



Universidad de San Andrés

Departamento de Economía

Maestría en Economía

Aves carroñeras en la Argentina: buitres, cuervos y caranchos luego de la ley complementaria de riesgos del trabajo

Diego Bossio

27.605.823

Mentor: Martin Rossi

Buenos Aires

Argentina

24 de Agosto, 2021

Diego Bossio¹

Aves carroñeras en la Argentina: buitres, cuervos y caranchos luego de la ley complementaria de riesgos del trabajo²

Resumen

En 2017, producto del activismo judicial de los abogados laboristas popularmente conocidos como “caranchos”, la Argentina reformó el procedimiento de gestión de los reclamos por accidentes de trabajo. Este cambio modificó los incentivos de las partes involucradas. Utilizando datos oficiales, se presenta evidencia de que, luego de la nueva ley, la litigiosidad cayó un 64,1 %, y la siniestralidad, un 45,8 %. Además, se provee evidencia de que esta caída en los indicadores mencionados proviene de cambios en el comportamiento de los litigantes, las empresas aseguradoras y los jueces intervinientes en las instancias judiciales.

Palabras clave: Caranchos, Diferencias en diferencias, leyes laborales.

Carrion birds in Argentina: vultures, crows and caranchos after the new occupational risk act

Abstract

In 2017, as a result of judicial activism, Argentina has reformed the procedure to solve worker's accident claims. This change modified the incentives to all parties involve. Using administrative data, I present evidence that, after the new law, the number of lawsuits fell by 64.1%, and worker injuries by 45.8%. The results suggest that this drop in the indicators mentioned comes from behavioral changes of workers, lawyers, insurance companies, and judges.

Keywords: Caranchos, difference in differences, labor laws.

Códigos JEL: J88, J58, I18

¹ Quisiera agradecer a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo por el acceso a los datos para esta tesis. Todos los errores y omisiones en la presente versión son de mi autoría.

² El título está inspirado en la película del año 2010 de Pablo Trapero (Carancho).

Introducción

Desde 1915, con la Ley 9688, de Alfredo Palacios, la Argentina cuenta con un marco normativo que protege la salud e integridad psicofísica de los trabajadores. Durante la segunda mitad del siglo XX, una serie de fallos judiciales ampliaron los derechos de los trabajadores en materia de prevención de riesgos del trabajo. A inicios de los noventa, se estableció un sistema privado de resarcimiento e indemnización del trabajador damnificado por un accidente o por una enfermedad profesional a través de las aseguradoras de riesgos del trabajo (ART). El sistema cubre tres universos: prestaciones médicas, lucro cesante y gastos médicos. Durante los primeros diez años de funcionamiento, no hubo mayores inconvenientes; no obstante, la estabilidad comenzó a mostrar signos de deterioro a mediados del siguiente decenio. Un conjunto de fallos judiciales que dieron acceso directo a la justicia laboral diezmó las comisiones médicas (CC. MM.) existentes y condujo a una explosión de la actividad judicial relacionada con los siniestros en el mundo del trabajo.

Desde ese momento, los profesionales de la justicia conocidos como “caranchos” han encontrado diversos mecanismos y vacíos legales para mantenerse litigando. Debido a esto, las empresas aseguradoras encontraron provechoso estirar los plazos judiciales para demorar el pago de los siniestros y utilizar el cobro de la prima a las empresas para otras actividades financieras. A su vez, los caranchos acumularon un conjunto grande de juicios que les permitía extraer beneficios “extraordinarios” de las ART, mientras que los trabajadores se vieron perjudicados por la lentitud en el cobro de los siniestros. Como corolario, el sistema de riesgos del trabajo incrementó de modo sustancial los pasivos contingentes y los juicios sin resolución. Como resultado, los trabajadores nunca recibían en tiempo y forma los resarcimientos correspondientes por los accidentes ocurridos.

Las distintas modificaciones realizadas a la legislación laboral durante la primera década de este siglo corrigieron —de forma parcial— las falencias mencionadas. No obstante, los partícipes nunca dejaron de litigar. Tanto es así que, entre marzo de 2010 y el mismo mes de 2017, las notificaciones judiciales —litigiosidad— recibidas por ART en unidades productivas se incrementaron un 200 %. Sin embargo, durante el mismo período, los siniestros se mantuvieron sin cambios significativos. Es decir, la cantidad de trabajadores afectados por accidentes laborales no se modificó significativamente, mientras que esos mismos trabajadores, de la mano de los caranchos judiciales, tomaron cada vez más la vía judicial para resolver el conflicto. Esta tendencia a usar la vía judicial incrementó el pasivo contingente del sistema hasta 4500 millones de dólares a fines de 2015 (Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2018).

En 2017, se promulgó la Ley 27.348, Complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, que modificó el procedimiento administrativo de resolución de estos

conflictos³. El objetivo era fortalecer la instancia administrativa con el objeto de desincentivar la litigiosidad. Así, se incorporó una comisión médica conformada por profesionales elegidos por concurso, que evalúa el siniestro y debe dictaminar la naturaleza y el grado de la enfermedad. En esta instancia deben participar todas las partes involucradas en el conflicto. Los datos descriptivos indican que, luego de esta reforma, la litigiosidad —medida por las notificaciones judiciales— se redujo a la mitad de lo que era previo al inicio de la ley, y el tiempo de resolución de los litigios pasó de cinco años a tres meses (Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2018).

A pesar de este aparente cambio de tendencia, no existen trabajos que hayan evaluado el impacto de esta reforma legislativa implementada en 2017 sobre los principales indicadores del sistema. Por lo tanto, el objetivo de esta tesis es estudiar el efecto de la nueva ley sobre la judicialidad y la siniestralidad del sistema de riesgos del trabajo. Para estimar el efecto causal de la política, se utiliza el método de diferencias en diferencias explotando la variabilidad en el momento de puesta en vigencia de la ley en las diferentes provincias. Para ello, se utilizaron datos oficiales, provistos por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo de la Nación, de los principales indicadores del sistema de riesgos del trabajo a nivel provincial y el listado de fechas de adhesión y puesta en vigencia de la ley en cada una de las provincias⁴.

La estimación principal de diferencias en diferencias indica que la reforma de la ley laboral está asociada con una caída promedio del 64,1 % en la cantidad de notificaciones judiciales reportadas y del 45,8 % en los siniestros. Además, la evidencia presentada sugiere que las reducciones mencionadas están mediadas por tres efectos: (I) una mejora en los porcentajes de discapacidad otorgados por las CC. MM.; (II) la caída de los porcentajes reclamados por los trabajadores y sus representantes legales; y, como consecuencia, (III) el acercamiento de los porcentajes de discapacidad otorgados en la justicia a los otorgados en la instancia administrativa y a los reclamados en la notificación judicial.

Luego de la reforma, el porcentaje de discapacidad reclamado en las notificaciones judiciales se redujo 2,33 puntos porcentuales (p.p) con respecto al porcentaje reclamado en las jurisdicciones que no implementaron la ley, y el porcentaje de discapacidad de la instancia administrativa aumentó 0,14 p.p. Esta mejora implica que, con la nueva ley, las negociaciones se inician con reclamos de los trabajadores más en línea con las expectativas de la empresa aseguradora. A su vez, dado el carácter técnico y la rigurosidad de la evaluación, no solo se desincentivan las acciones legales, sino que también la justicia tiene elementos para desconocer reclamos desproporcionados o de dudosa veracidad. Esto se refleja en la reducción de 2,59 p.p. del porcentaje de discapacidad otorgado en la primera instancia judicial. Como consecuencia, la diferencia entre el porcentaje de discapacidad otorgado en la instancia administrativa y el otorgado en la primera instancia judicial se redujo

³ Una instancia administrativa representa un paso previo al proceso judicial a instancias del Poder Ejecutivo.

⁴ Excepto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las facultades en materia laboral son de carácter provincial. Por ello, cada provincia debe adherir a la ley nacional.

3,3 p.p. en el grupo de tratamiento relativo al grupo de control. Esta disminución denota que, luego de la ley, los costos de litigar se incrementaron para los caranchos, debido a la existencia de un mecanismo con mayor control y rigurosidad en la resolución del siniestro. En conjunto, los resultados comentados permiten explicar la caída significativa de la litigiosidad y de la siniestralidad⁵.

Estos hallazgos contribuyen a la literatura sobre resarcimientos por lesiones en el trabajo e incentivos. En particular, aquella referida a cómo la generosidad de los resarcimientos afecta los incentivos a reportar falsos accidentes para iniciar acciones legales. En un contexto de información asimétrica, los incentivos a reportar accidentes falsos y llevar adelante las acciones para recibir compensaciones son crecientes en el monto de dicha compensación. Este gradiente es mayor en contextos donde las enfermedades ocurridas son difíciles de diagnosticar. Allí, la decisión de litigar depende de forma crucial de la generosidad de las compensaciones, de las facilidades de acceso a ellas y de las acciones tomadas por empleadores y empleados una vez fijado el monto compensatorio (Bolduc, 1997; Fortin et. al., 1999). Sin embargo, la respuesta teórica sobre cómo el diseño de la compensación afecta el comportamiento de los trabajadores depende de cómo se modela el problema de decisión.

El grueso de los trabajos empíricos se concentra en Norteamérica, y el foco es estimar el efecto de cambios en las compensaciones sobre la frecuencia, la duración y la naturaleza de las contingencias. De acuerdo con los resultados publicados, las mejoras en las compensaciones incrementan los reclamos por accidentes de trabajo (Butler, Hartwig, & Gardner, 1997; Hansen, 2016; Krueger, 1990a; Lanoie, 1992; Neuhauser & Raphael, 2004; Thomason & Pozzebon, 1995). No obstante, estudios focalizados en ciertas contingencias específicas o componentes específico de las compensaciones encuentran lo contrario (Cabral & Dillender, 2020; Moore & Viscusi, 2014).

Respecto a la duración de las lesiones⁶, la mayoría de los trabajos revisados muestran que, en los casos de lesiones leves, aumentos en los beneficios compensatorios prolongan la ausencia de los trabajadores y aumentan la frecuencia de accidentes. Esto se encuentra tanto en contextos no experimentales (Krueger, 1990b; Moore & Viscusi, 2014), como cuasiexperimentales (Puhani & Sonderhof, 2010). Sin embargo, en casos de lesiones graves, la evidencia no es concluyente sobre la dirección del efecto (McInerney, 2010; Puhani & Sonderhof, 2010). Por su parte, la evidencia sobre cambios en la naturaleza de los accidentes reportados sugiere que el incremento de las compensaciones se asocia con un aumento en el reporte de enfermedades difíciles de diagnosticar (Bolduc, 1997; Hansen, 2016). Solo un trabajo concluye que no existe esta heterogeneidad entre las posibles contingencias consideradas (Butler et. al., 1997).

Sobre la base de lo expuesto, el aporte de esta investigación reúne tres aspectos. En primer lugar, constituye evidencia causal sobre un tema poco explorado en la

⁵ Existe evidencia anecdótica dentro de las áreas jurídicas de las empresas aseguradoras y los organismos oficiales sobre la existencia de “bolseros”, cuyo propósito era acumular una gran cantidad de “siniestros” laborales -con diferentes grados de veracidad- que servían para extraer rentas de las empresas aseguradoras.

⁶ Nótese que esto es el complemento del ausentismo por lesiones en el trabajo.

literatura relacionada: cambios en el proceso administrativo de reclamo. No se encuentran trabajos que analicen cómo un cambio en el proceso de gestión de las compensaciones afecta la frecuencia de accidentes. En segundo lugar, en la literatura empírica no se encontraron trabajos que evalúen los efectos de estos cambios sobre el comportamiento judicial de los damnificados. Además, este trabajo aporta evidencia sobre los mecanismos subyacentes que afectan este comportamiento de los litigantes. Por último, aunque ha sido un tema de suma relevancia en la discusión pública argentina, este trabajo constituye una de las pocas piezas de evidencia causal sobre el efecto que tuvo el cambio de legislación de 2017 sobre el sistema de riesgos del trabajo en el país.

El resto de esta tesis se organiza en cuatro secciones. En la Sección 1, se describe la evolución reciente del sistema de riesgos del trabajo. En la Sección 2, se presentan los datos utilizados. En la sección 3, se describe la estrategia de identificación utilizada, el modelo a estimar y se reportan los principales resultados del trabajo junto a los chequeos de robustez realizados. Por último, en la Sección 4, se presentan las conclusiones del trabajo.

1. Evolución reciente del sistema de riesgos del trabajo en Argentina

En la reforma del sistema de riesgos del trabajo de 1995, se instauraron las CC. MM. del régimen previsional (art. 51 de la Ley 24.241). Este sistema de intervención administrativa estaba destinado al procesamiento de los siniestros laborales. El objetivo era resolver la contingencia laboral y desincentivar el reclamo en el fuero judicial. La ley otorgaba a estos organismos la facultad de determinar la naturaleza laboral de la contingencia, el carácter y grado de la incapacidad, y el contenido y alcance de las prestaciones. Este sistema de procesamiento administrativo de los siniestros solo preveía el acceso directo a la justicia para el supuesto de dolo del empleador (art. 39, inc. 1) (Valente, 2019).

Mientras que no hubo mayores inconvenientes durante los primeros diez años de funcionamiento, la estabilidad comenzó a mostrar signos de deterioro hacia fines de ese período, con un conjunto de fallos judiciales que dieron lugar al acceso directo de los reclamos a la justicia laboral. Con ello, las instancias administrativas en las que actuaban las CC. MM. quedaron diezmadas. Los casos Castillo y Aquino, en septiembre de 2004, integraron el primer conjunto. En estos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el inciso 1 del artículo 39 de la Ley 24.241. Además, la corte resolvió que la justicia laboral y no la federal previsional era la competente para estos reclamos. Luego, en el caso Llosco (junio de 2007), la Corte confirmó la posibilidad de acción civil, además de percibir las prestaciones de las ART.

Con estos fallos, al brindarse acceso directo al fuero judicial, el sistema de riesgos del trabajo experimentó un incremento sustantivo en la litigiosidad de los accidentes laborales. Entre marzo de 2010 y el mismo mes de 2017, las

notificaciones judiciales recibidas por mes en unidades productivas se incrementaron el 200 %. Durante el mismo período, los siniestros se mantuvieron inalterados. Esto indica una creciente judicialización de los accidentes laborales.

Como contracara de la tendencia creciente a tomar la vía judicial para resolver los conflictos de accidentes laborales, el pasivo contingente del sistema fue incrementándose. En junio de 2018, el sistema de ART tenía 340.000 juicios sin resolver, lo cual constituía un pasivo contingente estimado de 4500 millones de dólares (Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2018). En este marco de litigiosidad cada vez mayor y con un sistema en riesgo de colapsar, se impulsó una reforma en el procedimiento administrativo por el cual los trabajadores y sus representantes legales reclamaban el resarcimiento por las contingencias laborales ocurridas. La modificación de la Ley 24.557, de Riesgos del Trabajo, se promulgó en febrero de 2017. Desde ese momento, las provincias argentinas fueron adhiriendo a la norma. Hasta marzo de 2021, doce de ellas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires habían adoptado la nueva normativa.

La principal ventaja de la ley complementaria es que cumple con las consideraciones del fallo Castillo sobre las atribuciones de las provincias y la justicia federal una vez que estas han adherido al sistema. Mediante la reforma, las provincias encomiendan a la Nación que las CC. MM., creadas por la Ley 24.241, sean las que determinen el carácter profesional de la contingencia y el alcance de los beneficios que corresponden al afectado para que, cumplido ello y en caso de discrepancia, los órganos judiciales locales revisen lo actuado. Se garantiza así el debido proceso (Superintendencia Riesgo del Trabajo, 2019)⁷.

De este modo, se reintrodujo la instancia administrativa de revisión médica. El abogado patrocinante del trabajador debe estar presente en todo el proceso administrativo, al igual que el letrado de la empresa aseguradora. Para determinar el carácter profesional de la contingencia del trabajador, es obligatorio agotar esta instancia administrativa, que exige concurrir a una audiencia inicial con una comisión de tres médicos designados por concurso público de oposición. Este tribunal dispone de un plazo máximo de 60 días para evaluar el caso y expedirse. Luego, otro tribunal médico debe homologar la decisión inicial. En esta segunda audiencia, se firma un acta de conformidad sobre la evaluación médica realizada. El trabajador tendrá la opción de no firmar dicha acta. La decisión de la Comisión Médica será susceptible de recurso directo, por cualquiera de las partes, el que deberá ser interpuesto ante los tribunales de alzada con competencia laboral (art. 2.º de la ley complementaria).

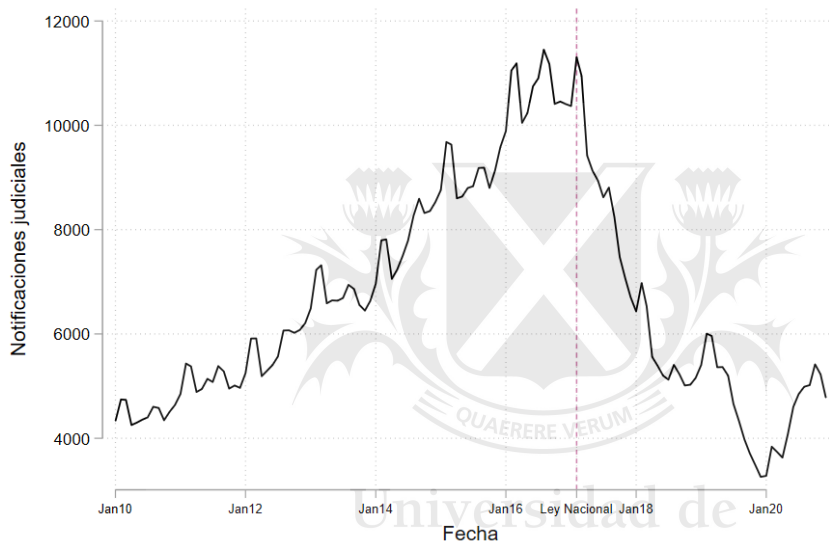
Las decisiones emitidas por las CC. MM. pasarán en autoridad de cosa juzgada administrativa siempre que no hayan sido objetadas. Si el accidentado decide elevar su caso al fuero judicial, debe, primero, firmar en disconformidad el acta labrada por la comisión médica en la audiencia de homologación. Luego, debe notificar de la

⁷ Esto implica que no se puede acceder a la instancia judicial sin tener el fallo final de la comisión médica.

actuación judicial a la empresa aseguradora y proseguir con el juicio en primera y en segunda instancia judicial.

Desde esta modificación, parece haber cambiado el comportamiento de todos los integrantes del sistema. La Figura 1 muestra el promedio móvil de 10 meses de las notificaciones judiciales recibidas mes a mes. Desde 2010, las notificaciones mensuales crecieron hasta superar las 10.000 a partir de enero de 2016. Luego de la reforma, la cantidad de notificaciones judiciales cayó súbitamente hasta alrededor de la mitad del valor promedio de febrero de 2017. Por ejemplo, la cantidad de notificaciones judiciales en marzo de 2020 disminuyó un 69 % con respecto a la de marzo de 2017.

Figura 1. Cantidad de notificaciones judiciales en el tiempo



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Nota: La línea negra muestra el promedio móvil de 10 meses de la cantidad de notificaciones judiciales recibidas en unidades productivas.

2. Datos

Para investigar el efecto de la nueva ley de riesgos del trabajo sobre la litigiosidad y la siniestralidad, se recopilaron datos oficiales provistos por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. La información disponible incluye la cantidad de siniestros, la cantidad de notificaciones judiciales recibidas por ART y de sentencias de primera instancia judicial, la cantidad de trabajadores cubiertos en el sistema, la alícuota promedio pagada por las empresas y los porcentajes de discapacidad promedio determinado por la ART y por las CC.MM. además del porcentaje reclamado por el trabajador que decide ir a juicio luego de la instancia administrativa y el porcentaje de discapacidad otorgado en primera y segunda instancia judicial. Toda la información está codificada a nivel provincial con frecuencia mensual.

Las principales variables de resultado de este estudio son la cantidad total de accidentes de trabajo notificados en unidades productivas y la cantidad total de notificaciones judiciales recibidas por las ART. Estas variables representan el grado de siniestralidad y litigiosidad en el sistema. La primera variable refleja cuántos siniestros ocurridos en unidades productivas son reportados a las ART y la segunda refleja cuántos de esos siniestros notificados no se resuelven en instancias administrativas y, por consiguiente, se elevan al fuero judicial. Los totales anuales en ambas variables fueron cotejados con los valores reportados para dichas variables en los datos de acceso público que la Superintendencia de Riesgo de Trabajo publica de forma regular.

En la Tabla 1, se presentan las estadísticas descriptivas de estas variables. Los valores corresponden a las provincias argentinas entre enero 2010 y marzo 2020. En promedio, en un mes, se registran 277 notificaciones judiciales, 2018 siniestros y una alícuota promedio pagada del 5 % durante el período mencionado. Las discapacidades otorgadas son del 5,42 % en instancias administrativas; del 21,67 % en la notificación judicial y del 23,79 % en las sentencias de primera instancia. Vale notar que, en las variables de resultado principales, los coeficientes de variación exceden la unidad y en el resto de las variables ocurre lo contrario.

Tabla 1. Estadísticas descriptivas

Variable	Media	Desvío estándar	Coficiente de variación
Notificaciones judiciales	277,36	706,50	2.55
Siniestros totales	2018,12	3979,04	1.97
Alícuota	0,05	0,01	0.20
Discapacidad promedio administrativa	5,42	2,30	0.42
Discapacidad reclamada en notificación	21,67	11,64	0.54
Discapacidad otorgada en 1. ^a instancia	23,79	14,12	0.59

Por su parte, como variables de control utilizamos efectos fijos por provincia, mes y año, además de la cantidad de trabajadores asegurados en el sistema. Los valores de esta variable fueron cotejados utilizando la evolución del empleo registrado en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), publicado por la ANSES.

Para definir la variable de tratamiento, se consideró la variable igual a uno al entrar en vigencia la ley en dicha provincia y cero antes de ello⁸. En la Tabla 2 se muestra, para cada una de las provincias argentinas, el momento de adhesión a la ley y de puesta en vigencia de la norma. Utilizando este criterio, constituimos un grupo de 13 unidades tratadas.

Tabla 2. Fechas de adhesión a la ley de cada provincia argentina y de puesta en vigencia de dicha norma

Distrito	Adhesión		Vigencia	
	Mes	Año	Mes	Año
CABA	2	2017	2	2017
Córdoba	5	2017	9	2017
Misiones	10	2018	2	2018
Buenos Aires	12	2017	4	2018
Mendoza	11	2017	8	2018
Chaco	7	2018	6	2019
Jujuy	12	2017	7	2019
Entre Ríos	11	2017	7	2019
Salta	6	2018	7	2019
Tierra del Fuego	12	2017	8	2019
Río Negro	11	2017	11	2018
Corrientes	12	2017	12	2019
San Juan	11	2017	12	2019
Santa Fe	10	2020	Adherida sin vigencia	
Neuquén	8	2018	Adherida sin vigencia	
Formosa	4	2018	Adherida sin vigencia	
Catamarca		No adherida		
La Rioja		No adherida		
San Luis		No adherida		
Santiago del Estero		No adherida		
Tucumán		No adherida		
Chubut		No adherida		
La Pampa		No adherida		
Santa Cruz		No adherida		

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Nota: CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Misiones puso en vigencia la ley mediante un decreto del Poder Ejecutivo provincial que fue ratificado en su legislatura meses más tarde.

⁸ El proceso funciona del siguiente modo: primero, la ley se aprueba en el Congreso nacional, y luego las provincias, en uso de las facultades, deben votar en sus legislaturas si adhieren a la ley nacional. Una vez aprobada en la legislatura, dicha ley debe ser promulgada por el Poder Ejecutivo provincial. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la ley entra en vigencia cuando es promulgada por el Poder Ejecutivo nacional.

3. Estrategia de identificación y resultados

Para identificar el efecto de la reforma de la legislación sobre la litigiosidad y la siniestralidad, se realizó una estimación de diferencias en diferencias explotando la variabilidad en el momento en que la ley entró en vigencia en las diferentes jurisdicciones.

La ecuación principal para estimar es la siguiente:

$$Y_{i,t} = \beta T_{i,t} + \alpha_i + \mu_t + \lambda X_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

Donde $Y_{i,t}$ es la variable de resultado explicitada en cada caso, por ejemplo, siniestralidad o litigiosidad, en la provincia i , en el momento t . $T_{i,t}$ es la variable de tratamiento, que toma el valor 1 desde el mes y año en que la jurisdicción i pone en vigencia la nueva ley de riesgos del trabajo y cero previo a ese momento. $X_{i,t}$ es la cantidad de trabajadores registrados en ART en cada provincia para controlar por el crecimiento diferencial que puede existir en el tiempo en la cobertura de ART en cada provincia. α_i son los efectos fijos por provincia y μ_t son los efectos fijos por mes y año. En esta especificación el parámetro de interés a estimar es β , que refleja el efecto promedio de la nueva ley, sobre las variables de resultado mencionadas, en las provincias que aplicaron la ley relativo a aquellas que no lo hicieron. Los errores estándar están agrupados a nivel de provincia.

Principales resultados

La Tabla 3 presenta los resultados de la estimación principal de diferencias en diferencias. Luego de la nueva ley, las provincias donde se la implementó recibieron, en promedio, 281 notificaciones judiciales menos. Esta reducción es significativa al 5 %. En órdenes de magnitud, la caída estimada implica una disminución del 64,1 % respecto al promedio de notificaciones judiciales recibidas entre febrero de 2016 y febrero de 2017. En la columna 2, se muestran los resultados para la variable de cantidad total de siniestros. El efecto estimado de la ley es una reducción promedio de 905 siniestros por mes. Esto representa una caída del 45,8 % respecto al promedio mensual de siniestros ocurridos entre febrero de 2016 y el mismo mes de 2017. El coeficiente es significativo al 10 %.

Por el contrario, como puede verse en la columna 3, no existe evidencia de un efecto de la ley sobre la alícuota pagada por las empresas. El estimador puntual de dicha variable no es estadísticamente significativa, y, además, su valor es muy cercano a cero. Esto sugiere que, más allá de la significatividad estadística, luego de la reforma no existe diferencia promedio de ningún tipo entre las jurisdicciones tratadas y las no tratadas.⁹

En resumen, los resultados descriptos indican que la nueva ley complementaria redujo de forma significativa la litigiosidad y la siniestralidad en el sistema de

⁹ Vale mencionar que la alícuota promedio pagada por las empresas muestra una tendencia decreciente desde el período en que se puso en vigencia la ley.

riesgos del trabajo. En ambos casos, los efectos son económicamente relevantes, representando una reducción de ambas variables a la mitad de los valores previos a la puesta en vigencia de la ley. Sin embargo, no existe evidencia de que dicha ley haya impactado diferencialmente en las alícuotas pagadas por las empresas radicadas en provincias que aplicaron la ley respecto a aquellas que estaban en jurisdicciones que no lo hicieron.

Tabla 3. Regresiones principales

Variable dependiente	Notificaciones judiciales (1)	Siniestros (2)	Alícuota (3)
Puesta en vigencia de la ley	-281,159** (122,325)	-905,988* (474,375)	-0,000 (0,001)
Observaciones	3144	2592	3144
Efectos fijos por provincia	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por año y mes	Sí	Sí	Sí

Errores agrupados a nivel de provincia entre paréntesis.

*** p <0,01, ** p <0,05, * p <0,1

Mecanismos

Si bien no es posible testear todos los mecanismos que podrían mediar los resultados comentados, hay cierta evidencia de algunos cambios en el comportamiento de las partes involucradas en los reclamos por accidentes de trabajo.

La evidencia episódica apunta que la explosión de los juicios laborales se acompañó con la inactividad de las CC. MM. Debido a esto, los porcentajes de incapacidad de la instancia administrativa, fijados por las ART, tendieron a reducirse y a quedar muy por debajo de los reclamados en las notificaciones judiciales. Esto surgía como mecanismo para demorar los pagos por los siniestros y aprovechar los ingresos por las alícuotas pagadas de la empresa en actividades financieras. Al mismo tiempo, esto servía para contener el exceso de litigiosidad y la sobreestimación de los daños que ocurría en el sistema. Las ART preferían ofrecer un porcentaje de incapacidad muy bajo, evitar la instancia administrativa y alargar los plazos judiciales de los conflictos. Esta era la vía preferida por los caranchos, que podían extraer beneficios de ese largo proceso. Tanto es así que, antes de la reforma, el tiempo promedio de resolución de los juicios era de cinco años (Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2020).

Como se mostró en los resultados principales, la nueva ley disuadió el activismo judicial alrededor de los accidentes laborales. Esto parece estar mediado por la operatoria de las CC.MM. Por un lado, con la introducción de este cuerpo se

incrementaron los porcentajes de discapacidad otorgados en la instancia administrativa, dado que el aumento en el porcentaje promedio de discapacidad que se otorga se acerca a lo pretendido por el damnificado¹⁰, y, al mismo tiempo, debido a un proceso más transparente y riguroso para determinar la incapacidad, los caranchos encuentran mucho más complejo pasar a la instancia judicial con una evaluación que no comprometa sus chances de éxito en un juicio. Por otro lado, ante una evaluación por debajo de las expectativas, los trabajadores afectados y sus letrados deben mostrar de forma categórica las razones por las que un dictamen de índole técnico es erróneo. Como resultado, el nuevo proceso administrativo refuerza los incentivos a aceptar el acuerdo que surge de la evaluación médica y, a la vez, induce a la justicia a tomar como válido el antecedente de evaluación médica a la hora de dictaminar la causa y gravedad de las contingencias laborales.

Los argumentos explicitados en los párrafos anteriores implican, al menos, tres cambios en el comportamiento que pueden testearse: (I) instancias administrativas con porcentajes de discapacidad más altos que los otorgados antes de la ley; (II) trabajadores y abogados con más incentivos a exigir porcentajes de discapacidad más bajos y evitar pedidos excesivos; (III) jueces con más elementos para no convalidar porcentajes de discapacidad desproporcionados, por lo cual los porcentajes de discapacidad otorgados deberían ser inferiores a los que se otorgaban con anterioridad a la nueva legislación.

Si el primer mecanismo mediase los efectos estimados, sería esperable que los porcentajes de discapacidad otorgados en las instancias administrativas fueran mayores en aquellas jurisdicciones donde se aplicó la ley que en aquellas donde no fue aplicada. Por su parte, para que el segundo mecanismo opere, es necesario observar una caída de los porcentajes de discapacidad reclamados en las notificaciones judiciales en las provincias que aplicaron la nueva ley. Por último, si se incrementaran los incentivos a aceptar porcentajes más acordes con la evaluación médica, se debería observar una reducción en los porcentajes de discapacidad otorgados en las instancias judiciales.

Para testear estos mecanismos, se realizan regresiones como la presentada en la ecuación (1), pero utilizando cinco variables dependientes distintas: (I) el porcentaje promedio de discapacidad otorgado en la instancia administrativa en cada provincia, (II) el porcentaje promedio de discapacidad reclamado por los trabajadores en cada provincia, (III) el porcentaje promedio de discapacidad otorgada en la primera instancia judicial en cada provincia, (IV) la diferencia entre (II) y (I), (V) la diferencia entre (III) y (I). Si los mecanismos mencionados en el párrafo anterior operan en la relación entre el cambio de normativa y la baja de la siniestralidad y la litigiosidad, entonces, el signo de la variable (I) debería ser positivo; y el de las variables restantes, negativo.

La Tabla 4 presenta los resultados de las regresiones para las variables mencionadas. En la columna (1) del Panel a, se observa que el coeficiente es positivo,

¹⁰ Nótese que, además de otorgar un porcentaje de discapacidad mayor, el tiempo promedio de cobro de los litigios se redujo de cinco años a tres meses (Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2020).

de acuerdo con lo esperado, lo cual, indica que el porcentaje de discapacidad otorgado en la instancia administrativa fue 0,14 p.p. mayor luego de la reforma. No obstante, esta estimación no es estadísticamente significativa. Las columnas (2) y (3) del Panel a muestran coeficientes negativos y significativos al 10 % y 5 %. Esto implica que, luego de la nueva ley, los porcentajes de discapacidad reclamados por los trabajadores y el porcentaje otorgado por la justicia en primera instancia cayeron más en las jurisdicciones que aplicaron la ley que en aquellas donde no se la aplicó. La caída estimada luego de la reforma es de 2,33 p.p. en el primer caso y de 2,59 p.p. en el segundo.

Las columnas (1) y (2) del Panel b muestran coeficientes negativos para las diferencias entre el monto otorgado en la instancia administrativa y los montos reclamados en la notificación judicial y otorgados en primera instancia judicial. Esto significa que, en promedio, luego de la reforma, las jurisdicciones que aplicaron la ley redujeron la brecha entre lo otorgado en la instancia administrativa y lo reclamado u otorgado en la justicia. Sin embargo, solo en el caso de la diferencia entre lo administrativo y lo otorgado en la primera instancia judicial el coeficiente es estadísticamente significativo al 1 %. En comparación con las jurisdicciones que no aplicaron la ley, la caída estimada en este caso es de 3,3 p.p.

La evidencia sugiere que los trabajadores y sus letrados redujeron los porcentajes reclamados en las notificaciones judiciales. Al mismo tiempo, las sentencias de primera instancia dictaminaron, en promedio, porcentajes de discapacidad inferiores a los que otorgaban antes de la reforma. Como consecuencia, se aproximaron de forma significativa los porcentajes otorgados en la instancia administrativa y los otorgados en la primera instancia judicial. En conjunto, esto lleva a pensar que, luego de la reforma, los reclamos por parte de los trabajadores estuvieron más en línea con la instancia administrativa y que los dictámenes judiciales también se acercaron a lo dictaminado en esa instancia.

Tabla 4. Mecanismos

Panel a. Variables en niveles

Variable dependiente	Discapacidad otorgada en instancia administrativa (1)	Discapacidad reclamada en la notificación judicial (2)	Discapacidad otorgada en la 1. ^a instancia judicial (3)
Puesta en vigencia de la ley	0,141 (0,432)	-2,333* (1,327)	-2,589** (1,089)
Observaciones	2837	2555	2517
Efectos fijos por provincia	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por año y mes	Sí	Sí	Sí
Control por cantidad de trabajadores	Sí	Sí	Sí

Panel b. Diferencias entre los porcentajes

Variable dependiente	Porcentaje reclamado (notificación) - porcentaje administrativo (1)	Porcentaje otorgado (1 ^o instancia) - porcentaje administrativo (2)
Puesta en vigencia de la ley	-2,033 (1,585)	-3,309*** (1,117)
Observaciones	2385	2361
Efectos fijos por provincia	Sí	Sí
Efectos fijos por año y mes	Sí	Sí
Control por cantidad de trabajadores	Sí	Sí

Errores agrupados a nivel de provincia entre paréntesis.

*** p <0,01, ** p <0,05, * p <0,1

Tendencias paralelas

El supuesto de identificación de diferencias en diferencias es que, de no haberse cambiado la legislación, las tendencias postratamiento de las variables de resultado, en las provincias tratadas, hubiesen sido iguales a las tendencias observadas en las provincias que no fueron tratadas.

Dada la naturaleza contrafactual del supuesto, no es posible testearlo en forma directa. Sin embargo, se puede testear una condición necesaria para que dicho supuesto sea plausible. Es decir, podemos testear si, antes del inicio de la ley, las tendencias de las variables de resultado en las jurisdicciones que aplicaron la ley no diferían significativamente de las observadas en aquellas que no lo hicieron. Si no se encuentran diferencias significativas, podemos interpretar esto como evidencia de que, en ausencia de la nueva ley, las jurisdicciones tratadas se hubiesen comportado como lo hicieron las que no aplicaron la nueva reglamentación.

Para realizar dicho testeo, se utiliza la siguiente regresión:

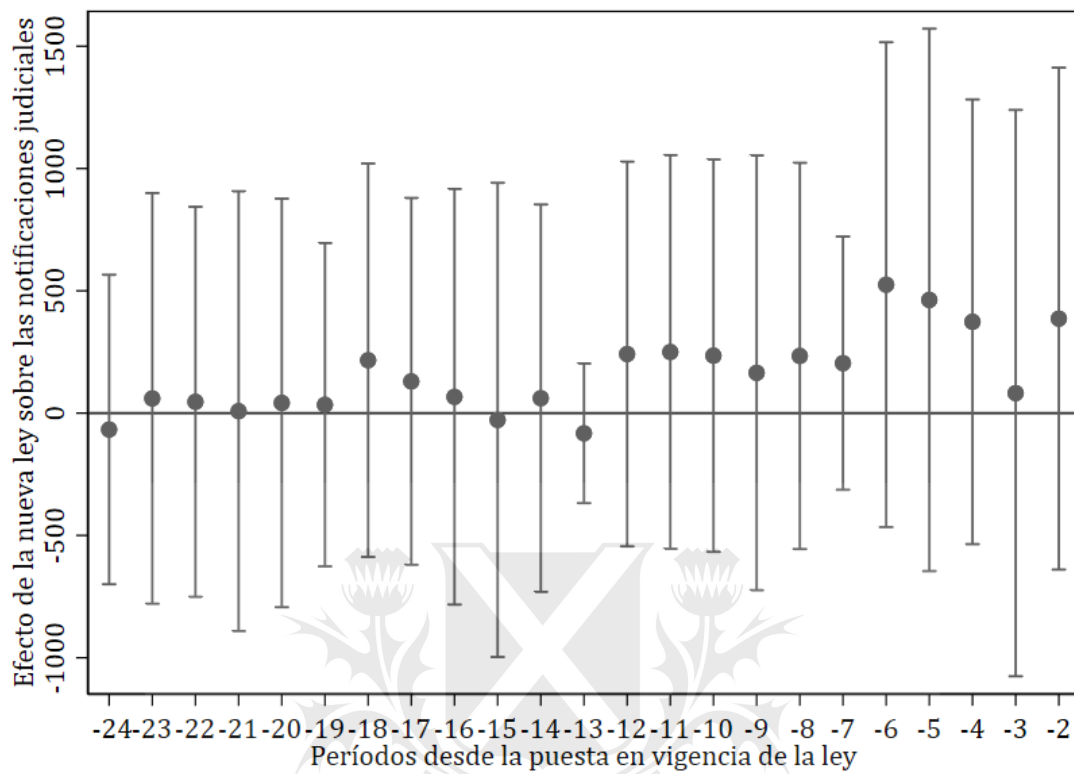
$$Y_{i,t} = \sum_{\beta \in k(\leq -24, \dots, -2)} \beta_k T_{i,k} + \sum_{\beta \in k(1, 2, \dots, \geq 24)} \delta_k T_{i,k} + \lambda X_{i,t} + \alpha_i + \mu_t + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

En esta ecuación, $T_{i,k}$ es una matriz de variables binarias que toma valor 1 si pasaron k períodos desde que se inició el tratamiento. Es decir, $T_{i,1}$ es una variable binaria igual a uno si, en las provincias tratadas, pasó un mes desde que se puso en vigencia la nueva ley de riesgos del trabajo e igual a cero en cualquier otro caso. Por su parte, $T_{i,-1}$ es una variable binaria que toma valor 1 si, en las provincias tratadas, la nueva ley de riesgos del trabajo entra en vigencia en un mes. De este modo, la ecuación (2) tiene un conjunto de 24 coeficientes β_k , que representan las diferencias pretratamiento en las variables de resultado. Si los coeficientes $\beta_{-24}, \beta_{-23}, \dots$ y β_{-2} no son estadísticamente significativos, entonces, no podemos rechazar la hipótesis de que las provincias tratadas y las no tratadas no difieren de forma significativa en las variables de resultado relevantes. Por tanto, es plausible asumir el supuesto de tendencias paralelas.

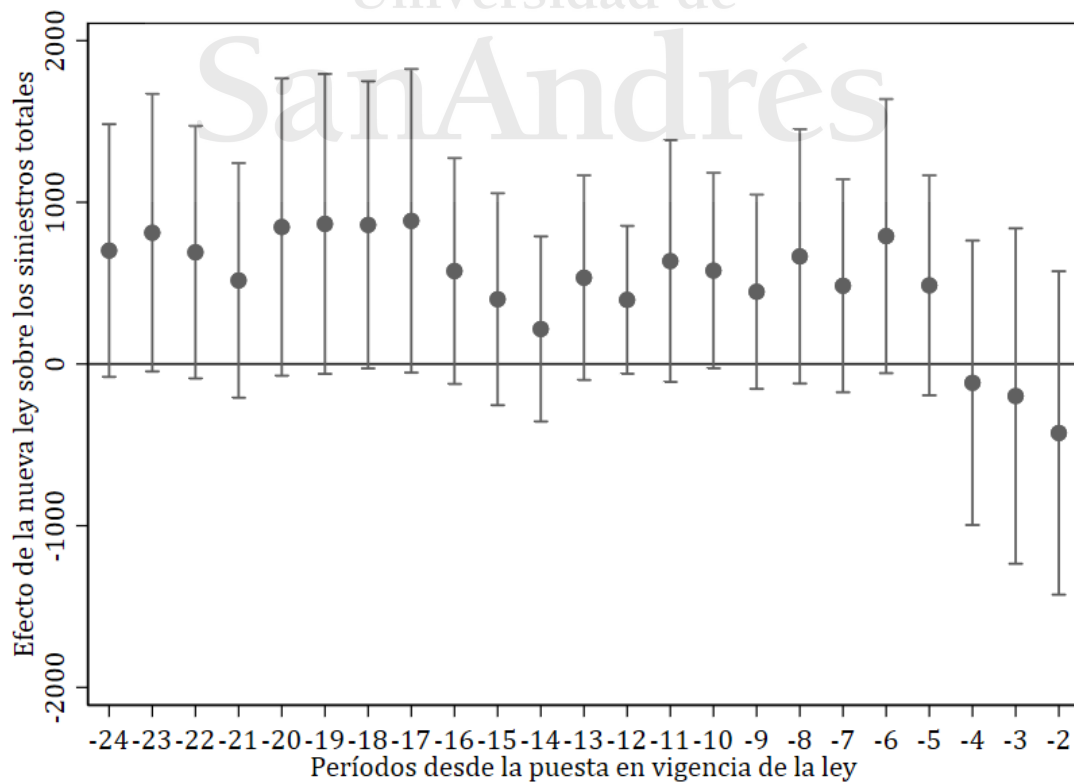
La Figura 2 reporta las estimaciones de la ecuación 2. Para todos los períodos previos al mes-año de tratamiento, los β_k no son significativamente distintos de cero y tampoco en conjunto. Esto permite suponer que es plausible la existencia de tendencias paralelas.

Figura 2. Tendencias paralelas: coeficientes estimados de la ecuación (2)

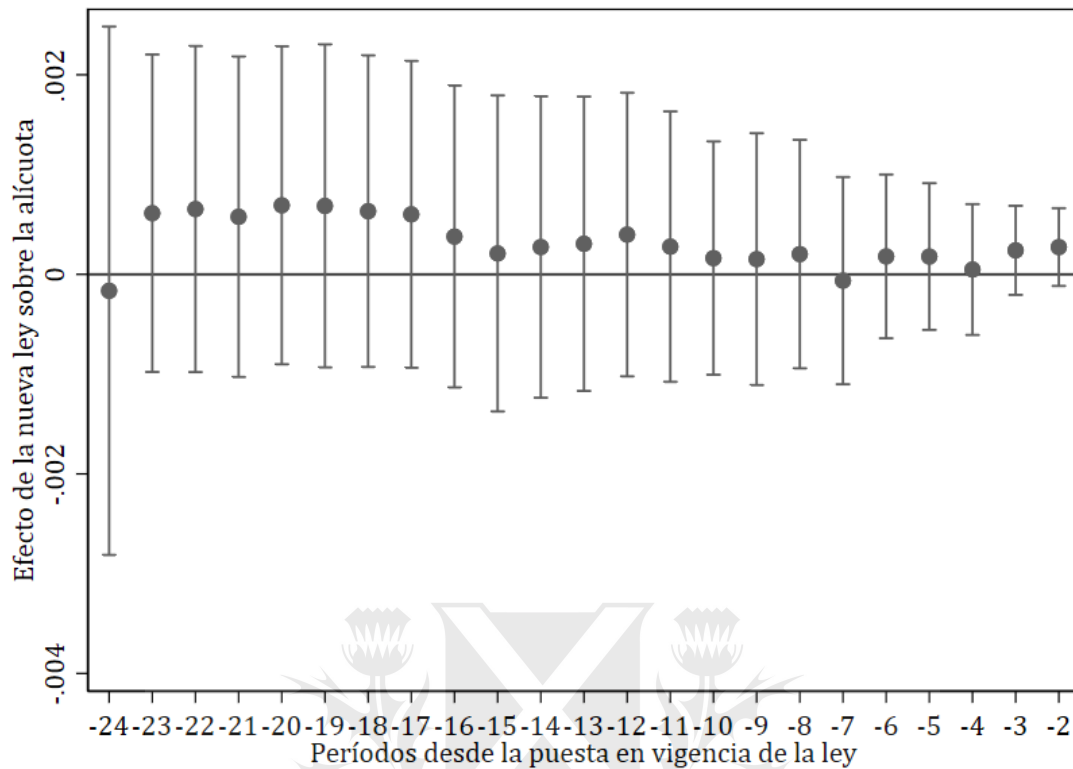
Panel a. Notificaciones judiciales



Panel b. Siniestros



Panel c. Alícuotas



Notas: Los intervalos de confianza están calculados al 5 %, y los errores estándar de la regresión están agrupados a nivel de provincia. En todos los casos, las regresiones se corrieron utilizando variables binarias 24 períodos antes y 24 después del inicio del tratamiento. Por razones expositivas, solo se muestran los coeficientes pretratamiento.

Robustez

Un ejercicio adicional para validar nuestros resultados principales es modificar el grupo de control usado. Para ello, se estima la ecuación (1) utilizando diferencias en diferencias, pero se explota la variabilidad generada en el momento de adopción de la ley únicamente en las jurisdicciones que promulgaron la normativa. Así, se compara solo las jurisdicciones tratadas con aquellas tratadas en momentos posteriores¹¹.

El supuesto de identificación de esta estrategia es que, en ausencia del tratamiento, las jurisdicciones que adoptaron la ley se habrían comportado como aquellas que no habían puesto en vigencia la norma hasta ese momento. Si el grupo de control utilizado en los resultados principales es válido, deberíamos observar que los resultados bajo esta nueva estimación no difieren significativamente de los obtenidos de forma previa.

La Tabla 5 presenta los resultados para esta estrategia de estimación. El efecto estimado de la ley es una disminución en 226 notificaciones judiciales. Este efecto

¹¹ Esta estimación sería equivalente a la realizada en Munyo & Rossi (2020).

es significativo al 10 %. En órdenes de magnitud, esta caída implica que las notificaciones judiciales se redujeron el 52,7 % respecto al promedio de notificaciones judiciales recibidas en 2016 en las mismas provincias¹².

Los resultados sobre siniestralidad sugieren que el efecto es negativo y significativo al 10 %. La reducción estimada es de 902 siniestros menos al mes, lo cual representa una caída del 45,8 % respecto al promedio mensual de siniestros ocurridos en 2016 en las jurisdicciones analizadas.

Por último, no existe evidencia de un efecto de la ley sobre la alícuota pagada por las empresas. Al igual que en la Tabla 3, los coeficientes no son estadísticamente diferente de cero, y, además, el coeficiente estimado es cercano a cero.

Tabla 5. Cambio en el grupo de control: tratados y eventualmente tratados

Variable dependiente	Notificaciones judiciales (1)	Siniestros (2)	Alícuota (3)
Puesta en vigencia de la ley	-226,152* (112,119)	-902,411* (485,245)	0,001 (0,001)
Observaciones	1703	1404	1703
Efectos fijos por provincia	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por año	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por mes	Sí	Sí	Sí

Errores agrupados a nivel de provincia entre paréntesis.

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

En línea con lo presentado en los resultados principales, la estimación presentada indica que la nueva ley complementaria redujo de forma significativa la litigiosidad y la siniestralidad del sistema. Ambos efectos son relevantes desde la perspectiva económica, dado que representan una reducción de ambas variables a la mitad de su valor previo al inicio de la ley. Tal como encontramos en los resultados principales, no existe evidencia de que la ley haya tenido efectos significativos sobre la alícuota pagada por las empresas. Más aún, en ambos casos, los coeficientes estimados de la variable de tratamiento son muy parecidos.

En conclusión, esta segunda estrategia de estimación sugiere efectos del mismo signo y magnitud que los presentados en la estimación principal. Lo cual, sugiere que la estrategia de estimación presentada en la sección anterior es apropiada para el experimento explorado.

¹² El período utilizado para calcular el promedio fue de febrero de 2016 a febrero de 2017.

Placebos

La estimación de la Tabla 5 es menor que la de los resultados principales. Esto podría sugerir que existen efectos anticipatorios entre el grupo tratado y el grupo de control. Al testear si los coeficientes estimados con ambas estrategias difieren significativamente entre sí, los p-valores resultantes son de 0,59 para las notificaciones judiciales, de 0,89 para siniestros y de 0,35 para la alícuota pagada por las empresas. Por lo tanto, no es posible rechazar la hipótesis nula de que los valores estimados en la Tabla 5 y la especificación principal de la Tabla 3 son iguales.

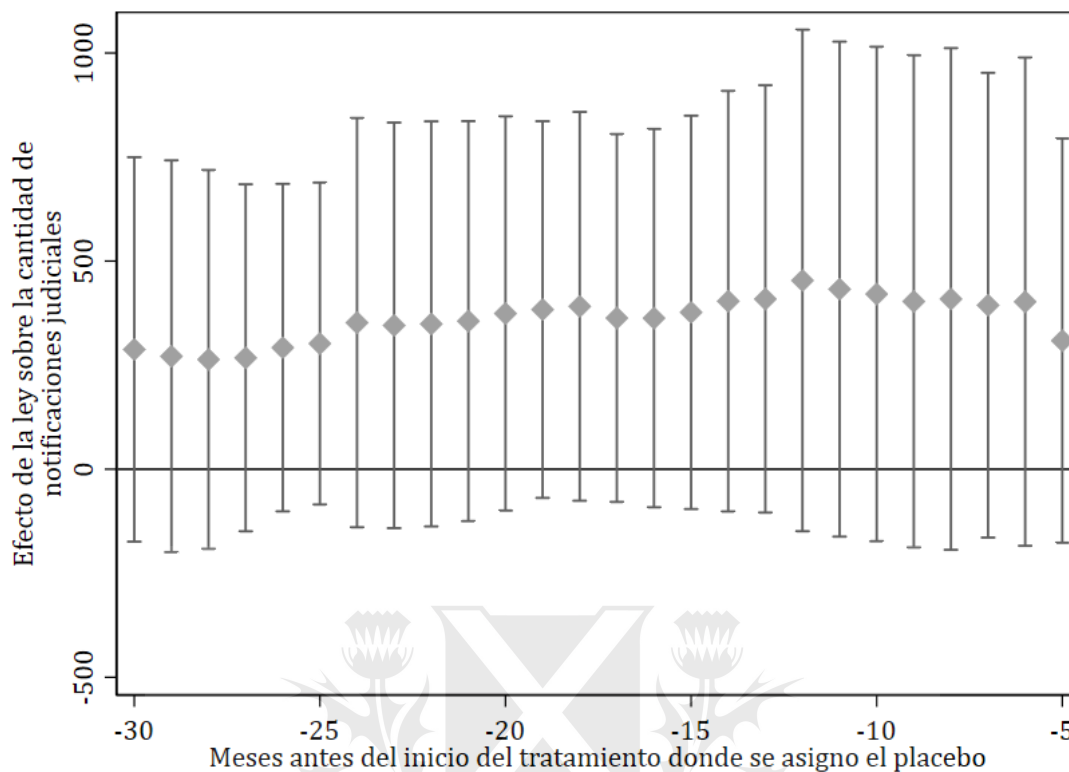
No obstante, esto no elimina la posibilidad de comportamientos anticipatorios por, al menos, dos razones: (I) la primera es que las jurisdicciones que promulgan la ley comiencen a comportarse distinto una vez que adhieren a la nueva normativa; (II) la segunda es que el grupo de control se comporte distinto porque incluye a alguna de las provincias adheridas que aún no promulgaron la ley. Si alguna de estas situaciones ocurriese, el efecto estimado sería sesgado. En el primer caso, reflejaría el efecto conjunto del tratamiento sobre las unidades tratadas y del cambio de comportamiento de estas, antes de iniciar el tratamiento. En el segundo caso, reflejaría el efecto del tratamiento sobre las unidades tratadas, junto con el efecto derrame que tuvo el tratamiento sobre las unidades no tratadas.

Para testear si existió el comportamiento anticipatorio (I), se realizan dos ejercicios de placebo. En el primero se eliminan todas las observaciones correspondientes a provincias tratadas que, efectivamente, tienen la nueva ley en vigencia. Luego, se asigna un tratamiento a esas unidades en períodos donde no estuvo vigente la ley (placebo). Este proceso se realiza para 25 diferentes horizontes. Si no hubo comportamiento anticipatorio, entonces, deberíamos observar que ninguno de estos placebos es significativamente distinto de cero.

La Figura 3 presenta los resultados del ejercicio descripto. Los puntos grises representan los valores puntuales del coeficiente que estima el efecto tratamiento promedio del placebo asignado. Las líneas verticales en gris representan los intervalos de confianza al 95 %. Como se aprecia, no existen diferencias significativas entre las provincias tratadas y las no tratadas en ninguno de los placebos realizados. Más aún, el signo del coeficiente estimado en todas las especificaciones es el contrario al estimado en la sección principal y se mantiene estable, incluso, cinco meses antes de la puesta en vigencia de la ley. Este punto es relevante, dado que, en promedio, las provincias demoraron 357 días en promulgar la ley en sus legislaturas.

En conclusión, este primer ejercicio insinúa que no existió un comportamiento diferencial en las jurisdicciones tratadas antes de la promulgación de la nueva ley de riesgos del trabajo.

Figura 3. Placebos



Notas: El eje horizontal muestra la cantidad de períodos antes del inicio del tratamiento en que comenzó el placebo. Entonces, $t-24$ significa que la variable de placebo es igual a 1 desde 24 meses antes al inicio del tratamiento hasta el momento en que este empezó efectivamente. Todas las observaciones correspondientes a momentos donde una provincia estuvo tratada se eliminaron antes de correr la regresión de la cual se extraen los coeficientes graficados.

En el segundo ejercicio también se eliminan los años y meses en que la ley está vigente en las jurisdicciones adheridas, pero ahora se utiliza la fecha de adhesión a la ley como momento de inicio del tratamiento. De este modo, si hubo algún tipo de anticipación de las provincias que promulgaron la ley, se debería observar que las jurisdicciones tratadas, luego de la adhesión, comienzan a comportarse distinto de las que no promulgaron la ley. En otras palabras, se debería observar que los valores de las variables de resultado difieren significativamente entre el período de adhesión y el de puesta en vigencia.

En la Tabla 6, se muestran los resultados. Como puede apreciarse, los signos de los coeficientes estimados sugieren que en las provincias tratadas las notificaciones judiciales incrementan más que en las no tratadas. Lo contrario ocurre con los siniestros¹³. No obstante, en ninguna de las variables principales hay diferencias significativas entre las jurisdicciones tratadas y no tratadas cuando se utiliza la fecha de adhesión como tratamiento. Además, vale mencionar que, en las variables de

¹³ Este ejercicio también se realizó eliminando del grupo tratado a las provincias que nunca pusieron en vigencia la ley y los resultados se mantienen inalterados.

notificaciones judiciales, el estimador puntual tiene signo contrario al de los resultados principales. Por su parte, si bien el estimador para la variable de siniestro tiene el mismo signo que en la estimación principal, su magnitud es sustancialmente menor.

En conclusión, no hay evidencia suficiente para afirmar que, antes del inicio de la ley, las provincias que pusieron en vigencia la nueva normativa se hayan comportado distinto de aquellas que no lo hicieron.

Tabla 6. Placebo: adhesión a la ley como inicio del tratamiento

Variable dependiente	Fecha de adhesión como tratamiento		
	Notificaciones judiciales	Siniestros	Alícuota
	(4)	(5)	(6)
Adhesión de la ley	10,097 (31,631)	-116,923 (143,166)	-0,000 (0,001)
Observaciones	2831	2526	2831
EF por provincia	Sí	Sí	Sí
EF por año	Sí	Sí	Sí
EF por mes	Sí	Sí	Sí
Controles	Sí	Sí	Sí

Errores agrupados a nivel de provincia entre paréntesis.

Controles: cantidad de trabajadores asegurados en la provincia.

EF: Efectos Fijos

Para explorar si existió algún comportamiento anticipatorio en el grupo de control, se realizan otros dos ejercicios de placebo. En el primero se eliminan del grupo de control las provincias que adhirieron a la ley, pero que no la promulgaron hasta marzo de 2020 (Santa Fe, Neuquén y Formosa). Si los resultados principales se encuentran contaminados por un cambio en el comportamiento del grupo de control, entonces, se debería encontrar que los coeficientes estimados sin estas provincias difieren significativamente de los que surgen de la estimación base. Como se aprecia en la Tabla 7, los coeficientes estimados bajo este nuevo placebo presentan signo, magnitud y significancia estadística muy similar a los de la estimación principal.

En el segundo ejercicio, eliminamos las jurisdicciones que promulgaron la ley y consideramos únicamente las provincias de Santa Fe, Neuquén y Formosa como unidades tratadas. Con los nuevos grupos, se reestima la ecuación 1 para testear si, luego de la adhesión a la ley, existe una diferencia significativa entre este grupo de provincias y el resto de las que constituyen el grupo de control (*i. e.*, no adheridas a la ley). En línea con lo esperado, ninguna de las variables de resultado presenta efectos significativos en este ejercicio.

Por lo tanto, no existe evidencia de que los trabajadores y sus letrados se hayan comportado distinto durante el período en que las provincias adhirieron a la ley, pero que esta aún no se encuentra promulgada, es decir no está en vigencia. No obstante, con base en lo presentada, no podemos descartar que la anticipación haya, de hecho, ocurrido en todas las jurisdicciones y que, por ello, no se vea reflejada en los ejercicios anteriores.

Tabla 7. Placebos: distintos grupos de tratamiento y control

Variable dependiente	Estimación	Tratamiento
Notificaciones judiciales	Base	-281,159** (122,325)
	Placebo 1: sin Santa Fe, Neuquén y Formosa en el grupo de control	-266,488** (118,704)
	Placebo 2: usando solo Santa Fe, Neuquén y Formosa como tratadas	25,953 (39,495)
	Base	-905,988* (474,375)
Siniestros	Placebo 1: sin Santa Fe, Neuquén y Formosa	-919,605* (475,135)
	Placebo 2: usando solo Santa Fe, Neuquén y Formosa como tratadas	112,832* (56,024)
	Base	-0,000 (0,001)
Alícuota	Placebo 1: Sin Santa Fe, Neuquén y Formosa	-0,000 (0,001)
	Placebo 2: Usando solo Santa Fe, Neuquén y Formosa como tratadas	0,001 (0,002)
	Base	-0,000 (0,001)

Errores agrupados a nivel de provincia entre paréntesis.

Notas: Todas las regresiones incluyen controles por cantidad de trabajadores y efectos fijos por año, mes y provincia.

4. Conclusiones

La explosión del activismo judicial durante la primera década de este siglo condujo a un sistema lleno de juicios sin resolución. Las ART no tenían intenciones de resolver los reclamos, y los trabajadores no los cobraban en tiempo y forma. Sumado a esto, los abogados explotaban todas las fallas mencionadas para ganar dinero.

En 2017, la Argentina realizó una reforma en el procedimiento de gestión de los reclamos por accidentes de trabajo con expectativas de modificar esta situación. La reintroducción de las CC. MM. modificó los incentivos de las negociaciones para todas las partes involucradas. En primer lugar, indujo a los trabajadores y sus letrados a aceptar los tratos ofrecidos en la instancia administrativa, debido a la dificultad para tener éxito en la justicia —en especial, en los casos de dudosa veracidad—. En segundo lugar, indujo a las ART a resolver más rápido los conflictos, en vez de postergar los juicios tanto como fuese posible. Por último, la justicia encontró argumentos técnicamente fundados para rechazar los reclamos desproporcionados y absurdos.

Los debates legislativos del momento estuvieron permeados por tres posiciones. La primera, desde el oficialismo, destacaba los potenciales beneficios que tendría para la litigiosidad y para reducir los costos laborales para las empresas. La segunda posición, de los legisladores vinculados a las organizaciones de los trabajadores, esperaba que la nueva ley redujera la litigiosidad y fortaleciera los aspectos preventivos del sistema. Además, enfatizaba, que el sistema vigente perjudicaba principalmente a los trabajadores, quienes no recibían los resarcimientos ni en tiempo ni en forma. La tercera postura, desde otro sector de la oposición, afirmaba que nada iba a cambiar con la nueva normativa, y que solo mejoraría la rentabilidad de las ART a costa de cercenar el derecho a litigar de los trabajadores. El argumento era que las ART se dedicaban a generar dinero a través de la actividad financiera de sus ingresos y que el activismo judicial les permitía diferir pagos de siniestros de los ingresos recibidos de las primas pagadas por empresas (Cámara de Diputados, 2016; Cámara de Senadores de la Nación, 2016).

Utilizando una base de datos administrativa, en este trabajo se presenta evidencia de que la modificación de la ley de riesgos del trabajo provocó una caída del 64,1 % en las notificaciones judiciales recibidas por las ART y del 45,8 % en los siniestros ocurridos en unidades productivas. Estos efectos en los indicadores principales del sistema de riesgos del trabajo parecen estar mediados por tres cambios de comportamiento: (I) una evaluación más adecuada de las contingencias por parte de las CC. MM.; (II) reclamos de los trabajadores y sus letrados más acordes con las evaluaciones médicas, lo cual implicó una reducción en los porcentajes de discapacidad reclamados por los trabajadores afectados; y (III) jueces que comenzaron a dictaminar porcentajes de discapacidad inferiores a los que aceptaban antes de la reforma, lo cual acercó sus fallos a los porcentajes otorgados por las CC. MM.

Desde el punto de vista académico, estos resultados constituyen evidencia causal sobre un tema pocas veces visto en la literatura relacionada: cambios en el proceso administrativo de reclamo. Es escasa la literatura que analiza cómo un cambio en el proceso de gestión de las compensaciones afecta la frecuencia de accidentes y, además, cómo impacta el comportamiento judicial de los damnificados. Además, aunque este tema fue de suma relevancia en la discusión pública argentina, este trabajo constituye la única pieza de evidencia causal sobre el efecto que tuvo el cambio de legislación sobre el sistema de riesgos del trabajo.

Desde el punto de vista de la política pública, estos resultados sugieren que todas las posturas planteadas en los debates legislativos tuvieron su cuota de razón. El oficialismo y las organizaciones de los trabajadores, en lo que respecta a los efectos sobre el activismo judicial. Un sector de la oposición, en lo que respecta a los efectos en los costos de las empresas, no así sobre los efectos en la litigiosidad y siniestralidad. Vale remarcar que los legisladores vinculados a las organizaciones de los trabajadores puntualizaron que, luego de la ley, los tiempos de resolución disminuirían y que eso sería una mejora concreta para los trabajadores.

Por último, a modo de cierre, cabe mencionar este trabajo representa un ejemplo relevante de evaluación de políticas públicas. En general, los procesos de sanción de leyes generan expectativas contrapuestas en las fuerzas políticas intervinientes, y, en gran medida, esas presunciones definen su suerte en el Congreso. La ley aquí evaluada tuvo un diseño legal y político complejo, debido a la intervención de todos los poderes del Estado, de las diferentes fuerzas políticas y de las organizaciones de los trabajadores. Por ello, aunque no sea una práctica frecuente, es muy importante tener estudios como este, que permiten contrastar las expectativas con los resultados efectivos de la ley. En este proceso, es muy provechoso conjugar el rigor técnico de la evaluación con la experiencia de alguien que fue parte del diseño — como la de quien escribe—, no solo para medir precisamente el efecto, sino también para comprender errores y extraer aprendizajes de los procesos realizados. Esto es un insumo para mejorar la calidad de las políticas públicas en el futuro.

Referencias

- Bolduc, D. (1997). Incentive effects of public insurance programs on the occurrence and the composition of workplace injuries. *Handbook of Insurance*.
- Butler, R. J., Hartwig, R. P., & Gardner, H. (1997). HMOs, moral hazard and cost shifting in workers' compensation. *Journal of Health Economics*, 16(2), 191–206.
- Cabral, M., & Dillender, M. (2020). *The Impact of Benefit Generosity on Workers' Compensation Claims: Evidence and Implications*. National Bureau of Economic Research.
- Cámara de Diputados. (2016). *VERSIÓN TAQUIGRÁFICA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN*.
- Cámara de Senadores de la Nación. (2016). *VERSIÓN TAQUIGRÁFICA Período 134º 22ª Reunión - 2ª Sesión extraordinaria*.
- Fortin, B., Lanoie, P., & Laporte, C. (1999). Is workers' compensation a substitute for unemployment insurance? *Journal of Risk and Uncertainty*, 18(2), 165–188.
- Hansen, B. (2016). California's 2004 workers' compensation reform: costs, claims, and contingent workers. *ILR Review*, 69(1), 173–198.
- Krueger, A. B. (1990a). Incentive effects of workers' compensation insurance. *Journal of Public Economics*, 41(1), 73–99.
- Krueger, A. B. (1990b). *Workers' compensation insurance and the duration of workplace injuries*. National Bureau of Economic Research.
- Lanoie, P. (1992). The impact of occupational safety and health regulation on the risk of workplace accidents: Quebec, 1983-87. *Journal of Human Resources*, 643–660.
- McInerney, M. (2010). Privatizing public services and strategic behavior: The impact of incentives to reduce workers' compensation claim duration. *Journal of Public Economics*, 94(9–10), 777–789.
- Moore, M. J., & Viscusi, W. K. (2014). *Compensation mechanisms for job risks: wages, Workers' Compensation, and product liability*. Princeton University Press.
- Munyo, I., & Rossi, M. A. (2020). Police-monitored cameras and crime. *The Scandinavian Journal of Economics*, 122(3), 1027–1044.
- Neuhauser, F., & Raphael, S. (2004). The effect of an increase in worker's compensation benefits on the duration and frequency of benefit receipt. *Review of Economics and Statistics*, 86(1), 288–302.
- Puhani, P. A., & Sonderhof, K. (2010). The effects of a sick pay reform on absence and on health-related outcomes. *Journal of Health Economics*, 29(2), 285–302.
- Superintendencia de Riesgos del Trabajo (2019). *Reflexiones sobre el sistema de riesgo de trabajo*. Buenos Aires.
- Thomason, T., & Pozzebon, S. (1995). The effect of workers' compensation benefits on claim incidence in Canada: An analysis of micro-level data. *Research in Canadian Workers' Compensation*, IRC Press, Queen's University, Kingston, 53–70.
- Trabajo, S. de R. de. (2018). *LEY N° 27.348-EVOLUCIÓN*.
- Trabajo, S. riesgo de. (2020). *Evolución del sistema de riesgo de trabajo*.

Valente, G. (2019). Procedimiento administrativo y acceso a la justicia de los accidentes y enfermedades del trabajo. A propósito de la sanción de la Ley 27.348 Complementaria de Riesgos del Trabajo. *Derechos En Acción*, 10(10), 256.



Universidad de
San Andrés