Luces y sombras del sistema argentino de riesgos del trabajo, a 30 años de su entrada en vigencia

Autor:
Ramírez, Luis Enrique

Fecha de publicación: 02/10/2026

Cita: RC D 567/2026

Encabezado:

Afirma el autor que la LRT implicó un giro copernicano respecto al sistema anterior, aprobado por la Ley 9688, y retocado provisoriamente por la Ley 24028. A partir de ello, y a 30 años de su entrada en vigencia, realiza un balance y plantea el interrogante si el cambio que hizo, fue correcto.

Sumario:

1. Introducción. 2. Los riesgos del trabajo a la seguridad social. 3. La litigiosidad ¿es una patología o una consecuencia? 4. Volver al sistema anterior no es opción. 5. Conclusiones.

Luces y sombras del sistema argentino de riesgos del trabajo, a 30 años de su entrada en vigencia

1. Introducción

El 1º de julio de 1996, es decir, hace tres décadas, entró en vigencia la Ley 24557 que aprobó el sistema de Riesgos del Trabajo (LRT). Me parece que es una buena oportunidad para intentar hacer un balance.

La LRT claramente implicó un giro copernicano respecto al sistema anterior, aprobado por la Ley 9688, de 1915, y retocado provisoriamente por la Ley 24028, de 1991, que establecía la responsabilidad objetiva e individual del empleador por los siniestros laborales, con un seguro voluntario.

Creo que todos estaremos de acuerdo que en la década del ´90 del siglo pasado ese sistema había colapsado. La instancia administrativa, en los hechos, había dejado de funcionar y todo se judicializaba, y las compañías de seguros prácticamente habían dejado de cubrir los siniestros laborales. Tampoco les servía a las víctimas, que debían pleitear, incluso en los siniestros que no eran litigiosos.

Por lo tanto, y en esto también espero que estemos de acuerdo, había que cambiar. Y fue lo que hizo la LRT. Aceptada esta premisa, podemos entonces obviar el debate sobre si lo actual es mejor que lo anterior. Cualquier cosa era mejor que algo que directamente había dejado de funcionar. El verdadero debate, en consecuencia, es si el cambio que se hizo es el correcto, y a eso apuntan estas breves reflexiones.

2. Los riesgos del trabajo a la seguridad social

Entiendo que es uno de los grandes aciertos de la LRT. No ignoro la discusión que existe entre los académicos sobre la naturaleza jurídica del sistema aprobado por ella, pero creo que no hay discusión posible sobre la intención del legislador de encuadrarlo como un subsistema de la seguridad social. En efecto, así está expresamente dicho en el Mensaje Nº 130, del 20/10/2016, del Poder Ejecutivo al Congreso con el proyecto de ley, donde se afirma contundentemente que "la LRT se inserta como un subsistema de la seguridad social…".

Esta clara **decisión política del Estado argentino** fue ratificada en reiteradas oportunidades, como, por ejemplo, en el Mensaje de Elevación del proyecto de Ley 27348, en el que se afirma que "con la sanción de la Ley 24557 y sus modificatorias se creó un subsistema de la seguridad social…". Incluso, en las páginas de ARCA

(ex AFIP), y de la Superintendencia de Servicios de Salud, los riesgos del trabajo aparecen como un subsistema de la seguridad social. Y también lo dicen los considerandos del Decreto 54/2017, entre otras normas legales.

Como podemos ver, en 30 años todos los gobiernos, con diferentes ideologías, mantuvieron esta decisión, como una política de Estado.

Además, el legislador, aunque con cierta torpeza y claras contradicciones, intentó utilizar el lenguaje de la seguridad social, como, por ejemplo, llamando "contingencias" a los siniestros laborales y "prestaciones" a las reparaciones que reciben las víctimas, o al utilizar a las Comisiones Médicas del subsistema previsional.

Con esto quiero establecer, como premisa indiscutible, que esa fue la expresa y clara **"intención del legislador"**, y que ese es "**el espíritu de la norma",** herramientas muy importantes de la hermenéutica jurídica. Y, en consecuencia, que lo que está en debate es, simplemente, si alcanzó o no su objetivo.

No dudo, en absoluto, de la buena fe de los que interpretan que, a pesar de todo lo dicho, la LRT no es seguridad social. Y, me consta, argumentos no les faltan. Pero sí pretendo dejar en claro que no se trata de una cuestión meramente académica, sino que tiene muchísimas consecuencias prácticas, especialmente a favor de las víctimas.

En efecto, con las modificaciones de las Leyes 26773 y 27348 a la LRT, el "campo de batalla" en el que se juega la suerte judicial de los trabajadores afectados por un siniestro laboral y de las ART, es la acción sistémica, o sea, en el terreno de lo establecido, regulado y aceptado por el sistema, habiendo quedado solo para situaciones marginales y especiales la acción civil.

Y en la acción sistémica, la aplicación de los principios de la seguridad social obligan a las ART, a las Comisiones Médicas y a los tribunales, a resolver los conflictos o reclamos con una óptica muy diferente a como lo hacen en la mayoría de los casos. Es decir, teniendo en cuenta, por ejemplo, que las normas de la seguridad social tienen por finalidad esencial cubrir riesgos de subsistencia, lo que obliga a **descartar interpretaciones restrictivas** (CSJN, Fallos, 312:787; 312:802; 313:1005; 311:1937, etc.).

Pero la práctica forense nos indica que, generalmente, los llamados a resolver una controversia entre una aseguradora y una víctima de un siniestro laboral, la encuadran como "un conflicto entre privados" (dicho sin alusiones políticas). Un error garrafal, porque, si estamos en el terreno de la seguridad social, el conflicto es entre el Estado, que ha delegado en la ART el categórico mandato del artículo 14 bis de la Constitución, de otorgar los beneficios de la seguridad social, y el trabajador siniestrado.

En efecto, la aseguradora es sólo un intermediario, un simple operador, un gestor elegido por el Estado, que es el verdadero sujeto obligado de tal imperativo constitucional. Entiendo, no justifico, que las ART, sociedades comerciales con fin de lucro, olviden cuál es su misión y su función, en aras de la defensa de su rentabilidad económica, pero me parece imperdonable que profesionales de las Comisiones Médicas y jueces "le cuiden el bolsillo", perjudicando a la víctima, como muchas veces sucede. Esto me lleva como de la mano al próximo punto.

3. La litigiosidad ¿es una patología o una consecuencia?

Desde hace 30 años se habla sin parar de la litigiosidad que afecta al sistema. Diría que el tema ha sido el motor de la inmensa mayoría de las modificaciones sufridas por la LRT. Lógico, por tres motivos: uno, porque ella afecta, precisamente, la rentabilidad de las aseguradoras; dos, porque la que reflota permanentemente el tema es la Unión Argentina de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (UART); y tres, porque del lado de los trabajadores no se escuchan demasiadas voces, en particular las que uno esperaría en el mundo sindical.

La consecuencia de todo ello es que la opinión pública recibe permanentemente información sesgada e interesada, que los medios masivos de comunicación se ocupan de reproducir acríticamente, un poco por ignorancia y mucho por interés. Así, por ejemplo, todos se olvidan que hay dos manifestaciones posibles de la litigiosidad: una que sería patológica, porque se originaría en el accionar de abogados inescrupulosos, y otra que

sería consecuencia natural y lógica de las injusticias sistémicas.

Ejemplos de la segunda categoría de litigiosidad serían los miles y miles de pleitos que los argentinos debimos iniciar para recuperar nuestros ahorros, confiscados arbitrariamente por el Estado y los bancos, durante el "corralito", o las miles de demandas que inician los jubilados, históricamente estafados por todos los gobiernos de turno. Nadie cuestionó, ni cuestiona, a los abogados que patrocinaron y patrocinan esas demandas.

Ahora bien, ¿a qué categoría corresponden los pleitos que promueven las víctimas de siniestros laborales? Para la UART, sólo se explican por el accionar de los "caranchos", término peyorativo que utiliza permanentemente para referirse a los abogados. Un manera muy elegante e inteligente para desviar la atención, y que nadie se pregunte cómo puede funcionar un sistema de prevención y reparación de los riesgos del trabajo, y de tutela de las víctimas, cuando su gestor tiene intereses opuestos y contradictorios con los de los damnificados. Y esa "natural" contradicción, creada por el propio sistema, se resuelve en un terreno en el cual hay una abismal diferencia en la correlación de fuerzas entre los contendientes. Los resultados están a la vista.

En efecto, el objetivo principal de la sociedad anónima comercial que hay detrás de la inmensa mayoría de las ART, es ganar dinero. Está en su ADN, es su naturaleza esencial. A fin de año sus accionistas preguntan si han ganado o no dinero, no si los trabajadores siniestrados, por ejemplo, han sido cubiertos satisfactoriamente. Por lo tanto, cada accidente o enfermedad profesional rechazados, beneficia a la ART. Lo mismo si las prestaciones dinerarias son retaceadas, o las prestaciones médicas y farmacéuticas escamoteadas o de baja calidad.

Este choque inevitable de intereses determina que cada siniestro laboral que se produce, lleve latente en su interior el conflicto. Es decir, que la causa principal de la litigiosidad del sistema es la **conflictividad sistémica** que él mismo origina. Más allá, por supuesto, que, como en cualquier otra actividad o profesión, haya algunos abogados inescrupulosos, que sin dudas hay que perseguir y denunciar.

Y si alguien de buena fe me pide una prueba de lo que sostengo, me bastará con responderle que analice lo que pasa con las enfermedades profesionales. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del total de siniestros laborales que se producen en el mundo, el 33,54 % son enfermedades laborales. ¿En Argentina? Solamente el 6,24 %.

¿Un milagro? En absoluto. Es producto del rechazo sistemático de las patologías laborales por las ART, amparándose en que su prueba es más dificultosa que la de un accidente. Una fractura, una amputación, ocasionadas por un evento traumático, en general no admiten cuestionamientos, pero una patología psicológica, incluso un cáncer laboral, son fáciles de desconocer. Aunque presumo que la principal razón de este "subdiagnóstico" de las enfermedades profesionales es que, según las estadísticas de la OIT, ellas son **infinitamente más letales que los accidentes,** lo que, por su costo de cobertura, conspira contra la rentabilidad de las aseguradoras. Así de simple.

Hay que reconocer que el ataque a los abogados laboralistas es una estrategia inteligente. En nuestro sistema judicial, el abogado es el intermediario entre la gente y la justicia, es el puente necesario para acceder a los tribunales, así que lo que se persigue, en última instancia, es separar a los trabajadores de la justicia.

Resumiendo, haber puesto como gestores del sistema a empresas que lucran con él, explica en gran parte la litigiosidad del sistema, así como que, 30 años después de su entrada en vigencia y de decenas de reformas a la LRT, sigamos "batiendo el parche" con el tema.

4. Volver al sistema anterior no es opción

Tampoco derogar íntegramente la LRT. Lo fundamental es eliminar los gestores con fin de lucro. Después podemos discutir quiénes y cómo deben intervenir, y qué rol le reservamos al Estado. En lo demás, la actual estructura del sistema se puede conservar perfectamente.

El precio para mantener a la acción civil como una *rara avis,* es muy simple: establecer reparaciones sistémicas absolutamente justas. Hoy se ha conseguido parcialmente, a fuerza de ir mejorando las indemnizaciones durante

30 años, pero dejando en el camino a un tendal de víctimas despojadas de una justa indemnización.

Para mantener reducida la litigiosidad, el procedimiento administrativo debe ser rápido, sencillo, ágil y eficiente, facilitándole a los trabajadores su acceso y la defensa de sus derechos. Los empleados administrativos y los profesionales de las Comisiones Médicas deben recibir una capacitación especial sobre los riesgos del trabajo, y sobre la seguridad social y sus principios. Con procedimientos de selección que garanticen su idoneidad.

En cuanto a la prevención de los siniestros laborales, hay que reconocer que la LRT fue un avance formidable, ya que instaló definitivamente el tema en el mundo laboral. Sin embargo, el sistema tiene una falla muy grave, y vuelvo a lo mismo: pretender que las ART sean eficientes en su labor de asesoras y fiscalizadoras del cumplimiento de las normas de higiene y seguridad laboral, por parte de las empresas que tienen como "clientes", cuando esa actividad, bien desarrollada, conspira claramente contra sus intereses. Una auténtica quimera.

En efecto, en un mercado en el cual la casi totalidad de los empleadores están obligados a afiliarse a una aseguradora, y dónde hay una disputa feroz entre una veintena de ellas, ser demasiado rigurosas en la fiscalización sería como una invitación a sus clientes para cambiarse a otras que sean más "flexibles". En este marco, la opinión de los gerentes de marketing, o del departamento comercial, tiene más peso que la de los de recursos humanos o medicina legal.

5. Conclusiones

Algún lector de buena fe me dirá que, a esta altura del partido, es imposible "sacar de la cancha" a las ART. Cuando escucho esto, indefectiblemente me acuerdo del Libertador Simón Bolívar, cuando decía "Lo imposible es lo que nosotros tenemos que hacer, porque de lo posible se encargan los demás todos los días". También parecía imposible terminar con el sistema de las AFJP.

Lo difícil es que se alcance suficiente consenso político para enfrentar al poder económico, y terminar con un sistema que privilegia la protección de la tasa de ganancias de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, y se sustituya por otro que coloque en el centro del escenario la tutela de la vida y la salud de los trabajadores. Parece un sueño, pero también se ha dicho que el sueño de muchos es el principio de la realidad.

© Rubinzal Culzoni. Todos los derechos reservados. Documento para uso personal exclusivo de suscriptores a nuestras publicaciones periódicas y Doctrina Digital. Prohibida su reproducción y/o puesta a disposición de terceros.