re-constituir los lazos entre los diversos componentes desconyunturados (Vásquez García, 2005) del régimen (actual) de gobierno de la salud y seguridad laboral y las series históricas de las cuales provienen. La historia adquiere, así, un valor estratégico, en tanto contribuye a desmontar lecturas que pretenden encontrar en el presente un “sentido único” o una “única lógica”.

Explicitados los presupuestos metodológicos de este trabajo, corresponde preguntarse, entonces, cómo se respondió, entre fines del siglo XIX y principios del XX en la Argentina, a los problemas de la enfermedad causada por el trabajo. Sabemos, ya, que la Ley N° 9688 constituyó el emergente de un “programa de gobierno” de los accidentes y enfermedades del trabajo, es decir, de un conjunto de formulaciones, designios, objetivos deseables y posibles de realizar, perseguidos por diversas fuerzas sociales, e inspirados en un conjunto de racionalidades y tecnologías de gobierno<sup>4</sup>. Desglosemos, entonces, los componentes de ese programa.

## **II. Las estrategias polivalentes para el gobierno de los accidentes y enfermedades**

Inicialmente, es preciso situarnos en el contexto en el que comienza a gestarse ese programa. Hacia fines del siglo XIX comenzaron a experimentarse en el país las primeras manifestaciones de la “cuestión social” (Castel, 1997; Suriano, 2000): problemas habitacionales y sanitarios en las ciudades; pauperismo y, por supuesto, la movilización de la clase obrera. Desde una grilla sociológica, R. Castel señala que la cuestión social define la aporía fundamental en la que las sociedades experimentan el enigma de su cohesión.

Uno de los temas de la cuestión social que, hacia fines del siglo XIX, había activado la organización y la movilización de los trabajadores en la Argentina, eran las condiciones paupérrimas de labor, y los accidentes a los cuales estaban constantemente sometidos los obreros. Los reclamos del movimiento obrero adquirieron particular visibilidad ya desde los primeros años del siglo XX, en función del incremento de las huelgas, la acción del movimiento anarquista y la creación del partido socialista.

---

<sup>4</sup> Un programa designa, siempre, una “receta para una intervención transformadora” (Rose y Miller, 1992: 182).

En este sentido, el programa de gobierno que cristalizó con la sanción de la Ley N° 9688 en 1915, debe ser entendido, en parte, como la respuesta de la élite política e intelectual frente a la creciente agitación obrera. Uno de los objetivos estratégicos que inspiraron la vocación del Estado para regular la cuestión social, estuvo dado por la necesidad de conjurar la amenaza al orden social proveniente de los sectores más politizados del movimiento obrero y, más específicamente, del anarquismo. A partir del año 1902, en la representación de la elite dirigente, el conflicto social había adquirido caracteres peligrosos y violentos.

Uno de los momentos más relevantes de la problematización de los accidentes y enfermedades del trabajo, fue la intervención de una serie de expertos y hombres prácticos, a quienes el Presidente Roca y el ministro del Interior Joaquín V. González habían comisionado para efectuar una investigación referida a las condiciones de vida de los trabajadores, que sirviera como antecedente para el proyecto de Legislación Nacional del Trabajo (1904) elaborado por dicho ministro<sup>5</sup>.

Para un sector mayoritario de la elite, en el que se inscribe el proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín V. González (1904); las propuestas de auto-organización de los trabajadores con fines de previsión social de Juan Alsina (1905)<sup>6</sup> y, en cierta medida, el programa de seguro social de A. Bunge (1910)<sup>7</sup>, el problema de la desafiliación que encierra la cuestión social se entendía desde una lógica reactiva, de defensa social. Desde esta perspectiva, fracasadas las estrategias represivas ensayadas desde el Estado, el riesgo de la revolución debía conjurar a través de la prevención social.

Frente a esta elaboración del problema del orden social, existía, asimismo, otra formulación que atribuía a las leyes sociales un objetivo diferente: procurar la integración de las clases asalariadas a la República. Biale Massé<sup>8</sup>, los diputados radicales del Valle y Araya<sup>9</sup>, algunos intelectuales y, en algún sentido, también J. González y A. Bunge, entendían que la protección de los trabajadores frente a los accidentes y enfermedades contribuía a ampliar la ciudadanía y, así, a configurar la República.

Claro que la configuración de ese programa de gobierno de los accidentes y enfermedades del trabajo no respondió solamente a una lógica de “reacción” frente a la protesta del movimiento obrero. Entre los objetivos estratégicos que animaban las actuaciones del Estado, de diferentes autoridades políticas, expertos e intelectuales resulta fundamental considerar una serie de propósitos “biopolíticos” orientados a conservar y optimizar la vida y la salud de población obrera,

---

<sup>5</sup> En el marco de este proyecto fueron comisionados Pablo Storni, Juan Biale Massé, Augusto Bunge, Enrique del Valle Ibarlucea, Manuel Ugarte, José Ingenieros, Leopoldo Lugones, Carlos Malbrán y Armando Claros.

<sup>6</sup> En 1903 el Ministerio de Agricultura de la Nación le encargó a Juan Alsina realizar la primera investigación oficial sobre las condiciones de vida del obrero en el país.

<sup>7</sup> Augusto Bunge es un médico inscripto en el movimiento higienista que fue diputado socialista y se desempeñó, asimismo, como funcionario del Departamento Nacional de Higiene. En 1906 fue designado por el PEN para integrar la comisión de estudios sobre la cuestión social. En cumplimiento de esa designación se dedicó a estudiar entre 1907 y 1908 las intervenciones realizadas en Europa para enfrentar ese problema. Como resultado de ese viaje produjo una obra “Las conquistas de la Higiene social” (1910).

<sup>8</sup> Juan Biale Massé, médico y abogado catalán fue comisionado en el año 1904 para investigar la situación de las clases trabajadoras en el interior del país; como consecuencia de esta labor, Bialelet produjo el famoso “Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República” (1904a, 1904b y 1904 c).

<sup>9</sup> Este motivo está incluido dentro de los fundamentos del proyecto de legislación de los accidentes y enfermedades del trabajo que estos diputados radicales presentaron en 1912 ante el Congreso de la Nación.

regulando los procesos bio-sociales que la atraviesan (sus tasas de accidentabilidad y morbilidad laboral).

Era necesario encauzar los procesos de la población asalariada en mecanismos de seguridad, es decir, conservar y maximizar las fuerzas vitales de los trabajadores, para que “confabularan” con el funcionamiento del capitalismo y, por esa vía, con la realización de los objetivos de la razón de Estado: contar con una población trabajadora “sana y fuerte”, que permitiera aumentar la riqueza nacional y el poderío militar, posicionando de manera más ventajosa al Estado-Nación en la competencia internacional con otras naciones.

La formulación misma de esos objetivos, así como su realización, estuvo condicionada por las racionalidades y las tecnologías que, hacia fines del siglo XIX, estaban disponibles para pensar la relación trabajo-salud e intervenir sobre ella.

### **III. Las racionalidades de gobierno: El liberalismo interpelado desde la “sociedad” y la “biopolítica”**

La problematización de los accidentes y enfermedades del trabajo se produjo al interior de un **régimen liberal** que, desde fines del siglo XIX se vio interpelado en sus capacidades institucionales para proveer soluciones a los nuevos problemas sociales. El fracaso de la estrategia del “dejar hacer, dejar pasar” y de las intervenciones represivas para confrontar la cuestión social, condujo a las autoridades del Estado a implicarse, en alianza con toda una serie de intelectuales y expertos, en un trabajo de revisión y de renovación del método de gobierno liberal.

Entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX, la auto-reflexividad del régimen liberal se concentró en tres facetas diferentes cuyas lógicas y actores se solapaban. Una impugnación se dirigió al sustrato moral del liberalismo, denunciándose el estado de degradación que aquejaba a la clase política y a la sociedad en general. Otra, al núcleo duro del *laissez faire* y su traducción en el derecho. Y una tercera crítica arremetió contra las fugas del liberalismo hacia formas de gobierno autoritarias (Haidar, 2008a:32).

Entonces, un conjunto de reflexiones expertas y conocimientos prácticos se encontraban disponibles para “auxiliar” a las autoridades políticas y a los capitalistas que deseaban encauzar la cuestión social. Miradas, formas de hacer y reflexiones tan heterogéneas como la “higiene social”, la “psicofisiología del trabajo”, el “mutualismo”, la “doctrina de la solidaridad”, el “riesgo profesional”, etcétera, espesaron la problematización de la previsión ante los accidentes de trabajo, contribuyendo a restar opacidad a los “procesos de la sociedad”, como el trabajo, a los “procesos del mercado” y a los “procesos biológicos” de la población.

En términos generales, es posible distinguir dos vectores de pensamiento y acción a partir de los cuales se formularon críticas al liberalismo y se produjo su renovación. Tanto la crítica de las estrategias liberales como la invención de una nueva fórmula de gobierno con la cual confrontar la cuestión social, estuvieron dadas por el desarrollo y la mutua potenciación de: **1) “punto de vista social”** (Osborne y Rose, 1997; Dean, 1999; Donzelot, 2007) y **2) un conjunto de reflexiones y tecnologías biopolíticas** (Foucault, 1997; 2002).

**1)** Hacia fines del siglo XIX, “lo social” proporcionó una fórmula, un modelo para regular las relaciones sociales de forma tal de asegurar la vida los trabajadores pero sin destituir o estrangular

las libertades individuales. La constitución de ese punto de vista social reconoce dos puntos de partida: uno **a)** “práctico/técnico” y otro **b)** “doctrinario”.

**1.a)** La formación práctica y técnica del punto de vista social tuvo, a su vez, orígenes expertos y profanos. Un conjunto de informes marcadamente empíricos sobre las condiciones de trabajo y la vida de las clases obreras pusieron en locución la temática de la salud y la enfermedad en el medio laboral, en términos que excedían lo individual (Osborne y Rose, 1998). Las investigaciones marcadamente empíricas que realizaron, como antecedentes del Proyecto de Legislación Nacional del Trabajo, J. Bialek Massé (1904a, 1904b, 1904c) y P. Storni (1908, 1909)<sup>10</sup>, así como la investigación desarrollada por Alsina (1905) por encargo del Ministerio de Agricultura contribuyeron a demarcar unos colectivos (la “población obrera”; la “raza criolla”, la “clase obrera”); a circunscribir como dominio particular de intervención los “accidentes y enfermedades laborales” y a relevar las causas “sociales” que influían en su producción.

Asimismo, las prácticas jurisprudenciales objetivaron y socializaron la cuestión de los accidentes y enfermedades, introduciendo progresivamente en las sentencias la racionalidad social del “riesgo profesional”. El riesgo profesional constituía una nueva fórmula de juicio que objetivaba y desmoralizaba la responsabilidad de los empleadores por los daños derivados de los accidentes y enfermedades. Por su potencial “socializador”, el riesgo permitió pensar los accidentes y las enfermedades como fenómenos contingentes, dependientes de la decisión de los empleadores y calculables a escala poblacional.

Fue la idea de riesgo, asimismo, la que determinó la selección de las tecnologías de previsión por las que se inclinaron la mayoría de los intelectuales y expertos para regular los accidentes y enfermedades: la fórmula del seguro obligatorio y privado apoyada por el Departamento Nacional del Trabajo; las alternativas más sociales, como el proyecto de Bunge de instalar un sistema de seguro organizado por el Estado; hasta el seguro privado y voluntario que finalmente se impuso en la Ley.

La formación técnica/práctica del punto de vista social no solo provino de los expertos. Es preciso reconocer, además, unos orígenes legos o profanos: las prácticas de los empresarios que se aseguraron espontáneamente o que organizaron “cajas de fábrica” y las prácticas de los obreros que se auto-organizaron para la previsión de los riesgos laborales en asociaciones de socorros mutuos.

**1.b)** En cuanto a la formación “doctrinaria” de un punto de vista social, en ella se inscriben una serie de elaboraciones intelectuales enraizadas en diferentes campos disciplinarios (el derecho, la economía, el higienismo, la proto-sociología).

Para trascender el reparto liberal de responsabilidades y justificar la intervención del Estado, se apeló a la noción de “sociedad”. El derecho y el seguro hicieron posible la socialización. La problematización jurídica de las contingencias laborales y de diversos tópicos vinculados al trabajo asalariado (la jornada, la posibilidad de agremiación, la huelga, la higiene y seguridad, etcétera) condicionó la emergencia de una nueva rama del derecho, separada del tronco común del derecho

---

<sup>10</sup> Pablo Storni, desarrolló una investigación en torno a la situación de la industria y de las clases trabajadoras en la Ciudad de Buenos Aires; a partir de ella elaboró, asimismo, una tesis con la que obtuvo el título de Doctor en Jurisprudencia.

civil, la “legislación social”. Esta nueva disciplina, que contaba con representantes en los tribunales y en las universidades, estaba estrechamente asociada a la producción de conocimiento sobre el mundo del trabajo y al desarrollo de un “proto-discurso” sociológico y económico. Sus temas eran la “limitación de las libertades”, la “solidaridad”, el “seguro” y el “riesgo profesional”.

Otro de los operadores conceptuales que se movilizó para pensar la cuestión social fue la solidaridad. Profesores universitarios, políticos, juristas, etcétera, se ocuparon de incorporar y adaptar a las particularidades del ámbito nacional, algunas de las aristas de la discusión francesa de la Tercera República en torno de la teoría de la “solidaridad social” (Émile Durkheim, 1994) y la “función social” del derecho (León Duguit, 1920). Entre los juristas de la Universidad de Buenos Aires conocían esta teoría, e incluso el propio Duguit dictó una serie de conferencias en esa Universidad durante 1911. También el discurso de Bialek Massé (1904) estaba estriado por la noción de solidaridad que provenía de la *Rerum Novarum*, es decir, de la doctrina social de la Iglesia.

Los profesores de economía política de la Universidad de Buenos Aires (Ruiz Guiñazú, 1913; Martín y Herrera, 1898), conjugaron la solidaridad como una pieza más del enfoque de la “escuela nueva o positiva” que enseñaban y nombre de la cual defendían una “vía media” entre el liberalismo y el socialismo de Estado.

Por otra parte, el Museo Social Argentino<sup>11</sup>, en contra de los proyectos que proponían organizar la solidaridad “desde arriba”, a través de dispositivos de seguro social impulsado por el Estado (Bunge, 1910), promovía el desarrollo de lazos de solidaridad “desde abajo”. Comprometido en una campaña a favor de la mutualidad, se ocupó de registrar cuanta erupción asociativa aparecía en el ámbito nacional y de difundir la doctrina de Leopoldo Mabilleau. Las “sociedades de socorros mutuos” producían una gran atracción sobre intelectuales de diversas orientaciones, que se debatían cómo inscribirlas en el campo del derecho y de que forma articularlas con el Estado. Al igual que el dispositivo de responsabilidad por riesgo profesional y seguro, las mutualidades, formadas por obreros pero también por empresarios, seducían a los reformadores por la multiplicidad de efectos que eran capaces de producir. Constituidas como artefactos de auto-previsión, funcionaban, también, como instrumentos poderosos de “activación” de las energías de los sectores más deprimidos de la sociedad civil, movilizaban procesos de identificación, cumplían servicios de “higiene social” al filtrar las ideas proclives a la des-afiliación y para algunos, constituían una pieza fundamental de un modelo de democracia en el que la acción del Estado resulta mediada por los grupos sociales.<sup>12</sup>

Esos usos heterogéneos de la noción de solidaridad apuntaban, todos, al problema de la dosificación de la regulación, de la producción de un tejido social que no fuera ni demasiado compacto ni demasiado laxo (Donzelot, 2007).

**2)** Pero, asimismo, el otro vector que condicionó la organización del primer régimen de protección contra los accidentes y enfermedades del trabajo estuvo dado por el desarrollo de una serie de

---

<sup>11</sup> Un centro de estudios, compilación y divulgación de las teorías, las instituciones y las leyes producidos internacionalmente para confrontar la cuestión social, creado en 1911 espejando los propósitos y la organización del Museo Social de París.

<sup>12</sup> Vid. R. Wilmart, “El movimiento mutualista” en la sección “Tendencias sociales contemporáneas” del *Boletín del Museo Social*, N° 17, 144-156.

prácticas y perspectivas que pretendían regular los procesos biológicos de la población trabajadora. La discusión de ideas provenientes de la teoría de la degeneración y de las teorías eugenésicas, las preocupaciones de carácter fisiológico, la labor en general del movimiento higienista argentino para asegurar la conservar y maximizar las fuerzas vitales de la población obrera, constituyen esfuerzos representativos de una simbiosis moderna entre la política y la vida.

Con ello entramos en el dominio del biopoder, un poder que, explica Foucault (2002b:165), se ejerce positivamente sobre la vida procurando administrarla, aumentarla, multiplicarla; su función es la incitación, el reforzamiento, el control, el mejoramiento y la organización de las fuerzas que somete. Las intervenciones biopolíticas remiten a una serie de acontecimientos posibles considerados en su duración, es decir, a una aleatoriedad y a una temporalidad que están inscriptas en un espacio. Entre esos acontecimientos se anotan los nacimientos, las muertes, las enfermedades y, por supuestos, los accidentes y enfermedades del trabajo.

Inscripto en el movimiento higienista, Augusto Bunge fue uno de los especialistas que más contribuyó a hacer pensable la cuestión de los accidentes y enfermedades laborales como una intervención de higiene social. El interés social en “sanear” a las multitudes se explicaba por el aporte que la población obrera producía en varios niveles de la reproducción y la evolución de la nación en su conjunto. Preocupado por la cuestión del “saneamiento social”, Bunge defendió la restricción de los intereses privados para defender la “salud pública” y se inclinó por el modelo del “seguro social” organizado por el Estado, como forma óptima para regular los riesgos sociales; desarmar los conflictos entre capital y trabajo; cauterizar las amenazas revolucionarias; ejercer el control político sobre la clase obrera y elevarla moralmente (Haidar, 2008a:171).

#### **IV. Las tecnologías: sobre la configuración de los dominios de intervención**

La demarcación de los accidentes y enfermedades como un dominio específico de intervención, atravesado por sus propias regularidades y diferente a otros fenómenos y la construcción de la población asalariado en tanto colectivo que portaba sus propios procesos, dependieron, en gran medida, de la movilización de un conjunto de tecnologías: encuestas; estadísticas; procedimientos de observación, etcétera. Gracias a estas técnicas empíricas que diversas autoridades pusieron en movimiento, se consiguió generar una nueva espacialización social del trabajo. Esos procedimientos permitieron cartografiar el espacio de las fábricas, los talleres, las asociaciones de obreros, etcétera para, a partir de allí, generar propuestas.

Muñido de instrumentos que le permitían “medir” clínicamente la fuerza de trabajo de diferentes hombres; en ocasiones entrevistando a empleadores y trabajadores u observando los procesos de trabajo en el terreno, Bialec consiguió visibilizar los lugares de trabajo; caracterizar las condiciones y el medio ambiente de diferentes actividades y regiones geográficas y conocer la opinión de los empleadores y los trabajadores.

A J. Alsina también le interesaba conocer la situación de los trabajadores del país y, fundamentalmente el grado de desarrollo de la previsión social entre los obreros. Para ello, decidió encuestar a algunos jefes de establecimientos industriales y obreros y documentar la relación laboral recopilando “planillas de salarios”, datos sobre la jornada; además de analizar los estatutos de los círculos obreros católicos.

En los últimos meses del año 1902, Storni repartió entre los 8.818 propietarios de los establecimientos industriales un cuestionario que contenía una serie de preguntas referidas a la organización de la unidad productiva, y diversos aspectos de la relación laboral. Los datos emanados de la encuesta se cuantificaron, obteniéndose grandes números ordenados por grupos de industria; grandes números en relación a la totalidad de la población obrera; promedios en relación a la jornada laboral; una escala de salarios máximos y mínimos por grupos de industrias y finalmente, la comparación de dichas cifras con las del censo nacional de 1805. Además de esta encuesta construida por los empresarios, Storni distribuyó otra entre los diversos gremios profesionales organizados en la ciudad de Buenos Aires, que se dirigía a relevar la opinión de los gremios obreros respecto de diversas cuestiones: forma del contrato de trabajo, seguros, higiene, trabajo de mujeres y niños, asociaciones obreras, etcétera. Con estos instrumentos, Storni, sin ser un sociólogo, procedió a encuestar, cuantificar, construir cuadro y compara las cifras referidas a los tópicos de las relaciones laborales que obtuvo de la encuesta industrial con las cifras que obtuvo de la encuesta obrera.

Desde el ámbito del Estado, el Departamento Nacional de Trabajo, creado en 1907, funcionó como un centro de cálculo, orientado a producir estadísticas sobre diferentes aspectos del trabajo, entre los que se incluyó la cuestión de los accidentes y enfermedades. Al establecerse frecuencias y generalizaciones por gremio profesional y tipo de lesiones, las enfermedades y muertes dejaron de ser un asunto personal o un conflicto entre dos individuos, para enfocarse desde un punto de vista social. Para producir las cifras, el DNT recurrió a los números que les proveían las Compañías de Seguro, lo cual daba cuenta de la preexistencia del seguro, al menos en la ciudad de Buenos Aires.

También desde el DNH se movilizaron un arsenal de tecnologías de gobierno que reconocían múltiples propósitos: la prevención de los accidentes y enfermedades; la moralización del obrero y el establecimiento de condiciones para la implantación de un sistema de seguro social. Al igual que el DNT el de Higiene funcionó como un centro de cálculo. Las cifras se obtenían a partir de la generalización de la información recabada por los médicos y los ingenieros del Departamento durante las inspecciones que se efectuaban en los talleres y usinas de la Ciudad de Buenos Aires. Al organizarse en 1911, una sección de "Higiene Social" se diagramaron tres tipos de inspecciones diferentes: una primera "inspección del trabajo apuntaba a controlar la higiene en los métodos de producción, las instalaciones y las condiciones de seguridad de los establecimientos; otra, a controlar las condiciones de la ocupación y una tercera forma de inspección "médica" se dirigía al relevamiento de las enfermedades profesionales.

Además, como una de las líneas de actuación del Departamento, según los propósitos que le imprimía A. Bunge, consistía en impulsar el "seguro social", en el año 1910 desde el DNH se desarrolló una encuesta con la finalidad de relevar el estado de las mutualidades en la ciudad de Buenos Aires, cuya información posteriormente nutriría el proyecto de seguro social presentado por el propio Bunge en el Parlamento.

Por otra parte, es preciso considerar la multiplicidad de tecnologías de previsión que se encuentran disponibles para gobernar la cuestión de los accidentes y enfermedades laborales, cada una con algún grado de arraigo en el contexto nacional: existían prácticas "espontáneas" de seguro comercial; cajas de fábrica y sociedades de socorros mutuos.

Entre todas esas posibilidades disponibles, los legisladores de 1915 se inclinaron por el “seguro voluntario”, consagrando, a través de la Ley N° 9688, un sistema de responsabilidad patronal objetiva, con seguro “facultativo” y gestionado por actores privados. Sin bien la Ley establecía la posibilidad de que el seguro fuese brindado por asociaciones patronales sin fines de lucro, entre los argumentos que la elite liberal movilizó para persuadir a la opinión pública respecto de la conveniencia de la ley, consistía, se remarcó la preexistencia de prácticas de seguro “espontáneas” entre los empresarios, largamente abonada por los funcionarios del Estado a partir de las estadísticas que las propias compañías de seguros les proveían.

El seguro no es más que una tecnología de previsión, basado sobre la idea de riesgo, las diferencias que se suscitaron en torno a qué forma institucional imprimírsele en la regulación de los riesgos del trabajo, deben entenderse en el contexto más amplio del conflicto entre diversos programas políticos. Una de las posibilidades históricas que se defendió fue la del seguro obligatorio, incluida en seis proyectos (el del diputado socialista A. Palacios; el del DNT, el de los diputados socialistas Palacios, Justo y Laurencena, el de la UIA y el de los diputados radicales Araya y del Valle). Esta posición, a pesar de ser mayoritaria en los proyectos de Ley fue marginada frente a la opción por el seguro voluntario, que sería finalmente incorporada al texto de la Ley N° 9688. El rechazo al sistema de la obligatoriedad fue la forma bajo la que se articuló la “objeción liberal” a una forma de gobierno social. Así, en la Argentina, los primeros desarrollos del seguro fueron programados por los liberales como instituciones necesarias para la práctica misma de la responsabilidad, que no podía ser efectivizada si los empleadores no resultaban solventes. La opción por el seguro voluntario y comercial, reposaba sobre varios pilares. En una línea coherente con la importancia que los liberales le otorgaban a la previsión individual, el mismo debía ser libre y voluntario y de acuerdo a los principios de igualdad y justicia, la prima debía ser proporcional al riesgo.

Pero también, otros programas se inclinaban por tecnologías de previsión que movilizaban las energías de los propios trabajadores. Augusto Bunge, desarrolló, como antes señalábamos, una encuesta con la finalidad impulsar el subsidio estatal a las “auténticas mutualidades” porque entendía que estas preparaban el camino para la implantación del dispositivo que prefería para conjurar los males de la cuestión social: el colosal proyecto del seguro social nacional<sup>13</sup>.

Por su parte, el Museo Social Argentino, desarrolló una decidida campaña a favor de las mutualidades, con la finalidad de instruir al pueblo respecto de conveniencia de auto-organizarse. De hecho, ya en los objetivos de sus fundadores, se contemplaba ese propósito de “restauración moral” de los trabajadores (Haidar, 2009).

## **V. La construcción de la identidad obrera: entre la tutela y la ciudadanía**

En primer lugar, es necesario señalar que las iniciativas del Estado y de la elite política e intelectual frente a la clase obrera no fueron homogéneas. Los proyectos relativos a la política social, como el de accidentes y enfermedades del trabajo, estaban dirigidos únicamente a una zona de la población obrera, a los trabajadores que prestaban su labor en forma “noble y pacífica” (mensaje

---

<sup>13</sup> En 1906 Bunge fue designado por el entonces presidente Justo A. Roca y el ministro del interior Joaquín V. González, para integrar la comisión de estudios sobre la cuestión social. En cumplimiento con esta designación, entre 1907 y 1908, registró las intervenciones realizadas en Europa para atender a la cuestión obrera, produciendo como resultado de ese viaje una obra, “Las conquistas de la Higiene Social” (1910/1911).

presidencial, Boletín DNT N° 13), a los “trabajadores laboriosos” (Bunge, 1910). En cambio para la población obrera “inactiva y malsana” (proyecto de Legislación Nacional del Trabajo de González, DSDip., 1904, t.I, pág. 69), las intervenciones eran de naturaleza represiva.

Circunscribiéndonos al campo de las iniciativas preventivas, los discursos y prácticas que problematizaron la cuestión de la enfermedad y de las incapacidades generadas por el trabajo, revistieron, también, la pretensión de influir sobre la forma de ser de los obreros. En este sentido, se indujeron determinados estilos de vida y activaron procesos de subjetivación.

Inicialmente, es posible distinguir una objetivación común a toda la elite, según la cual el obrero era un ser “privado” de las virtudes que caracterizan la figura liberal del sujeto: la previsión, el ahorro, el auto-control, la independencia. Sobre ese diagnóstico común, corresponde identificar una serie de “desviaciones” respecto del modelo liberal del individuo “libre y motivado”, emergentes de las otras racionalidades que concurren, junto al liberalismo, a gobernar la relación trabajo salud. Esas desviaciones asumieron tres formas:

- a) Una forma moral: Un conjunto de técnicas orientadas a producir trabajadores responsables, frugales, capaces de auto-control, apelaron, en nombre de esos ideales, a ejercicios de lo que M. Valverde (1996), llamó un “despotismo del yo sobre el yo”: impulsaban a los obreros a inhibir algunos de sus deseos para desterrar así hábitos malsanos (de manera representativa, el alcoholismo) y reemplazarlos por otros saludables. Asimismo, la combinación de una concepción “minorizante” del obrero, conjuntamente con razones de defensa social (evitar la caída de los obreros en la indigencia y así el ejercicio de la asistencia pública), justificó la sujeción del trabajador incapacitado o de sus herederos a un régimen de tutela, que destituía su libertad para administrar las indemnizaciones que le correspondía y la reemplazaba por el control por parte de una agencia del Estado, la “Caja de Accidentes”, que dosificaba la percepción de dinero, a partir de la idea de que los obreros eran incapaces de manejar grandes sumas de dinero. También en clave moral, pero ya no autoritaria, otros actores (Museo Social Argentino) confiaron en que las sociedades de socorros mutuos actuarían como mecanismos de subjetivación, enseñando a los obreros a comportarse de manera previsor.
- b) Una forma social: La problematización de los accidentes y enfermedades desde un punto de vista social (sostenida, entre otros, por A. Bunge, J. Bialek Masse, A. Palacios y el Departamento Nacional de Trabajo), permitió destituir la ficción del individuo “libre, motivado e igual”; presentando esas contingencias como consecuencia de “leyes de la mecánica”, del acostumbramiento psicológico al peligro, o de factores sociales (los bajos salarios; la dependencia de los trabajadores respecto del empleador, etcétera). El medio laboral dejó de ser un espacio neutro en el que las voluntades fluían libremente, para pensarse en términos de un conjunto de condiciones y factores capaces de interceptar y/o disminuir e incluso determinar la eficacia de esas voluntades. Así, el diputado socialista A. Palacios (1900) se ocupó en varias intervenciones de impugnar la presuposición liberal de “una voluntad libre y soberana”, para reemplazarla por una visión corregida científicamente según la cual la subjetividad obrera estaba determinada por leyes biológicas y sociales. Un repertorio empíricamente contrastable de factores medio-ambientales conseguía explicar la enfermedad del taller (Haidar, 2008b).
- c) Una forma jurídica: La idea de “riesgo profesional” se alojó antes que en la Ley, en la jurisprudencia, que progresivamente fue cuestionando la concepción del trabajador como

un sujeto “libre e igual” al empleador y reconociendo su situación de dependencia. A partir de 1905, algunos fallos comenzaron a reconocer a los trabajadores una nueva “acreencia de seguridad” frente a los empleadores, con fundamento en el lucro. La imposición, ya en los primeros años del siglo XX de obligaciones de seguridad a los empleadores importó la identificación del trabajador como un sujeto de (nuevos) derechos. Esta jurisprudencia, los proyectos de legislación de accidentes y enfermedades presentados entre 1890 y 1915 y, finalmente, la Ley N° 9688, al reconocer al trabajador derechos exigibles frente a su empleador y frente al Estado, activaron un proceso de subjetivación del trabajador en tanto “ciudadano social”. Uno de los reformistas que más intensamente pensaba a los trabajadores como ciudadanos fue Bialek Massé, para quién la estrategia de otorgamiento de derechos era una condición para su participación efectiva en la sociedad civil (Palermo, 2004).

En fin, la preocupación de la elite por el carácter del trabajador desbordó el molde del sujeto liberal para ser construido en la intersección entre consideraciones morales (la incapacidad para manejar sumas de dinero, su propensión al alcohol, su imprevisión), sociales (la recodificación de la política de previsión como una problemática del “medio”) y políticas (la atribución de los efectos jurídicos al poder que ejercía el empleador sobre el trabajador y la ampliación de la República a través del reconocimiento de derechos a los trabajadores), cada una de las cuales involucró algún grado de dislocación, destitución o excepción respecto de aquel modelo.

## **VI. Ensamblajes: una lógica de transacción**

La regulación que se estableció en 1915 a partir de la articulación entre esas estrategias, racionalidades, tecnologías y modos de subjetivación, atribuía al empleador la obligación de reparar los daños sufridos por los trabajadores con fundamento en un factor objetivo, el “riesgo profesional”; fijaba indemnizaciones tarifadas; establecía un mecanismo administrativo para la efectivizar la reparación; autorizaba a los trabajadores a optar, en lugar del régimen especial, por reclamar en los tribunales una compensación integral con fundamento en las normas del derecho civil; contemplaba la posibilidad de aseguramiento voluntario en compañías privadas y organizaba un “fondo de garantía” en caso de insolvencia de los empleadores.

En términos generales, la Ley de Accidentes y Enfermedades del Trabajo N°9688 constituyó una expresión transaccional y pragmática de la solidaridad. Reconoció a los trabajadores el derecho a ser compensados por los daños sufridos con independencia de la culpa del patrón, pero ese resarcimiento sólo cubría los perjuicios materiales y se encontraba tarifado. Además, la protección se mantuvo en el ámbito de la “responsabilidad”, previéndose el seguro pero sólo con carácter voluntario.

Se prefirió una fórmula “transaccional” que presuponía el juego de una serie de relaciones de interdependencia. Se admitió la internalización de los costos de las contingencias porque se creía que el empresario estaba en condiciones de trasladarlos a los precios, con lo que esa carga financiera luego se dispersaba entre los consumidores. Luego, la organización de un régimen especial para la reparación de las contingencias laborales se fundamentó en varios propósitos que hacían a la defensa de la sociedad contra los riesgos de sedición, de mendicidad y de degeneración.

Como antes explicamos, la sanción de la Ley de Accidentes y Enfermedades del Trabajo dependió del establecimiento de una fisura, de la producción de una grieta, al interior del régimen liberal-conservador; de la emergencia de un nuevo espacio “social” de reflexión e intervención, que se nutrió de un conjunto vasto de prácticas y formas novedosas de pensamiento, elaborados en circuitos políticos, intelectuales y, asimismo, al interior del movimiento obrero. La configuración de ese nuevo punto de vista social, cambió la mirada que hasta entonces diferentes autoridades proyectaban sobre los talleres y fábricas y exigió toda una revisión del método de gobierno liberal y de las diferentes estrategias a las cuales el Estado había recurrido para afrontar la cuestión social.

Pero si bien la revisión del liberalismo y, con ella, la emergencia de un nuevo régimen de gobierno para la relación trabajo-salud, estuvo condicionado por el desarrollo de unas racionalidades y tecnologías “sociales” y “biopolíticas”, la elite política se cuidó de introducir en el texto de la Ley de Accidentes una serie de cauciones orientadas a contener la vocación maximalista de la biopolítica y a neutralizar la desviación de “lo social” hacia la forma del socialismo de Estado. Se trataba de evitar que los buenos propósitos de proveer brazos sanos y fuertes a la economía, garantizar la seguridad biológica de la nación e integrar a los obreros a la República, terminasen frustrando la reproducción capitalista y minando la autoridad liberal.

Así, en lugar de establecer un sistema de seguro oficial, se prefirió mantener el régimen de la responsabilidad, previéndose el seguro gestionado por empresas y con carácter voluntario. El compromiso con el principio liberal de la libertad y su guardián, la responsabilidad por culpa, explica la facultad de opción, que se concedió al trabajador, entre el sistema “especial” de reparación que consagraba esa ley y el sistema “común”, previsto en el Código Civil. Luego, como compensación por la ampliación de la responsabilidad que significó la incorporación del “riesgo profesional”, se establecieron toques a la indemnización y se cerrojó, listado de por medio, la reparación de las enfermedades.

En síntesis, el dispositivo de responsabilidad patronal que se estableció en 1915, involucró un “esquema de articulaciones” entre los requerimientos de la economía de mercado, el imperativo biopolítico de conservar la población asalariada porque de ella dependía la formación y mejoramiento de una raza nacional y las exigencias provenientes de las diferentes elaboraciones - técnicas y profanas- de “lo social”.

#### **Fuentes citadas**

- Boletines del Departamento Nacional del Trabajo (1890-1915)
- Boletines del Museo Social Argentino (1890-1915)
- Anales del Departamento Nacional de Higiene (1890-1915)
- Congreso Nacional, Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados (1890-1915)

Alsina, Juan (1905a). *El obrero en la República Argentina*, T.I. Buenos Aires: Imprenta Calle México.  
-(1905b). *El obrero en la República Argentina*, T.II. Buenos Aires: Imprenta Calle México.  
Bialet Massé, Juan. (1904 a). *Informe sobre el estado de las clases obreras en el Interior de la República*, T.I. Buenos Aires: Imprenta y Caso Editora de Adolfo Grau.  
-(1904 b). *Informe sobre el estado de las clases obreras en el Interior de la República*, T.I. Buenos Aires: Imprenta y Caso Editora de Adolfo Grau.  
-(1904 c). *Informe sobre el estado de las clases obreras en el Interior de la República*, T.I. Buenos Aires: Imprenta y Caso Editora de Adolfo Grau.

Bunge, Augusto (1910-1911). *Las conquistas de la higiene social*. Penitenciería Nacional: Buenos Aires.

Duguit, León (1920). *Las transformaciones generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón*. Madrid: Francisco Beltrán.

Martin y Herrera, Félix (1898-1899). "Las escuelas económicas", *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 1, 47-60.

Palacios (1900). *La miseria (en la República Argentina)*, tesis rechazada, Universidad Nacional de Buenos Aires. Sesé Larrañaga y Renovales: Buenos Aires.

(1910). *Discursos parlamentarios*. Sempere y Compañía Editores: Buenos Aires.

Ruiz Guñazú, Enrique (1913). "La economía política y la cuestión social", *Revista Atlántida*, X, 31-40.

Storni, Pablo (1908). "La industria y la situación de las clases obreras en la Capital de la República", *Revista Jurídica y de Ciencias de Sociales*, II (4,5 y 6), 236-321.

-(1909). *La industria y la situación de las clases obreras en la Capital de la República*, Tesis presentada para optar al grado de Doctor en Jurisprudencia, en Biblioteca Nacional; Colección Candiotti.

### **Bibliografía citada**

CASTEL, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. México: Paidós.

DEAN, Mitchell (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.

DONZELOT, Jacques (2007). *La invención de lo social*. Buenos Aires: Nueva Visión.

DURKHEIM, Émile (1994). *La división del trabajo social*. España: Planeta-Agostini.

FOUCAULT, Michel (2002a). *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.

-(2002b). *Historia de la sexualidad. La voluntad de saber*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

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

-(2008b). "Entre la libertad, la tutela y la ciudadanía. La identidad obrera en los pliegues de las políticas de seguridad frente a los riesgos laborales (Argentina, 1890-1915)". *Estudios del Trabajo* N° 35, 37-71.

-(2009). "El Gobierno comunitario de los Riesgos del Trabajo"; ponencia presentada en la sesión "Experiencias y desafíos en la historia del sindicalismo latinoamericano", Congreso de la LASA, 14-19 de junio de 2009, Río de Janeiro, Brasil.

OSBORNE, Thomas & Rose, Nikolas (1997). "In the name of society, or three theses on the history of social thought", *History of the human sciences*, 10 (3), 87 a 104.

PALERMO, Silvana A (2004). "Ciencia, reformismo y los derechos del trabajador-ciudadano: la regulación estatal del trabajo ferroviario según Biale Massé", en Juan Suriano (Dir.) *Entre pasados. Revista de Historia*, 26, 31-52.

ROSE, Nikolas & MILLER, Peter (1992). "Political power beyond the State: problematics of government", *British Journal of Sociology*, 43 (2), 173-205.

SURIANO, Juan (2000) "Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina", en Suriano, Juan (Comp.), *La cuestión social en la Argentina (1870 -1943)*. Buenos Aires: La Colmena.

VALVERDE, Marina (1996). "Despotism and ethical liberal government", *Economy and Society*, N° 25 (3), 357-372.

VÁZQUEZ GARCÍA, Francisco (2005). *Tras la autoestima. Variaciones sobre el yo expresivo en la modernidad tardía*. San Sebastián: Tercera Prensa-Hirugarren Prentsa S.L.

ZIMMERMAN, Eduardo (1995). *Los liberales reformistas (1890-1916)*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.