

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

¿Gobernar a través de los números?. Los usos de las tecnologías de cálculo en el gobierno de los riesgos laborales (1995-2007).

Victoria Haidar.

Cita:

Victoria Haidar (2009). ¿Gobernar a través de los números?. Los usos de las tecnologías de cálculo en el gobierno de los riesgos laborales (1995-2007). XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1534>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

¿Gobernar a través de los números?

Los usos de las tecnologías de cálculo en el gobierno de los riesgos laborales (1995-2007)

Victoria Haidar *

Una de las premisas centrales de toda práctica de gobierno (Foucault, 2001); es el conocimiento de las características inmanentes a los dominios sobre los que se pretende intervenir (Rose, 1999): en este caso, la población asalariada con sus tasas de accidentes y enfermedades. Se trate de proveer seguridad frente a la posibilidad de sufrir una contingencia laboral o de prevenir su aparición, todo programa debe partir de una representación de lo real que lo torne *gobernable*, es decir, que lo presente como un objeto susceptible de diagnóstico, explicación, comparación, etcétera. En este sentido, todas las racionalidades políticas se fundan en el conocimiento total o parcial de las entidades que emplazan como objetos de gobierno -el mercado, el *homo economicus*, la sociedad, la población, etcétera-, cualesquiera sean los mecanismos a quiénes confíen su producción.

Entre los medios históricamente disponibles para *conocer* e *intervenir* sobre los accidentes y enfermedades laborales, se encuentran las tecnologías de cálculo: procedimientos que, como las

* Magister en Sociología y Ciencia Política (FLACSO); docente-investigadora (UNL-UBA); becaria doctoral CONICET.

estadísticas, representan e inscriben un plano único, en formas estandarizadas, eventos distantes, tornándolos acumulables, comparables; susceptibles de deliberación y decisión. Estas tecnologías, utilizadas en la arena de la política, producen un efecto de “blindaje” (O’Malley, 2006): protegen los argumentos con el aura de imparcialidad y objetividad que rodea a los números, repeliendo cualquier crítica que no se exprese bajo el mismo lenguaje y exhiba la misma consistencia.

Esta contribución apunta a caracterizar los usos de las tecnologías de cálculo en la programación del gobierno de los riesgos laborales en la Argentina. En esta dirección, se concentra en analizar tres grandes problemas. En primer lugar, la ausencia rampante de cifras (sobre la tasa de litigios, el incumplimiento de las normas de seguridad, etcétera) que caracterizó el debate sobre la reforma de la ley de accidentes y enfermedades laborales en 1995; cuando, precisamente, una de las transformaciones más relevantes derivadas de la sanción de la Ley de Riesgos del Trabajo, la “desjudicialización” de la cobertura, se justificó con el diagnóstico de la “alta litigiosidad” generada, en opinión de políticos, compañías aseguradoras y think-tanks, por el régimen anterior. En segundo lugar, la subordinación, a partir del año 1995, del gobierno de los riesgos laborales a un esquema de producción y circulación de cifras de *diseño neoliberal*, recurrentemente contradicho en las prácticas sociales y “reajustado” por expertos y funcionarios. En tercer lugar, la significación que adquiere para el gobierno de la salud población trabajadora, la ausencia de cifras relativas a las enfermedades profesionales y a la morbilidad, salubridad y siniestralidad de los trabajadores no cubiertos por el *Sistema de Riesgos del Trabajo*.

I. Legislar sin números (o: la cuantificación impostada)

En el año 1995 se transformó en la Argentina el régimen de cobertura de los accidentes y enfermedades laborales a partir de una iniciativa impulsada por el gobierno del presidente C. Menem. La nueva *Ley de Riesgos del Trabajo* fue diseñada por un conjunto de expertos de orientación neoliberal, entonces funcionarios del Ministerio de Trabajo de la Nación y contó con el apoyo de la UIA, la cúpula de la CGT, varios *think-tanks*, la prensa escrita y el capital financiero.

Como consecuencia de esta reforma, se instaló en el país el *Sistema de Riesgos del Trabajo*, un mecanismo de seguro obligatorio, financiado por los empleadores y gestionado por compañías privadas, las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), que asumieron, a partir de entonces, un espectro de funciones: por una parte, la compensación de los daños y, por la otra, el desarrollo de actividades de *consulting* en materia de gestión de riesgos; capacitación; información y control.

La nueva programación de las prácticas de prevención y reparación de los riesgos laborales fue precedida por la producción de un diagnóstico crítico, una de cuyas piezas fundamentales consistió en la denuncia de la “alta litigiosidad” generada por el régimen anterior. Desde 1915 regía en el país un dispositivo de responsabilidad patronal tarifada de gestión administrativa que establecía la opción a favor de los trabajadores de recurrir a la vía judicial para percibir una indemnización integral por los daños sufridos. Justamente, la principal crítica al sistema anterior era que, al consagrar esa alternativa, había producido una afluencia masiva de reclamos hacia el ámbito judicial, con los respectivos costos de gestión.

La reforma se inscribió en un contexto de crisis estructurado a partir del relato catástrofe (Vasilachis de Gialdino, 1992) de la “industria del juicio”. Según ese discurso, la judicialización de los conflictos engendraba costos elevados e impredecibles que distorsionaban el mercado de trabajo e impedían el funcionamiento de los mecanismos del seguro, al tiempo que beneficiaba a una serie de sectores de interés (fundamentalmente abogados) que explotaban los errores judiciales y lucraban a costa de los empleadores. El escenario que se había pretendido revertir era caracterizado por los expertos que diseñaron el nuevo sistema de la siguiente forma:

“La carencia de un sistema adecuadamente organizado, con regulaciones claras, transparentes y racionales terminó incentivando y legitimando la búsqueda de soluciones a través del litigio. En este sentido, más que la causa de los problemas, la masificación del litigio fue la consecuencia de un esquema no sustentable (...) Los empleadores afrontaban un esquema de responsabilidad plagado de incertidumbre (...) los costos que asumían eran inciertos en cuanto a su magnitud como en relación a la proyección temporal” (Arancibia, Giordano y Torres, 2004: 4).

Instalado en la arena pública por una coalición discursiva integrada por un espectro amplio de actores (la prensa, el oficialismo, la dirigencia empresarial, etcétera), la hegemonía del discurso de la industria del juicio se consiguió en gran medida en función de la movilización de tecnologías de cuantificación.

Promediando la década, dos usinas de pensamiento, el Instituto de Desarrollo Argentino y la Fundación Mediterránea, pusieron a disposición de los reformadores dos investigaciones que cuantificaban, por una parte, las causas judiciales fundadas en reclamos por accidentes y enfermedades laborales y, por otra parte, los costos de los litigios considerados desde la perspectiva de los empresarios. Las *Propuestas para una Reforma Laboral* de IDEA, publicadas en 1995, se nutrían

de las cifras relativas a las demandas interpuestas en los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires y de una extrapolación del total nacional trazada a partir de esos datos, para fundar la propuesta de “des-judicializar” el régimen de cobertura de los riesgos laborales. Por su parte, el Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina de la Fundación Mediterránea publicó en el año 1996 un estudio que expresaba las estimaciones de costos obtenidas a partir de una investigación fundada sobre la base de encuestas auto-administradas realizadas entre empresarios cordobeses.

Si bien los dos documentos empleaban métodos divergentes para la obtención de los datos y la medición de costos, ambos arribaban a la conclusión de que los costos que soportaba el empresariado argentino superaban la media internacional. Paradójicamente, ambas estrategias de cuantificación serían relativizados, posteriormente, por *otros expertos* que compartían el mismo estilo de razonamiento económico (Giordano, Torres y Bettioli, 1996; Acciarri, Castellano y Barbero: 2000).

Sin embargo, en el momento de transformación de la legislación de riesgos laborales esas limitaciones no fueron señaladas. Por el contrario, la mera invocación de la cuantificación y de la objetividad a ella asociada, con independencia de su corrección/validez científica, se utilizó estratégicamente para “blindar” la narración de la industria del juicio, defendiéndola de las posiciones críticas, que sostenían la necesidad de mantener la opción por la vía judicial. Como señala Porter (1996:8), la apelación a la cifras responde a la demanda moral de imparcialidad y justicia que caracteriza a las sociedades democráticas y su repulsión por toda forma de arbitrariedad. La gran ventaja de la cuantificación es que involucra una forma de decidir en la que parece que *no se decide*, es decir, en la que la política es licuada. En el caso que estamos analizando, la decisión de expropiar a los trabajadores el derecho de acceder a la jurisdicción fue camuflada por la retórica objetivista de las cifras, cuyas limitaciones fueron disimuladas por un proyecto reformista que, de antemano, había decidido eliminar la vía judicial.

Incorporado a los fundamentos del proyecto de Ley de Riesgos de Trabajo elaborado por el PEN, el diagnóstico que atribuía la generación de “altos costos laborales” a la gestión judicial de los accidentes y enfermedades laborales, fue retomando en varias de las intervenciones de los legisladores oficialistas en el debate parlamentario que precedió a la sanción de la Ley. En ese ámbito, el bloque del partido de gobierno optó por representar el problema de la “industria del juicio” aludiendo machaconamente al “alto índice de litigiosidad”, sin que ninguna cifra estadística fuese citada en el debate. Imposible hacerlo: como reconocieron posteriormente artífices y

defensores del *Sistema de Riesgos del Trabajo*, hasta la instalación de la SRT en el año 1996, no existían estadísticas oficiales relativas a la reparación y prevención de las contingencias laborales.

Hasta 1995 el Estado no había producido estadísticas sistemáticas relativas a los riesgos laborales ni a su judicialización. Esta ausencia rampante de cifras, sin embargo, fue “rellenada” con las cifras producidas *ad hoc* por los think-tanks de los cuales provenían los expertos del Ministerio de Trabajo que diseñaron el nuevo esquema legal. Fueron suficientes esos números y los persuasivos enunciados provenientes del racionalismo económico para que la “alta litigiosidad” funcionara en el debate público, en el campo científico y político, como una especie de argumento-tabú, reproducido mecánicamente en las discusiones sin que sus fundamentos fueran puestos en cuestión.

Así como no existían, al momento de sancionarse la Ley, mediciones confiables respecto de los costos reales de los litigios, tampoco la crítica relativa a la “imprevisibilidad” se apoyó sobre estudios econométricos que probasen cuánto le costaba a las aseguradoras, en un escenario de alta dispersión como el de la decisión judicial, determinar, a través de las técnicas actuariales, los costos futuros (Acciarri, Castellano, Barbera: 2000).

Agentes muy diversos entre sí movilizaron el diagnóstico negativo de la litigiosidad para desmarcar el *Sistema de Riesgos del Trabajo* del dispositivo preexistente, ensayar prognosis, condenar o excluir *ab initio* propuestas de reformas que re-habilitasen la vía judicial y, todo ello, fundado en un simulacro de cuantificación. Cuando, una vez puesto en funcionamiento el nuevo régimen, los tribunales comenzaron a atender los reclamos planteados por los trabajadores, el relato de la industria del juicio reapareció cuan espectro en los discursos con los que la Cámara de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo armó la defensa del *statu quo*. En varios documentos (UART, 2004a, 2004b, 2006) la entidad que representa a las ART, reprodujo las estimaciones de los costos de la judicialización elaboradas casi una década atrás por IDEA con la finalidad de recordar a la clase política y a la opinión pública que el *Sistema de Riesgos del Trabajo* había constituido la solución al problema de la “alta litigiosidad”.

Pero, al tiempo que evocaba aquel pasado *objetivamente litigioso*, la propia entidad no podía sino reconocer la carencia de “registros rigurosos y detallados de cómo se fue presentando el proceso de expansión de las controversias judiciales en el marco de la anterior ley de accidentes de trabajo” (2006).

II. Las estadísticas de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo: ¿cifras para una política sanitaria o para el mercado?

En 1995, Carlos Aníbal Rodríguez, quizás la autoridad más reconocida en materia de salud y seguridad laboral en la Argentina, se lamentaba porque en la Argentina no existían datos que permitiesen dimensionar adecuadamente los costos de las enfermedades laborales. Los ensayos de cuantificación producidos por los think-tanks no corrigieron ese déficit pero, no obstante, resultaron suficientes para ligar el dispositivo de responsabilidad y opción judicial con un esquema de “alta litigiosidad y altos costos”.

Sería el Estado quién, a partir del año 1996, con la creación de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, comenzaría a calcular sistemáticamente los costos derivados de las contingencias. Los informes estadísticos que publica anualmente esa agencia incluyen dos cifras relevantes para la evaluación financiera de los accidentes y enfermedades: el “índice de pérdidas” refleja cuantas jornadas de trabajo se pierden por año cada mil trabajadores expuestos, mientras que el “índice de duración media de bajas” indica las jornadas perdidas en promedio por trabajador siniestrado. Sobre esos *grandes números* se elaboran, a su vez, estimaciones del costo de los días de trabajo perdidos desde la perspectiva del trabajador y del empleador. Por una parte, se calcula el costo total de los salarios pagados por días no trabajados. Al incorporarse al análisis la estimación de la participación de los trabajadores en la generación de PBI, se genera una cifra que refleja la ganancia dejada de producir para la economía nacional. Cautelosos respecto de la necesidad de incorporar, en el cálculo anterior, los “costos indirectos” de las contingencias, los informes estadísticos aclaran:

“(E)l valor que se obtenga de esa manera será solamente una porción del costo económico de los siniestros laborales, ya que la estimación de este último deberá imputar el valor presente de los días caídos (...) a lo largo de la vida laboral por aquellos trabajadores que adquieren incapacidades (...) más el daño económico-material sufrido por la empresa como efecto del siniestro (...) alguna estimación de la ineficiencia en la asignación de recursos de la economía asociada a un sistema de atención médico-hospitalaria que debe responder ante los siniestros laborales (...) del costo de la vida humana para los casos de muerte del trabajador” (SRT, 2003).

Finalmente, el costo financiero de los accidentes para cada trabajador se presenta distribuido según el nivel de ingreso, en una tabla estructurada por deciles.

Así, el análisis de los *Anuarios Estadísticos* muestra como un lenguaje formateado por la matriz estadística se torna brutalmente financiero, cuando los grandes números son instrumentalizados para generar información útil para el *gobierno económico* de los procesos de salud y enfermedad.

A partir del año 2003, con la asunción de Héctor Verón como Superintendente y Carlos Rodríguez como Gerente General, se advierten variaciones en la producción de los Anuarios. Por primera vez desde la instalación del *Sistema de Riesgos del Trabajo* se elabora un “programa de gobierno” que desmarca al Estado de una *performance* meramente “fiscalizadora” para forzarlo a asumir un rol de “guía”.

Esta reorientación se tradujo, asimismo, en el uso de las tecnologías de cálculo. Si bien la gramática económica no desapareció, los Anuarios correspondientes a los años 2005 y 2006 contienen “variaciones” que traslucen una matización en el criterio *eficientista* que inspiró la producción de cifras en los Informes anteriores y la intención de imprimir un sentido *redistributivo* a la política de salud y seguridad laboral.

Ya los Anuarios del período 1997-2003 subrayaban el hecho de que la mayor concentración de costos correspondía a la franja de trabajadores mayor remunerados pero, a partir de allí, sólo se limitaban a señalar el “valor diferencial” de las acciones preventivas focalizadas en diversos grupos de trabajadores. En cambio, el Anuario del 2005 se ocupa de analizar esos datos desde una perspectiva *redistributiva*. Para ello, introduce un criterio de comparación utilizado por la economía para determinar la desigualdad relativa que genera una medida (aquí, la compensación/prevenición de los accidentes) *vis à vis* diversas categorías de ingresos: el coeficiente de Gini. Así, consideración de la distribución de los costos de los accidentes según el ingreso de los trabajadores desde la perspectiva del índice de redistribución del ingreso permite concluir la “desigualdad” en la compensación de los accidentes y enfermedades:

“Específicamente, el coeficiente de Gini para los valores expresados en el **Gráfico N° 31**, arroja un valor de 0,66 (...) valor que representa una distribución de los costos asociados a los días pagados y no trabajados, considerada desigual: el decil más alto en términos de trabajadores con días trabajados pero no pagados, explica casi el 60% de los costos asociados a los días pagados y no trabajados” (SRT, 2005).

La consideración de esta perspectiva redistributiva traduce la incorporación de un “punto de vista social” para el gobierno de la salud y seguridad laboral, que no desplaza la matriz económica sino que, en todo caso, busca corregir sus efectos.

Pero, además, a partir del año 2003, las estadísticas dejan de estar inspiradas únicamente por una racionalidad económica para traducir, también, los objetivos, el vocabulario y las motivaciones de los “saberes sanitarios”. Ya desde la introducción del Anuario correspondiente a ese año, se explicita que el objetivo de la información estadística es mostrar el impacto de la accidentabilidad en la salud de los trabajadores y revelar el “entramado y complejo proceso de las lesiones laborales” (SRT, 2003). Y, en el desarrollo del informe se introduce una perspectiva de género, se agregan índices y se combina la información socio-demográfica con las medidas e índices epidemiológicos, todo lo cual optimiza el conocimiento del “estado sanitario” de los trabajadores.

III. Cuantificar para proteger

La protección de los trabajadores depende de una ajustada visibilización de los procesos de salud y enfermedad que los afectan como población, la cual esta mediada, principalmente, por la movilización de tecnologías de representación cuantitativa.

Históricamente, en la Argentina las enfermedades profesionales han estado sub-representadas, tendencia que el Sistema de Riesgos del Trabajo no revirtió. Como señalaron funcionarios de la SRT y expertos (Rodríguez, 1995; Nieto, 2002), los empleadores y las ART fallan recurrentemente en el diagnóstico de las enfermedades y, en consecuencia, en su terapéutica y compensación. Ese “sub-registro” no significa, en la práctica que los trabajadores no se enfermen sino, al contrario, que los mecanismos diseñados en la LRT para administrar las consecuencias de esas contingencias no funcionan.

En este sentido, la pobreza de cifras respecto relativas a las patologías laborales expresa la irresponsabilización de los empleadores frente a ellas. Parece que, en la Argentina, la intervención del Estado para que los capitalistas se responsabilicen por los

daños que sufren sus empleados está condicionada a la “visibilidad flagrante” de los accidentes, a la elocuencia del nexo que los vincula con la empresa.

Las enfermedades, en cambio, por su menor visibilidad, resultan administradas como fenómenos privados de los que debe ocuparse el trabajador individualmente. Sobre el acuerdo social tácito para, en términos económicos, “externalizar” el costo de las enfermedades dicen mucho las palabras de un representante de la aseguradora Mapfre:

“Hoy el sistema de aseguramiento de riesgos del trabajo tiene declaradas casi 400.000 empresas, pero antes solo el 4% presentaba estadísticas o no había nadie enfermo. Parecía que era un país de sanos. De manera que es difícil ahora explicar por qué se preocupan por las enfermedades profesionales si históricamente nadie las declaró.” (López Cataneo, 2002:152).

Más allá de las razones -vinculadas al comportamiento de los empresarios y de las ART- que explican la ausencia de estadísticas oficiales, se trata de un aspecto que debe ser comprendido como un rasgo que caracteriza el ejercicio “liberal” de la autoridad en la Argentina, al menos en relación al aseguramiento de los procesos de la población asalariada y de la economía capitalista.

Desde la perspectiva gubernamental, el sub-registro funciona como una estrategia de compatibilización entre los requerimientos del capitalismo y la biopolítica de la población asalariada, que favorece, con creces, a los primeros. La “ausencia de estadísticas” sobre las enfermedades no constituye una “excepción” sino, en cambio, una estrategia históricamente aplicada a ajustar el funcionamiento del capitalismo con la necesidad de conservar y maximizar la vida de la población asalariada. Como resultado de ese ajuste, la responsabilidad empresaria termina siendo trasladada a los trabajadores, que experimentan la enfermedad como un acontecer individual y a la sociedad en su conjunto, en tanto esas enfermedades -fugadas del *Sistema de Riesgos de Trabajo*- son tratadas en hospitales públicos.

Fuentes

- ACCIARRI, Hugo, CASTELLANO, Andrea y BARBERO, Andrea. *Riesgos y accidentes de trabajo: el caso argentino. Algunas reflexiones sobre la perspectiva del análisis económico del derecho*. 2000.
- GIORDANO, Osvaldo; TORRES, Alejandra y BETTIOL, Mara (1996). *Riesgos del Trabajo. La modernización de las instituciones laborales en la Argentina*. Tomo I. Buenos Aires: Fundación del Trabajo.
- IDEA (1995). *Propuestas para una reforma laboral*.
- LÓPEZ CATANEO, José Luis (2002). "Riesgos en el trabajo, políticas de higiene y seguridad y estrategias empresarias", en Marta Panaia (comp.), *Competitividad y Salud Ocupacional. Tres sectores críticos. Petroquímica, construcción, docencia* (151-156). Buenos Aires: La Colmena.
- NIETO (2002) "El proceso de trabajo en el sector docente" en Marta Panaia, (comp.), *Competitividad y Salud Ocupacional. Tres sectores críticos. Petroquímica, construcción, docencia* (193-201). Buenos Aires: La Colmena.
- RODRIGUEZ, Carlos Aníbal (1995). *Herramientas en materia de salud laboral*. Buenos Aires: Oficina Internacional del Libro.
- Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Anuarios estadísticos 1996-2006.
- UNION DE ASEGURADORAS DE RIESGOS DEL TRABAJO (2004a). *Litigiosidad en los riesgos del trabajo*; (2004b) *¿Volver a empezar? La industria del juicio se prepara para retornar a escena*; (2006). *La judicialización de los riesgos del trabajo: ¿La historia se repite?* Disponibles en [http:// www.uart.org.ar](http://www.uart.org.ar) [http:// www.uart.org.ar](http://www.uart.org.ar)

Bibliografía

- FOUCAULT, Michel (2001). "Por que estudiar el poder. La cuestión del sujeto" (241 – 259) en Hubert L. Dreyfus & Paul Rabinow. *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- O'MALLEY, Pat (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Buenos Aires: Ad-hoc.
- PORTER, Theodore M. (1996). *Trust in numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*. New Jersey: Princeton University Press.
- ROSE, Nikolas (1999). *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (1992) *Enfermedades y accidentes laborales. Un análisis sociológico y jurídico*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.