

Síntesis del análisis del sistema implantado por la ley 24.557 de Riesgos del Trabajo

Tomado del trabajo original ya referido en la página de la cátedra en el enlace ¿cómo y qué estudiar?

En <http://cymatunlz.blogspot.com/2007/05/cmo-y-qu-estudio.html#links>

ANÁLISIS DE LA LEY DE RIESGOS DEL TRABAJO REALIZADO POR FIEL en Noviembre del año 2000
Su elaboración estuvo a cargo de Mónica Panadeiros, Economista Senior de la institución, con la participación de Nuria Susmel (Economista) y Juan Luis Bour (Economista Jefe).
Contó además con el aporte de informes especialmente preparados por el estudio BullóTass - Estebenet - Liperla - Torassa & Asociados, así como también con información provista por el Dr. Samuel Itzcovich, ambos bajo acuerdos suscriptos con la UART.

Síntesis ejecutiva del trabajo

Este trabajo está orientado a analizar distintas dimensiones del sistema de cobertura de riesgos del trabajo establecido por la ley 24.557 de Riesgos del Trabajo (LRT), con el objeto de aportar elementos que contribuyan a esclarecer las ventajas de este sistema y a identificar y resolver sus debilidades sin comprometer su viabilidad. Bajo esta óptica se estudian los diferentes proyectos debatidos para modificar esta normativa, y se sugiere un conjunto de ajustes normativos.

La normativa sobre accidentes del trabajo vigente en la Argentina hasta la sanción de la LRT consistía en un esquema tarifado de resarcimiento de las pérdidas monetarias originadas en el infortunio, manteniendo de todos modos como opción para la víctima, efectuar una acción de derecho común -de acuerdo con el Código Civil- asimilable a la de cualquier perjuicio. La normativa original fue revisada sucesivas veces, imprimiendo cada vez una mayor vaguedad e indeterminación a ese régimen, que derivó en una masificación de los procedimientos litigiosos. Contribuyó a ello que los trabajadores -al gozar del beneficio de litigar sin gastos- enfrentaban muy bajos costos judiciales, a lo que se agregaba que, normalmente, se lo eximía también del pago de los peritajes, aun en caso de perder la causa.

El resultado de la aplicación de este régimen fue altamente insatisfactorio, en términos de protección al trabajador, prevención de riesgos y costos laborales, distorsionando en forma elocuente el funcionamiento del mercado de trabajo.

En lo que se refiere a la cobertura para el trabajador, en caso de accionar por la vía judicial, donde no existían topes a los montos indemnizatorios, su cobro no era inmediato y un porcentaje no despreciable se destinaba al pago de los abogados patrocinantes a través de pactos de cuota litis. Por otra parte, dado que sólo un conjunto de empresas contrataban seguros, aun en los casos en los que el trabajador reclamaba la reparación por la vía administrativa, no existía certeza de cobro, la que dependía de la solvencia del empleador.

En lo que se refiere a las empresas, la creciente imprecisión de los eventos a cubrir fue derivando en que prácticamente cualquier contingencia fuera considerada indemnizable. De este modo, el vínculo entre prevención y siniestralidad se diluía, y por lo tanto los costos de

estos infortunios se tornaban inestimables, elevados y difíciles de asegurar. A su vez, dada la imprescriptibilidad de las acciones en los hechos, la cobertura de los accidentes del trabajo se transformaba en un pasivo incierto.

Si bien la crisis del sistema era desde hacía tiempo elocuente, con demandas sociales y económicas insatisfechas, la necesidad de una reforma se hizo más marcada al avanzarse en el proceso de transformación de la economía argentina: este proceso requería -para evitar costos sociales innecesarios y potenciar el crecimiento productivo- un mercado laboral flexible, y que no penalizara la contratación del factor trabajo. En respuesta a ello, en 1995 se sanciona la LRT, que comienza a aplicarse en 1996.

La LRT constituye un sistema compensatorio de los infortunios laborales que pretende evitar su resolución por la vía judicial, basándose para ello en una suerte de negociación entre los derechos de los trabajadores y empleadores. Así, los empleadores son responsables por los siniestros que se establecen como vinculados a la actividad laboral, independientemente de su culpabilidad, a cambio de que tal responsabilidad les genere la obligación de pagos de beneficios limitados normativamente, además de la cobertura de la atención médica requerida. Para hacer frente a este riesgo, las empresas -excepto en el caso de las de mayor tamaño, que pueden constituir un autoseguro sujeto a regulaciones- deben contratar un seguro con operadores privados, las ARTs. Los trabajadores, por su parte, renuncian al derecho de demandar a sus empleadores por la compensación plena de los daños, a cambio de obtener prestaciones médicas y un resarcimiento monetario cierto, ágil, e independiente de su propia falta.

Los objetivos de este esquema resultan en alguna medida similares a los que se persiguen a través de la vía judicial: el resarcimiento del daño al trabajador damnificado y el establecimiento de incentivos para la prevención de infortunios. A diferencia de la vía judicial, sin embargo, la LRT al establecer un esquema de prestaciones tarifadas, ha eliminado la variabilidad de los beneficios ante situaciones similares, reduciendo de esta manera la desmedida incertidumbre que caracterizaba al régimen anterior; por otra parte, también se ha intentado acotar los comportamientos oportunistas, definiendo más precisamente los eventos que constituyen siniestros laborales. Estos factores son los que han permitido el cálculo de primas con bases actuariales, elemento indispensable para que los riesgos del trabajo sean asegurables. Al respecto, la contratación de un seguro representa una mejora sustancial para los trabajadores en términos de garantía de la reparación del daño, al tiempo que introduce una mayor previsibilidad en los costos laborales.

El nuevo sistema refuerza, además, los incentivos financieros que establece a la prevención de los siniestros, a través de una política de asesoramiento en estos temas, posible merced a la conformación de un grupo de operadores especializados en la gestión de riesgos del trabajo, las ARTs.

Al margen de que un régimen como el establecido por la LRT permite cumplir más satisfactoriamente sus objetivos específicos, debe destacarse también su impacto favorable sobre el funcionamiento del mercado de trabajo en particular, y sobre la economía real en su conjunto.

Al respecto, al reducirse los sobrecostos del sistema asociados a los reclamos judiciales se ha generado una ganancia de eficiencia: para un mismo nivel medio de beneficios, disminuye la brecha que existe entre los salarios percibidos por los trabajadores y los que paga el empleador, hecho que a su vez alienta una mayor formalidad en el sistema. La importancia en términos de empleo de una reducción en

los sobrecostos resultaría no despreciable: de acuerdo con estudios realizados para la Argentina, la reducción del 1% en los costos laborales da lugar a un aumento del 0,05% en la demanda de empleo.

Otro efecto a destacar es que la reforma implementada ha significado una gradual desaparición de los pasivos eventuales difíciles de prever, lo cual facilita la transferencia de empresas, transacción indispensable en toda economía moderna.

Si bien los lineamientos generales de la LRT son adecuados para alcanzar los objetivos que persigue de prevención de siniestros y reparación del daño, el impacto que en definitiva tiene este tipo de regímenes sobre ambas dimensiones dependerá también de cuestiones más específicas, tales como la forma en que se establecen las primas de seguro y el nivel de beneficios compensatorios, de los siniestros que son cubiertos, de las regulaciones sobre seguridad que establezca la legislación, etc.

Con respecto a la fijación de primas, el análisis económico sugiere que cuanto más se vincule la prima del seguro al comportamiento siniestral de la empresa, mayores serán los incentivos de ésta para prevenir accidentes. Una recomendación obvia parecería entonces ser la de utilizar un esquema de fijación de prima según la siniestralidad, complementado con algún tipo de coseguro. El problema de las primas ajustadas por siniestralidad surge con las empresas de menor tamaño, en las cuales un pequeño cambio en el número de accidentes en un período dado, puede representar un aumento importante en el costo del seguro, introduciendo entonces una gran incertidumbre. El ajuste en función de la siniestralidad, entonces, debería fijarse de modo tal de balancear estos aspectos.

La LRT estipula, al respecto, que las ARTs no pueden establecer coseguros y pueden fijar el nivel de las primas libremente, pero sujetas a ciertas reglas que, básicamente, apuntan a limitar la diferenciación por riesgo individual de las firmas que no sean de gran tamaño. Así, las ARTs deben presentar a las autoridades la estructura de alícuotas, y sobre la misma pueden aplicar descuentos para reflejar una reducida siniestralidad presunta de una empresa, pero no pueden establecer penalizaciones individuales, a menos que modifiquen dicha estructura. Este esquema funciona entonces como una suerte de precios máximos que se fija cada ART, desalentando de algún modo mejoras en la prevención en aquellos establecimientos que se encuentran muy por debajo de los niveles de seguridad requeridos.

Aun suponiendo que la política de fijación de primas se basa en la siniestralidad de cada firma, el impacto de un sistema compensatorio de riesgos del trabajo sobre la tasa de infortunios dependerá también de cómo se determinen los beneficios que otorga y de la cobertura de eventos. Así, mientras un nivel de resarcimiento y/o cobertura muy bajo establece escasos incentivos sobre las empresas para encarar medidas de prevención, un nivel muy elevado reduce los incentivos sobre los trabajadores, al tiempo que alienta conductas fraudulentas. Las compensaciones monetarias, entonces, deben diseñarse de modo tal de balancear el objetivo de resarcimiento de ingresos perdidos para los trabajadores con los objetivos de prevención y rápido retorno al lugar de trabajo, minimizando a su vez el posible fraude al sistema. Los casos donde estos objetivos parecen más seriamente contrapuestos, y para los que entonces se recomienda un resarcimiento sólo parcial, son el de los infortunios más leves, difíciles de diagnosticar, de establecer su causa o lugar de ocurrencia.

La estructura de prestaciones monetarias establecida por la LRT se encuentra estrechamente relacionada con el salario de los damnificados, condición necesaria para que tales beneficios constituyan una compensación de la pérdida en la oportunidad de generar ingresos laborales a partir de haber sufrido un infortunio; el único elemento que introduce una distorsión en este sentido es el establecimiento de toques en el resarcimiento de las incapacidades permanentes. Sin embargo, la compensación resulta plena en el caso de incapacidad transitoria, en el que el trabajador -con cobertura del empleador y de la ART respectiva- recibe el 100% de los ingresos por los días no trabajados. En el resto de las incapacidades, el resarcimiento resulta, en cambio, reducido. Contrariamente a lo recomendado, se resarcen más los infortunios leves que los más severos, al tiempo que en estos últimos la proporción compensada varía fuertemente entre categorías de incapacidad determinada y con la edad del trabajador al momento de ocurrencia del siniestro.

Respecto de la cobertura, si el sistema se diseña de forma excesivamente amplia, de modo de cubrir completamente eventos difíciles de evitar para la empresa (accidentes in itinere y enfermedades que exceden las de carácter predominantemente laboral), entonces -al margen de que puede colapsar el mercado de este tipo de seguros- existirá un vínculo muy limitado entre el nivel de las primas y la prevención, diluyéndose en consecuencia los incentivos financieros para reducir la siniestralidad.

Las enfermedades profesionales quizá constituyan uno de los temas de mayor conflicto en el diseño de los sistemas de riesgos del trabajo. Los factores que explican estos problemas son básicamente la incertidumbre sobre la causa de la enfermedad, que en algunos casos obedece a que concurren en ella acciones del trabajador fuera del ámbito laboral y su normal envejecimiento, o que se ignora con exactitud el efecto que ciertas sustancias o actividades tienen sobre la salud humana. Dadas estas dificultades, han surgido diversos esquemas para cubrir las enfermedades profesionales, uno de los cuales consiste en restringir la cobertura a un conjunto cerrado de enfermedades, en las que se indican ocupaciones o tareas en las que existe riesgo de contraerlas, y donde quedan excluidas las enfermedades comunes. Este método -inevitable, por otra parte, si se quiere garantizar la asegurabilidad de los riesgos- tiene la ventaja de un resarcimiento cierto y ágil para el trabajador ante la ocurrencia de una enfermedad bajo ciertas circunstancias, a lo que se agregan bajos costos de transacción, y tiene como desventaja, la eventual falta de cobertura de enfermedades no listadas que algunos trabajadores pudieran contraer efectivamente por razones laborales.

A diferencia del régimen que sustituye, la LRT adoptó un listado como el descripto, que cumple además con las normas de la OIT y avanza sobre ellas. Si bien es un listado cerrado, la normativa prevé su revisión periódica, lo cual lo convierte en un instrumento con cierta flexibilidad, pero que al mismo tiempo impide el debilitamiento de la relación de causalidad enfermedad-empleo.

Un tratamiento diferente, en cambio, se le ha dado a la cobertura de los accidentes in itinere, los que han sido equiparados a los accidentes laborales: dado que estos eventos escapan al control de las empresas, su inclusión reduce el vínculo entre la prevención que éstas realicen y la prima de riesgo correspondiente, diluyendo así los incentivos para disminuir la siniestralidad.

Una disposición también inadecuada sobre cobertura, que alienta fuertemente el fraude, es la que admite que el alta de trabajadores en

una empresa a los efectos del seguro de riesgos del trabajo sea efectuada al finalizar el mes en el que inicia la relación contractual. Ello abre la posibilidad de que muchos trabajadores sean mantenidos en condiciones informales, y que, en el caso de ocurrencia de un infortunio laboral, esa relación se formalice a posteriori, con lo cual la respectiva ART carga con los costos de las prestaciones.

Aun cuando los sistemas de reparación de infortunios laborales conduzcan a un nivel de prevención eficiente, las autoridades establecen, por lo general en forma adicional, regulaciones sobre seguridad e higiene en el trabajo, de cumplimiento obligatorio para las empresas. Definen de esta manera un conjunto de inversiones y acciones preventivas, que no necesariamente coinciden con la prevención eficiente que induce la cobertura de riesgos laborales. Las empresas respetarán estas normas en la medida que el costo de su cumplimiento (el gasto en prevención) sea más bajo que el costo esperado del incumplimiento, el cual está determinado por la probabilidad de ser descubiertas y la penalización correspondiente.

Esta diferenciación entre incentivos para una prevención eficiente -asociada a un régimen de riesgos del trabajo- y cumplimiento de las regulaciones sobre prevención -asociado a la normativa sobre seguridad e higiene-, no es trivial, ya que establece las competencias y responsabilidades de las partes. En la Argentina, sin embargo, ésta ha sido, desde la sanción de la LRT, un área de conflicto. En efecto, dado que uno de los problemas en el país para lograr el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene fue, históricamente, la escasa capacidad de control de las autoridades competentes, la LRT intentó, sin mayores especificaciones al respecto, trasladar a las ARTs parte de estas tareas de control, generando de este modo el problema mencionado.

Más allá de estas indefiniciones, la LRT -a diferencia de un régimen de responsabilidad civil- cumple un rol importante en la generación de un registro siniestral, elaborado a partir de información por empresa que las ARTs deben proveer a la autoridad de aplicación, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT). Este registro constituye una herramienta indispensable a nivel agregado para evaluar la siniestralidad por sector de actividad y, de esta forma, guiar los esfuerzos de fiscalización y/o de análisis de la normativa de seguridad e higiene para la adopción de medidas correctivas; al tiempo que permite identificar a las firmas que ya han presentado serios problemas.

Si bien la ausencia de información estadística del período anterior a la puesta en vigencia de la LRT dificulta la evaluación comparativa de los resultados de la reforma del régimen, existe consenso entre los especialistas acerca de su impacto positivo. Esta opinión generalizada no es sorprendente a la luz de las ventajas que, desde el punto de vista conceptual presenta el nuevo esquema sobre el que ha sustituido. No obstante ello, han surgido ciertas objeciones a la LRT que han dado lugar a reclamos judiciales que cuestionaron algunos preceptos de la ley. Estos planteos condujeron a la elaboración de diversos proyectos de reforma de la normativa vigente, entre los cuales merecen destacarse la propuesta aprobada por dictamen de mayoría de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados, el proyecto de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) ¹ y el preparado por la Unión de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (UART). Los temas más relevantes que abordan estas iniciativas están vinculados con lo que se visualiza como una falta de control de las medidas de seguridad, un bajo nivel de las prestaciones monetarias, las restricciones que introduce el listado de enfermedades profesionales y la eliminación de los reclamos por la vía judicial.

En efecto, la preocupación por reducir los infortunios laborales ha inducido, en los tres proyectos analizados, a incorporar dentro del régimen de riesgos del trabajo, modificaciones en materia de prevención laboral, particularmente en lo que respecta al sistema de información sobre siniestralidad, control de la seguridad y penalizaciones por desvíos o incumplimientos.

Al respecto, la propuesta SRT contempla la identificación, por parte de la autoridad, de las empresas de mayor riesgo sobre las cuales focalizar las acciones de prevención y establece en estos casos la obligación de las ARTs de elaborar medidas correctivas y monitorear su cumplimiento. Nótese que para este conjunto de firmas se traslada a las ARTs una tarea que es típicamente responsabilidad de las autoridades. Por otra parte, sería imprescindible, de prosperar esta propuesta que, para evitar conflictos, se especificaran claramente las tareas que deben realizar las ARTs y la responsabilidad de las partes en caso de incumplimiento.

El proyecto UART, si bien no se diferencia en gran medida del de la SRT, corrige los problemas de asignación de roles e indefiniciones antes mencionados, estableciendo más claramente las responsabilidades de cada parte. A su vez, se autoriza en este proyecto a las ARTs a penalizar, a través de un aumento sustancial en las primas -por sobre las correspondientes al sector de actividad al que pertenece la empresa en cuestión, el incumplimiento de los planes de acción elaborados para corregir las deficiencias observadas, introduciendo de esta manera incentivos financieros para lograr ese cumplimiento. Con respecto al resto de las firmas -aquellas no categorizadas como de alto riesgo-, el proyecto UART prevé que las ARTs mantengan la obligación de denunciar incumplimientos de la normativa por parte de sus empresas afiliadas, pero estableciendo claramente la periodicidad de las visitas que deban realizar a los establecimientos.

El proyecto Comisión (dictamen mayoría) resulta el más diferenciado e inadecuado en esta área, pues propone incluso obligaciones imposibles de satisfacer. Un ejemplo de ello se encuentra en la determinación misma de los objetivos del sistema, donde se menciona la noción de "eliminar" la siniestralidad laboral, meta que evidentemente sólo puede alcanzarse mediante la eliminación de las actividades productivas. Se establece en esta propuesta la obligación de las ARTs de fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente -tarea que como se mencionó es sin duda responsabilidad de las autoridades-, de diseñar planes correctivos y de denunciar los incumplimientos ante la SRT u organismos provinciales competentes, caso contrario la aseguradora será solidariamente responsable por los eventuales daños no cubiertos por la LRT. Cabe preguntarse en este punto si en el caso de que la responsabilidad se mantuviera en las autoridades, éstas serían también solidariamente responsables por tales perjuicios. Por último, en esta propuesta se contemplan aumentos a las penalizaciones existentes en caso de siniestros por incumplimiento de la normativa, al tiempo que se introduce un castigo a la elevada siniestralidad -aun con cumplimiento de las disposiciones legales- que, sin embargo, no se canalizaría a la respectiva ART que debe soportar los costos de tales siniestros.

En síntesis, a la luz de las debilidades de la LRT el proyecto UART parece el más adecuado, ya que -como el de la SRT- prevé un uso más intensivo de la información siniestral para encarar planes correctivos, pero diferenciando claramente las tareas y responsabilidades que corresponden a aseguradoras y autoridades, al tiempo que -como el proyecto Comisión (dictamen mayoría), pero con un destino más adecuado de los fondos- introduce la penalización a los desvíos en la siniestralidad.

El ajuste de las compensaciones monetarias para los casos de incapacidad permanente y muerte constituye otra de las principales modificaciones a la normativa vigente que contempla la totalidad de las propuestas analizadas. En todos los casos, se introducen cambios en las fórmulas de cálculo que apuntan a incrementar los montos resultantes, al tiempo que se establecen valores mínimos de resarcimiento, se elevan los topes, se modifican las formas de pago y se amplía el criterio de definición de derechohabiente ante el fallecimiento del trabajador damnificado.

El diagnóstico subyacente en todas las propuestas elaboradas es que las compensaciones monetarias que establece la normativa vigente para el caso de incapacidades permanentes resultan insuficientes. Esta apreciación, teniendo en consideración los porcentajes de resarcimiento de la pérdida en la capacidad de generar ingresos que arrojan las actuales prestaciones y la experiencia internacional en la materia, luce en términos generales, acertada. A su vez, se modifica en todos los proyectos el pago exclusivo del resarcimiento a través de un esquema de renta mensual, tal como la legislación estipula en la actualidad para las incapacidades más graves. Los topes indemnizatorios existentes, que constituyen una distorsión en el vínculo entre la compensación y la pérdida de capacidad laboral que se pretende resarcir, si bien no son eliminados, se elevan en todas las propuestas en una proporción mayor a lo que lo hacen las prestaciones, por lo que se reduce su operatividad.

Estas ventajas que, aparentemente, introducen las propuestas de reforma de la LRT, son sin embargo más que compensadas con la fijación -hasta ahora inexistente- de pisos resarcitorios, cuya única función es aplicar a través del sistema de riesgos del trabajo una política redistributiva que es ajena a los objetivos de un esquema de esta naturaleza. Este hecho se ve agravado en los proyectos de la Comisión (dictamen de mayoría) y de la SRT, por los elevados niveles que tales mínimos o pagos de suma fija adoptan, alejando completamente la compensación del criterio de resarcimiento que debiera tener. A su vez, ninguna de las tres alternativas resuelve otro de los problemas que se detectan en las prestaciones establecidas por la normativa actualmente, tales como los saltos bruscos en los montos compensatorios ante pequeñas variaciones en la incapacidad o la discriminación por la edad del damnificado al momento de ocurrencia del infortunio. Respecto del concepto de derechohabiente, es razonable apoyarse en el criterio de que la compensación debe estar orientada, en caso de muerte, a resarcir los recursos económicos que el trabajador fallecido hubiera aportado para el sostenimiento del hogar, entendiéndose por éste a las personas a cargo. En este caso, incluir como beneficiarios a los padres de los trabajadores solteros constituye una enmienda en ese sentido, mientras que ampliar el concepto a los sucesores según el Código Civil, implica transformar el criterio citado.

Los proyectos Comisión (dictamen de mayoría) y UART, para gozar de la categoría de beneficiario de prestaciones dentro del sistema, establecen que el alta del trabajador debió haber sido efectuada con anterioridad a la ocurrencia del siniestro, corrigiendo así el incentivo a la informalidad que presenta la ley vigente. Lamentablemente, el proyecto SRT no contempla la solución de este problema. Otro de los tópicos abordados en todos los proyectos es el tema de las enfermedades profesionales cubiertas, para intentar subsanar el hecho de que eventualmente pueda dejarse sin cobertura enfermedades no incluidas en el listado que, en algunos casos, podrían contraerse efectivamente por razones laborales. Es precisamente este aspecto el que ha generado la mayor cantidad de demandas judiciales desde la implementación de la reforma del sistema de riesgos del trabajo. Estas demandas, cabe destacar, en muchos casos ocurren luego de una situación

de despido, debido a que, por la propia naturaleza, su reclamo puede tener lugar una vez extinguida la relación laboral. Existe, a su vez, una fuerte presunción de que -como sugiere la evidencia internacional- junto con las de carácter genuino, una gran cantidad de las acciones corresponderían a enfermedades no vinculadas estrechamente a la actividad laboral, debido a que la dificultad de precisar el origen de la dolencia genera una alta exposición a los abusos.

El proyecto Comisión (dictamen mayoría) es el que introduce en materia de enfermedades profesionales los cambios más drásticos sobre la normativa vigente. En efecto, se establece por un lado que el listado de enfermedades que identifica al agente de riesgo, el cuadro clínico y las actividades asociadas, sería de aplicación automática, esto es, cuando concurren los tres factores se presumiría que la enfermedad es consecuencia de las tareas desempeñadas. A su vez, se extendería en el citado listado la cobertura de enfermedades que se consideran consecuencia no sólo inmediata sino también mediata de la actividad laboral. Por otra parte, se admiten las denuncias de enfermedades no incluidas en el listado, que serían evaluadas por las comisiones médicas y, en caso de desconocerse la naturaleza laboral de las mismas, la decisión sería recurrible judicialmente.

En la práctica, esta propuesta significará cubrir un conjunto de enfermedades supuestamente laborales -pero sin investigar su origen- vía el esquema tarifado, y el resto de las enfermedades -incluyendo probablemente las relacionadas a diversas causas y al normal envejecimiento del ser humano- se canalizarían por la vía judicial. Dada la naturaleza de estas contingencias, en las que las manifestaciones pueden sobrevenir una vez extinguida la relación laboral, es muy posible -particularmente en una economía con serios problemas de empleo como la de la Argentina- que se retorne a una intensa litigiosidad por esta causa, como un mecanismo para paliar las situaciones de caídas de ingreso.

En los dos proyectos restantes, las soluciones previstas para resolver el problema de no cubrir eventuales enfermedades profesionales no incluidas en el listado, contemplan el análisis caso por caso, pero limitando el espectro a aquellas en las que concurren agente de riesgo, cuadro clínico y actividades asociadas, hechos éstos que debe demostrar el trabajador solicitante. Para el financiamiento de estas contingencias, se propone en ambos proyectos la creación de un fondo fiduciario que se alimentará a través del cobro de una suma fija por trabajador asegurado, cuota actualmente vigente que se destina a cubrir hipocacías perceptivas. Si bien estas propuestas intentan resolver en forma razonable el complejo problema de las enfermedades profesionales, debe notarse que en la medida en que no se introduzcan reformas en los procedimientos judiciales que eviten que el beneficio de litigar sin gastos se transforme en el abuso de litigar sin fundamento, sumado a los intereses de los abogados de recrear el negocio judicial de los riesgos del trabajo, es probable que -aun reforma mediante- continuarán en aumento los juicios por estas cuestiones. El proyecto Comisión (dictamen de mayoría) contempla además alterar el esquema vigente en su misma esencia, admitiendo en cualquier caso el reclamo judicial por la vía civil por la reparación de daños, previa deducción de las prestaciones cobradas o a cobrar a través de la LRT. Evidentemente, una propuesta de este tipo maximiza los costos de transacción -y, por lo tanto, la ineficiencia-, eliminando una de las principales ventajas de la reforma implementada. Nótese, además, que en un sistema en el que los trabajadores pueden litigar sin gastos, existen fuertes incentivos para que se inicien procesos judiciales en forma injustificada, particularmente en aquellos casos en que se haya extinguido la relación contractual con el empleador.

En síntesis, el análisis de las propuestas de reforma de la LRT revela, en términos generales, una diferencia sustancial entre las mismas: mientras las emanadas de la SRT y la UART apuntan a corregir aspectos controvertidos del régimen vigente, el proyecto aprobado por dictamen de mayoría de Comisión implicaría en los hechos su colapso y gradual y desordenada reversión al sistema de responsabilidad civil. En efecto, la apertura de esta vía de reclamos, sumada a una cobertura de enfermedades laborales sumamente indefinida, al beneficio de los trabajadores de litigar sin gastos, a la oportunidad de recrear el negocio judicial, y a una responsabilidad legal de las aseguradoras por los incumplimientos en materia de prevención de las empresas, tornarían -como en el pasado- inasegurables los riesgos del trabajo, por lo que con el transcurso del tiempo este régimen sería abandonado. Las propuestas de la SRT y de la UART, como se mencionó, contemplan en cambio modificaciones más puntuales dentro del esquema vigente. Al respecto, ambas alternativas promueven resolver una de las principales debilidades que presenta la normativa vigente, que es el bajo nivel que, en términos generales, tienen las prestaciones monetarias. Sin embargo, los esquemas propuestos mantienen muchas de las restantes fallas de diseño del régimen actual, al tiempo que agregan -particularmente en el proyecto SRT2- un fuerte componente redistributivo que distorsiona notablemente el criterio compensatorio.

A su vez, es importante destacar que más allá de las medidas propuestas para lograr el cumplimiento de la normativa sobre seguridad e higiene es de esperar que el incremento previsto en las prestaciones monetarias tenga algún impacto positivo para reducir la siniestralidad del sistema. En este sentido, adquiere relevancia la penalización a través de mayores primas por incumplimiento de las medidas preventivas que contempla el proyecto UART, dado que constituye un mecanismo para que el riesgo de cada empresa se refleje en el costo del seguro. Por otra parte, el proyecto UART resulta más preciso en cuanto a las obligaciones y responsabilidades de las partes en el diseño de planes de prevención de las empresas y la fiscalización del cumplimiento de las normas de seguridad e higiene. Este aspecto es de suma importancia, no sólo por una cuestión legal, sino porque cuanto más difusas sean las responsabilidades de cada actor en estos temas, menos probable es que se logre el objetivo de reducir la siniestralidad. Por último, y ante la dificultad que representa el complejo problema de la cobertura de enfermedades profesionales, ambos proyectos apuntan a minimizar -a través de estrictas pautas para evaluar caso por caso- las eventuales situaciones de enfermedades no listadas que tengan fehacientemente un origen laboral inmediato.

Dado que los proyectos analizados -se entiende- no corrigen completamente las principales debilidades de la LRT, debilidades que desafortunadamente han oscurecido en alguna medida sus logros, se considera de interés formular algunas sugerencias sobre estas cuestiones.

Para balancear el objetivo de resarcir al damnificado de la pérdida esperada en su capacidad de generar ingresos laborales con los incentivos de los trabajadores para adoptar medidas precautorias, y evitar la exageración de las consecuencias del infortunio o el reporte de contingencias falsas u ocurridas fuera del ámbito laboral, se sugiere un cambio en la estructura y nivel de las prestaciones monetarias. Al respecto, una corrección importante sería disminuir el porcentaje de resarcimiento en el caso de las incapacidades temporarias (días caídos), fijándolo, por ejemplo en el 70%. Este ajuste, sin embargo, no puede contemplarse en el marco exclusivo de reforma de la LRT, dado que la Ley de Contrato de Trabajo estipula una compensación plena de los salarios caídos para el caso de accidentes o enfermedades no

laborales; evidentemente -dada esa situación- sería considerado injusto que los beneficios por infortunios laborales fueran menores que por los que no lo son. Ésta es una modificación pendiente, que requiere una reforma más amplia que la que aquí se evalúa.

Para los casos de incapacidades permanentes, la regla general que se sugiere es resarcir un porcentaje dado de la pérdida en la capacidad de generar ingresos. Se recomienda, además, que dicho porcentaje de resarcimiento sea creciente con el grado de incapacidad, pero que tal incremento sea suave de modo tal de evitar saltos bruscos en las compensaciones. Así, por ejemplo, la renta mensual equivalente podría variar en un rango de entre el 60% y el 100% de la pérdida esperada de ingresos.

Respecto de los topes resarcitorios, éstos introducen distorsiones en función del ingreso de los damnificados, y su sostenimiento no puede justificarse por razones de imprevisibilidad de costos, dado que las primas del seguro son fijadas en función de la masa salarial. La introducción de pisos origina el mismo problema, y su justificación sólo puede basarse en cuestiones redistributivas ajenas al sistema de cobertura de riesgos laborales. Si resultara políticamente inevitable la fijación de pisos, se recomienda que éstos se encuentren en términos de una renta mensual mínima en relación con el grado de incapacidad, para evitar discriminaciones de acuerdo con la edad de los damnificados, y que no sean operativos para los casos de accidentes ocurridos in itinere.

Una cuestión relevante que surge al proponer modificaciones en los beneficios compensatorios es el impacto que estas medidas tendrán sobre el costo laboral. Es evidente que, inicialmente, al aumentar en términos generales las prestaciones monetarias que se establecen, el porcentaje de la masa salarial que debe destinarse al pago de las primas observará un aumento. Sin embargo, debe tenerse presente que el aumento en las primas a consecuencia del incremento en las compensaciones, puede inducir a las empresas a adoptar mayores medidas de prevención, y de este modo reducir la siniestralidad y el costo laboral asociado a la cobertura de estas contingencias. Es de destacar, no obstante, que este efecto no será inmediato y que su importancia estará fuertemente condicionada por el mecanismo de fijación de primas que prevalezca.

La evidencia empírica apoya la hipótesis de que un aumento en los beneficios compensatorios introduce simultáneamente mayores incentivos para la prevención por parte de los empleadores, cuanto más se extienda el mecanismo de fijación de primas basadas en la experiencia individual de las empresas. Se entiende, sin embargo, que este método puede no ser del todo apropiado para el caso de firmas pequeñas, porque podría implicar una escasa transferencia de riesgo a las aseguradoras. En estos casos, se sugiere introducir penalizaciones tarifarias por los desvíos en la siniestralidad respecto de empresas similares y/o por incumplimiento de las normas de seguridad e higiene.

Asimismo, y esto es aplicable para firmas de cualquier tamaño, se estima que la cobertura más recomendable es una que no tenga el carácter de plena como lo establece la LRT, sino que se admita a las ARTs introducir coseguros limitados: de esta manera, al no haber una transferencia de riesgo completa, se aumentan los incentivos, tanto para la prevención por parte de los empleadores, como para que éstos controlen el cumplimiento de las medidas precautorias de sus trabajadores, así como también sus eventuales conductas fraudulentas.

A su vez, se considera conveniente evaluar la posibilidad de introducir

una discriminación de primas en función de la estructura etérea de los planteles, dado que posiblemente individuos de distintas edades tengan una probabilidad diferente de sufrir infortunios, al tiempo que los montos indemnizatorios en el caso de incapacidades permanentes dependen fuertemente de la edad del damnificado.

Con el fin de desalentar comportamientos oportunistas por parte de las empresas, y reducir al mismo tiempo la informalidad del mercado de trabajo, se considera que es indispensable que la incorporación de nuevos trabajadores al sistema necesariamente debe preceder a la ocurrencia de cualquier clase de infortunio laboral.

En lo que respecta a las enfermedades profesionales, el mecanismo propuesto por el proyecto UART y SRT para contemplar los casos no incluidos en el listado pero que podrían ser considerados dentro de esa categoría, que consiste en el análisis caso por caso a través de las comisiones médicas, bajo ciertos protocolos, y con la carga de la prueba para el trabajador, parece ser una solución adecuada.

La vía judicial, por otra parte, si bien no puede quedar absolutamente cerrada por ser un derecho básico de los ciudadanos, es probable que, frente a los cambios regulatorios propuestos, se vea desalentada al aumentar su probabilidad de fracaso. Al respecto, contribuiría en este sentido que una parte de la penalización monetaria que los empleadores enfrentan en caso de siniestros por incumplimiento grave de las medidas de seguridad e higiene, se traslade a los damnificados. Con todo, y esto también escapa a la reforma exclusiva de la LRT, deberían revisarse las disposiciones que fomentan injustificadamente los reclamos judiciales, como el beneficio de litigar sin gastos. El establecimiento, el control y la penalización por incumplimiento de la normativa de Seguridad e Higiene es exclusiva responsabilidad de las autoridades. Éstas pueden, sin embargo, delegar las tareas de supervisión en el sector privado, como por ejemplo las ARTs, pero teniendo en consideración que constituye una tercerización de servicios.

Como tal, estas actividades deben estar claramente especificadas, deben ser remuneradas, y no pueden crear más responsabilidad a estas entidades que (además de su función primaria de aseguradora) las de realizar las tareas encomendadas. Un aumento en el monitoreo, si es además seguido de penalizaciones en los casos de incumplimiento, incentivará seguramente la adopción de las medidas de seguridad obligatorias. Debe tenerse presente, sin embargo, que no necesariamente ello constituye un nivel de prevención eficaz ni económicamente eficiente: puede ser que no todas las medidas legales sean adecuadas o que en algunos casos resulten excesivas para el nivel de desarrollo de la economía argentina.

N O T A S

1. El proyecto de la SRT fue el que finalmente se sancionó mediante el decreto 1278 / 2000 .
2. La misma consideración se aplica a la propuesta aprobada por dictamen de mayoría de la Comisión.