



Organización
Internacional
del Trabajo

INSPECCIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

MÓDULO DE FORMACIÓN PARA INSPECTORES



**INSPECCIÓN DE SEGURIDAD
Y SALUD EN EL TRABAJO**
MÓDULO DE FORMACIÓN PARA INSPECTORES

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2017
Primera edición 2017

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Título: Inspección de seguridad y salud en el trabajo: módulo de formación para inspectores. 2017.

Edición en español

ISBN: 978-922-330935-0 (print)
978-922-330936-7 (web pdf)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns

Para más información sobre esta publicación, contáctese con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. Visite nuestro sitio web www.ilo.org/buenosaires o escribanos a biblioteca_bue@ilo.org

Edición: Cecilia Pozzo

Diseño y diagramación: Ingrid Recchia

Impreso en Argentina



INSPECCIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

MÓDULO DE FORMACIÓN PARA INSPECTORES

PRESENTACIÓN

La existencia de un sistema eficaz de inspección del trabajo es un elemento central para la promoción del trabajo decente. Un sistema de inspección que funcione adecuadamente resulta vital para garantizar el cumplimiento efectivo de la legislación laboral y la protección de los trabajadores y trabajadoras. La inspección del trabajo aumenta la efectividad de las políticas laborales y contribuye a la inclusión social a través del trabajo.

Los inspectores del trabajo son funcionarios públicos que actúan en la realidad concreta y cotidiana de las relaciones laborales, contribuyendo de ese modo directamente con la promoción del trabajo decente y la mejora de las condiciones de trabajo, incluidas las condiciones de seguridad y salud. Por este motivo, es tan importante realizar una capacitación adecuada de los recursos humanos que se encuentran al servicio de los sistemas de inspección laboral.

Con esta finalidad, se ha desarrollado el presente documento de formación en seguridad y salud laboral para inspectores del trabajo.

Este material tiene como antecedente el Plan de Formación “Desarrollo de sistemas de inspección de trabajo modernos y eficaces”, que el Servicio de Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (LABADMIN/OSH) de la OIT y el Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF-OIT) han desarrollado a lo largo de los últimos años. Se trata de un proyecto modular que cubre un amplio abanico de temas relacionados con las inspecciones laborales, e incluye un Módulo sobre seguridad y salud en el trabajo.

Los contenidos de ese Módulo han sido adaptados en el presente manual, específicamente al contexto y a las necesidades de la inspección del trabajo de la provincia de Santa Fe, conservando las normas internacionales de la OIT sobre seguridad y salud, e incorporando la legislación nacional y provincial vigente, sobre cuyo cumplimiento deberán velar los inspectores. Confiamos en que esta publicación contribuya a la prevención de los riesgos laborales y a la disminución de los accidentes y daños sobre la salud, lo que conllevará a una mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores y a una mejor productividad y competitividad de las empresas.

El desarrollo y adaptación del material ha sido realizado por el consultor Nicolás Núñez y Marcos Morel, bajo la supervisión técnica de Carmen Bueno, Especialista en Seguridad y Salud en el Trabajo de la OIT, y del equipo técnico de la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo de la Provincia de Santa Fe, a cargo de Fernando Muruaga.

Este trabajo se inscribe dentro del marco de cooperación establecido entre la OIT y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe para la implementación de una Agenda Provincial de Trabajo Decente, un camino iniciado en 2008 y renovado en 2013 mediante un Memorándum de Entendimiento entre el Gobernador de la Provincia de Santa Fe y el Director de la Oficina de País de la OIT para la Argentina

ÍNDICE

UNIDAD	INTRODUCCIÓN A LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (SST)	12
1	1.1. El trabajo humano y la relación de trabajo.....	13
	1.2. El deber de seguridad y protección.....	14
	1.3. La evolución de la seguridad y salud en el trabajo.....	16
	1.4. La seguridad y salud en el trabajo. Concepto y enfoques.....	17
	1.5. El accidente de trabajo y la enfermedad profesional.....	25

UNIDAD	CULTURA DE LA PREVENCIÓN, MARCO NORMATIVO Y PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	30
2	2.1. Hacia la prevención de los riesgos laborales. Concepto y niveles de prevención.....	31
	2.2. El marco promocional de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo.....	36
	2.2.1. Concepto y Convenios.....	36
	2.2.2. El marco promocional en Argentina.....	44
	2.3. La cultura de la prevención.....	45
	2.3.1. Concepto.....	45
	2.3.2. La cultura de la prevención en la provincia de Santa Fe.....	47
	2.4. Participación de los trabajadores en la cultura de la prevención.....	48
	2.4.1. Concepto.....	48
	2.4.2. La normativa internacional.....	49
	2.4.3. La normativa nacional.....	52
	2.4.4. La normativa provincial en materia de comités mixtos.....	60
	2.4.5. El caso de Santa Fe. La ley N° 12.913.....	61
	2.5. Sistema normativo argentino en materia de seguridad y salud en el trabajo.....	64
	2.5.1. Introducción.....	64
	2.5.2. La Constitución de la Nación.....	65
	2.5.3. Tratados internacionales.....	66
	2.5.4. Normas nacionales generales.....	70
	A. La Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744.....	70
	B. La Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557.....	70
	i) Las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART).....	75
	ii) Los empleadores.....	76
	iii) Los trabajadores.....	77
	iv) La Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT).....	78
	v) El Comité Consultivo Permanente.....	79

C.	La Ley de Seguridad e Higiene N° 19.587.....	79
D.	El Decreto N° 351/1979.....	83
E.	El Decreto N° 1.338/96.....	84
F.	La Resolución N° 295/2003: Especificaciones técnicas sobre ergonomía y levantamiento manual de cargas y sobre radiaciones.....	85
G.	La Resolución N° 953/2010: Criterios de seguridad respecto de las tareas ejecutadas en espacios confinados.....	86
H.	La Resolución N° 3.068/2014: Reglamento para la ejecución de trabajos con tensión en instalaciones eléctricas con tensión menor o igual a un kilovoltio (1kv).....	87
I.	La Resolución N° 886/2015: Protocolo de ergonomía.....	87
2.5.5.	Normas nacionales sectoriales.....	87
A.	Construcción. Decreto N° 911/1996 y normas complementarias.....	87
B.	Actividad agraria. Decreto N° 617/1997: Reglamento de higiene y seguridad para la actividad agraria.....	95
C.	Actividad minera. Decreto N° 249/2007: Reglamento de higiene y seguridad para la actividad minera.....	95
D.	Relevamiento de riesgos. Las Resoluciones SRT N° 463/09, N° 529/09, N° 741/10 y N° 905/15.....	96
E.	Riesgo químico. Las Resoluciones SRT N° 415/02, N° 743/03 y N° 497/03.....	99
2.6.	Sistema normativo en materia de salud y seguridad en el trabajo de la provincia de Santa Fe.....	101
A.	Inspectores y Programa anual de prevención.....	101
B.	Comités mixtos de salud y seguridad en el trabajo.....	101
C.	Trabajo decente en el agro.....	101
D.	Trabajo decente en el transporte de carga.....	101
E.	Trabajo decente en <i>Call center</i>	101
F.	Trabajo decente en obras en construcción.....	101
G.	Resoluciones conjuntas del Comité Interministerial de Salud Ambiental de Santa Fe.....	101
2.7.	Sistema de inspección del trabajo y la seguridad social en Argentina.....	102
2.7.1.	La inspección del trabajo. Concepto y funciones.....	102
2.7.2.	Marco de competencias.....	104
2.7.3.	La inspección preventiva en materia de SST.....	108
A.	Introducción.....	108
B.	Concepto.....	109
C.	Ventajas.....	111
D.	Antecedentes en Argentina.....	112
E.	Marco normativo en Santa Fe. La Resolución MTySS N° 104/15.....	112
F.	Jurisprudencia provincial santafesina.....	113
2.7.4.	Sistema de inspección en la provincia de Santa Fe.....	114

UNIDAD

3

GESTIÓN DE RIESGOS LABORALES

	118
3.1. Definición y conceptos básicos de la gestión de riesgos laborales	119
3.2. Directrices OIT sobre sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo (ILO-OSH 2001)	122
3.3. Directrices aprobadas por Argentina	125
3.4. Evaluación de riesgos. Concepto y metodologías. Pasos de la evaluación de riesgos	127
3.5. Notificación, registro e investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	141
BIBLIOGRAFÍA	152
ANEXO	158
ACTIVIDADES	159



UNIDAD

1

INTRODUCCIÓN A LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (SST)

1.1. EL TRABAJO HUMANO Y LA RELACIÓN DE TRABAJO

El trabajo es un derecho y no solamente un deber social, es un valor por el cual a través de una actividad creadora el hombre transforma la naturaleza y asegura bienes y servicios, sin los cuales no sería posible la subsistencia. El trabajo propicia la inserción social del individuo, fomenta el desarrollo de la personalidad, asegura los ingresos económicos para el desarrollo del ser humano. Sin embargo, el trabajo no es un fin absoluto sino un fin intermedio, es decir, la vida no es para el trabajo, no existimos para trabajar, sino que se trabaja para hacer posible la vida.

En este sentido, la Ley N° 20.744¹ de Contrato de Trabajo define al trabajo en su artículo 4 tomando este concepto, al establecer: “Constituye trabajo, a los fines de esta ley, toda actividad lícita que se preste en favor de quien tiene la facultad de dirigirla, mediante una remuneración. El contrato de trabajo tiene como principal objeto la actividad productiva y creadora del hombre en sí. Solo después ha de entenderse que media entre las partes una relación de intercambio y un fin económico en cuanto se disciplina por esta ley”.

En consecuencia, la legislación argentina concibe la idea de trabajo con una finalidad inmediata, entendida como actividad social y creadora del hombre, y luego en forma secundaria, como la prestación de un servicio a cambio de una remuneración. Es decir que el trabajador no constituye un recurso económico más, sino que es una persona y, como tal, digna de ser respetada.

Durante el análisis y estudio de la seguridad y salud en el trabajo, lo primero que debe hacerse es definir qué es *relación laboral*, entendida técnicamente, y cuáles son aquellas prestaciones de servicios que quedan fuera de su ámbito. Para realizar esta delimitación, se debe recurrir a la Ley de Contrato de Trabajo, cuyo texto en el artículo 22 define a la relación de trabajo de la siguiente manera: “Habrà relación de trabajo cuando una persona realice actos, ejecute obras o preste servicio en favor de otra, bajo la dependencia de esta en forma voluntaria y mediante el pago de una remuneración, cualquiera sea el acto que le dé origen”.

En consecuencia, en el Derecho laboral argentino no todo el trabajo humano queda dentro de su ámbito conceptual y regulatorio, sino solamente el trabajo dependiente y subordinado, en tanto quedan excluidas las meras locaciones de servicios o trabajo autónomo (por cuenta propia y sin relación de subordinación), el trabajo benévolo (el que se presta desinteresadamente, por ejemplo, los servicios en una parroquia u organización gubernamental mediante el denominado voluntariado), o el trabajo familiar.

Por lo tanto, solo queda dentro del concepto de *relación de trabajo*, el trabajo dependiente o subordinado, cuando existe la subordinación efectiva de una persona (trabajadora) respecto de otra (empleadora). La relación de trabajo se caracteriza por la existencia de una triple dependencia:

1. jurídica: el trabajador se encuentra sometido a la autoridad del empleador, quien ejerce sobre él facultades de dirección, control y poder disciplinario;

¹ Con fecha 5 de septiembre de 1974, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=25552>

2. técnica: el trabajo está sometido a los pareceres, indicaciones y recomendaciones técnicas del empleador;
3. económica: el trabajador pone su fuerza de trabajo a disposición del empleador a cambio de una remuneración, no recibe el producto de su trabajo y no comparte el riesgo empresario.

Esto implica que lo determinante para establecer si existe trabajo dependiente no es la tarea encomendada sino cómo y en qué condiciones se efectúa; es decir, solo existe trabajo cuando se dan los referidos caracteres de subordinación, dependencia y ajeneidad.

En pocas palabras, lo que define y determina la existencia de una relación laboral es la incorporación permanente de una persona a una estructura empresarial ajena y la falta de disponibilidad para sí misma del producto o servicio por ella efectuado.

1.2. EL DEBER DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN

Si bien inicialmente puede pensarse que la principal obligación del empleador consiste en el pago en tiempo y forma de la remuneración, la doctrina coincide en forma unánime que junto con dicho deber coexisten al menos otros tres deberes principales:

- el deber de protección del trabajador,
- el deber de dar ocupación efectiva,
- el deber de igualdad de trato.

Respecto específicamente del *deber de protección*, debe decirse que este constituye una derivación del principio protectorio propio del derecho laboral y que ha sido conceptualizado como “el conjunto de medidas y recursos técnicos que el empleador debe adoptar durante la prestación de la tarea para proteger la salud psicofísica del trabajador y su dignidad y evitar que sufra daños en sus bienes”.²

En palabras más sencillas, el deber de protección obliga al primero a adoptar todas y cada una de las medidas que resulten adecuadas de conformidad con cada caso concreto, a fin de evitar que el dependiente sufra daños, ya sea en su persona, ya sea en sus bienes.

En el estudio del genérico deber de protección tradicionalmente se han distinguido tres deberes derivados específicos y diferenciados: (i) el deber de seguridad personal; (ii) el deber de indemnidad patrimonial; y (iii) el deber de protección, alimentación y vivienda. Estos deberes específicos surgen de los artículos 75, 76 y 77 de la Ley N° 20.744.

Ahora centraremos el análisis en el primero de los deberes específicos mencionados: el deber de seguridad personal. Desde la mirada del empleador, este deber se relaciona directamente con el derecho esencial de todo trabajador de que las tareas desarrolladas en

². Julio Grisolia y Ricardo Hierrezuelo. 2008. *Derechos y deberes en el contrato de trabajo*. Primera edición. Bs. As., Abeledo Perrot, pág. 289.



relación de dependencia se presten en condiciones adecuadas de seguridad, con la clara finalidad de evitar cualquier clase de daño a la integridad psicofísica del dependiente.

El deber de seguridad personal se encuentra definido en el artículo 75 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (LCT), tras la reciente modificación legislativa efectuada por la Ley N° 27.323.³ La nueva redacción establece: “Deber de Seguridad. El empleador debe hacer observar las pautas y limitaciones a la duración del trabajo establecidas en la ley y demás normas reglamentarias, y adoptar las medidas que según el tipo de trabajo, la experiencia y la técnica sean necesarias para tutelar la integridad psicofísica y la dignidad de los trabajadores, debiendo evitar los efectos perniciosos de las tareas penosas, riesgosas o determinantes de vejez o agotamiento prematuro, así como también los derivados de ambientes insalubres o ruidosos.

Está obligado a observar las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes sobre higiene y seguridad en el trabajo. El trabajador podrá rehusar la prestación de trabajo, sin que ello le ocasione pérdida o disminución de la remuneración, si el mismo le fuera exigido en transgresión a tales condiciones, siempre que exista peligro inminente de daño o se hubiera configurado el incumplimiento de la obligación, mediante constitución en mora, o si habiendo el organismo competente declarado la insalubridad del lugar, el empleador no realizara los trabajos o proporcionara los elementos que dicha autoridad establezca”.

Este deber de seguridad y protección constituye la obligación del empleador de tomar las medidas necesarias para que las tareas se presten en condiciones de seguridad adecuadas, para impedir la producción de daños evitables a la integridad psicofísica del trabajador dependiente. El empleador debe adoptar todas las medidas preventivas y evitar realizar cualquier acto perjudicial para la salud o vida de los trabajadores. Asimismo, producido un daño a la salud del trabajador por incumplimiento del deber de seguridad, aquel deberá ser reparado.

La actual redacción del artículo 75 de la LCT precisó y amplió el deber de seguridad a cargo del empleador, en tanto existe coincidencia con la concepción preventiva en materia de daños a la integridad psicofísica de las personas en general y del trabajador en particular.

También debe destacarse que el texto actual del artículo 75 confiere al deber de seguridad una amplitud y un alcance mayores de los que surgían de la vieja redacción de la norma, exigiendo al empleador una actitud proactiva (y no solo reactiva) en materia de SST.

De conformidad con la actual redacción, las obligaciones del empleador en materia de tutela de la integridad psicofísica del trabajador no solo se extienden sobre aquellas que resultan comprensivas de deberes previstos expresamente en disposiciones legales y reglamentarias en la materia, sino también sobre todas aquellas que resulten necesarias según el tipo de trabajo, la experiencia y la técnica.

Esta exigencia ya había sido impuesta en la redacción que a dicho artículo le había dado inicialmente la Ley N° 21.297 y que posteriormente fuera modificada por la Ley

³ Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el día 15 de diciembre de 2016 y disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269017/norma.htm>

N° 24.557 de 1995. En pocas palabras, el deber de seguridad volvió a ser regulado de la misma manera como se había hecho en el texto original de la LCT.⁴

A lo largo del presente trabajo, se comprobará que existe una clara consagración legislativa de los principios de prevención y precautorio. La actual redacción del artículo 75 le otorga a la prevención de riesgos una importancia capital, ya que la obligación o el deber de seguridad ya no se enfoca en una concepción meramente reparatoria, tendiente a resarcir el daño sufrido por un trabajador, sino que pasa a brindar elementos de suma importancia, no solo para exigir prevención sino también para rehusarse a cumplir con el débito laboral –sin pérdida de remuneración–, cuando las condiciones y el medio ambiente de trabajo afecten en forma inminente la seguridad o salud del trabajador.

La posibilidad de ejercer lo que se conoce como *retención o suspensión de tareas*, vinculada específicamente con riesgos graves o inminentes para la SST, constituye sin duda alguna una poderosa herramienta en manos de los trabajadores para lograr la efectiva protección de su seguridad y salud.

Este derecho se encuentra en consonancia con lo normado en el artículo 13 del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores núm.155 (1981) de la OIT, el cual textualmente establece: “De conformidad con la práctica y las condiciones nacionales, deberá protegerse de consecuencias injustificadas a todo trabajador que juzgue necesario interrumpir una situación de trabajo por creer, por motivos razonables, que esta entraña un peligro inminente y grave para su vida o su salud”.

1.3. LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sobre la evolución de la concepción del trabajo y sus condiciones debe hacerse un corte radical a partir de la Revolución industrial, sucedida en Europa durante el siglo XVIII. Esta revolución se produce a partir de la introducción de la máquina en el proceso de trabajo, interactuando con el trabajador, lo que permitía aumentar la producción y las utilidades.

Estos cambios radicales, sucedidos en el proceso fabril e industrial, originaron nuevas y diversas consecuencias respecto de la salud y el bienestar de los trabajadores, entre las cuales se destaca el aumento de los accidentes de trabajo y la aparición de las denominadas

- ⁴. En efecto, el original artículo 83 de la Ley N° 20.744 establecía: “El empleador debe hacer observar las pausas y limitaciones a la duración del trabajo establecidas en esta ley y demás normas reglamentarias, y adoptar las medidas que según el tipo de trabajo, la experiencia y la técnica sean necesarias para tutelar la integridad psicofísica y la dignidad de los trabajadores, debiendo evitar los efectos perniciosos de las tareas penosas, riesgosas o determinantes de vejez o agotamiento prematuro, así como también los derivados de ambientes insalubres o ruidosos. Está obligado a observar las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes sobre higiene y seguridad en el trabajo. El trabajador podrá rehusar la prestación de trabajo, sin que ello le ocasione pérdida o disminución de la remuneración, si el mismo le fuera exigido en transgresión a tales condiciones, siempre que exista peligro inminente de daño o se hubiera configurado el incumplimiento de la obligación, mediante constitución en mora, o si habiendo el organismo competente declarado la insalubridad del lugar, el empleador no realizara los trabajos o proporcionara los elementos que dicha autoridad establezca”. Por su parte, la Ley N° 24.557 estableció la siguiente redacción para el artículo 75 LCT: 1) “El empleador está obligado a observar las normas legales sobre higiene y seguridad en el trabajo y a hacer observar las pausas y limitaciones a la duración del trabajo establecidas en el ordenamiento legal. 2) Los daños que sufra el trabajador como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones del apartado anterior, se regirán por las normas que regulan la reparación de los daños provocados por accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales, dando lugar únicamente a las prestaciones en ellas establecidas”.



enfermedades profesionales, hasta entonces apenas conocidas, que fueron generadas por los nuevos agentes agresores utilizados durante las actividades laborales.

La nueva situación motivó encendidas protestas de los trabajadores contra las precarias condiciones en las que se desarrollaba su trabajo, lo que generó por primera vez una incipiente conciencia respecto de la importancia de la preservación de la seguridad y salud de los trabajadores. Esto se sustentó en dos premisas básicas: la primera, vinculada con el derecho de todo trabajador a la preservación y a la promoción de su salud y, la segunda, vinculada con el aspecto económico, en tanto que la seguridad y la salud en el trabajo implicaban una mayor productividad.

Siguiendo este camino, a comienzos del siglo XIX, en Inglaterra, y motivado a partir de un grave incendio ocurrido en un taller de ropa, el Parlamento dictó la Ley de Fábricas, lo que permitió que, por primera vez, se plasmará institucional y formalmente el interés sobre la seguridad y salud en el trabajo.

Ya en el siglo XX (1919) y como parte del Tratado de Versalles que terminó con la Primera Guerra Mundial, se creó la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuya piedra fundacional se erige sobre la convicción de que la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente. Desde entonces uno de los objetivos de la OIT es crear conciencia mundial sobre la magnitud y las consecuencias que acarrearán los accidentes, las lesiones y las enfermedades relacionadas con el trabajo.

Más tarde, en 1970, se dicta en los Estados Unidos la Ley de Seguridad e Higiene Ocupacional, lo que constituirá el marco normativo más completo y abarcativo sobre la seguridad e higiene laboral, tomado como modelo por las legislaciones de otros países.

1.4. LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

CONCEPTOS Y ENFOQUES

El estudio de la seguridad y salud en el trabajo (SST) debe necesariamente iniciarse a partir de la conceptualización de los términos que lo componen.

Se han confeccionado numerosas definiciones en torno a la salud, siendo quizá la más difundida la que aparece en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud⁵ (OMS), donde entre sus principios se enuncia expresamente que “la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.

⁵ Disponible en: <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf?ua=1#page=7>. La Constitución fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York, del 19 de junio al 22 de julio de 1946, que fuera firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados.

La salud es un tema que ha preocupado y ocupado desde siempre, sobre todo a la política sanitaria de los diferentes países e, incluso, a nivel global, mediante los lineamientos que trazan los organismos creados específicamente en torno a ella.⁶

La idea o noción de *salud* necesariamente debe construirse, ya que en gran medida depende de la unidad témporo-espacial que se tome en cuenta, al momento de intentar conceptualizar lo que debe comprenderse como salud.

Por unidad témporo-espacial se hace referencia a la cultura de los diversos pueblos y, sobre todo, al momento histórico que se considere.⁷

Sobre la base de ello, la definición dada por la OMS constituye una aspiración, un ideal que debe necesariamente fraccionarse para de esa manera permitir el mayor nivel de bienestar posible para todo ser humano.

La salud es necesariamente una categoría *pantónoma*⁸ que debe acompañar al hombre y a la mujer durante todas las etapas de su vida. Esa *pantomía* de la salud como categoría es la que nos permite enfocarnos específicamente en una de las facetas de la vida de toda persona, en este caso representada por la salud en la actividad laboral (salud ocupacional).

La mayor prueba acerca de la necesidad de producir estos fraccionamientos en el ideal propuesto por la OMS está representada por la clara circunstancia de que el derecho y otras ciencias asumen esta aspiración de distintas maneras, consagrando a la salud como un derecho fundamental y reglamentando diversos aspectos que se estructuran a partir de la construcción de salud que en cada unidad témporo espacial o cultura se realice.

El fraccionamiento al que se hace referencia también está consagrado en el Preámbulo de la Constitución de la OMS cuando se afirma expresamente que “el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”.

Sobre la base de lo expuesto, la construcción cultural que se haga de la noción de *salud* posee una importancia decisiva. Esta construcción debe efectuarse con un claro sentido humanista. El principio a seguir es el de la *centralidad de la persona*,⁹ en virtud del cual se exige una permanente y continua revisión de las normas para adecuarlas a las nuevas exigencias y necesidades del hombre en sus diversas facetas, incluida la laboral.

No debe olvidarse que después de la vida, el derecho a la salud es “fundante”, es decir, su existencia constituye un prerequisite para el ejercicio de los restantes derechos y prerrogativas con los que cuenta el ser humano.

■ 6. La Organización Mundial de la Salud es un claro ejemplo de lo afirmado.

■ 7. Parece una obviedad, pero la noción de *salud* que podría construirse en la Edad media no puede coincidir con la noción de *salud* que debe construirse en la Posmodernidad, era en la que los avances técnico-científicos han alcanzado fronteras que parecían inimaginables poco tiempo atrás.

■ 8. Los términos “pantónoma” y “pantomía” se utilizan, dentro de la filosofía jurídica, para calificar a determinadas categorías de valores, en este caso, a la salud. Al hablar de “salud pantónoma” se habla de una *salud total*, en todos los ámbitos y tiempos, y para todos. Sin embargo, la salud total es difícil de concretar en la práctica, por ello es necesario fraccionarla y analizarla en cada ámbito de la vida de los seres humanos. Por ejemplo: la salud en el trabajo, en la vida urbana, en determinadas etapas de la vida (niños, adolescentes, ancianos), entre otros.

■ 9. Véase en tal sentido la obra de Ricardo Lorenzetti. 1995. *Las normas fundamentales del derecho privado*. Bs. As., Rubinzal Culzoni, en especial, el capítulo IV.



Luego, a partir de los postulados reseñados, debe construirse la noción y conceptualización de la salud y seguridad en el trabajo (SST).

De acuerdo con la OMS, la *salud ocupacional* “es una actividad multidisciplinaria dirigida a promover y proteger la salud de los trabajadores mediante la prevención y el control de enfermedades y accidentes y la eliminación de los factores y condiciones que ponen en peligro la salud y la seguridad en el trabajo. Además procura generar y promover el trabajo seguro y sano, así como buenos ambientes y organizaciones de trabajo realzando el bienestar físico, mental y social de los trabajadores y respaldar el perfeccionamiento y el mantenimiento de su capacidad de trabajo. A la vez que busca habilitar a los trabajadores para que lleven vidas social y económicamente productivas y contribuyan efectivamente al desarrollo sostenible, la salud ocupacional permite su enriquecimiento humano y profesional en el trabajo”.

Por lo tanto, la salud laboral abarca tanto los efectos beneficiosos o positivos como los nocivos o negativos del trabajo en relación con el hombre trabajador. En este sentido, no debe olvidarse que el trabajo puede, por un lado, mejorar la salud fisiológica o psicológica pero, por otro lado, puede ser causa del agravamiento de incapacidades preexistentes o potenciales. En consecuencia, queda caracterizada la salud en el trabajo con un carácter esencialmente preventivo e integrativo de la salud pública, que en su cometido debe complementarse con otras áreas de conocimiento, como la Medicina del Trabajo, los Servicios de Seguridad e Higiene, la Ergonomía, la Psicología, la Sociología, la Epidemiología y el Derecho, entre otras.

El Comité Mixto de la OIT/OMS definió los objetivos de la salud en el trabajo de la siguiente manera: “Promover y mantener el más alto grado posible de bienestar físico, psíquico y social de los trabajadores en todas las profesiones, prevenir todo daño causado a la salud de estos por las condiciones de trabajo; protegerlos en su empleo contra los riesgos resultantes de la presencia de agentes perjudiciales a su salud; colocar y mantener al trabajador en un empleo adecuado a sus aptitudes fisiológicas y psicológicas y en suma adaptar el trabajo al hombre y el hombre al trabajo”. Sin embargo, esta última frase fue posteriormente adecuada, ya que en 1985 –en el marco del Convenio núm. 161 sobre los servicios de salud en el trabajo de la OIT– se modificó con el propósito de hacer prevalecer al trabajador por sobre la tarea y eliminando la idea de adaptar el hombre al trabajo. De esa manera, la última frase fue reemplaza por la siguiente: “*adaptación* del trabajo a las capacidades de los trabajadores habida cuenta de su estado de salud física y mental”. Este cambio se basa específicamente en el principio de la centralidad de la persona al que se hizo referencia.

Todo ello implica que la salud en el trabajo se erige como una misión primordial dentro de una sociedad, ya que no solo adquiere repercusiones positivas en la vida saludable del trabajador sino también en la vida de su familia y, de este modo, sobre toda la sociedad. Asimismo, implicará –desde lo económico– el logro de más altos índices de productividad.

Cuando se analiza la seguridad y salud en el ámbito laboral es posible advertir dos enfoques teóricos o concepciones claramente diferenciados. La adopción de uno u otro enfoque tendrá importantes y trascendentales consecuencias prácticas, dado que cada

uno de ellos parte de distintas concepciones sobre el trabajo, el trabajador, el riesgo y los accidentes y enfermedades ocupacionales.

Siguiendo en este sentido el desarrollo efectuado por Julio César Neffa,¹⁰ es posible distinguir:

- un enfoque tradicional,
- un enfoque renovador.

El **enfoque tradicional**, propio del régimen de trabajo y producción fordista/taylorista, ligado a las condiciones objetivas que rodean el proceso de trabajo, se estructura a partir de las siguientes premisas:

- concibe el trabajo como una mera actividad imprescindible para la satisfacción de aquellas necesidades que aseguren o permitan la reproducción de la especie humana. El trabajo es visto como una obligación y un deber social derivado del castigo “divino”;
- el trabajador es concebido simplemente como un factor de producción, identificado con la noción de una mera fuerza física de trabajo. Este enfoque deja fuera de su análisis el trabajo no manual realizado por trabajadores. Utiliza la noción de trabajador promedio, sin concebir la existencia de diferencias entre los trabajadores, lo que sin duda alguna influye en la prestación de sus tareas;
- constituye una concepción reduccionista, ya que concentra el análisis sobre los riesgos y sobre las relaciones causales entre la labor realizada y la salud del trabajador, limitándose al establecimiento (nivel microsocia y microeconómico), es decir, a lo que tradicionalmente se ha denominado higiene y seguridad;
- centra su análisis en la situación actual o cotidiana en la que se desarrolla el proceso productivo, sin analizar los antecedentes de los incidentes o accidentes sucedidos en el pasado y, además, sin proyectar ninguna clase de análisis hacia el futuro, lo que quita el énfasis sobre la prevención;
- concibe a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales como riesgos inherentes y consustanciales del propio evento de trabajar. De este modo, los considera como acontecimientos o hechos imprevisibles, fatales y determinados por la naturaleza del trabajo. La noción de *riesgo* es inseparable del trabajo en sí mismo y debe, por ende, ser aceptada como algo inherente a la actividad laboral;
- atribuye la causa y la responsabilidad por la ocurrencia de un accidente de trabajo al propio trabajador. Para ello utiliza generalmente dos argumentos: (i) la propia propensión natural del trabajador a accidentarse o enfermarse y (ii) la imputación de

■ ¹⁰. Julio César Neffa es Investigador Superior del CONICET en el CEIL, programa Trabajo y empleo urbanos. Profesor en las Facultades de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata y de Buenos Aires y en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es autor, entre otras obras de importancia de *¿Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo? Propuesta de una nueva perspectiva*. CEIL-CONICET/ Área de Estudio e Investigación en Ciencias Sociales del Trabajo de la SECYT, CREDAL/Humanitas, Buenos Aires, 1989, y del artículo *Condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT)*, publicado en el *Tercer documento de trabajo: El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina Contemporánea* (Cristina Ruiz del Ferrier y Jorge Tirenni, compiladores). Disponibles en: <http://flasco.org.ar/wp-content/uploads/2016/06/DT-Nro3-EyPP.pdf>

responsabilidad por el acaecimiento del siniestro solo a aquellos que estaban expuestos al riesgo (los trabajadores), exculpando a los niveles gerenciales u organizacionales del proceso productivo. En otras palabras, frente a un accidente o enfermedad profesional, los propietarios de las empresas quedan exentos de responsabilidad, pues los riesgos serían consecuencia, por una parte, del azar y del determinismo económico o tecnológico y, por otra parte, de la ignorancia, la imprudencia, la desobediencia a las consignas y/o la negligencia de los trabajadores;

- tiene una clara finalidad reparadora, que actúa *ex post facto* indemnizando el daño ya sufrido;
- en lo que se refiere a los riesgos, para esta concepción tradicional solo importa y cuenta el riesgo que tiene una existencia física y biológica (riesgo objetivo), es decir, aquel que puede ser medido por alguien ajeno al trabajador mediante instrumentos, mientras se evita toda clase de enfoque multidisciplinario.

Con la crisis del taylorismo y del fordismo como procesos de producción, surgen políticas estatales basadas en **nuevos enfoques**, sustentados en la centralidad de la persona y orientados hacia la humanización del trabajo. Con ellos, la mejora de la calidad laboral comenzó a ser vista como un objetivo central y prioritario.

Este cambio en la concepción de la SST se vio reflejado a nivel mundial, cuando, en 1974, la OIT aprobó la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, titulada *Por un trabajo más humano*, donde se subrayó, en materia de condiciones de trabajo, la “necesidad de adoptar una visión global y de conjunto cuando intervienen diversos factores, que se relacionan con el bienestar físico, psíquico y mental del trabajador”. Otro principio en la génesis y consolidación de este nuevo enfoque en materia de SST está dado por la creación del Programa por el Mejoramiento de las Condiciones de Trabajo (PIACT) de la OIT.

Este enfoque renovador surge y se estructura sobre la base de las denominadas *condiciones y medio ambiente de trabajo* (CyMAT)¹¹ y coloca en valor la dimensión subjetiva de las condiciones de trabajo y del medio ambiente donde se desarrollan las actividades, pero sin dejar de lado la dimensión objetiva que presenta ese proceso.

La concepción renovadora se estructura a partir de la observación y del posterior análisis del proceso de trabajo, individualizando en él tanto las condiciones como el medio ambiente donde se desarrollan las tareas laborales.

■ ¹¹. Las CyMAT fueron definidas por Neffa en 1986 de la siguiente manera: “Las condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT) están constituidas por los factores sociotécnicos y organizacionales del proceso de producción implantado en el establecimiento (o condiciones de trabajo) y por los factores de riesgo del medio ambiente de trabajo. Ambos grupos de factores constituyen las exigencias, requerimientos y limitaciones del puesto de trabajo, cuya articulación sinérgica o combinada da lugar a la carga global del trabajo prescrito, la cual es asumida, asignada o impuesta a cada trabajador, provocando, de manera inmediata o mediata, efectos directos e indirectos, positivos o negativos, sobre la vida y la salud física, síquica y/o mental de los trabajadores. Dichos efectos están en función de la actividad o el trabajo efectivamente realizado, de las características personales, de las respectivas capacidades de adaptación y resistencia de los trabajadores ante los dos grupos de factores antes mencionados. Esos factores están determinados en última instancia por el proceso de trabajo vigente, el cual a su vez es el resultante de las relaciones sociales y de la interrelación entre las variables que actúan a nivel del contexto socioeconómico y las características propias de los establecimientos. Es este proceso de trabajo el que define la naturaleza específica de la tarea a realizar por el colectivo de trabajo y por cada uno de los que ocupan dichos puestos”.



Las condiciones de trabajo están constituidas por los siguientes factores: la organización y el contenido del trabajo, la duración y configuración del tiempo de trabajo, lo atinente a la remuneración, la ergonomía, la tecnología involucrada, la gestión de la fuerza de trabajo, los servicios sociales y asistenciales para el bienestar de los trabajadores y sus familias, y la participación de los dependientes en el mejoramiento de las CyMAT.¹²

A la vez, el medio ambiente de trabajo indica el lugar donde se lleva a cabo el proceso laboral y permite clasificar los distintos riesgos según su naturaleza.

El enfoque renovador, estructurado sobre la base de las CyMAT, implica las siguientes concepciones sobre el trabajo, el trabajador, el riesgo y los accidentes y enfermedades ocupacionales:

- El *trabajo* es concebido necesariamente como un derecho humano y también como una necesidad. Se considera que el trabajo es una actividad necesaria: (i) desde lo social, ya que mediante el trabajo el hombre crea, reproduce y transforma bienes y servicios que permiten y posibilitan nada más y nada menos que la subsistencia misma de la especie. (ii) Desde lo cultural, porque permite la realización de la persona al facilitar el desarrollo y potenciar su actividad creativa; en tanto, constituye una actividad que posibilita la trascendencia témporo-espacial de la obra o creación del hombre. (iii) Desde lo económico, ya que mediante la remuneración, el trabajo proporciona el ingreso necesario para que el ser humano y su círculo familiar accedan a los bienes y servicios necesarios para su subsistencia y su realización como personas. Desde este enfoque, es importante tener presente que si bien el trabajo siempre debe ser un potenciador de la salud, también es posible que las deficientes condiciones y el medio ambiente laboral puedan convertirse en causa para la pérdida de la salud física y psíquica del trabajador.
- El *trabajador* deja de ser concebido como un mero factor de producción. Es decir que el trabajador no es solo fuerza física. Por el contrario, el análisis a realizar debe necesariamente tener en cuenta que en el momento de trabajar, la persona no solo pone a disposición del empleador su fuerza física, sino una actividad que involucra todas y cada una de las dimensiones de su personalidad. Cada trabajador debe ser concebido en forma individual y diferenciada del resto, por lo que la capacidad de adaptación a una determinada situación de trabajo es diferente de trabajador en trabajador. Esta idea es la que lleva al abandono del concepto de *trabajador promedio* y de la estandarización, a la hora de analizar la mejora de las condiciones de trabajo. En la base de esta concepción hay una marcada revalorización de la igualdad, ya que el enfoque renovador obliga a considerar de manera desigual a quienes son precisamente desiguales: cada trabajador tiene una diferente capacidad de adaptación y resistencia a los riesgos que supone el ambiente laboral, lo que implica necesariamente que los conceptos tradicionales de *valores límites* y *tiempos máximos permisibles de exposición* no deben ser analizados de manera rígida, sino flexible y adaptada a cada trabajador y a cada grupo de trabajadores.¹³

¹². En este punto, se sigue el esquema diseñado por Esther Giraud y Julio Neffa, 1990, en *Condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT). Manual de apoyo didáctico y guía de capacitación*.

¹³. En este punto debe destacarse la noción de *colectivo de trabajo*, el cual se origina en cada ambiente de trabajo como consecuencia directa de los vínculos intersubjetivos que se producen o desarrollan entre los trabajadores, y entre ellos y los propios empleadores.

- Respecto de los riesgos laborales, se trata de una concepción integradora y expansionista, ya que el estudio no se centra solo en los riesgos provenientes de manera directa del proceso de trabajo, sino que obliga a incluir en el análisis de las personas en situación laboral otras dimensiones que condicionan e influyen de forma indirecta en el desarrollo de la tarea encomendada. Como parte de esta concepción, se analizan los factores estructurales relacionados con el sistema productivo, las formas institucionales que lo contextualizan y el sistema y proceso de trabajo dentro de la organización, lo que lleva a complejizar el estudio de los procesos de trabajo, e incluye en el análisis factores tradicionalmente no considerados como riesgosos. Entre otros factores, ahora se consideran la organización y el contenido del trabajo, la duración de la jornada laboral, la remuneración, la ergonomía y la presión psicológica. El trabajador puede ser afectado por uno o varios riesgos que pueden actuar en forma sucesiva, simultánea y/o conjunta (sin duda, la presencia simultánea de diversos riesgos aumenta o potencia sus efectos). El enfoque renovador reconoce la existencia de varios factores de riesgo en el origen de cada daño a la integridad psicofísica de los trabajadores, los cuales actúan de manera combinada. Esto obliga a adoptar una visión multidisciplinaria e integrada de los riesgos que podrían afectar a las personas en situación de trabajo. Por lo tanto, ello obliga a dar intervención a los trabajadores, escuchando sus opiniones respecto del ambiente laboral (dimensión subjetiva), sin que estas alcancen la medición del riesgo de manera objetiva, lo cual constituye un elemento decisivo para la individualización de los riesgos existentes, la percepción de sus consecuencias, la proposición y adopción de medidas de prevención eficientes y eficaces, y su seguimiento adecuado. En este aspecto, asumen importancia decisiva los Comités mixtos de salud y seguridad.
- El enfoque renovador se centra en lograr *el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo*, indicando expresamente que los riesgos laborales son consecuencia de las malas condiciones y medio ambiente de trabajo. El enfoque renovador concibe la existencia de un colectivo de trabajo, por lo que los riesgos no afectan solo al trabajador considerado de forma individual. Es necesario tener en cuenta que las condiciones y medio ambiente de trabajo son mutables, por lo que la evaluación constante y permanente es uno de los principios esenciales de la nueva concepción (los cambios producidos en el proceso de trabajo repercuten sobre las condiciones y medio ambiente de trabajo).
- Desde esta concepción, pierde fuerza la función reparadora e indemnizatoria de la responsabilidad por daño causado, potenciándose, en cambio, la *función preventiva*. Ello supone dejar de lado la idea tradicional de que el trabajo y el riesgo son sinónimos y de que los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales constituyen acontecimientos imprevisibles e inherentes al trabajo. Para el enfoque renovador, la prevención siempre es posible y tiene como objetivo de máxima la eliminación de la fuente del riesgo o, en todo caso, su reducción o control.
- El propósito de la concepción renovadora consiste en implementar una verdadera *cultura de la prevención*.
- El *análisis de las causas* de los accidentes y enfermedades no se centra únicamente en el trabajador, sino que se incluye dentro del mismo todo el proceso de trabajo (tarea multidisciplinaria integrada). Así se deja en claro que las causas de un accidente o



enfermedad son múltiples y complejas, por lo tanto, se desecha la idea de inevitabilidad y determinismo propios de la concepción tradicional. La existencia de varios factores de riesgo como causa de daños a la salud del trabajador impone el desarrollo de un método de análisis que en lugar de buscar culpables, procura buscar los determinantes e identificar los hechos que permitan efectivizar la prevención.¹⁴

Si bien algunas de las huellas de la perspectiva tradicional persisten actualmente en el abordaje del hombre y la mujer en situación de trabajo, el enfoque renovador es el que prevalece. En este sentido, es el enfoque que desde 1981 (fecha de aprobación del Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores) difunde la OIT.

En el caso específico de Argentina, si bien la Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557 menciona la reducción de la siniestralidad laboral mediante la prevención de riesgos como uno de sus objetivos (en el artículo 1, apartado 2, inciso a) y también dedica el Capítulo II a la prevención de riesgos laborales, indudablemente aún sostiene la preeminencia del enfoque clásico o tradicional por sobre el enfoque renovador, ya que coloca un mayor acento en la reparación de los daños y su regulación, que en la prevención de los riesgos.

PREVENCIÓN DE RIESGOS

Actualmente ya no se discute que, en todos los casos, el trabajo provoca diversas modificaciones en el entorno, cambios que afectan –positiva o negativamente– la salud de las personas en situación de trabajo. Por lo tanto, la prevención de riesgos laborales constituye la verdadera clave de lo que actualmente se denomina *cultura de la prevención*, una doctrina que nace y se estructura a partir de la concepción renovadora de la salud y seguridad en el trabajo.

Partiendo del ideal contenido en la definición de salud que ha dado la OMS, la prevención de riesgos laborales se muestra como una herramienta imprescindible e insustituible para propiciar el acercamiento a un estado de completo bienestar.

La prevención de riesgos se erige como una metodología que permite el análisis y la evaluación de todas y cada una de las modificaciones o los cambios que el trabajo origina (riesgos), con la finalidad de determinar de qué manera esos cambios y riesgos afectan al trabajador, con el propósito final de eliminar –o eventualmente minimizar– los efectos negativos sobre su seguridad y salud.

Conforme con la concepción renovadora de la SST, cuando la función preventiva falla (sea total o parcialmente), surge lo que el artículo 6 de la Ley de Riesgos de Trabajo N° 24.557 denomina *contingencias*, las cuales están constituidas por las situaciones de necesidad derivadas del accidente de trabajo y la enfermedad profesional.

■ ¹⁴: En Argentina la Superintendencia de Riesgos del Trabajo utiliza y promueve la implementación del método del *árbol de causas* en la investigación sobre accidentes de trabajo.

1.5. EL ACCIDENTE DE TRABAJO Y LA ENFERMEDAD PROFESIONAL

En términos generales, puede concebirse como *accidente de trabajo* todo suceso que ocasiona una lesión corporal –mortal o no mortal– a una persona, con motivo o en ocasión de la ejecución de un trabajo desarrollado en relación de dependencia.

Luego, la definición y el encuadre de lo que debe ser considerado como accidente de trabajo se encuentra establecido en la legislación de cada Estado, además de en los diferentes Convenios internacionales que existen sobre la materia.

En ese sentido, en el artículo 1 del Protocolo de 2002 relativo al Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores,¹⁵ la OIT ha conceptualizado el accidente de trabajo señalando que tal expresión designa “los accidentes ocurridos en el curso del trabajo o en relación con el trabajo que causen lesiones mortales o no mortales”.

Similar concepto puede leerse en el punto 1.3.1. del Repertorio de Recomendaciones Prácticas de la OIT para el registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales¹⁶ de 1996, donde textualmente se afirma:

“Accidente de trabajo: suceso ocurrido en el curso del trabajo o en relación con el trabajo, que causa:

- a) lesiones profesionales mortales,
- b) lesiones profesionales no mortales”.

Dentro del concepto de *accidente* se incluyen los denominados accidentes de trayecto o *in itinere*. En este caso, el citado Repertorio lo define de la siguiente manera (en sintonía con el Protocolo de 2002):

“Accidente de trayecto: es aquel que ocurre en el camino que debe recorrer el trabajador entre el lugar de trabajo y:

- a) su residencia principal o secundaria,
- b) el lugar en el que suele tomar sus comidas,
- c) el lugar en el que suele cobrar su remuneración,

y es causa de defunción o de lesiones corporales que conlleven pérdida de tiempo de trabajo. Los accidentes que tengan los trabajadores en tránsito por las vías públicas durante las horas de trabajo y en cumplimiento de un trabajo remunerado se consideran como accidentes de trabajo”.

¹⁵ Texto completo disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312338:NO

¹⁶ Texto completo disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/normativeinstrument/wcms_112630.pdf



La definición que la legislación interna establece sobre accidente de trabajo constituye un tema de suma trascendencia, ya que permite determinar cuándo resulta aplicable el sistema de riesgos laborales.

La legislación argentina, en el artículo 6 de la Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557, define el accidente de trabajo como “todo acontecimiento súbito y violento ocurrido por el hecho o en ocasión del trabajo, o en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo, siempre y cuando el damnificado no hubiere interrumpido o alterado dicho trayecto por causas ajenas al trabajo”.

Esta definición ha sido criticada por la doctrina, con fundamento en las consideraciones que se describen a continuación.

En primer lugar, no todo acontecimiento súbito o violento acaecido por el hecho o en ocasión del trabajo debe ser considerado un accidente de trabajo. Sin perjuicio de que de la definición legal no surja expresamente, no hay duda alguna de que lo que determina la configuración de un accidente laboral es que de ese acontecimiento fáctico derive un daño para la salud del trabajador, ya sea mortal o no mortal.

En caso de que de un hecho de esas características no se derive o se ocasione un daño a la salud corporal, no podrá hablarse de accidente de trabajo.

En segundo lugar, se ha criticado la utilización de los calificativos *súbito* y *violento*, ya que no hay dudas de que numerosos accidentes de trabajo no se producen de esta manera y no por ello dejan de considerarse como tales. En este aspecto, se destaca el conocido ejemplo de un trabajador que queda encerrado en una cámara de frío y muere congelado, lentamente. Nadie dudaría que dicho acontecimiento fáctico constituye un accidente de trabajo, a pesar de que el deceso del dependiente no se produjo de manera súbita ni violenta.

Más allá de las críticas descritas, la definición de accidente laboral también abarca las siguientes expresiones:

- *por el hecho del trabajo*: esto indica que el accidente debe haber ocurrido mientras el trabajador dependiente se encuentra cumpliendo con su responsabilidad laboral;
- *en ocasión del trabajo*: con lo cual se califica como laboral a todo accidente sufrido por un trabajador en determinadas circunstancias de tiempo y lugar, que solo podrían darse a partir de la existencia de un contrato de trabajo.

Dentro de la definición legal se incluye como contingencia cubierta al denominado accidente *in itinere* (o accidente de trayecto, en la terminología de la OIT), que es aquel que sufre el trabajador al dirigirse desde su domicilio al establecimiento y viceversa.

Acercas de la *enfermedad profesional*, genéricamente hablando, puede afirmarse que una enfermedad es profesional cuando es contraída por un trabajador como consecuencia del cumplimiento de sus tareas, y que por lo tanto se encuentra causalmente vinculada con un riesgo específico de la actividad realizada.



En el Protocolo de 2002 relativo al Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, la OIT define la enfermedad profesional como “toda enfermedad contraída por la exposición a factores de riesgo que resulte de la actividad laboral” (artículo 1, inciso b).

A la vez, el artículo 8 del Convenio núm. 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de 1964 (el cual no ha sido ratificado por la Argentina),¹⁷ la OIT señala:

“Todo Miembro deberá:

- a) prescribir una lista de enfermedades en la que figuren, por lo menos, las que se enumeran en el cuadro I del presente Convenio y que serán reconocidas como enfermedades profesionales cuando sean contraídas en las condiciones prescritas; o
- b) incluir en su legislación una definición general de las enfermedades profesionales, que deberá ser suficientemente amplia para que abarque, por lo menos, las enfermedades enumeradas en el cuadro I del presente Convenio; o
- c) establecer una lista de enfermedades en cumplimiento del apartado a), añadiendo, además, sea una definición general de enfermedades profesionales o bien otras disposiciones que permitan establecer el origen profesional de las enfermedades que no figuran en la lista o que se manifiestan bajo condiciones diferentes de las prescritas”.

La Ley N° 24.557, en su artículo 6, apartado 2, concibe a la enfermedad profesional de la siguiente manera:

- “a) Se consideran enfermedades profesionales aquellas que se encuentran incluidas en el listado que elaborará y revisará el Poder Ejecutivo, conforme al procedimiento del artículo 40, apartado 3 de esta ley. El listado identificará agente de riesgo, cuadros clínicos, exposición y actividades en capacidad de determinar la enfermedad profesional.

Las enfermedades no incluidas en el listado, como sus consecuencias, no serán consideradas resarcibles, con la única excepción de lo dispuesto en los incisos siguientes:

- b) Serán igualmente consideradas enfermedades profesionales aquellas otras que, en cada caso concreto, la Comisión Médica Central determine como provocadas por causa directa e inmediata de la ejecución del trabajo, excluyendo la influencia de los factores atribuibles al trabajador o ajenos al trabajo.

A los efectos de la determinación de la existencia de estas contingencias, deberán cumplirse las siguientes condiciones:

- i) El trabajador o sus derechohabientes deberán iniciar el trámite mediante una petición fundada, presentada ante la Comisión Médica Jurisdiccional, orientada a demostrar la concurrencia de los agentes de riesgos, exposición, cuadros clínicos y actividades con eficiencia causal directa respecto de su dolencia.

■ ¹⁷ Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312266

- ii) La Comisión Médica Jurisdiccional sustanciará la petición con la audiencia del o de los interesados así como del empleador y la ART; garantizando el debido proceso, producirá las medidas de prueba necesarias y emitirá resolución debidamente fundada en peritajes de rigor científico.

En ningún caso se reconocerá el carácter de enfermedad profesional a la que sea consecuencia inmediata, o mediata previsible, de factores ajenos al trabajo o atribuibles al trabajador, tales como la predisposición o labilidad a contraer determinada dolencia.

- c) Cuando se invoque la existencia de una enfermedad profesional y la ART considere que la misma no se encuentra prevista en el listado de enfermedades profesionales, deberá sustanciarse el procedimiento del inciso 2b. Si la Comisión Médica Jurisdiccional entendiese que la enfermedad se encuadra en los presupuestos definidos en dicho inciso, lo comunicará a la ART, la que, desde esa oportunidad y hasta tanto se resuelva en definitiva la situación del trabajador, estará obligada a brindar todas las prestaciones contempladas en la presente ley. En tal caso, la Comisión Médica Jurisdiccional deberá requerir de inmediato la intervención de la Comisión Médica Central para que convalide o rectifique dicha opinión. Si el pronunciamiento de la Comisión Médica Central no convalidase la opinión de la Comisión Médica Jurisdiccional, la ART cesará en el otorgamiento de las prestaciones a su cargo. Si la Comisión Médica Central convalidara el pronunciamiento deberá, en su caso, establecer simultáneamente el porcentaje de incapacidad del trabajador damnificado, a los efectos del pago de las prestaciones dinerarias que correspondieren. Tal decisión, de alcance circunscripto al caso individual resuelto, no importará la modificación del listado de enfermedades profesionales vigente. La Comisión Médica Central deberá expedirse dentro de los 30 días de recibido el requerimiento de la Comisión Médica Jurisdiccional.
- d) Una vez que se hubiera pronunciado la Comisión Médica Central quedarán expeditas las posibles acciones de repetición a favor de quienes hubieran afrontado prestaciones de cualquier naturaleza, contra quienes resultaren en definitiva responsables de haberlas asumido”.

De la lectura de la norma transcrita, surge que en el sistema legal argentino las enfermedades profesionales son las que se presentan en el listado de enfermedades, elaborado y actualizado por el Poder ejecutivo nacional,¹⁸ en tanto se consagra un procedimiento específico ante la Comisión Médica con el fin de considerar como enfermedades profesionales aquellas que, si bien no se encuentran en el listado del Poder ejecutivo, se determine que han sido provocadas por causa directa e inmediata de la ejecución del trabajo.

Las Comisiones médicas fueron creadas por el artículo 51 de la Ley N° 24.241, mientras que la reciente reforma legislativa, consagrada a través de la Ley N° 27.348,¹⁹ ha establecido que la actuación de las Comisiones médicas jurisdiccionales constituirá

■ ¹⁸. Según el Decreto N° 658/96 y sus modificatorias. La lista debe complementarse con la Tabla de evaluación de las incapacidades laborales (Decreto N° 659/96) y con el Manual de procedimientos para el diagnóstico de las enfermedades profesionales (laudo MTySS N° 405/96).

■ ¹⁹. Publicada en el Boletín Oficial del día 24 de febrero de 2017 y disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/272119/norma.htm>



la instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención, para que el trabajador afectado solicite la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo.



UNIDAD

2

CULTURA DE LA PREVENCIÓN, MARCO NORMATIVO Y PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

2.1. HACIA LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES. CONCEPTO Y NIVELES DE PREVENCIÓN

Teniendo en consideración que el trabajo –siempre y en todos los casos– produce diversas y distintas modificaciones en el entorno, que afectan especialmente la salud del trabajador, la *prevención* se constituye como el concepto clave en materia de seguridad y salud ocupacional.

Los cambios que el trabajo produce en el entorno pueden ser de diversa índole, entre ellos:

- modificaciones mecánicas,
- modificaciones físicas,
- modificaciones químicas
- modificaciones biológicas,
- modificaciones psíquicas,
- modificaciones sociales,
- y modificaciones de tipo moral.

Como consecuencia directa de tales modificaciones que el trabajo puede ocasionar en el entorno, la prevención es el concepto a partir del cual debe pensarse y desarrollarse una moderna concepción en materia de seguridad y salud en el trabajo. A tal punto es así, que en la bibliografía que puede consultarse sobre este tema, se utilizan como términos equivalentes las expresiones “seguridad y salud en el trabajo” y “prevención de riesgos del trabajo”.

Desde una perspectiva general, el diccionario de la Real Academia Española define a la prevención como la “preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo”. Por otro lado, en materia de SST, la prevención de riesgos puede definirse como “un proceso cuyo objeto consiste en analizar y evaluar mediante un determinado conjunto de técnicas cada una de las modificaciones en el entorno producidas por el trabajo, con el objetivo de determinar en qué grado –sea positivo o negativo– dichos cambios afectan la salud de las personas en situación de trabajo, para de esa manera minimizar los efectos negativos y favorecer o potenciar los efectos positivos”.²⁰

En sintonía con este planteo, el fracaso en la prevención de riesgos laborales es lo que posibilita el acaecimiento de los accidentes de trabajo, la aparición de enfermedades profesionales o, más comúnmente, la producción de los denominados incidentes de trabajo.

Sobre esta temática, resulta de utilidad tener presente los tres niveles que la OMS ha definido respecto de la prevención de cualquier enfermedad. Cada uno de estos niveles supone la adopción de diversas técnicas y la consecución de distintos objetivos según cuál sea el grado de salud del individuo o del grupo que se tome en consideración.

En ese sentido, se distinguen los siguientes niveles de prevención.

²⁰ La definición fue tomada del curso dado por la SRT en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF Virtual), Módulo III, Aspectos básicos de la prevención de riesgos laborales.



Nivel de prevención primario: dirigido a la persona que se encuentra sana y tiende a evitar la adquisición de una enfermedad. Específicamente desde la SST, comprende la adopción de todas aquellas medidas y acciones tendientes a eliminar, apartar, reemplazar y proteger al trabajador, con el fin de evitar que un determinado peligro se convierta en un riesgo efectivo para su salud o seguridad. Dentro de la prevención primaria, también se incluye la adopción de medidas sobre el medio ambiente, con el objetivo de que la persona en situación de trabajo no vea afectada su salud (por ejemplo, provisión de adecuada alimentación, agua potable, óptimas instalaciones sanitarias, entre otras).

Nivel de prevención secundario: tiene como objetivo la temprana detección de la enfermedad, mediante la adopción de medidas adecuadas de control que permitan no solo la detección precoz de la enfermedad, sino también evitar el desarrollo, progresión y agravamiento de los posibles daños a la salud del trabajador. Un ejemplo de este nivel de prevención son los exámenes médicos periódicos establecidos en Argentina por la Resolución SRT N° 37/10.

Nivel de prevención terciario: se dirige a la persona que ha perdido su estado de salud. Comprende aquellas medidas dirigidas al tratamiento y a la rehabilitación, para de esa manera recuperar la salud o, en todo caso, enlentecer su progreso o evolución. Tiende a mejorar la calidad de vida de los pacientes, minimizando los sufrimientos causados por la pérdida de la salud, y facilitar su adaptación a un nuevo cuadro de situación (por ejemplo, la rehabilitación y recalificación laboral). Si bien no puede hablarse estrictamente de que este nivel sea realmente preventivo –ya que se dirige a personas que ya han sufrido alguna contingencia–, por cuestiones de método se lo incluye como uno de los niveles de prevención *posdaño*.

En materia de prevención de riesgos, se deben tener en cuenta dos conceptos básicos:

- **peligro:** mediante dicha expresión, se hace referencia a la existencia de una fuente, un acto o una situación que presenta potencialidad para dañar o afectar negativamente la seguridad o salud de una persona o para perjudicar a una cosa. Los peligros pueden ser agentes (por ejemplo, polvo, ruido, humos, etc.), condiciones (por ejemplo, pisos húmedos, obstáculos en las vías de circulación, etc.) o actividades (trabajos en altura, pasar por debajo de una carga suspendida, manipulación manual de cargas, entre otras);
- **riesgo:** la noción de riesgo combina la probabilidad de ocurrencia de un evento, peligro o exposición y la gravedad del daño que un trabajador puede sufrir como consecuencia de estos. Como resultado de la combinación entre probabilidad y severidad, los riesgos pueden ser clasificados en bajo, medio o alto.²¹

El mayor desafío de la prevención en materia de SST es el de evitar que un *peligro* existente en el ambiente de trabajo se convierta en *riesgo*.

Dentro de lo que genéricamente se denomina *derecho de daños* (noción en la cual se incluye el subsistema de riesgos del trabajo), históricamente se ha hecho hincapié en la denominada *función reparadora o indemnizatoria*. Esta concepción reduccionista paulatinamente ha ido mutando y extendiéndose, hasta que en la actualidad ha alcanzado

²¹ Otras clasificaciones hacen referencia a riesgos triviales, tolerables, moderados, importantes y críticos o intolerables.



tal grado de desarrollo que, dentro del genérico derecho de daños, se reconocen, tres funciones bien diferenciadas entre sí:

- la función reparadora o indemnizatoria,
- la función preventiva,
- la función punitiva.

La denominada *función preventiva* se estructura a partir del denominado principio de prevención o evitación del daño, en virtud del cual –por razones de diversa índole– siempre resulta preferible que el daño no sea causado, antes que tener que obtener su remediación o reparación.

En Argentina, diversos precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dictados en materia de accidentes del trabajo y enfermedades ocupacionales, han incluido los riesgos de trabajo como un subsistema dentro del genérico derecho de daños (en ese sentido, es posible consultar los precedentes “Soria”, del 10 de abril de 2007, y “Galván”, con fecha 30 de octubre de 2007, en los cuales se realiza un análisis y una comparación entre los distintos sistemas que integran el derecho de daños y acerca de las pretensiones con finalidad resarcitoria).

Desde hace aproximadamente dos décadas, la doctrina viene insistiendo en que la prevención del daño es el nuevo paradigma sobre el cual debe estructurarse tal rama del derecho. La idea central radica en complementar y superar la tradicional noción de que el daño no solo debe ser indemnizado, sino que además puede y debe ser evitado.

En este sentido, tiene que quedar claro que no existe ninguna razón seria que imposibilite o impida la función preventiva dentro del derecho privado, en general, y de derecho de daños, en particular.

El principio *preventivo* o de *prevención* supone adoptar una concepción extensiva y más abarcadora del denominado derecho de daños (dentro del cual se inscribe el sistema de riesgos del trabajo), ya que obliga a concebir la prevención como una finalidad directa y primaria del derecho de daños y no solo como un efecto inducido o secundario de la clásica e histórica función reparadora.

Esto ha sido reflejado en las normas internacionales del trabajo de la OIT, particularmente a partir de 1981, año en que se aprueba el Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud. Si analizamos el contenido de este Convenio, ratificado por Argentina en enero de 2014, observaremos diversos artículos que dan un énfasis especial al tema de la prevención. Ello se observa, por ejemplo, en el artículo 3, inciso e, cuando se define a la salud respecto del trabajo no solo como la ausencia de afecciones o de enfermedad, sino también mediante los elementos físicos y mentales que afectan a la salud y que están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo. En el artículo 4, apartado 2, al señalar que la política nacional en materia de SST deberá tener por objeto la prevención de los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, mediante la reducción al mínimo de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo. En el artículo 5, cuando se enuncian las grandes esferas de acción que debe respetar la política nacional. En el artículo 7, donde se establece la necesidad de efectuar exámenes globales o limitados a determinados sectores referentes a la situación en materia de SST y medio ambiente de trabajo. En el artículo 10, que consagra la obligación de adoptar las medidas necesarias



que busquen orientar a empleadores y trabajadores para dar debido cumplimiento de sus obligaciones legales. En el artículo 11, donde se consagran funciones progresivas cuya realización deberá ser garantizada por la autoridad competente, con el fin de que la política nacional en materia de SST sea efectiva en la práctica. En el artículo 12, cuando se consagran obligaciones a cargo de los diseñadores, fabricantes, importadores o cedentes de maquinaria, equipos o sustancias para uso profesional. En efecto, estas obligaciones tienen una clara finalidad preventiva tendiente a la eliminación o reducción del riesgo. Luego, en el artículo 13, al permitirse a todo trabajador interrumpir una situación de trabajo por considerar –de manera razonable– que esta entraña un peligro grave e inminente para su vida o salud y, por último en el artículo 16, al consagrarse como primera obligación de todo empleador que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y los procesos utilizados deben ser seguros y no entrañar riesgo alguno para la seguridad y salud de los trabajadores, en tanto, también se hace referencia a la protección de los dependientes.

Esta tendencia se ha mantenido en la totalidad de los Convenios de la OIT que tratan el tema de la seguridad y salud en el trabajo, y que han sido aprobados desde 1981 en adelante. Entre estos instrumentos de normativa, se destacan los siguientes: el Convenio núm. 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, de 1985; el Convenio núm. 162 sobre el asbesto, de 1986; el Convenio núm. 167 sobre seguridad y salud en la construcción, de 1988; el Convenio núm. 170 sobre los productos químicos, de 1990, el Convenio N° 176 sobre seguridad y salud en las minas del año 1995, el Convenio núm. 184 sobre la seguridad y la salud en la agricultura, de 2001, y el Convenio núm. 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, de 2006.²²

De acuerdo con jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Aquino y Mosca), en Argentina ya nadie discute que el deber general de no dañar (*alterum non ladere*) posee rango constitucional (según el artículo 19 de la Constitución de la Nación), de modo tal que resulta jurídicamente exigible a toda persona que se conduzca en la vida social –y en sus diferentes esferas– de la manera que libremente elija, con el único límite de no perjudicar los derechos de terceros, el orden público, la moral ni las buenas costumbres.

El deber general de no dañar ha sido desde siempre considerado como un verdadero principio general aplicable a todas las ramas del derecho (entre las que se incluye al derecho laboral).

Este principio debe ser interpretado no tanto en el sentido de indemnizar el daño ya causado (intervención *ex post facto* del orden jurídico), sino desde no causar o evitar el daño (actuación *ex ante*), por lo que, en consecuencia, la exigencia no solo jurídica sino también ética de “no dañar al otro” exige como primera medida impedir la causación de daños injustos, si bien de todos modos se mantiene la función resarcitoria, esto es, reparar los perjuicios ya causados. De esta manera, la regla de no dañar tiene prioridad axiológica sobre la regla que indica que quien daña injustamente debe reparar el perjuicio causado.

En consonancia con las modernas tendencias doctrinarias, jurisprudenciales y normativas, el reciente Código Civil y Comercial argentino²³ regula –en forma prioritaria– la función preventiva en materia de derecho de daños, obligando a todo sujeto que

■ ²². Se debe tomar en cuenta que no todos estos Convenios han sido ratificados por Argentina.

■ ²³. El nuevo Código entró en vigencia el 1° de agosto de 2015.

se encuentre en posición de evitar el perjuicio a adoptar la conducta activa u omisiva necesaria para alcanzar tal fin.²⁴

En el derecho común (de aplicación integradora en las restantes ramas del derecho), la expresa consagración legislativa de la función preventiva en materia de responsabilidad por daño tiene importantes y trascendentales implicancias sobre el derecho laboral, de manera general, y luego sobre la seguridad y salud en el trabajo, en particular, ya que abre una amplia posibilidad de planteos y soluciones. Pues al consagrar una legitimación amplia, incluso posibilita acciones de resguardo por parte de las potenciales víctimas en pos de su autoprotección.

La prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo se estructura sobre la base de los siguientes principios y consideraciones:

a) La prevención supone necesariamente que la no causación y evitación del perjuicio es superadora de su remediación o reparación.

b) Vinculado con el *principio de prevención*, se desarrolla el denominado *principio precautorio*, el cual exige que frente a la existencia de un peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces que busquen impedir la causa o la producción del daño.

c) Las contingencias (accidentes y enfermedades) propias del trabajo son evitables. En este punto, el incremento de los conocimientos en materia preventiva y su aplicación práctica han sido claves.

d) La prevención se muestra como axiológicamente superadora de la remediación. Sin perjuicio de ello, el resarcimiento, la rehabilitación y la recalificación laboral de la persona damnificada en situación de trabajo no dejan de tener importancia; los principales esfuerzos en materia de SST deben estar dirigidos y concentrados hacia la prevención y la consecuente eliminación o minimización de los riesgos.

e) Desde un análisis puramente económico, la relación costo beneficio derivada de la adopción de una concepción preventiva supera con creces a la misma relación en caso de adoptarse una concepción reparadora.

f) La protección debe ceder ante la prevención. En este punto, debe quedar en claro que la existencia de mecanismos de protección (por ejemplo, elementos de protección personal) debe ser considerada el último eslabón de la cadena en materia de prevención

■ ²⁴ “Artículo 1710. Deber de prevención del daño. Toda persona tiene el deber, en cuanto de ella dependa, de: a. evitar causar un daño no justificado; b. adoptar, de buena fe y conforme a las circunstancias, las medidas razonables para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud; si tales medidas evita no disminuyen la magnitud de un daño del cual un tercero sería responsable, tiene derecho a que este le reembolse el valor de los gastos en que incurrió, conforme a las reglas del enriquecimiento sin causa; c. no agravar el daño, si ya se produjo.
Artículo 1711. Acción preventiva. La acción preventiva procede cuando una acción u omisión antijurídica hace previsible la producción de un daño, su continuación o agravamiento. No es exigible la concurrencia de ningún factor de atribución.
Artículo 1712. Legitimación. Están legitimados para reclamar quienes acreditan un interés razonable en la prevención del daño.
Artículo 1713. Sentencia. La sentencia que admite la acción preventiva debe disponer, a pedido de parte o de oficio, en forma definitiva o provisoria, obligaciones de dar, hacer o no hacer, según corresponda; debe ponderar los criterios de menor restricción posible y de medio más idóneo para asegurar la eficacia en la obtención de la finalidad”.



de accidentes y enfermedades, ya que su presencia implica en sí misma la existencia de riesgos en el ámbito laboral. Contrariamente a ello, el enfoque preventivo tiende a la eliminación de riesgos y al control desde su origen, por lo que, eliminado el riesgo o adoptadas las medidas para su materialización, ya no resulta necesaria la existencia de mecanismos de protección.

g) En materia de programas de seguridad, se da preferencia a la *proactividad* sobre la *reacción*. En el ámbito de la SST, los programas reactivos son aquellos que requieren necesariamente que acontezca un evento (por ejemplo, accidente, incidente, queja, lesión, entre otros), para ponerse en funcionamiento, mientras que los programas proactivos –también denominados activos– no requieren de un evento previo, sino que, por el contrario, parten de la recolección de datos que permitan identificar los peligros existentes en un determinado proceso de trabajo, para entonces diseñar y adoptar las medidas necesarias y conducentes a la prevención o eliminación del riesgo. Un ejemplo de ello lo constituye el denominado análisis de seguridad en el trabajo (JSA, por sus siglas en inglés).

2.2. EL MARCO PROMOCIONAL DE LA OIT EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

2.2.1. CONCEPTO Y CONVENIOS

La preocupación de la OIT y sus mandantes sobre las consecuencias derivadas de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales ha llevado al organismo a trabajar intensamente en la creación, la difusión, la puesta en práctica y el fortalecimiento constante y permanente de un marco promocional de la seguridad y salud, que adquiere la forma de un enfoque sistemático. Este marco se sustenta en los siguientes conceptos: Política nacional de SST; Programa nacional de SST; Sistema nacional de SST y Cultura de la prevención.

La necesidad de que el abordaje de los problemas vinculados con la SST tenga un impacto práctico efectivo exige desarrollar coherencia, evitando la toma de acciones dispersas o fragmentadas.

Esto conduce hacia la necesidad de dar una mayor prioridad a la SST, tanto desde el nivel internacional, como nacional y empresarial, y hacia el compromiso de todos los interlocutores sociales en procura de adoptar y sustentar mecanismos para promover el mejoramiento continuo de los sistemas nacionales de SST.

A continuación, se describen los conceptos claves más relevantes dentro del enfoque estratégico de la OIT en materia de SST.²⁵

²⁵ En este punto, se siguen los conceptos desarrollados en el *Plan de Formación sobre Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo* de la OIT, oportunamente citado y cuya lectura se recomienda.

Política nacional de SST: una Política nacional de SST es un curso de acción deliberado y específico, adoptado por un gobierno (en consulta con los interlocutores sociales), que procura efectivizar su mandato acerca de la prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Normalmente, se presenta en forma de una declaración escrita e incluye, al menos, su compromiso con la prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; los principios fundamentales que orientan la acción nacional sobre SST; las áreas de acción en SST; y las funciones y responsabilidades de los principales grupos de interés.

Sistema nacional de SST: esta es la infraestructura que determina el marco principal (legal e institucional), para la implementación de la política nacional y los programas nacionales sobre SST.

Perfil nacional de SST: se trata de un documento diagnóstico que resume la situación presente en términos de SST, incluyendo datos nacionales sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, industrias y ocupaciones de alto riesgo, y una descripción del sistema nacional de SST y su capacidad actual.

Programa nacional de SST: este es el programa nacional que incluye prioridades, objetivos y metas para mejorar la seguridad y salud en el trabajo dentro de un plazo determinado, y que desarrolla indicadores para evaluar sus avances. En algunos países, se denomina “estrategia” o “plan de acción”.

La formulación de Programas nacionales de SST es una forma eficaz de consolidar esfuerzos nacionales tripartitos, para mejorar los sistemas de SST de cada país.

Frente al enfoque tradicional en materia de SST, el nuevo enfoque estratégico propiciado por la OIT posee numerosas ventajas, entre las que se destacan las que se listan a continuación.

- *Mayor compromiso concreto y visibilidad.* Existe un acuerdo general acerca de que la protección de los trabajadores es de suma importancia y que la SST constituye un tema prioritario. No obstante, en muchos países es un hecho que la SST, en la práctica, todavía no ha recibido suficiente atención. El compromiso de un Programa nacional de SST con objetivos medibles, con plazos y presupuestos, genera obligaciones concretas y prácticas, tanto para el gobierno como para los grupos de interés.
- *Promoción de coordinación y comunicación entre instituciones.* Una mayor coordinación entre los actores institucionales, a partir de la definición de objetivos en común, de normas de procedimiento mutuamente aceptadas y de programas de trabajo conjunto lleva hacia un uso más eficiente de los recursos y a resultados claramente superiores. Existe una mejora generalizada en la comunicación y la cooperación entre los actores de SST, dentro del marco del proceso de formulación y aplicación.
- *Eficiencia: focalización en las prioridades.* Frecuentemente, no existen recursos suficientes para abordar todas las necesidades al mismo tiempo. Es por ello que es necesario fijar prioridades, con el objetivo de abordar los temas más urgentes o aquellos donde los esfuerzos institucionales producirán los mejores resultados en una primera instancia. Estar centrado en las prioridades redundará en el uso más eficiente de los recursos.

- *De la focalización en las acciones a la focalización en el impacto.* Al planificar, supervisar y evaluar sus esfuerzos, muchas instituciones de gobierno (y organizaciones no gubernamentales) se centran en el número de actividades que realizan más que en sus efectos o en el impacto que lograrán. El nuevo enfoque subordina las actividades al logro de los objetivos planificados; las actividades son útiles principalmente en la medida que sean funcionales para alcanzar los objetivos.
- *Replanteamiento de la eficiencia y la eficacia en el funcionamiento de las instituciones.* Es importante obtener cierta retroalimentación sobre el grado de éxito con que opera una institución. Es necesario saber si, mediante las actividades que se realizan, se llega o no a los objetivos, o si, como consecuencia, hay necesidad de modificar esas actividades. Los mecanismos de evaluación y examen del enfoque de sistemas de gestión permitirán tomar decisiones informadas sobre las actividades que deben ser realizadas.
- *Facilitación de la medición del progreso y del éxito.* Resulta difícil saber si se avanza en la dirección correcta sin medir el éxito de las iniciativas. El Perfil nacional de SST, preparado con vistas a la formulación del Programa nacional de SST, apunta, también, a servir de referencia para medir el progreso en el mejoramiento de la situación de la SST y el sistema de SST.
- *Mejor demostración de la utilidad social de los servicios estatales.* También es deseable poder medir los efectos de las políticas. Algunos servicios públicos son criticados por su falta de contribución al progreso social y económico de un país. Crecientemente, se les solicita demostrar cuán útiles, eficaces y eficientes son, especialmente cuando (como ocurre a menudo con las autoridades a cargo de la SST) piden aumentos de presupuesto. Los mecanismos de evaluación y examen del enfoque de sistemas de gestión permiten a las autoridades públicas demostrar su utilidad social y económica.

Este marco promocional se construye sobre la base de los siguientes tres instrumentos internacionales cuyo conocimiento y análisis no puede ni debe obviarse.

EL CONVENIO SOBRE SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES, 1981 (NÚM. 155)

Existe consenso acerca de la importancia fundamental de este Convenio, pues representa la norma internacional más importante en materia de SST, que se aplica a todas las ramas de la actividad económica.

La trascendencia de este instrumento internacional radica en la circunstancia de que en su articulado se especifican los principios básicos sobre cuya base se debe estructurar la metodología destinada al logro de mejoras constantes en la gestión de la SST.

En su artículo 4.1, el convenio consagra como obligación de todo país ratificante (utiliza a tal fin la expresión “deberá”), la formulación y puesta en práctica de una política nacional en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo.

Al reconocer a los riesgos como variables inherentes del medio ambiente de trabajo, consagra como objeto de una política nacional sobre SST a la prevención, con la finalidad de reducir al mínimo posible –apelando a la razonabilidad y la factibilidad concretas– las causas de tales riesgos. La SST es considerada como un asunto de interés nacional.



La Política nacional en materia de SST debe necesariamente reexaminarse periódicamente. Con ello, el convenio garantiza que los cambios científicos, técnicos y tecnológicos que experimenten los ambientes laborales sean tenidos en cuenta y que la política nacional se pueda adaptar a ellos. En pocas palabras, concibe a la política nacional en materia de SST como un proceso dinámico y en constante desarrollo.

A lo largo del texto, se hace especial hincapié en la participación de los diferentes actores del mundo del trabajo (empleadores, trabajadores y sus diferentes representantes), tanto en la diagramación como en la ejecución de la política nacional en materia de SST. Dicha intervención debe darse en todo momento, razón por la cual el convenio utiliza permanentemente la expresión *en consulta*, al momento de referirse a la participación de los diferentes actores en la diagramación, la puesta en práctica y el reexamen de la política nacional.

De la lectura del articulado del convenio, surge claramente que la política nacional en SST debe proporcionar un marco de acción orientado a la minimización de los riesgos existentes en el medio ambiente de trabajo. De este modo, es posible afirmar que existe acuerdo en el hecho de que la política debe necesariamente ser coherente y coordinada.²⁶ En cambio, existen distintos puntos de vista acerca de si la política debe ser o no consensual. Al respecto, el Dr. Carlos Rodríguez considera que la política debe ser consensual, mientras que otro sector califica a la política como consultada, obteniendo el fundamento para esta postura en el hecho de que el convenio no habla de consenso, sino de consulta. Finalmente, esta última parece ser la posición correcta.

La coherencia supone que los componentes, estamentos y actores de la política formen un todo homogéneo, para que exista correlación entre lo que se planifica, los recursos que se destinan a tal fin y las acciones prácticas y concretas que se adoptan durante la implementación de la política. Esta coherencia también se exige a la hora de identificar los problemas existentes y plantear las soluciones. Por último, la política nacional en materia de SST debe ser concebida como una verdadera política de Estado, que no se limite al gobierno de turno, para de esa manera garantizar la continuidad de su implementación práctica.

La coordinación supone la necesaria interacción de los distintos estamentos del Estado con competencia en la materia. Esto exige la delimitación de roles, competencias, funciones, además del establecimiento de derechos y obligaciones.

Por último, la política nacional en SST debe consultarse con los distintos actores sociales, es decir que durante su formulación, implementación y reexamen debe asegurarse la intervención de todos y de cada uno de los actores del sistema. En este punto, los Estados suelen recurrir a la constitución de Comités nacionales tripartitos, conformados por representantes de las instituciones de gobierno relevantes en la materia, así como de las organizaciones más representativas de los trabajadores y de los empleadores.

Las cinco grandes esferas de acción de la Política nacional de SST están definidas en el artículo 5 del Convenio y son: a) diseño, ensayo, elección, reemplazo, instalación, disposición, utilización y mantenimiento de los componentes materiales del trabajo (lugares

²⁶ Carlos A. Rodríguez. 2009. Los convenios de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: una oportunidad para mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo. Primera edición. Bs. As., OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_118.pdf



de trabajo, medio ambiente de trabajo, herramientas, maquinaria y equipo; sustancias y agentes químicos, biológicos y físicos; operaciones y procesos); b) relaciones existentes entre los componentes materiales del trabajo y las personas que lo ejecutan o supervisan, y adaptación de la maquinaria, del equipo, del tiempo de trabajo, de la organización del trabajo y de las operaciones y procesos a las capacidades físicas y mentales de los trabajadores; c) formación, incluida la formación complementaria necesaria, calificaciones y motivación de las personas que intervienen, de una forma u otra, para que se alcancen niveles adecuados de seguridad e higiene; d) comunicación y cooperación a niveles de grupo de trabajo y de empresa, y a todos los niveles apropiados, hasta el nivel nacional inclusive; e) protección de los trabajadores y de sus representantes contra toda medida disciplinaria resultante de acciones emprendidas justificadamente por ellos de acuerdo con la política.

También es importante destacar que en el artículo 11 del documento se establecen seis funciones que la Política nacional de SST debe cumplir. A esta altura, resulta primordial tener en cuenta que el propio convenio es el que establece el principio de progresividad en el cumplimiento de dichas funciones. En este sentido, al permitir el cumplimiento progresivo de las funciones, el instrumento contempla la existencia de diferencias entre los distintos países respecto del grado de desarrollo de sus políticas en materia de SST.

Por último, el Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, de 1981, distingue entre las diferentes medidas que deben adoptarse a nivel país y a nivel de las empresas.

En el nivel nacional, los gobiernos tienen la obligación de determinar las medidas necesarias y pertinentes tendientes a:

- diagramar y poner en práctica la política de SST;
- coordinar a los diversos órganos, autoridades e instituciones que intervendrán en la implementación de la política;
- asegurar el cumplimiento de leyes y reglamentos que se dicten en materia de SST;
- orientar a los distintos actores del sistema (empleadores y trabajadores) con el fin de colaborar con ellos en el debido cumplimiento de sus obligaciones legales;
- promover la inclusión de cuestiones vinculadas con la SST en todos los niveles de enseñanza y de formación, incluidos los niveles de la enseñanza superior técnica, médica y profesional, con el propósito de satisfacer las necesidades de formación de todos los trabajadores;
- adoptar desde el nivel nacional las medidas necesarias y pertinentes para que las personas humanas y jurídicas que diseñan, fabrican, importan, suministran o cedan a cualquier título maquinaria, equipos o sustancias para uso profesional: a) garanticen la utilización correcta de los equipos y sustancias, y no expongan a los operadores a peligros; b) brinden amplia información sobre la instalación y los usos correctos de la maquinaria, equipos y sustancias; c) efectúen estudios e investigaciones y se mantengan actualizados sobre la evolución de los conocimientos científicos y técnicos necesarios para cumplir con las obligaciones anteriormente expuestas.

- Consagración de medidas efectivas a nivel nacional, orientadas a evitar la adopción de medidas injustas en contra de cualquier trabajador que considere razonable interrumpir su prestación del servicio en relación de dependencia frente a la existencia de un peligro grave e inminente para su vida o salud. En este punto, los artículos 5, apartado c, 13 y 19, inciso f, deben ser analizados conjuntamente.

Es importante destacar que el convenio en todo momento remarca que las acciones o medidas de nivel nacional deben adoptarse de acuerdo con la realidad y las prácticas de cada país.

Para cumplir a nivel de las empresas, el convenio establece una serie de derechos y obligaciones tanto de los empleadores, como de los empleados y representantes de estos últimos en cada establecimiento. En tanto, consagra a la cooperación entre los distintos actores del ambiente laboral como un elemento esencial para la implementación de las diferentes medidas vinculadas con la SST.

En lo que se refiere a los empleadores, el documento establece la necesidad de que se garantice, en la medida de lo razonable y lo factible, que el medio ambiente de trabajo sea seguro, es decir, que no entraña riesgos para la salud de los dependientes. Además, obliga a la provisión de elementos de protección adecuados.

En relación con los trabajadores y sus representantes, determina el principio de que estos deben cooperar con el empleador en el cumplimiento de las obligaciones correspondientes, así como también consagra el derecho al acceso a una información adecuada acerca de las medidas adoptadas y de la capacitación en materia de SST.

EL PROTOCOLO DE 2002 RELATIVO AL CONVENIO NÚM. 155

El Protocolo de 2002 relativo al Convenio núm.155 tiene como objetivo precisar, dentro de la política nacional de SST, los requisitos y procedimientos para realizar el registro y la notificación de los accidentes del trabajo (incluidos los accidentes *in itinere* o de desplazamiento), las enfermedades profesionales y los sucesos peligrosos. Es decir que no es otra cosa más que precisar el contenido de los incisos c y e del artículo 11 del Convenio núm. 155.

La realización de un seguimiento de los sucesos peligrosos aumenta la posibilidad de evitar accidentes y enfermedades; en estos casos, la prevención se coloca como la preocupación principal.

Asimismo, lo que se busca es la armonización de los sistemas de registro y notificación de contingencias, para de esa manera permitir la elaboración de estadísticas comparables a nivel mundial. Para ello se convoca a los países ratificantes a que publiquen anualmente sus datos.

EL CONVENIO NÚM. 187 SOBRE MARCO PROMOCIONAL PARA LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (2006)

El Convenio núm. 187 tuvo su génesis durante la 91° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2003, momento en que se discutió la necesidad y la forma de lograr un enfoque integrado de la normativa de la OIT en materia de SST.



Entre las diferentes conclusiones a las que se arribó, una de ellas constató la necesidad de elaborar un nuevo instrumento referente al marco promocional de la seguridad y salud en el trabajo, que permitiera asegurar que se diera prioridad a la SST en las diferentes agendas nacionales.

Teniendo en consideración que la promoción de la SST forma parte del programa de trabajo decente para todos de la OIT y con el claro objetivo de promover una cultura preventiva al respecto, el Convenio núm. 187 complementa al Convenio núm. 155 y a su respectivo Protocolo, destacando la importancia de toda política nacional de SST (ya señalada en el Convenio núm. 155) y añadiendo los conceptos de *sistema nacional*, *programa nacional* y *cultura preventiva nacional* en materia de SST.

Sobre la base de los objetivos trazados, el convenio se centra específicamente en los siguientes cuatro elementos.

- La *Política nacional en materia de SST*: se refiere a la política de cada país sobre seguridad y salud en el trabajo y el medio ambiente de trabajo, elaborada de conformidad con los principios enunciados en el artículo 4 del Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, de 1981. El Convenio núm. 187 sobre el marco promocional de la seguridad y salud en el trabajo toma la misma definición de política nacional contenida en el Convenio núm. 155, pero añade a la misma la obligación de los Estados de promover e impulsar el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. La evaluación y gestión de riesgos, con la adopción de medidas de prevención en su origen, se muestran como principios básicos de la política.
- El *Sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo* o sistema nacional se refiere a la infraestructura que conforma el marco principal para la aplicación de la política, junto con los programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo. En el artículo 4 del Convenio se establecen los contenidos de ese sistema, el cual deberá incluir:
 - “a) la legislación, los convenios colectivos pertinentes y cualquier otro instrumento adecuado en materia de seguridad y salud en el trabajo;
 - b) una autoridad u organismo, o autoridades u organismos responsables de la seguridad y salud en el trabajo, designados de conformidad con la legislación y la práctica nacionales;
 - c) mecanismos para garantizar la observancia de la legislación nacional, incluidos los sistemas de inspección, y
 - d) disposiciones para promover en el ámbito de la empresa la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes, como elemento esencial de las medidas de prevención relacionadas con el lugar de trabajo.”

Asimismo, se aclara que el sistema también deberá incluir, cuando se considere pertinente:

- “a) un órgano u órganos consultivos tripartitos de ámbito nacional para tratar las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo;

- 
- b) servicios de información y asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo;
 - c) formación en materia de seguridad y salud en el trabajo;
 - d) servicios de salud en el trabajo, de acuerdo con la legislación y la práctica nacionales;
 - e) investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo;
 - f) un mecanismo para la recopilación y el análisis de los datos relativos a las lesiones y enfermedades profesionales, teniendo en cuenta los instrumentos específicos de la OIT;
 - g) disposiciones respecto de la colaboración con los regímenes pertinentes de seguro o de seguridad social que cubran las lesiones y enfermedades profesionales, y
 - h) mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, en el caso de las microempresas, las pequeñas y las medianas empresas, y en la economía informal”.
- El *Programa nacional de seguridad y salud en el trabajo* o programa nacional se refiere a cualquier programa que incluya objetivos que deban alcanzarse en un plazo determinado, así como las prioridades y medios de acción destinados a mejorar la seguridad y salud en el trabajo, junto con los medios orientados a evaluar los progresos realizados. La relación de la política con el programa de seguridad es de género a especie. En ese sentido, si bien ambos persiguen el mismo objetivo final, por lo general el programa es más específico que la política nacional, la cual puede ponerse en práctica e implementarse mediante distintos programas. Es importante destacar que el convenio señala que la formulación de un programa debe incluir la consulta tripartita.
 - Por último, la Cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud se refiere a una cultura en la que el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se respeta en todos los niveles, donde el gobierno, los empleadores y los trabajadores participan activamente en iniciativas destinadas a asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, y donde se concede la máxima prioridad al principio de prevención.

La importancia del Convenio núm. 187 de la OIT radica en que la doctrina coincide en que se trata del primer instrumento normativo internacional del trabajo donde se expresa de manera directa que un medio ambiente de trabajo seguro y saludable constituye un derecho.

Asimismo, el convenio hace especial hincapié en un enfoque sistémico de la SST, lo cual implica la necesaria interdependencia, interacción y coordinación entre los diversos actores del sistema.

Finalmente, el Convenio núm. 187 se complementa con la Recomendación núm. 197, mediante la cual se suma la conveniencia de la elaboración de un perfil nacional de seguridad y salud en el trabajo como paso previo para la formulación del programa.

2.2.2. EL MARCO PROMOCIONAL EN ARGENTINA

Para dar cumplimiento a la agenda internacional de la cual Argentina forma parte, el país ha adoptado como objetivo fundamental que la SST se convierta en una prioridad.

Para alcanzar este objetivo, merecen destacarse las siguientes acciones estratégicas.

- En 2009, se aprobó la Estrategia Iberoamericana de Salud y Seguridad en el Trabajo 2010-2013, cuya implementación en Argentina obligó a la firma del Acuerdo para la implementación en la República Argentina de la Estrategia Iberoamericana de Salud y Seguridad en el Trabajo, el cual fue suscrito por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, la Confederación General del Trabajo (CGT), la Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA), la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) y la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS). Este acuerdo fue firmado el 27 de abril de 2010.
- Un año después, el 27 de abril de 2011 se firmó entre todos los actores sociales (mediante Convenio MTEySS N° 69/2011) la Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2011-2015, la cual vino acompañada de un plan de acción. Los objetivos de la estrategia fueron básicamente dos: (i) incrementar en un 20% la cobertura de la protección social y (ii) reducir en un 25% el índice de incidencia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.²⁷
- El Comité Consultivo Permanente de la Ley de Riesgos del Trabajo aprobó, mediante el acta del 21 de noviembre de 2012 la Política nacional de salud y seguridad de los trabajadores y del medio ambiente de trabajo, cuyo objeto es la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo con el fin de proteger la vida, preservar y mantener la integridad psicofísica de los trabajadores, prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo o que guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo.²⁸
- El 13 de enero de 2014 se presentaron ante la OIT los instrumentos de ratificación del Convenio núm. 155 (junto con su Protocolo de 2002) y del Convenio núm. 187.²⁹
- Finalmente, debe destacarse que el 6 de mayo de 2015 los distintos actores sociales rubricaron la II Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo para el período 2015-2019. Un documento de acción que se focaliza sobre tres ejes: un mayor desarrollo de la prevención primaria; la maximización del uso de herramientas digitales para el logro de los objetivos de la ley de riesgos del trabajo; y promover un enfoque de salud integral de los trabajadores. Así se plantean como metas: reducir en un 20% los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y, a la vez, incrementar en un 20% la cobertura del sistema de riesgos del trabajo.

²⁷. El plan de acción completo puede consultarse, ingresando a: http://www.srt.gov.ar/super/eventos/Semana2011/ponencias/Estrategia_Argentina_SST.pdf

²⁸. Puede consultarse el texto completo de la estrategia en los siguientes enlaces: http://www.srt.gov.ar/adjuntos/prevencion/acta_SSTyMAT.pdf (Acta) y http://www.srt.gov.ar/adjuntos/prevencion/politica_nacional_SSTyMAT.pdf (Política)

²⁹. Estos Convenios fueron aprobados por el Congreso de la Nación mediante las leyes N° 26.693 y N° 26.694, ambas publicadas en el Boletín oficial del 26 de agosto de 2011.

2.3. LA CULTURA DE LA PREVENCIÓN

2.3.1. CONCEPTO

De acuerdo con el actual estado de la ciencia y la investigación en la materia, una de las herramientas centrales para el mejoramiento creciente y sostenido de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo radica en el desarrollo, diagramación y consolidación de una verdadera cultura preventiva de seguridad y salud.

Dentro de la profusa literatura existente, se utilizan como sinónimos las expresiones “cultura preventiva de seguridad y salud”, “cultura de la seguridad” y “cultura de la prevención”, ya que los diversos autores le otorgan a estas frases similares alcances y significados.

El Convenio núm. 187 de la OIT sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, de 2006, se refiere a una cultura en la que el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se respeta en todos los niveles, en la que el gobierno, los empleadores y los trabajadores participan activamente en iniciativas destinadas a asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, y en la que se concede la máxima prioridad al principio de prevención.

La cultura de la prevención se encuentra íntimamente vinculada con la noción de *trabajo decente*, concepto que puede expresarse como aquel trabajo que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, con amplio respeto por los derechos de los trabajadores y que posibilita la participación de los dependientes en las decisiones que puedan afectarlos.

A partir de este concepto de *trabajo decente*, surge la noción de seguridad como prioritaria. En efecto, la seguridad tiene como objetivo preservar la vida y la salud de la persona que se encuentra en situación de trabajo.

En el contexto actual, la posibilidad de alcanzar mejoras significativas en los lugares de trabajo, en materia de seguridad y salud, no solo constituye una cuestión de tecnología sino de cultura, por eso es tan importante la denominada *cultura de la prevención*.

El término “cultura de la seguridad” se utilizó por primera vez en el informe de la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA) que, tras el accidente de Chernóbil, identificó una “pobre cultura de la seguridad” como factor contribuyente del desastre.

En la literatura especializada, es posible encontrar más de trece definiciones de la cultura preventiva, a partir de las cuales se puede afirmar que: **la cultura de la prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo** constituye el conjunto de valores, creencias, actitudes, asunciones, percepciones, normas, capacidades, hábitos, tradiciones y comportamientos, individuales y colectivos (organización o sociedad), interiorizados y compartidos, que determinan el manejo de la SST en una organización o en una sociedad para el logro de un fin común.



Cuando se habla de *valores y creencias*, se establece un vínculo con los principios y las convicciones que orientan nuestro comportamiento y nos ayudan a elegir unas cosas en lugar de otras, o un comportamiento en lugar de otro.

Luego, el concepto de *actitudes* se refiere a la disposición o predisposición hacia algo.

Al hablar de *asunciones*, se están dando por sentado determinados hechos o juicios.

Por último, la *percepción del riesgo* consiste en una visión compartida acerca de un evento que entraña un peligro, en la que influyen aspectos cognitivos (nivel de posibilidades de accidente para sí o para otros) y aspectos emotivos (es decir, cuán seguro o amenazado se siente alguien cuando piensa en los riesgos). Por ejemplo, se puede pensar cuán distinta será la percepción del riesgo de caída entre alguien familiarizado con el alpinismo y otra persona no familiarizada con la altura; o la percepción de riesgo de sismo de un habitante de un país sísmico frente a otro habitante de un país que no sufre temblores. Si se interrogara a un trabajador que es incorporado a un ambiente muy ruidoso, sobre cuáles han sido sus primeras sensaciones, probablemente este nos informará que no ve la hora de acabar su turno de trabajo, que llega a su casa con un zumbido en los oídos y de mal humor. En cambio, si se entrevista unos meses después, seguramente nos dirá que ya “se adaptó”. En efecto, se trata de una adaptación negativa, que antes o después indica el paso inexorable hacia la hipoacusia por ruido. Lo que puede concluirse de una situación como la descrita es que, cuando un fallo pasa a ser “normalizado” por los usos y costumbres, puede transformarse en la piedra angular que más adelante provocará un desastre.

A partir de analizar todas las definiciones sobre *cultura de la prevención*, es posible extraer una serie de elementos comunes.³⁰

- (i) La existencia de una marcada y clara preocupación formal y sustancial por los asuntos de seguridad y salud por parte de los sectores gerenciales y de supervisión dentro de una organización.
- (ii) La existencia de valores, creencias, concepciones y prácticas comunes o compartidos por todos los integrantes de la organización. Ello se traduce en la existencia de un alto grado de compromiso por parte de los mandos gerenciales y de los trabajadores para alcanzar altos niveles de SST.
- (iii) La cultura de la seguridad le otorga gran relevancia a la contribución que en materia de SST realice cada uno de los niveles que integran la organización. La participación de los trabajadores es clave en este punto. La responsabilidad fundamental respecto de la situación existente en materia de contingencias (accidentes y enfermedades) incumbe no solo a aquellos que crean los riesgos sino también a los que trabajan en contacto con esos riesgos. Por estos motivos es fundamental el debido funcionamiento de los Comités mixtos.
- (iv) Una verdadera cultura de la prevención supone que los trabajadores adopten actitudes proactivas en materia de SST y que no se limiten solo a cumplir órdenes. De manera simultánea, los mandos gerenciales deben adoptar una posición comunicadora y motivacional hacia los dependientes, por sobre una mera actitud de control.

³⁰. Carlos A. Rodríguez. 2009. Ob. cit.

- (v) Debe existir un alto grado de información. En ese sentido, se exige que la información respecto de los riesgos sea completa, veraz, objetiva, sistemática y de fácil comprensión por parte de sus destinatarios. En este punto cobra vital importancia la *capacitación* de los trabajadores, para que ellos estén en condiciones de identificar los riesgos y evaluar sus eventuales consecuencias.
- (vi) Tolerancia ante el error y capacidad de aprendizaje. La cultura de la prevención supone que los distintos niveles de la organización tengan necesariamente una marcada apertura a la hora de analizar los errores, accidentes e incidentes ocurridos, para de esa forma propiciar el aprendizaje y la transformación de una situación desfavorable.
- (vii) La cultura de la prevención se define como relativamente duradera, estable y resistente al cambio, aunque ello no implica que sea estática e inmutable. Por el contrario, debe, necesariamente, encontrarse en permanente evolución.

El desarrollo de una verdadera cultura de la prevención implica que toda la sociedad y, particularmente, los principales actores del mundo del trabajo (trabajadores, empleadores, Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, Estado y sindicatos) consideren a la seguridad y salud en el trabajo como un valor esencial.

En síntesis, la cultura de la prevención exige asumir de un modo colectivo la prevención de los riesgos laborales. Los empleadores, como garantes de la obligación de seguridad, adoptando todas las medidas preventivas y de gestión e incorporando a su dinámica empresarial la cultura de la seguridad; los trabajadores, cumpliendo con las normas de seguridad y adoptando una posición proactiva al respecto; las entidades representativas de los dependientes (gremios), controlando; la sociedad toda, rechazando los comportamientos contrarios a estos principios y, por último, el Estado, como productor de normas y garante de su contralor y cumplimiento.

2.3.2. LA CULTURA DE LA PREVENCIÓN EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

La provincia de Santa Fe ha incluido a la SST como uno de los ejes prioritarios en materia laboral.

Al contar con un marco programático definido en materia de SST, se han concentrado los esfuerzos en la implementación de modelos para hacer efectiva la cultura de la prevención, teniendo como eje la *participación*.

Para el logro de tal objetivo, en la provincia de Santa Fe se busca:

- a) fomentar el diálogo social,
- b) motivar una amplia participación,
- c) incentivar el compromiso de los actores sociales,
- d) impulsar políticas efectivas, eficaces, adaptables.



Claro ejemplo de ello son las diferentes acciones desplegadas para tales fines, entre las que se destaca el dictado de normativa dirigida al desarrollo y a la difusión de una verdadera cultura de la prevención.

Entre las diferentes acciones adoptadas, se destacan las siguientes:

- La creación de la Dirección Provincial de Salud y Seguridad en el Trabajo, dotada de un cuerpo especializado y profesionalizado en la materia, con tecnología de última generación y funciones que, sin que se abandone el rol fiscalizador, coloca el énfasis en la capacitación, sensibilización y asistencia técnica, como herramientas para la prevención.
- La Agenda Provincial de Trabajo Decente –aprobada en abril de 2009– elaborada con el apoyo de la OIT y fruto de un proceso de producción colectiva durante un año, que ha involucrado de manera activa y decisiva a la Comisión Tripartita para el Trabajo Decente. Uno de sus cinco objetivos prioritarios es el de lograr condiciones sanas y seguras para preservar la vida y la salud psicofísica de los trabajadores.
- El impulso y sanción de la Ley N° 12.913 de Comités y Delegados de Salud y Seguridad en el Trabajo y su correspondiente reglamentación, que permite a un elevado número de trabajadores santafesinos ejercer su derecho a preservar la salud y participar activamente en la mejora de sus condiciones y medio ambiente laborales.

2.4. PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LA CULTURA DE LA PREVENCIÓN

2.4.1. CONCEPTO

Entre los diferentes derechos que se les reconoce a los trabajadores en materia de SST, se encuentra el derecho a una amplia y activa participación.

En secciones anteriores de este documento se hizo referencia a la necesidad de que la política nacional de SST sea *consultada*, lo cual supone la necesaria intervención de los trabajadores como actores necesarios y principales de esta política.

En este apartado, se reflexionará específicamente sobre la intervención de los trabajadores en el nivel de las empresas, junto con sus implicancias, alcances e importancia respecto de la SST.

El fundamento básico que sustenta la necesidad de dar intervención en SST a los trabajadores radica en el hecho de que son ellos quienes se exponen a los diferentes riesgos existentes en el ambiente de trabajo. En otras palabras, se trata de los primeros y principales interesados en la preservación de su salud.



Actualmente no se discute que la implementación exitosa de prácticas correctas y adecuadas en SST requiere de la colaboración de todos y cada uno de los involucrados (autoridad estatal, empleadores y trabajadores dependientes).

En ese sentido, la información y la capacitación constituyen verdaderos e imprescindibles prerrequisitos, que incentivan y facilitan la adecuada participación de los trabajadores.

Vinculados con el alcance de la intervención, se reconocen diferentes *grados* de participación de los trabajadores en la toma de decisiones referentes a la SST de la empresa. Así, la participación se puede limitar a una mera *consulta*, la cual supone escuchar la opinión de los trabajadores antes de adoptar determinada decisión, sin que dicha opinión resulte vinculante. Luego, un grado más elevado de participación está dado por la *negociación*, que supone necesariamente el consenso y el acuerdo de voluntades sobre cuestiones vinculadas con la SST y, por último, es posible hacer referencia a la *cogestión*, la cual representa el grado máximo de alcance de la intervención de los trabajadores.

Dentro de lo que se ha denominado *teoría de la participación*, y abordando en este caso cuestiones netamente cualitativas de la intervención, también se reconocen diferentes *niveles*, que se pueden reconocer u otorgar a un trabajador dentro de una determinada estructura.

Específicamente en materia de SST, el nivel ideal de participación consiste en que la intervención de los trabajadores alcance un nivel de participación *institucional* u *organizacional*. Esto quiere decir que la participación de los trabajadores en materia de SST alcance un grado de desarrollo tal, que posibilite a los dependientes contar con estructuras organizativas que les permitan –de manera regular e institucional– adoptar un rol activo respecto de SST dentro de determinada organización (país, empresa, establecimiento, entre otros).

En efecto, en el ámbito de la empresa, la conformación y el establecimiento de los denominados Comités mixtos de seguridad constituyen el principal mecanismo de intervención y la mejor herramienta con la que cuentan los trabajadores para ejercer de manera efectiva los derechos vinculados con la SST.

2.4.2. LA NORMATIVA INTERNACIONAL

De acuerdo con lo afirmado a lo largo de este documento, el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo constituye uno de los más importantes objetivos perseguidos por la OIT.

Para alcanzar este objetivo, la OIT ha destacado –desde siempre– la importancia y trascendencia que adquiere la participación de los trabajadores en materia de SST.

Ya se ha hecho referencia a la intervención de los trabajadores en materia de SST a nivel de cada país, al desarrollar todo lo atinente al marco promocional de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo, y al describir las características de la Política nacional, el Programa nacional y el Sistema nacional, destacando la importancia que el Convenio núm. 187 y la Recomendación núm. 197 le asignan a la participación de los trabajadores.



Al enfocar ahora el análisis sobre la participación de los trabajadores en temas vinculados con la SST desde el nivel de las empresas, es posible afirmar que, a partir de la lectura de los diferentes convenios y recomendaciones existentes, los instrumentos o herramientas más idóneos vinculados con la participación de los trabajadores en temas de SST son básicamente dos:

- (i) la conformación de Comités mixtos de seguridad y salud,
- (ii) el nombramiento de delegados de seguridad, verdaderos representantes de los trabajadores en cuestiones vinculadas con la SST.

En este sentido son numerosos los convenios de la OIT que prevén mecanismos de participación de los trabajadores en materia de SST a nivel de las empresas.

En particular, el Convenio núm. 155 de 1981 (aplicable a todas las ramas de la actividad económica) establece expresamente en su artículo 20 que “la cooperación entre los empleadores y los trabajadores o sus representantes en la empresa deberá ser un elemento esencial de las medidas en materia de organización y de otro tipo que se adopten en aplicación de los artículos 16 a 19 del presente Convenio”.

Asimismo, la Recomendación núm. 164 que acompaña a dicho Convenio, en su artículo 12, propone ambos mecanismos de participación al expresar textualmente:

“1) Las medidas adoptadas para favorecer la cooperación a que hace referencia al artículo 20 del Convenio deberían incluir, cuando resulte apropiado y necesario, el nombramiento, conforme a la práctica nacional, de delegados de seguridad de los trabajadores, de comités obreros de seguridad e higiene o de comités paritarios de seguridad e higiene, o de estos dos últimos a la vez; en los comités paritarios, los trabajadores deberían tener una representación por lo menos igual a la de los empleadores.

2) Los delegados de seguridad de los trabajadores, los comités obreros de seguridad e higiene y los comités paritarios de seguridad e higiene, o, cuando sea apropiado, otros representantes de los trabajadores, deberían:

- a) recibir información suficiente sobre las cuestiones de seguridad e higiene, tener la posibilidad de examinar los factores que afectan a la seguridad y a la salud de los trabajadores y ser alentados a proponer medidas en este campo;
- b) ser consultados cuando se prevean –y antes de que se ejecuten– nuevas medidas importantes de seguridad e higiene, y procurar por su parte conseguir la adhesión de los trabajadores a tales medidas;
- c) ser consultados cuando se prevean cambios en las operaciones y procesos de trabajo y en el contenido o en la organización del trabajo que puedan tener repercusiones en la seguridad o la salud de los trabajadores;
- d) estar protegidos contra el despido y otras medidas perjudiciales cuando cumplan sus funciones en la esfera de la seguridad e higiene del trabajo como representantes de los trabajadores o miembros de los comités de seguridad e higiene;

- e) tener posibilidad de contribuir al proceso de toma de decisiones a nivel de la empresa en lo que concierne a las cuestiones de seguridad y de salud;
- f) tener acceso a cualquier parte de los lugares de trabajo y poder comunicar con los trabajadores acerca de las cuestiones de salud y de seguridad durante las horas de trabajo y en los lugares de trabajo;
- g) tener la libertad de establecer contacto con los inspectores del trabajo;
- h) tener posibilidad de contribuir a las negociaciones en la empresa sobre cuestiones relativas a la salud y a la seguridad de los trabajadores;
- i) disponer de un número razonable de horas de trabajo remuneradas para ejercer sus funciones relativas a la salud y a la seguridad, y recibir la formación pertinente;
- j) recurrir a especialistas para asesorarlos sobre problemas de salud y de seguridad particulares”.

Entre los diferentes convenios y recomendaciones que exponen mecanismos de participación de los trabajadores a nivel de las empresas se destacan:

- (i) El Convenio núm. 161 referido a los servicios de salud en el trabajo, de 1985 (artículos 5 y 8), y su Recomendación núm. 171 (numeral 33).
- (ii) El Convenio núm. 162 sobre el asbesto, de 1986 (artículo 17, inciso 3), y su Recomendación núm. 172 (numeral 7, incisos 1 y 2).
- (iii) El Convenio núm. 167 sobre seguridad y salud en la construcción, de 1988 (artículo 10 y 11), y su Recomendación núm. 175 (numerales 6 y 11).
- (iv) El Convenio núm. 176 sobre seguridad y salud en minas, de 1995 (artículos 5, 13 y 15), y su Recomendación núm. 183 (numerales 28, 29 y 31).
- (v) El Convenio núm. 184 sobre seguridad y salud en la agricultura, de 2001 (artículo 8).
- (vi) El Convenio núm. 188 sobre el trabajo en la pesca, de 2007 (artículos 31 y 32), y su Recomendación núm. 199 (numerales 41 y 44).
- (vii) El Convenio sobre el Trabajo Marítimo, de 2006 (norma A 4.3., apartado 2, inciso d).

También debe tenerse presente lo establecido en las Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, en las que se destaca la trascendencia que la participación de los trabajadores tiene dentro del sistema de gestión de la SST.

En ese sentido, las Directrices establecen que:

“3.2.1. La participación de los trabajadores es un elemento esencial del sistema de gestión de la SST en la organización.

3.2.2. El empleador debería asegurar que los trabajadores, y sus representantes en materia de SST, son consultados, informados y capacitados en todos los aspectos de SST relacionados con su trabajo, incluidas las disposiciones relativas a situaciones de emergencia.

3.2.3. El empleador debería adoptar medidas para que los trabajadores, y sus representantes en materia de SST, dispongan de tiempo y de recursos para participar activamente en los procesos de organización, planificación y aplicación, evaluación y acción para perfeccionar el sistema de gestión de la SST.

3.2.4. El empleador debería asegurar, según corresponda, el establecimiento y el funcionamiento eficiente de un comité de SST y el reconocimiento de los representantes de los trabajadores en materia de SST de acuerdo con la legislación y la práctica nacionales”.

Por otra parte, en el Glosario de las Directrices se definen las categorías de Comité de seguridad y salud y de representante de los trabajadores de la siguiente manera:

- “Comité de seguridad y salud: Comité integrado por representantes de los trabajadores para cuestiones de seguridad y salud y por representantes de los empleadores que fue establecido y desempeña sus funciones a nivel de la organización de conformidad con la legislación y la práctica nacionales”.
- “Representante de los trabajadores para cuestiones de seguridad y salud: Persona elegida o designada de conformidad con la legislación y la práctica nacionales para representar a los trabajadores en las cuestiones relativas a la SST en el lugar de trabajo”.

En síntesis, de acuerdo con lo expresado a lo largo de este trabajo, la adopción y puesta en práctica de sistemas de gestión en materia de SST, el desarrollo y promoción de una cultura preventiva y la participación de los trabajadores en todos los temas vinculados con la SST constituyen los elementos más relevantes para lograr la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

2.4.3. LA NORMATIVA NACIONAL

Pese a la existencia de numerosos instrumentos internacionales que establecen el derecho de los trabajadores a participar y que el derecho a la seguridad y salud en el trabajo posee rango constitucional (por artículo 14 bis, de la Constitución de la Nación), todavía no existe en Argentina una norma nacional de alcance general que consagre esos derechos.

Sin perjuicio de ello, existen distintas clases de normas que establecen derechos en favor de la intervención de los trabajadores en materia de SST.

En primer lugar merece destacarse la Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales de 1988,³¹ la cual en su artículo 43 establece las siguientes funciones como propias del delegado:

³¹. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=925949DAAA551082501252A13183D214?id=20993>

- “a) Verificar la aplicación de las normas legales o convencionales, pudiendo participar en las inspecciones que disponga la autoridad administrativa del trabajo.
- b) Reunirse periódicamente con el empleador o su representante.
- c) Presentar ante los empleadores o sus representantes las reclamaciones de los trabajadores en cuyo nombre actúen, previa autorización de la asociación sindical respectiva.”

A la vez, estas facultades son reglamentadas por los artículos 26 y 27 del Decreto N° 467/88, los cuales textualmente establecen:

“Artículo 26. (artículo 43, inc. a) de la ley) La verificación que efectúe el delegado se limitará a la comprobación del cumplimiento de la legislación laboral y previsional. Deberá ser acompañado para la verificación por los inspectores de la autoridad de aplicación respectiva, y actuará solo como veedor.

Artículo 27. (artículo 43, inc. c) de la ley) Se entiende que existe necesidad de formular una reclamación cuando, a propósito del ejercicio de la función prevista en el artículo 43, inciso c), de la ley, se ha suscitado una controversia con el empleador, circunstancia ante la cual el delegado procederá a comunicar lo ocurrido, de inmediato, al órgano competente de la asociación sindical a fin de que este disponga formalizar la reclamación, si, a su juicio, ello correspondiere.”

La doctrina ha interpretado que la normativa citada consagra y autoriza a los delegados sindicales a participar activamente en las cuestiones vinculadas con la SST a nivel de las empresas.

Como uno de los primeros antecedentes sobre la temática de la participación de los trabajadores debe destacarse la Ley N° 24.600 Estatuto y escalafón para el personal del Congreso de la Nación de 1995,³² ya que en su título V, referido a la higiene y seguridad, textualmente, establece:

“Artículo 61. Sin perjuicio del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes sobre higiene y seguridad en el trabajo, las autoridades del Honorable Congreso de la Nación deberán adoptar las medidas que según el tipo de trabajo, la experiencia y la técnica sean necesarias para tutelar la integridad psicofísica y la dignidad de los empleados legislativos.

Artículo 62. En cada uno de los sectores del Honorable Congreso de la Nación –Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Imprenta, Biblioteca y Dirección de Ayuda Social– se creará un Comité Mixto de Higiene y Seguridad, cuyas funciones serán las de vigilar el cumplimiento del artículo anterior y las normas establecidas en virtud del inciso 3) del artículo 59.

Cada Comité Mixto de Higiene y Seguridad estará integrado por seis (6) miembros. Tres (3) de ellos serán designados y removidos por las asociaciones sindicales con

■ ³² Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/31305/norma.htm>

personería gremial dentro del ámbito de actuación del Honorable Congreso de la Nación, en proporción al número de afiliados cotizantes que representen en ese ámbito, y los tres (3) restantes serán designados y removidos por la máxima autoridad administrativa del sector correspondiente”.

Al momento de analizar específicamente el nivel de las normas sectoriales, se observa que el Decreto N° 249/2007, que aprueba el Reglamento de Higiene y Seguridad para la Actividad Minera, dedica sus artículos 23 a 31 a la regulación de Comités Mixtos de Higiene y Seguridad.

Por otro lado, a nivel de la SRT es preciso destacar las siguientes Resoluciones que establecen programas de reducción de accidentes, en las cuales se consagra la participación de los trabajadores.

- (i) Resolución N° 1721/2004, que crea el “Programa para la Reducción de los Accidentes Mortales (PRAM)”: en su artículo 6 establece que la SRT podrá invitar a las organizaciones con personería jurídica o gremial de los trabajadores y empresarios, y así como a las ATL y ART, en su calidad de actores e interlocutores sociales, a participar colaborando en el desarrollo del P.R.A.M.
- (ii) Resolución N° 1/2005, que pone en marcha el “Programa para la Prevención de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en PyMES”: en su artículo 7 establece que la SRT podrá invitar a las organizaciones con personería jurídica o gremial de los trabajadores y empresarios y a las Administraciones del Trabajo Locales (ATL) y Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), en su calidad de actores e interlocutores sociales, a participar y colaborar en el seguimiento, desarrollo y mejora del Programa que esta Resolución establece.
- (iii) Resolución N° 559/2009,³³ que crea el “Programa de Rehabilitación para Empresas con Establecimientos que registren Alta Siniestralidad”: si bien fue derogada por el artículo 7 de la actual Resolución SRT N° 363/16, aún mantiene efectos ultraactivos para determinados programas vigentes a la fecha y pendientes de cumplimiento. Crea el “Programa de Rehabilitación para Empresas con Establecimientos que registren Alta Siniestralidad”.

El propósito de este programa es dirigir acciones específicas de prevención de los riesgos derivados del trabajo, que busquen disminuir la siniestralidad laboral y mejorar las condiciones de salud y seguridad en el medio ambiente de trabajo.

En su artículo 2, se consagra expresamente la participación activa de todos los actores sociales con incumbencia y competencia en materia de prevención de los riesgos derivados del trabajo, entre los que se incluye a las ART, a los empleadores, a los trabajadores y a las asociaciones gremiales que los representan, así como también a los organismos nacionales, provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Según el texto de la resolución, la calificación como empresa con establecimientos que registran alta siniestralidad le corresponde a toda firma que tenga un promedio anual de trabajadores igual o mayor a cincuenta (50) y que haya registrado, en el año calendario

³³. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/153998/texact.htm>



inmediato anterior, un índice de incidencia de siniestralidad superior en un 10% al índice de incidencia del estrato al que pertenece según su sector de actividad, el cual está definido por el código de actividad, a tres dígitos del Clasificador Industrial Internacional Uniforme (CIU), revisión dos y su equivalente a revisión tres.

Para cuantificar y calcular el índice de siniestralidad de cada empresa se computarán todas las contingencias sufridas, los accidentes laborales y/o enfermedades profesionales, que provoquen más de diez días de baja tanto en el personal propio, como en el personal del o los terceros contratados. En tanto, obviamente, dentro del porcentaje no se computan los accidentes *in itinere*.

En estos casos, la SRT es la encargada de calificar a una empresa como de alta siniestralidad y quien comunicará anualmente a las ART el listado de los empleadores que hayan sido incluidos en el programa de rehabilitación.

El empleador que haya sido incluido en el programa establecido en la Resolución N° 559 será notificado por la SRT por intermedio de su ART. Momento en que el empleador deberá relevar los riesgos de cada establecimiento de acuerdo con el formulario que la ART le remitirá, cuyo modelo se incluye en el Anexo I de la resolución.

La resolución también prevé la confección –por parte del empleador– de un Plan de Adecuación a la Legislación (PAL), cuyo formulario se incluye en el Anexo III de la norma, para aquellos incumplimientos informados y no incluidos en el Programa de Reducción de la Siniestralidad (PRS). Seguidamente, será responsabilidad de la ART el seguimiento y verificación del grado de cumplimiento del PAL.

Asimismo, la ART deberá elaborar el P.S. (cuyo formulario se encuentra en el Anexo IV de la resolución), que consiste en un diagnóstico de la totalidad de causales de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales por cada establecimiento, sus riesgos potenciales, las recomendaciones sobre las medidas a implementar, y la fijación de plazos para la realización de esas medidas, en tanto se deberá determinar en el mismo acto un Plan de visitas que realizará la aseguradora. Este plan deberá contemplar como mínimo cuatro visitas anuales, para concretar el seguimiento y verificación del cumplimiento de las medidas recomendadas.

La calificación de la empresa con establecimientos que registran alta siniestralidad solo se suprimirá cuando el índice de incidencia de siniestralidad registrado durante el período de un año –sin contemplar los accidentes *in itinere* ni aquellos siniestros que provoquen diez días de baja o menos– sea igual o inferior al índice de incidencia de siniestralidad correspondiente al estrato al que pertenece la empresa según su sector de actividad, comparado con el registrado al momento de su inclusión en el “Programa de Rehabilitación para Empresas con Establecimientos que registren Alta Siniestralidad”, siempre y cuando no se haya registrado accidente mortal alguno y haya cumplido en forma completa el PAL y el PRS.

Una vez reducida la siniestralidad a partir de los criterios expuestos, la ART a la cual se encuentre afiliada la Empresa con Establecimientos que registren Alta Siniestralidad, deberá verificar a través de un Plan de visitas, que deberá concretar como mínimo dos visitas anuales, el estado de cumplimiento de la normativa, durante el término de los doce meses posteriores al año aludido. Luego, una vez que se han cumplido las condiciones



detalladas, la ART deberá informar dicha circunstancia a la SRT, para que la empresa sea formalmente excluida del programa.

En aquellos supuestos en los que las empresas incluidas en la resolución conserven tal calificación, el empleador deberá reformular el PAL y la ART hará lo propio con el PRS.

Se prevé expresamente que la SRT sea la encargada de efectuar el control y seguimiento de las actividades desarrolladas por la ART mediante un plan de inspecciones, así como también contará con la facultad de exigir la implementación de otras medidas, que sean necesarias para el cumplimiento del PAL y del PRS.

Por último, la resolución crea en el ámbito de la SRT el “Registro de Ambientes de Trabajo” y el “Registro de Siniestralidad por Establecimiento”, con el fin de administrar datos precisos y concretos sobre los empleadores que presenten mayor siniestralidad en todo el territorio de Argentina. En estos registros, se deberá especificar para cada establecimiento, tanto los accidentes sufridos por el personal propio como por el personal de los terceros contratados. Asimismo, deberán contabilizarse los accidentes sufridos por otros terceros, de acuerdo con lo que determine la reglamentación.

(iv) La Resolución N° 363/2016,³⁴ derogatoria de la Resolución N° 559/09, establece un nuevo programa para el tratamiento de los empleadores con altos niveles de siniestralidad, que se denomina “Programa de Empleadores con Siniestralidad Elevada” (PESE). También aprueba el “Desarrollo del PESE”, el “Informe General del Empleador (IGE)” y el “Plan de Reducción de Siniestralidad (PRS)”, que se incluyen en los Anexos I, II, y III de la resolución.

El objetivo del PESE es implementar acciones específicas de prevención de riesgos del trabajo sobre el segmento de empleadores que cumpla con las condiciones fijadas en esta resolución, favoreciendo la aplicación de medidas preventivas en procura de disminuir la siniestralidad laboral y mejorar las condiciones de salud y seguridad en el ambiente de trabajo.

El programa incluye la participación de distintos actores del sistema de riesgos del trabajo, para lo cual distingue actores con responsabilidad primaria y actores con responsabilidad secundaria en su desarrollo. Entre los actores con responsabilidad primaria, incluye a las ART, a los empleadores incluidos en el programa y a la SRT. En tanto, como actores con responsabilidad secundaria se incluye a los trabajadores dependientes de los empleadores, a sus representaciones gremiales, a las cámaras empresariales, a los organismos nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tengan representación o competencia jerárquica respecto de los empleadores incluidos, y a las Administraciones de Trabajo Local (ATL). La ejecución del programa podrá contemplar la incorporación de otros actores sociales, de manera temporaria o permanente, con el fin de optimizar la consecución de sus propósitos.

El PESE se desarrollará a través de sucesivos ciclos de gestión, cada uno de los cuales tendrá una duración de dos años, sin perjuicio de lo cual la frecuencia de ejecución del programa será anual.

También en forma anual, la SRT seleccionará a un conjunto de empleadores (denominados en la resolución como la “Muestra”), a los que identificará como

³⁴. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265441/norma.htm>

“empleadores con siniestralidad elevada”. La Muestra se integrará con los empleadores que, teniendo un promedio anual de trabajadores igual o mayor a cincuenta, presenten para el año calendario inmediato anterior al del proceso de selección, un “Índice Compuesto de incidencia de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales por empleador” (denominado en la resolución “Índice Compuesto de incidencia de AT/EP por empleador”), que resulte superior en un porcentaje a definir anualmente por la SRT, el cual oscilará en un rango definido entre un mínimo de 20% y un máximo de 80%, respecto del estrato de pertenencia correspondiente a los siguientes “índices generales”:

- a) “Índice General de incidencia de AT/EP del total del sistema agrupado por actividad económica”, a tres dígitos del Clasificador Industrial Internacional Uniforme (CIU) revisión dos y su equivalente a revisión tres, o a la que la reemplace al momento de la calificación.
- b) “Índice General de incidencia de AT/EP del total del sistema agrupado por rangos de tamaño según la cantidad de trabajadores promedio por cada CUIT”.

La distribución de rangos a considerar será la siguiente:

N° DE RANGO	CANTIDAD DE TRABAJADORES PROMEDIO
1	De 50 a 100
2	De 101 a 500
3	De 501 a 1500
4	De 1501 a 2500
5	De 2501 a 5000
6	Mayor a 5000

La SRT será la encargada de comunicar, en forma anual a las ART, cuál es el listado de afiliados que hayan sido incluidos en el PESE.

Por otro lado, el empleador que haya sido incluido en el programa será notificado por la SRT por intermedio de su ART, la cual adjuntará un Detalle informativo respecto de la situación y los antecedentes que tuviera en sus registros respecto del empleador de que se trata.

El contenido mínimo de este texto informativo será el siguiente:

- a) Listado de los establecimientos activos registrados ante la SRT, indicando número de establecimiento y datos de ubicación (domicilio, provincia, localidad, etc.).
- b) Cantidad promedio de trabajadores declarados por establecimiento durante el año anterior al de notificación de la Muestra.
- c) Detalle de todos los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales registrados durante el año calendario anterior al de la fecha de emisión del Detalle informativo, indicando en cada caso el domicilio de ocurrencia o del establecimiento donde cumplía tareas el trabajador al momento del accidente o de la primera manifestación de la enfermedad. En todos los casos de accidente de trabajo, el Detalle informativo



deberá explicitar “Forma del accidente de trabajo” y “Agente material asociado”. En el caso de las enfermedades profesionales, el Detalle informativo deberá explicitar el denominado “Diagnóstico según Clasificación Internacional de Enfermedades, decima versión (CIE 10)” y el “Agente causante”.

- d) El valor del “Índice Compuesto de incidencia de AT/EP por empleador”, debido al cual un empleador ingresa a la Muestra y los valores de los “índices generales” considerados en la comparación e informados por la SRT.

El empleador contará con un plazo de treinta días luego de recibida la notificación de su inclusión en el PESE, para solicitar su exclusión del listado, de acuerdo con la modificación del “Índice compuesto de incidencia de AT/EP por empleador”, que fue utilizado para determinar el ingreso al Programa.

Por otra parte, la Resolución crea el “Informe General del Empleador” (IGE). En este punto, se trata de un formulario que contiene la identificación de todos los establecimientos activos del empleador correlacionados con los respectivos guarismos concernientes a los trabajadores, propios y de terceros, y a las contingencias laborales sufridas por ellos. El informe expondrá una clasificación para cada uno de los establecimientos informados, diferenciando entre los establecimientos sin ocurrencia de contingencias (como “Establecimientos sin Accidentes de Trabajo/Enfermedades Profesionales”) y aquellos otros en los que se declara la existencia de uno o más de tales hechos (denominados “Establecimientos con Accidentes de Trabajo/Enfermedades Profesionales”).

El formulario deberá ser completado por el empleador, quien a la vez deberá presentarlo a su ART.

También se contempla la situación de los empleadores de la construcción, a quienes se define como aquellos que realicen trabajos de ingeniería y arquitectura sobre inmuebles, propios o de terceros, públicos o privados, en tanto se comprenden: excavaciones, demoliciones, construcciones, remodelaciones, mejoras, refuncionalizaciones, grandes mantenimientos, montajes e instalaciones de equipos, junto con toda otra tarea que derive o se vincule con la actividad principal de esos empleadores, independientemente del CIUU en cuya actividad el empleador se encuentre inscripto en la AFIP o con el cual haya acordado la relación con su ART.

Los empleadores de la construcción deben informar en el formulario sus establecimientos, talleres, depósitos, obradores permanentes y plantas fijas, mientras quedarán exceptuadas de ser reportadas las obras en construcción.

Como una medida preventiva general, los empleadores incluidos en el PESE deben actualizar, para todos sus establecimientos, el Relevamiento General de Riesgos Laborales (RGRL) que ha sido previsto en la Resolución SRT N° 463/09.

El “Plan de Reducción de la Siniestralidad” (PRS) es definido como el formulario que contiene, para el establecimiento de que se trate, las “medidas preventivas generales”, orientadas a mejorar el sistema de gestión relacionado con la salud y la seguridad en el medio ambiente de trabajo, y las “medidas preventivas específicas”, atinentes a cada una de las causales de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales o de los riesgos potenciales graves e inminentes detectados al momento de la confección.



En el PRS deben necesariamente establecerse las fechas previstas para la finalización de cada una de las medidas preventivas a implementar y el cronograma de visitas por parte de la ART.

Luego, será la ART la encargada de completar un PRS por cada establecimiento correspondiente a cada empleador incluido en el PESE.

En lo que se refiere al contenido del PRS (medidas preventivas generales y específicas), la resolución distingue entre establecimientos sin AT/EP o establecimientos con AT/EP, una distinción que surge de la información incluida en el IGE.

También se toma en cuenta la posibilidad de actualizar el PRS en caso de que durante la implementación y el desarrollo del PESE se detectaran nuevos riesgos graves e inminentes u otras causas de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales en un determinado establecimiento. Ante este supuesto, se deberá presentar un PRS rectificativo que incorpore las medidas preventivas pertinentes y el conjunto de compromisos que se derivan de ellas.

Respecto de las visitas a efectuar por parte de la ART, la resolución establece que se entenderá por visita efectivamente realizada toda aquella que comprenda un recorrido integral del establecimiento con el propósito de verificar las condiciones y medio ambiente de trabajo. La ART también está obligada a realizar al menos ocho visitas durante el período bianual de duración de la Muestra, para concretar la verificación y realizar el seguimiento de las medidas de prevención inicialmente incluidas en el PRS. La SRT tiene la facultad de exigir un mayor número de visitas según las circunstancias que surjan en cada caso.

En caso de que un empleador incluido en el PESE se traslade de ART, el cambio no modificará su condición, ni los plazos referentes al cumplimiento de las obligaciones dispuestas en la resolución, la cual establece claramente cuáles son las obligaciones, tanto de la anterior como de la nueva ART.

La normativa prevé causales materiales de exclusión del PESE. Estas causales revisten carácter taxativo y son los siguientes:

- a) cese de actividad, acreditada con formulario presentado ante AFIP;
- b) inexistencia de trabajadores registrados bajo su dependencia, acreditado mediante presentación ante AFIP;
- c) cambio de actividad acreditado documentalmente;
- d) declaración de estado de falencia del empleador, acreditada con copia certificada del fallo judicial, siempre y cuando no se disponga la continuidad de las actividades.

En caso de que la SRT admita la petición de exclusión, ello habilita al empleador y a la ART para cesar en el cumplimiento de las obligaciones del PESE.

En relación con las ART, la resolución determina los siguientes preceptos:

- (i) Consagra la obligación a cargo de las ART de denunciar ante la SRT los diferentes incumplimientos en los que incurriera el empleador que es parte del programa.

- (ii) Obliga a dar cumplimiento a todas las acciones de su incumbencia, estableciendo las conductas de la ART que serán consideradas como faltas pasibles de sanciones ante el caso de incumplimientos.

La resolución reglamenta minuciosamente el procedimiento a seguir en caso de que el empleador egrese del PESE, determinando cada una de las acciones y actividades que deberán ejecutar los actores del sistema.

- (iii) Por último, cabe destacar la resolución de la SRT N° 3528/15, donde se establecen los requisitos que deben ser cubiertos por todos aquellos empleadores que soliciten autorización para operar en el régimen de autoseguro. Estos empleadores, según lo regulado por el artículo 7 de la resolución, están obligados a conformar un Comité mixto de higiene y seguridad laboral.

2.4.4. LA NORMATIVA PROVINCIAL EN MATERIA DE COMITÉS MIXTOS

A nivel provincial, existen tres leyes vinculadas con los Comités mixtos y delegados de seguridad y salud: dos en la provincia de Buenos Aires y una en la provincia de Santa Fe.

En la provincia de Buenos Aires se promulgaron las siguientes leyes sobre la materia:

- (i) La Ley N° 14.226 (del 16 de diciembre de 2010), que creó la Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público (COMISASEP), en el ámbito de la provincia.

Esta Comisión tiene como tarea proponer e impulsar políticas públicas vinculadas con las condiciones y medio ambiente de trabajo de los empleados del Poder ejecutivo provincial, atendiendo fundamentalmente las cuestiones referidas a la prevención y protección de la vida y la salud de todas las personas que se desempeñen en las dependencias públicas. La Comisión está conformada por igual número de representantes del Poder ejecutivo provincial y de los sindicatos de los trabajadores estatales.

- (ii) La Ley N° 14.408 (del 18 de octubre de 2012) creó, en el ámbito provincial, los Comités Mixtos de Salud, Higiene y Seguridad en el Empleo y, mediante el Decreto N° 801/14, se aprueba su reglamentación. El objetivo perseguido es el de mejorar las medidas de prevención de riesgos para la salud, higiene y seguridad en el trabajo.

Esta norma determina que los siguientes actores se encuentran obligatoriamente incluidos en los Comités que crea:

- a) las empresas radicadas en el territorio de la provincia de Buenos Aires, en su carácter de empleadores, de cincuenta (50) o más trabajadores, salvo que en función del tamaño de la empresa o el tipo de actividad se establezca otro criterio por vía reglamentaria;
- b) los trabajadores que se desempeñen en la provincia de Buenos Aires en relación de dependencia del sector privado, cualquiera sea la modalidad de prestación de servicios y/o el tipo de negociación colectiva por el que se encuentren alcanzados;
- c) cuando el establecimiento empresario emplee entre diez (10) y cuarenta y nueve (49) trabajadores, se elegirá un Delegado trabajador de Salud, Higiene y Seguridad en el

Empleo, que tendrá idénticas funciones y atribuciones que el Comité, salvo que en función del tamaño de la empresa o el tipo de actividad se establezca otro criterio por vía reglamentaria.

En el artículo 3 de la norma también se describen la finalidad y el objeto de los Comités, en tanto en el artículo 4, se expresa que cada Comité estará integrado por representantes de los trabajadores y de los empleadores en igual proporción.

2.4.5. EL CASO DE SANTA FE. LA LEY N° 12.913

Más allá de la normativa vigente en la provincia de Buenos Aires, no caben dudas de que el primer antecedente de nivel provincial en materia de Comités de salud y seguridad lo encontramos en la provincia de Santa Fe, la cual los reguló mediante la Ley N° 12.913 (promulgada el 24 de septiembre de 2008) y el Decreto N° 396/09, que reglamentó a esta norma parcialmente.

La Ley N° 12.913 estableció la obligatoriedad de la constitución –en el ámbito de la provincia– de los denominados Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo.

Se trata de órganos paritarios con participación tanto de empleados como de empleadores, que están destinados a supervisar el grado de cumplimiento de las normas en materia de control y prevención de riesgos laborales y también orientados a realizar la consulta regular y periódica de las actuaciones de las empresas, los establecimientos empresarios y las dependencias públicas sobre la temática de la prevención de riesgos.

Es importante subrayar que la tarea de supervisión llevada adelante por los Comités es autónoma y accesoria de aquella que pueda realizar el propio Estado.

Los citados Comités constituyen una insustituible herramienta de participación cuya misión es velar y promover no solo la protección de la vida y la salud de los trabajadores, sino también el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo (según su artículo 2). Así se postula que trabajadores y empleadores participen orgánicamente en la discusión y formulación de políticas laborales, encaminadas hacia la prevención de los accidentes y enfermedades del trabajo.

La constitución de Comités de salud y seguridad resulta obligatoria para todas las empresas –sean estas privadas o públicas–, los establecimientos y las dependencias públicas de cincuenta o más trabajadores. Se excluye expresamente de la obligación de constituir Comités a aquellas organizaciones no gubernamentales (ONG) que tengan por objeto la atención directa de los sectores más vulnerables de la sociedad (mediante alimentación, vestido, actividades deportivas, educativas, culturales y vecinales), cuya actividad principal la realicen recurriendo al trabajo prestado en forma voluntaria, siempre que el número de trabajadores en relación de dependencia que tuvieran no supere la cantidad de quince.

En aquellos supuestos en los que en la empresa trabajen entre 10 y 49 empleados, se deberá elegir un Delegado de salud y seguridad, quien tendrá idénticas funciones que el Comité. Igualmente, en aquellos supuestos en los que la empresa tenga menos de cincuenta empleados, el Ministerio de Trabajo podrá exigir la constitución de un Comité, tomando en consideración los riesgos existentes en el establecimiento, sea cual fuere la causa de ellos.



La norma es clara al establecer que –a falta de normas en convenciones colectivas u otros acuerdos– los Comités serán de composición paritaria, es decir, que contarán con un igual número de representantes del empleador y de los trabajadores, respetando también la proporción de miembros varones y miembros mujeres, de acuerdo con el número de varones y mujeres empleados. Respecto de la cantidad de representantes de los trabajadores, en el artículo 9 se establece una cantidad de uno a ocho representantes, en proporción con la cantidad de empleados en la empresa.

Además, la ley regula todo lo atinente a la elección de los integrantes, dejando expresamente aclarado que solo los miembros del Comité tendrán voz y voto en las deliberaciones, pero que los responsables de los servicios de medicina, de higiene y seguridad y los asesores en toxicología podrán participar de las reuniones, con voz, pero sin voto.

El Comité será presidido por un representante del empleador, y actuará como secretario un representante de los trabajadores. Asimismo, el Comité debe dictar su propio reglamento interno y se reunirá en forma ordinaria o extraordinaria, a pedido de cualquiera de sus miembros.

Los miembros del Comité no cobrarán remuneración extra por sus funciones y tendrán derecho a acceder a toda la información que requiera el debido cumplimiento de sus tareas. La norma consagra el *derecho-deber* de los integrantes de capacitarse adecuadamente para alcanzar de manera óptima el cumplimiento de sus funciones.

Los miembros del Comité que representen al empleador serán elegidos directamente por él. Acerca de los representantes de los trabajadores, la ley establece que si en el establecimiento hay delegados sindicales electos según los términos de lo normado en la Ley N° 23.551, esos delegados integrarán el Comité. En caso de que en la empresa o en el establecimiento exista una representación sindical electa cuyo número sea superior al número de representantes de los trabajadores que deben componer el Comité, serán los propios delegados sindicales quienes elegirán entre sus miembros a los delegados que integrarán el Comité.

En Argentina, los delegados sindicales cuentan con la denominada tutela sindical, es decir, con ciertas prerrogativas legalmente impuestas con la finalidad de facilitar el cumplimiento adecuado de sus tareas y para evitar la adopción de medidas obstruccionistas, en su contra, de parte del empleador. Esta garantía se consagra en el artículo 52 de la Ley N° 23.551, donde textualmente se establece:

“Los trabajadores amparados por las garantías previstas en los artículos 40, 48 y 50 de la presente ley no podrán ser suspendidos, despedidos ni con relación a ellos podrán modificarse las condiciones de trabajo, si no mediare resolución judicial previa que los excluya de la garantía, conforme al procedimiento establecido en el artículo 47. El juez o tribunal interviniente, a pedido del empleador, dentro del plazo de cinco (5) días podrá disponer la suspensión de la prestación laboral con el carácter de medida cautelar, cuando la permanencia del cuestionado en su puesto o en mantenimiento de las condiciones de trabajo pudiere ocasionar peligro para la seguridad de las personas o bienes de la empresa. La violación por parte del empleador de las garantías establecidas en los artículos citados en el párrafo anterior, dará derecho al afectado a demandar judicialmente, por vía sumarísima, la reinstalación de su puesto, con más los salarios caídos durante la tramitación judicial, o el restablecimiento de las condiciones de trabajo. Si se decidiera la



reinstalación, el juez podrá aplicar al empleador que no cumpliere con la decisión firme, las disposiciones del artículo 666 bis del Código Civil, durante el período de vigencia de su estabilidad. El trabajador, salvo que se trate de un candidato no electo, podrá optar por considerar extinguido el vínculo laboral en virtud de la decisión del empleador, colocándose en situación de despido indirecto, en cuyo caso tendrá derecho a percibir, además de indemnizaciones por despido, una suma equivalente al importe de las remuneraciones que le hubieren correspondido durante el tiempo faltante del mandato y el año de estabilidad posterior. Si el trabajador fuese un candidato no electo tendrá derecho a percibir, además de las indemnizaciones y de las remuneraciones imputables al período de estabilidad aún no agotado, el importe de un año más de remuneraciones. La promoción de las acciones por reinstalación o por restablecimiento de las condiciones de trabajo a las que refieren los párrafos anteriores interrumpe la prescripción de las acciones por cobro de indemnización y salarios caídos allí previstas. El curso de la prescripción comenzará una vez que recayere pronunciamiento firme en cualquiera de los supuestos”.

Cuando exista más de una representación sindical en la empresa (lo cual puede darse en casos de aplicación de más de un convenio colectivo sobre una determinada empresa o establecimiento), la elección de los miembros que integrarán el Comité, se hará en forma proporcional al número de afiliados que representa cada organización sindical en el lugar donde se constituye el Comité. En caso de divergencia o conflicto en relación con esta proporción, la controversia deberá ser resuelta por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En el supuesto caso de que en la empresa o en el establecimiento no existan representantes sindicales o que su número no sea suficiente en relación con los representantes de los trabajadores que deben integrar el Comité según las escalas que establece la propia ley, la entidad sindical deberá convocar a elecciones, con el fin de que los trabajadores, de manera libre y democrática, elijan a los integrantes del Comité. En tal caso, el delegado de seguridad electo deberá necesariamente reunir los mismo recaudos que la Ley N° 23.551 exige para ser delegado sindical de personal. Es decir: a) ser afiliado a la entidad gremial con una antigüedad mínima de afiliación de un año; b) contar con 18 años de edad y haber prestado servicios en la empresa en forma efectiva como mínimo en el último año aniversario anterior a la elección.

Si la elección se frustra por ausencia de postulantes, será el gremio quien designe a una persona de la empresa para que cumpla la función de delegado en seguridad y salud. Pero esta persona necesariamente deberá contar con capacitación adecuada en materia de SST.

La ley también crea el Registro Provincial de Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo y Registro Provincial de Consultores, Expertos y Peritos en Medicina del Trabajo, Higiene y Seguridad laboral y Toxicología, donde se inscribirán todas las personas físicas y jurídicas que acrediten jerarquía académica, científica y técnica. Los inscriptos en este último registro podrán prestar sus servicios profesionales en cualquiera de las disciplinas atinentes para la realización de servicios de medicina del trabajo, servicio de higiene y seguridad laboral, servicios y asesoramiento en toxicología o para las consultas o investigaciones que los Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo consideren pertinentes. Ambos registros funcionarán dentro del ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia.

Por último, deben destacarse la Disposición N° 01/2010, que establece el lineamiento para el Reglamento Interno de Comité, la Resolución MTySS N° 092/2011, que regula



la inscripción, modificación y disolución de los Comités, y la Resolución del MTySS N° 253/2011 de publicidad de los actos del Comité.

2.5. SISTEMA NORMATIVO ARGENTINO EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

2.5.1. INTRODUCCIÓN

La existencia de numerosos instrumentos internacionales vinculados con la seguridad y salud en el trabajo obliga necesariamente a analizar el sistema normativo argentino relacionado con el tema, partiendo de la jerarquía normativa que surge de la Constitución de la Nación.

En este sentido, es importante destacar que la reforma constitucional de 1994 estableció en el artículo 75, incisos 22 y 24, la jerarquía normativa de los tratados, convenciones y pactos internacionales aprobados por Argentina.

De acuerdo con el esquema constitucional diseñado, la jerarquía normativa es la siguiente:

- a) Tratados internacionales con jerarquía constitucional (se trata de 11 tratados de Derechos Humanos enunciados expresamente en el inciso 22) y la Constitución de la Nación;
- b) otros Tratados internacionales ratificados por Argentina;
- c) las Leyes nacionales;
- d) los Decretos reglamentarios del Poder ejecutivo y las Resoluciones reglamentarias;
- e) el Derecho local.

La Constitución de la Nación (CN) constituye el fundamento, la base de todo el orden jurídico del Estado.

Luego, los tratados internacionales (como es el caso de los Convenios de la OIT) que han sido ratificados por el país gozan de jerarquía superior a la de las leyes.

En consecuencia, las leyes que son regulatorias de los principios fijados en las anteriores normas supremas deben ser respetuosas de los contenidos de estas.

La Nación argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana y federal (según lo establece el artículo 1 de la Constitución de la Nación). En este sentido, por tratarse de un país bajo gobierno republicano y representativo, el Estado se divide en tres poderes u órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.



A nivel nacional, el Poder legislativo dicta las normas y está compuesto por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados; el Poder ejecutivo está compuesto por el Presidente de la Nación y los Ministros, quienes regulan, ejecutan las normas y velan por su cumplimiento; y el Poder judicial está conformado por los jueces, que aplican la normativa vigente a cada caso de conflicto de intereses concreto y administran justicia a través de sus fallos.

A la vez, el sistema federal de gobierno implica que la modalidad representativa y republicana se replique en cada jurisdicción territorial que compone a la Nación o las provincias, al tiempo que establece una clara distribución de competencias entre ellas, que han sido fijadas por la Carta magna, e integra el Poder ejecutivo por el Gobernador, el Poder judicial, por los Jueces provinciales, y el Poder legislativo, por la Legislatura (Cámaras de Senadores y de Diputados).

Las leyes son dictadas por el Poder legislativo, es decir, por el Congreso de la Nación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 75, inciso 12, de la Constitución de la Nación, y por las distintas Legislaturas Provinciales, de acuerdo con lo establecido en cada Constitución provincial (en la provincia de Santa Fe, por ejemplo, según lo normado en el artículo 55, incisos 4 y 18, de su Constitución).

Las Leyes nacionales de Derecho común (también denominadas “normas de fondo”), donde se ubican aquellas relacionadas con el Derecho del Trabajo, es decir, la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, la Ley de Seguridad e Higiene N° 19.587 y la Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557, son competencia exclusiva del Congreso de la Nación, en tanto las normas procedimentales que facilitan los mecanismos para la realización efectiva de tales leyes, como el Código Procesal Laboral Ley N° 7945 o la Ley N° 10.468 regulatoria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (ambas de la provincia de Santa Fe) son competencia exclusiva de la legislatura provincial.

Más abajo, en la pirámide jerárquica del Derecho, los Decretos son dictados por el Poder ejecutivo y regulan aquellas normas programáticas o principios fijados en las normas que necesitan de esta regulación para hacerse efectivos.

A la vez, las Resoluciones son reglamentarias de los Decretos, a fin de precisar aún más sus preceptos y asegurar su aplicación. Se trata de normas que son dictadas por la autoridad de aplicación competente.

2.5.2. LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN

La norma de mayor jerarquía interna de Argentina regula a través del artículo 14 bis la temática del trabajo en general y de la SST en particular.

Constituye la norma que fija los principios básicos en materia de Derecho laboral, los cuales van a ser posteriormente legislados por el Congreso, mediante el dictado de las Leyes del Trabajo, y por el Poder ejecutivo, a través de los Decretos reglamentarios o Resoluciones.

En su primer párrafo, se dispone: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas

de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial (...).”

Al establecer que el trabajo gozará de la protección de las leyes, las cuales asegurarán al trabajador condiciones dignas y equitativas de labor, el texto de la Constitución de la Nación está haciendo referencia a la SST, razón por la cual la totalidad de las normas regulatorias en la materia deben necesariamente inspirarse en este principio, priorizando su realización efectiva.

A esto todavía debe sumarse lo establecido en el artículo 41 *in limine*, donde se consagra que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (...)”.

2.5.3. TRATADOS INTERNACIONALES

Las normas internacionales del trabajo (NIT) diseñadas desde la OIT son elaboradas de manera tripartita por los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores.

El conjunto de estas normas constituye un verdadero *sistema jurídico*, que comprende todos y cada uno de los temas del mundo del trabajo y donde se consagran principios básicos, derechos y obligaciones acerca de la problemática laboral.

Desde el momento mismo de creación de la OIT, en 1919, se advirtió la crucial importancia que reviste la existencia de un sistema de normas internacionales en materia laboral, que posean el claro objetivo de evitar que el desarrollo económico de nivel mundial se produzca a cualquier costo. En otras palabras, es imprescindible la existencia de reglas jurídicas de cumplimiento obligatorio por parte de una gran cantidad de Estados, para evitar que el progreso económico desconozca la justicia social.

La importancia de las NIT se ha incrementado notablemente en los tiempos actuales, de creciente globalización, ya que estas normas constituyen una herramienta destinada al logro y mantenimiento de la paz social a nivel mundial.³⁵

Actualmente, se sostiene³⁶ que los beneficios que derivan de la existencia de las NIT son los siguientes:

- constituyen un camino hacia el trabajo decente;
- conforman un marco jurídico internacional para alcanzar una globalización justa y estable;

³⁵. Desde un punto de vista axiológico, no debe olvidarse que la paz no es otra cosa más que un orden con justicia (*orden justo*).

³⁶. OIT. 2014. *Las reglas de juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*. Edición revisada. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_318173.pdf

- favorecen el establecimiento de condiciones de igualdad;
- constituyen un medio para la mejora de los resultados económicos;
- forman una red de protección frente a las crisis económicas;
- permiten el establecimiento de una estrategia para la reducción de la pobreza;
- permiten aunar la experiencia y los conocimientos internacionales (mediante la sinergia jurídica).

Es importante destacar que existe un sistema de supervisión de nivel internacional de las NIT que tiende a garantizar que los países efectivamente implementen y cumplan los Convenios que han ratificado. En efecto, la OIT examina de manera regular la aplicación de las normas en los Estados miembros, lo que le permite identificar y señalar las áreas donde se podrían aplicar de mejor manera. Por otro lado, en caso de que se advierta la existencia de problemas o dificultades en la aplicación de las NIT, la OIT asiste técnicamente a los Estados.

Existen distintas clases de NIT, las que se detallan a continuación.

- (i) Los Convenios: constituyen verdaderos tratados internacionales que una vez ratificados por los Estados miembros, resultan jurídicamente vinculantes. En efecto, la falta de cumplimiento de un convenio ratificado por parte de un Estado puede originar la correspondiente queja, conforme lo establecido por la Constitución de la OIT y la asunción de la consiguiente responsabilidad internacional del Estado debido a su incumplimiento. En todos los casos, el objetivo buscado es que el Estado ratificante de un Convenio adopte sus disposiciones, ya sea mediante el dictado de la correspondiente legislación interna o mediante cualquier otro medio que resulte apropiado según el caso.

El Consejo de Administración de la OIT ha distinguido entre convenios fundamentales y convenios prioritarios o de gobernanza.

Los **convenios fundamentales** son aquellos que regulan y reglamentan cuestiones (principios y derechos) que han sido calificadas como básicas y fundamentales para el mundo del trabajo.

Los convenios que han sido calificados como fundamentales son:

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

Los **convenios prioritarios** o de gobernanza son aquellos que tienen vital importancia para el funcionamiento del sistema de normas internacionales del trabajo. De allí que el Consejo de Administración de la OIT impulse permanentemente su ratificación por parte de los Estados miembros.

Los convenios que han sido calificados como prioritarios son:

- Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo (1947).
- Convenio núm. 122 sobre la política del empleo (1964).
- Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), (1969).
- Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), (1976).

(ii) Las **Recomendaciones**: son verdaderas directrices no vinculantes referidas a las acciones que deben desarrollar los Estados miembros. Por lo general, complementan a los convenios precisando su contenido. Sin perjuicio de ello, existen recomendaciones autónomas, es decir, no vinculadas con ningún convenio en particular.

(iii) Los **Protocolos**: constituyen tratados separados, que complementan a un convenio. También están sujetos a ratificación por parte de los Estados miembros, sin embargo, esta aprobación es diferente, puesto que la ratificación del convenio con que el protocolo se relaciona no implica la ratificación automática del Protocolo correspondiente.

(iv) También merecen destacarse (sobre todo en materia de SST) los **Repertorios de recomendaciones prácticas, directrices y manuales** de la OIT que complementan los Convenios y Recomendaciones sobre la materia. En este caso se trata de documentos que ofrecen información práctica sobre determinado tema, que puede ser utilizada por cualquiera de los actores del sistema (trabajadores, empleadores, Estados, empresas, etc.). Obviamente, no constituyen instrumentos jurídicos y carecen de fuerza vinculante.

En materia de SST, los diferentes repertorios de recomendaciones prácticas orientan acerca de diversos aspectos, entre los que se destacan:

- a) Seguridad y salud vinculadas con determinadas actividades (por ejemplo, construcción, minas a cielo abierto, minas de carbón, industrias siderúrgicas, agricultura, entre otras);
- b) la protección de trabajadores contra determinados riesgos (entre ellos, radiación, láseres, pantallas de visualización, químicos, asbesto);
- c) determinadas medidas de seguridad y salud (por ejemplo, sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo; directrices éticas para la supervisión de la salud de los trabajadores; registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades



profesionales; protección de los datos personales de los trabajadores; seguridad, salud y condiciones de trabajo en la transferencia de tecnología hacia países en desarrollo).

En materia de seguridad y salud, Argentina ha ratificado un total de 18 Convenios técnicos. Estos son:

- Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13).
- Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo), 1921 (núm. 16).
- Convenio sobre la indemnización por accidentes de trabajo, 1925 (núm. 17).
- Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925 (núm. 18).
- Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes de trabajo), 1925 (núm. 19).
- Convenio sobre la indicación del peso de fardos transportados por barco, 1929 (núm. 27).
- Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes, 1932 (núm. 32).
- Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1934 (núm. 42).
- Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935 (núm. 45).
- Convenio sobre el examen médico (gente de mar), 1946 (núm. 73).
- Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (núm. 77).
- Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78).
- Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115).
- Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965 (núm. 124).
- Convenio sobre cáncer profesional, 1974 (núm. 139).
- Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).
- Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184).
- Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).

Además, Argentina ha ratificado dos Convenios prioritarios o de gobernanza relativos a la inspección del trabajo:

- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

2.5.4. NORMAS NACIONALES GENERALES

A nivel legislativo, el sistema normativo sobre seguridad y salud en el trabajo se compone de una triada de normas regulatorias: 1) la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 de 1974, 2) la Ley de Seguridad e Higiene N° 19.587 de 1972, y 3) la Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557 de 1995.

Al tomar en cuenta las normas reglamentarias dictadas por el Poder ejecutivo, es necesario enfocarse en las normas regulatorias de la Ley de Seguridad e Higiene N° 19.587, en tanto se erige como norma marco el Decreto N° 351/1979, aplicable en forma general a todas las actividades, con exclusión de aquellas que gozan de regulación específica, como es el caso de la actividad de la construcción, que está regulada por el Decreto N° 911/1996; la actividad agraria, mediante el Decreto N° 617/1997; y la actividad minera, con el Decreto N° 249/2007.

Por último, estas normas reglamentarias dictadas por el Poder ejecutivo son a la vez reguladas por Resoluciones, dictadas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, que además se comporta como la autoridad de aplicación. La totalidad de la normativa vigente sobre salud y seguridad en el trabajo puede ser consultada en el sitio en Internet de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT),³⁷ donde la normativa se encuentra clasificada por categorías.

También es interesante destacar el Digesto técnico legal de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo,³⁸ ya que constituye una base de datos jurídica que compila, coordina y actualiza la legislación nacional e internacional en la materia, permitiendo la búsqueda temática de normativa en las siguientes materias: prevención, reparación, insalubridad, inspección, valoración, internacional y conexas.

A) LA LEY DE CONTRATO DE TRABAJO N° 20.744

De modo general, esta es la norma marco regulatoria del trabajo. A la vez, ella contiene una norma específica en materia de SST y, en su artículo 75, se define el deber de seguridad personal.³⁹

B) LA LEY DE RIESGOS DEL TRABAJO N° 24.557

Esta norma rige sobre todos los aspectos concernientes a la prevención de los riesgos y, principalmente, respecto de la reparación de los daños derivados del trabajo.

La ley tiene como principal objetivo reducir la siniestralidad laboral mediante la prevención de los riesgos derivados del trabajo y la reparación de los daños ocasionados tanto por accidentes de trabajo como por las enfermedades profesionales, incluyendo la rehabilitación de todo trabajador damnificado.

La Jurisprudencia argentina⁴⁰ ha declarado que a la hora de regular la protección propia en el mundo del trabajo –según directiva constitucional del artículo 14 bis de la Constitución de la Nación y de varias Constituciones provinciales– el ordenamiento jurídico discurre por dos vías: la primera es preventiva y la segunda, reparadora.

³⁷. Disponible en: http://www.srt.gob.ar/normativa/Normas_Legales_Vigentes_sobre_SST.pdf

³⁸. Disponible en: www.srt.gob.ar

³⁹. Su concepto y alcance fueron desarrollados en la Unidad 1.

⁴⁰. “Viñas Amalia c/ Alpargatas S.A. s/ Acción Cont. Art. 75 L.C.T.”, Sentencia definitiva N° 52.631, del 20 de marzo de 2000.

Por vía preventiva, la Ley N° 19.587 y sus normas complementarias y reglamentarias funciona como regla básica respecto de la higiene y seguridad laboral, en tanto el artículo 75 de la Ley N° 20.744 estructura el deber de seguridad, abriéndolo a los nuevos requerimientos científico-tecnológicos y a la experiencia.

Por la vía reparadora, entre otras, el trabajador dispone de la posibilidad de solicitar la reparación por incumplimiento del deber de seguridad (al pedirse la aplicación del artículo 75 de la LCT), en cuyo canal encuentra ámbito de aplicación la Ley N° 24.557 sobre Riesgos del Trabajo, la cual, si bien contiene aspectos reguladores del canal preventivo, fundamentalmente está orientada a regular la reparación del daño ocurrido sobre la salud del trabajador.

Actualmente, puede afirmarse que la Ley N° 24.557 ha quedado desactualizada respecto de los postulados más nuevos de la OIT, en cuanto a la prevalencia de la prevención sobre la reparación de los accidentes y las enfermedades, y también respecto de las tendencias internacionales de países que, en paralelo con una ley reguladora del régimen del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, han ido desarrollando leyes de seguridad y salud o de prevención de riesgos laborales.

En este sentido, la importancia de contar con una adecuada ley de seguridad y salud en el trabajo o de prevención de riesgos radica en el hecho de que la vinculación efectiva entre la prevención y los regímenes de prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales constituye uno de los ingredientes cruciales para constituir una estrategia nacional eficaz en materia de SST eficaz.

Una estrategia adecuada y correcta en materia de SST centra sus principales esfuerzos, prácticas y medidas en la prevención, sin embargo, en caso de acontecer cualquier contingencia (accidente o enfermedad), de la cual se deriven daños sobre el trabajador (muerte o lesiones, entre otros), la persona afectada debe necesariamente recibir una reparación adecuada, oportuna y plena.

Durante muchos años, Argentina estuvo en deuda con este último aspecto, ya que las prestaciones dinerarias establecidas en la Ley N° 24.557 eran consideradas insuficientes, lo que generó una alta litigiosidad judicial tanto contra las ART como contra los empleadores.

El esquema inicialmente diagramado por la Ley N° 24.557 y sus normas complementarias en materia de prestaciones dinerarias por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales convirtió a esta norma en una de las leyes más cuestionadas de la historia jurídica argentina.

Sintéticamente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a partir del mes de septiembre de 2004, mediante los precedentes “Castillo”,⁴¹ “Aquino”⁴² y “Milone”⁴³ (y los que de ellos

- ⁴¹. “Castillo, Ángel c/ Cerámica Alberdi SA” del 7 de septiembre de 2004. En este pronunciamiento se declaró la inconstitucionalidad del artículo 46 LRT ya que otorgaba competencia al juez federal para la resolución de cuestiones derivadas de la LRT.
- ⁴². “Aquino Isacio c/ Cargo Servicios Industriales SA” del 21 de septiembre de 2004. En este pronunciamiento se declaró la inconstitucionalidad del artículo 39 apartado primero LRT y en consecuencia se permitió al trabajador recurrir al derecho común, sin necesidad de demostrar la existencia de dolo del empleador, para solicitar el resarcimiento de los daños derivados de un accidente o enfermedad profesional en aquellos supuestos en los que las prestaciones de la LRT resultaban insuficientes. Así se consagró la teoría del cúmulo, es decir, la posibilidad de acumular las indemnizaciones del sistema especial con las indemnizaciones derivadas del derecho civil.
- ⁴³. “Milone, Juan Carlos c/ Asociart SA” del 26 de octubre de 2004, en el cual se declaró la inconstitucionalidad del pago en renta de prestaciones dinerarias consagrado en la LRT. En cambio, se fijó el criterio de pago único.



se derivaron), hizo colapsar las estructuras sobre las cuales se sustentaba la totalidad del régimen de prestaciones dinerarias consagradas en la Ley de Riesgos del Trabajo.

Esto ocurrió, porque la fórmula de cálculo de las prestaciones dinerarias indemnizatorias consagrada en la LRT se estructuraba teniendo en cuenta la capacidad laboral de la persona en situación de trabajo, mientras se olvidaba que el trabajador es sujeto de preferente tutela y que la vida de cada individuo no se limita solo a la faz laboral o productiva, sino que presenta numerosos aspectos más generales, que se ven notablemente afectados en caso de que un accidente de trabajo ocasione una incapacidad permanente en el trabajador.

Esta insuficiencia de las prestaciones dinerarias tarifadas (con tope) consagradas en la Ley N° 24.557 derivó en la declaración de inconstitucionalidad del entonces vigente artículo 39, inciso 1, de la citada norma por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con lo cual se posibilitó a los trabajadores, afectados por una determinada incapacidad originada en una contingencia laboral, a accionar ante la justicia tanto contra el empleador como contra las ART en busca de alcanzar mejores indemnizaciones.

Como consecuencia, estas acciones, que se fundamentaron en el derecho común (civil), ocasionaron una alta litigiosidad a lo largo de todo el país.

En efecto, tanto los empleados (o sus derechohabientes) como los empleadores se vieron perjudicados por la insuficiencia de las prestaciones dinerarias establecidas originariamente en la LRT.

En el caso de los trabajadores, al percibir sumas de dinero en concepto de indemnización que claramente eran insuficientes para cubrir los accidentes o enfermedades laborales que padecían y, también, por verse obligados a iniciar acciones ante la justicia para poder ser debidamente indemnizados. Por otra parte, en la mayoría de los supuestos estas acciones tenían una duración de no menos de cinco o seis años. Todo ello atentaba contra los principios de automaticidad, suficiencia y celeridad que deben existir en materia de prestaciones dinerarias, en cualquier sistema de riesgos del trabajo que se considere adecuado.

En el caso de los empleadores (sobre todo cuando se trataba de pequeñas y medianas empresas), el perjuicio consistía en que se vieron expuestos a abonar elevadas indemnizaciones pese a que obligatoriamente debían contratar un seguro que resultaba completamente insuficiente como para satisfacer los justos requerimientos indemnizatorios de los trabajadores damnificados. De hecho, el pago de indemnizaciones elevadas colocó en riesgo el propio funcionamiento y la continuidad de las empresas.

Este estado de cosas generó que el 24 de octubre de 2012, el Congreso de la Nación sancionara la Ley N° 26.773,⁴⁴ denominada “Régimen de ordenamiento de la reparación de los daños derivados de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales”, mediante la cual se estableció una mejora en las prestaciones dinerarias derivadas de los accidentes y enfermedades vinculados con el trabajo, al fijar la actualización de sus montos. Además se consagró el principio de pago único y se estableció la denominada opción con renuncia, es decir, la posibilidad de que los damnificados opten de modo excluyente entre las indemnizaciones previstas en el régimen de reparación del sistema de riesgos del trabajo

⁴⁴ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=203798>



y las que les pudieran corresponder con fundamento en otros sistemas de responsabilidad. Asimismo, la nueva norma consagró la no acumulabilidad de los distintos sistemas de responsabilidad (opción con renuncia).

El Poder ejecutivo nacional (en mensaje N° 130 del 20 de octubre de 2016) elevó al Congreso de la Nación un proyecto de ley complementaria de la Ley de Riesgos del Trabajo.

Este proyecto pretendía consagrar modificaciones al actual Régimen de riesgos de trabajo, con el objetivo de que como marco e instrumento resulte jurídica, constitucional y operativamente sostenible.

Sintéticamente, el proyecto de ley remitido tiende a disminuir la elevada litigiosidad judicial que se ha generado en el país y a adecuar el sistema a la doctrina emanada del precedente “Castillo” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, consagrando la obligatoriedad de la intervención –previa y excluyente de toda otra actuación– de las Comisiones médicas creadas por la Ley N° 24.241, para que el trabajador afectado (con el debido patrocinio jurídico) solicite u homologue el otorgamiento de las prestaciones dinerarias de manera previa a iniciar cualquier clase de acción de naturaleza judicial. Para ello, se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al Título I de la ley, con el fin de asegurar la instancia previa obligatoria descripta.

Dicho proyecto fue transformado en la Ley N° 27.348, complementaria de la Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557. La reforma aborda principalmente el aspecto reparador de los riesgos del trabajo, pero también plantea una disposición particular, específicamente referida a la prevención de riesgos.

A continuación, se detallan las principales modificaciones introducidas al Régimen de riesgos del trabajo. Respecto del aspecto reparador de los riesgos del trabajo, se dispone que la actuación de las Comisiones médicas jurisdiccionales creadas por el artículo 51 de la Ley N° 24.241 constituirá la instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente, de cualquier otra intervención, para que el trabajador afectado solicite la determinación del carácter profesional de su enfermedad o contingencia, la determinación de su incapacidad y las correspondientes prestaciones dinerarias previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo. No obstante, se deja expresa constancia de que aquellos trabajadores vinculados en relaciones laborales no registradas con sus empleadores no están obligados a cumplir con esta instancia obligatoria y cuentan, en cambio, con la vía judicial expedita.

En el artículo 4, se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al Título I de la ley, y se establece expresamente que tal adhesión implicará una delegación expresa hacia la jurisdicción administrativa nacional de la totalidad de las competencias necesarias, para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 1, 2 y 3 del título citado y en el apartado 1 del artículo 46 de la Ley N° 24.557 y sus modificatorias, así como implicará la debida adecuación, por parte de los Estados provinciales adherentes, a la normativa local que resulte necesaria.

A fin de poder cuantificar el daño, se ratifica la aplicación del listado de enfermedades profesionales y la tabla de evaluación de incapacidades laborales.

Por otra parte, se eleva el período de incapacidad laboral temporaria (ILT) de uno a dos años y se fija la tasa de interés tanto compensatoria como moratoria para prestaciones



dinerarias. Es importante destacar que en materia de interés por mora, se permite expresamente el anatocismo,⁴⁵ de conformidad con lo normado en el artículo 770 del Código civil y comercial de la nación.

Con la clara finalidad de desalentar el inicio de acciones judiciales con fundamento en la LRT, se establece que los peritos oficiales que intervengan en las acciones judiciales intentadas con fundamento en la Ley N° 24.557 deberán pertenecer al cuerpo médico forense de la jurisdicción respectiva y que sus honorarios no serán variables ni estarán vinculados con la cuantía del juicio. Asimismo, se prohíbe el *pacto de cuota litis* en esta clase de acciones y se consagra la obligación de abonar las prestaciones dinerarias mediante depósito en la cuenta sueldo del trabajador.

La norma modifica el artículo 46 de la Ley N° 24.557 regulatoria de la competencia judicial, estableciendo las opciones con las que cuenta el trabajador damnificado una vez que se agota la instancia previa y obligatoria de las Comisiones médicas jurisdiccionales. Entonces, el trabajador podrá optar por recurrir a la Comisión médica central o, en todo caso, recurrir a la justicia ordinaria en lo laboral.

La ley también crea el Servicio de Homologación dentro del ámbito de las Comisiones médicas jurisdiccionales y del Servicio de Autoseguro Público Provincial, este último con la finalidad de permitir que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires autoaseguren los riesgos del trabajo definidos por la LRT respecto de los regímenes de empleo público provincial y municipal. Asimismo, la ley reglamenta el procedimiento que debe seguirse ante dicho servicio.

En lo que se refiere al aspecto preventivo de los riesgos del trabajo, se encomienda a la SRT que remita al Comité Consultivo Permanente un proyecto de Ley de Protección y Prevención laboral destinado a garantizar que las condiciones y medio ambiente de trabajo resulten acordes con las mejoras prácticas y la normativa internacional más avanzada. Específicamente, el artículo 19 de la citada ley señala: “La Superintendencia de Riesgos del Trabajo deberá remitir al Comité Consultivo Permanente creado por el artículo 40 de la Ley N° 24.557 y dentro del plazo de tres (3) meses contado a partir de la vigencia de la presente, un anteproyecto de ley de protección y prevención laboral destinado a garantizar que las condiciones y medio ambiente de trabajo resulten acordes con las mejores prácticas y la normativa internacional en la materia de su incumbencia y que permita que esos principios generales sean ajustados en forma específica para cada actividad, a través de los convenios colectivos de trabajo”.

Del análisis de la Ley N° 24.557, se desprende que esta cuenta con quince capítulos, donde se regulan los siguientes tópicos: objetivos y ámbito de aplicación, prevención de los riesgos, contingencias y situaciones cubiertas, prestaciones dinerarias, prestaciones en especie, determinación y revisión de las incapacidades, régimen financiero, gestión de las prestaciones, derechos, deberes y prohibiciones, fondo de garantía, fondo de reserva, entes de regulación y supervisión, responsabilidad civil del empleador, órgano tripartito de participación, normas generales y complementarias.

■ ⁴⁵. El *anatocismo* consiste en la acumulación de intereses ya devengados al capital, y al posterior devengamiento de intereses sobre ese nuevo capital (el cual incluye el capital histórico más los intereses devengados). En otras palabras, a un capital dinerario que produce intereses, se le suman los ya devengados (capitalización de intereses), para que los intereses futuros se calculen sobre el monto resultante de la adición de los intereses al capital.



La Ley N° 24.557 rige en todo el territorio nacional y exige a los empleadores la contratación de un seguro de naturaleza obligatoria, el cual es administrado por las denominadas Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), quienes se constituyen como empresas aseguradoras de naturaleza privada, de libre elección por parte de los empleadores.

Si bien se prevé la posibilidad de recurrir al autoseguro, tal situación queda reservada para casos puntuales y bajo el cumplimiento de estrictos requisitos.

En su artículo 1, la norma consagra expresamente que tanto la prevención de los riesgos como la reparación de los daños derivados del trabajo se regirán por el sistema diagramado por la LRT y sus normas reglamentarias.

Los objetivos de la LRT son los siguientes:

- a) reducir la siniestralidad laboral mediante la prevención de los riesgos derivados del trabajo;
- b) reparar los daños derivados de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, incluyendo la rehabilitación del trabajador damnificado;
- c) promover la recalificación y la recolocación de los trabajadores damnificados;
- d) promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparadoras.

En materia de prestaciones, la LRT distingue entre prestaciones dinerarias y prestaciones en especie, las cuales deben ser gestionadas por las ART en favor de los trabajadores. Dentro de las prestaciones en especie se incluyen la asistencia médica y farmacéutica, prótesis y ortopedia, rehabilitación, recalificación profesional y servicio funerario.

Respecto de los actores e intervinientes del sistema de riesgos del trabajo se destacan:

(i) Las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART)

Se trata de personas jurídicas de naturaleza privada que son autorizadas para funcionar y son controladas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

La LRT les otorga un rol preponderante en materia de prevención, ya que de acuerdo con la legislación, las ART no son solamente aseguradoras, sino que además se conforman como actores fundamentales en la promoción de acciones preventivas en materia de seguridad laboral. Por lo tanto, pesa sobre ellas el deber de asesorar a los empleadores que tienen afiliados.

La normativa impone a las ART un deber de contralor respecto del cumplimiento de sus afiliados, e incluso están obligadas a denunciar los incumplimientos en los que incurran los empleadores en materia de seguridad.

Como consecuencia de tal obligación de asesoramiento, de constituirse como contralor y de efectuar eventuales denuncias, en Argentina se desarrollaron diferentes tesis respecto del alcance de estas obligaciones y si, en consecuencia, el incumplimiento podría generar

responsabilidad civil de la ART incumplidora, debido a las consecuencias dañosas ocasionadas por un accidente laboral o una enfermedad profesional.

En efecto, el debate se centró en la posibilidad de hacer responsables a las ART por aquellos perjuicios que un trabajador sufriera y que excedieran las prestaciones consagradas en el sistema diseñado y establecido por la LRT (es decir, de prestaciones dinerarias y en especie). Esta discusión generó un sinfín de pronunciamientos judiciales en uno y otro sentido, hasta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación consagró, en el precedente *Torrillo*,⁴⁶ la doctrina de que las ART podían ser condenadas civilmente (es decir, más allá del otorgamiento de las prestaciones establecidas en la LRT) por los daños sufridos por un trabajador a raíz de una enfermedad o accidente laboral, siempre que se demostrara un nexo adecuado de causalidad entre el daño sufrido por la persona y la omisión o deficiencia en el cumplimiento por parte de la ART de sus deberes de prevención, control y asesoramiento.

En consecuencia, se puede afirmar que si bien el deber de seguridad pesa sobre el empleador, la obligación de asesoramiento en la materia, que la normativa impone a las ART, las coloca prácticamente en un mismo plano a la hora de analizar las responsabilidades por los daños sufridos por un trabajador debido al incumplimiento del deber de prevención. Esto significa que el deber de seguridad está a cargo del empleador, pero siempre asesorado y asistido por la ART.

De acuerdo con el precedente judicial citado, si bien las ART son aseguradoras, no pueden limitarse a cobrar la prima correspondiente y solo a otorgar las prestaciones que la LRT les impone, sino que, por el contrario, deben adoptar un proactivo rol en materia de prevención, supervisión de los lugares de trabajo, asesoramiento, capacitación, información, mejoramiento, investigación, planeamiento, programación y vigilancia.

Según el juicio de la Corte, estas obligaciones impuestas a las ART no solo derivan de la ley, sino también del denominado *principio de prevención*. En el considerando 4 de la Sentencia dictada en el caso *Torrillo*, la mayor parte de los integrantes de la Corte Suprema expresó textualmente que “uno de los pilares fundamentales de una estrategia de salud y seguridad en el trabajo consiste en la atribución de la máxima prioridad al principio de prevención, para la protección de la integridad psicofísica del trabajador, cuando no de la vida misma de este, atento a su carácter de sujeto de preferente tutela constitucional”.

Los deberes que las ART tienen con los trabajadores se sintetizan en: a) en caso de accidente o enfermedad profesional, brindar prestaciones en especie, a saber, atención médica, farmacéutica, prótesis y rehabilitación, hasta la completa y total curación del trabajador (ello puede implicar cobertura y asistencia vitalicia); b) cumplir con el proceso de recalcificación laboral,⁴⁷ en el supuesto de que el trabajador no se encuentre en condiciones de reincorporarse a su puesto habitual de trabajo; c) otorgar las diferentes prestaciones dinerarias establecidas por la LRT; y d) abonar el sepelio en caso de fallecimiento.

(ii) Los empleadores

Si bien ya se ha desarrollado todo lo atinente al deber de seguridad que la LCT, en su artículo 75, establece a cargo del empleador, es posible subrayar que específicamente

■ 46. “*Torrillo, Atilio Amadeo y otro c/ GulfOil Argentina SA y otro*” del 31 de marzo de 2009. Es recomendable la lectura de dicho precedente por la importancia capital que el tribunal le otorga a la prevención en materia de riesgos del trabajo. Disponible en la página oficial de la Corte Suprema: www.csjn.gov.ar

■ 47. Resolución SRT N° 216/2003.



respecto al sistema de riesgos del trabajo, las obligaciones más relevantes a cargo de todo empleador se resumen de la siguiente manera:

- (i) se debe afiliarse a una ART (salvo que se autoasegure cumpliendo los requisitos legales);
- (ii) comunicar a la ART contratada sobre el alta de cualquier nuevo empleado e informar al trabajador sobre la ART a la que se encuentra afiliado;
- (iii) cumplir con las diferentes normas vigentes en materia de SST, dando especial importancia a la prevención de riesgos;
- (iv) realizar el examen médico preocupacional;
- (v) informar y capacitar a los trabajadores en materia de riesgos del trabajo;
- (vi) entregar elementos de protección personal (EPP), siempre que corresponda;
- (vii) denunciar el acaecimiento de un accidente del trabajo o la manifestación de una enfermedad profesional;
- (viii) denunciar incumplimientos de su ART a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Se debe notar también que los artículos 8 y 9 de la Ley N° 19.587 imponen una serie de obligaciones en materia de SST que corren a cargo del empleador, las cuales serán desarrolladas en este documento al analizar esa norma más adelante.

(iii) Los trabajadores

Los trabajadores son beneficiarios de derechos y obligaciones dentro del sistema de riesgos del trabajo.

La Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 fija, en su artículo 86, las obligaciones sobre el modo en que el trabajador debe realizar sus tareas, estableciendo que “el trabajador debe observar las órdenes e instrucciones que se le impartan sobre el modo de ejecución del trabajo, ya sea por el empleador o sus representantes...”.

Asimismo, la Ley N° 19.587 fija obligaciones específicas para el trabajador dentro del sistema de riesgos del trabajo, estableciendo en su artículo 10 que el trabajador deberá:

- a) “cumplir con las normas de higiene y seguridad y con las recomendaciones que se le formulen referentes a las obligaciones de uso, conservación y cuidado del equipo de protección personal y de los propios de las maquinarias, operaciones y procesos de trabajo;
- b) someterse a los exámenes médicos preventivos o periódicos y cumplir con las prescripciones e indicaciones que a tal efecto se le formulen;
- c) cuidar los avisos y carteles que indiquen medidas de higiene y seguridad y observar sus prescripciones;

- d) colaborar en la organización de programas de formación y educación en materia de higiene y seguridad y asistir a los cursos que se dictaren durante las horas de labor”.

También existen otras obligaciones a cargo del trabajador, entre las que se destacan: (i) efectuar la denuncia en tiempo y forma sobre el acaecimiento de un accidente laboral o manifestación de enfermedad profesional; (ii) participar activamente en las capacitaciones brindadas por el empleador o la ART; (iii) comunicar la existencia o configuración de cualquier clase de peligro existente en el establecimiento en el que presta tareas.

Por último, entre los derechos más importantes de los trabajadores que están vinculados con la materia, se destacan: (i) cumplir y desarrollar sus tareas en un ambiente seguro; (ii) ser capacitado, informado y conocer los riesgos que pueden existir en el trabajo; (iii) participar en materia de SST; (iv) contar con cobertura de una ART; (v) en caso de sufrir una contingencia cubierta (accidente o enfermedad vinculada con el trabajo), recibir las prestaciones que el sistema legal consagra en su favor.

(iv) La Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT)

La Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) es un organismo autárquico creado por la Ley N° 24.557, que depende de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Su objetivo primordial es garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la seguridad y salud de las personas en situación de trabajo.

Centraliza su tarea en lograr trabajos decentes, preservando la salud y seguridad de los trabajadores, promoviendo la cultura de la prevención y colaborando con los compromisos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y de los Estados provinciales en pos de lograr la erradicación del trabajo infantil, en la regularización del empleo y en el combate al trabajo no registrado.

Sus funciones principales son:

- controlar el funcionamiento de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART);
- garantizar que las ART otorguen las prestaciones médico-asistenciales y dinerarias necesarias, en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales;
- promover la prevención para conseguir ambientes laborales sanos y seguros;
- imponer las sanciones previstas en la Ley N° 24.557;
- mantener el Registro Nacional de Incapacidades Laborales, donde se registran datos del damnificado y su empresa, fecha del accidente o enfermedad, prestaciones abonadas, incapacidades reclamadas;
- elaborar estadísticas sobre accidentabilidad laboral y cobertura del sistema de riesgos del trabajo;
- supervisar y fiscalizar a las empresas autoaseguradas y su cumplimiento de las normas de salud y seguridad en el trabajo,

- controlar el cumplimiento de las normas legales vigentes sobre salud y seguridad en el trabajo en los territorios de jurisdicción federal.

(v) El Comité Consultivo Permanente

El Comité es un órgano tripartito de participación, creado por la LRT. Está compuesto por cuatro representantes del gobierno, cuatro representantes de la Confederación General del Trabajo (CGT), cuatro representantes de las organizaciones de los empleadores, dos de los cuales son designados por el sector de la pequeña y mediana empresa.

Se encuentra presidido por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social de la Nación y podrá proponer modificaciones tanto a la normativa sobre riesgos del trabajo como al régimen de higiene y seguridad en el trabajo.

La normativa le asigna funciones consultivas en diversas materias, como las siguientes:

- a) reglamentación de la LRT;
- b) listado de enfermedades profesionales luego del dictamen de la Comisión Médica Central;
- c) tablas de evaluación de incapacidad laborales;
- d) determinación del alcance de las prestaciones en especie establecidas en el sistema de riesgos del trabajo;
- e) acciones de prevención de los riesgos del trabajo;
- f) indicadores determinantes de la solvencia económica financiera de las empresas que pretendan autoasegurarse;
- g) definición del cronograma de etapas de las prestaciones dinerarias;
- i) determinación de las pautas y contenidos del plan de mejoramiento.

La norma establece que en las materias enumeradas, la autoridad de aplicación siempre deberá consultar al Comité de manera previa a la adopción de las medidas correspondientes, consagrando carácter vinculante a los dictámenes que el Comité tripartito emita en relación con las siguientes materias: listado de enfermedades, tabla de evaluación de incapacidades, alcance de las prestaciones en especie e indicadores económicos de las empresas que pretendan autoasegurarse.

C) LA LEY DE SEGURIDAD E HIGIENE Nº 19.587

Esta norma regula todos los temas concernientes a las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, junto con las obligaciones y deberes de los empleadores acerca de esta problemática, es decir que la ley está enfocada a la prevención de riesgos y accidentes o enfermedades.

La Ley 19.587⁴⁸ (del 21 de abril de 1972) posee un carácter prevencionista, por ello pone el foco en el empleador y en su establecimiento, es decir, en los sujetos y objetos

⁴⁸ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17612/norma.htm>



de las acciones consistentes en “prevenir, reducir, eliminar y aislar riesgos”, en tanto el trabajador se concibe como receptor de las medidas de prevención.

Pese a ello, se trata de una ley básica, ya que deja librada a reglamentaciones y normas complementarias la implementación de sus políticas y principios.

El propósito fundamental de esta ley es proteger la vida, preservar y mantener la integridad psicofísica de los trabajadores y prevenir, reducir, eliminar o aislar los riesgos de los distintos centros o puestos de trabajo (según lo expresa su artículo 4).

En su artículo 2 define que deberá considerarse establecimiento, explotación, centro de trabajo o puesto de trabajo todo lugar destinado a la realización de tareas de cualquier índole o naturaleza, que cuente con la presencia permanente, circunstancial, transitoria o eventual de personas físicas, incluidos sus depósitos y dependencias anexas. Asimismo, define al empleador como la persona, física o jurídica, privada o pública, que utiliza la actividad de una o más personas en virtud de un contrato o relación de trabajo.

Esta definición es de vital importancia a la hora de establecer el ámbito de aplicación de la norma y de individualizar a aquellos que están obligados a su cumplimiento.

En su artículo 3 establece la solidaridad en el cumplimiento de estas normas, regulando también aquellos trabajos que un empleador desarrolle en el establecimiento de trabajo de otro empleador o mediante máquinas o dispositivos suministrados por ese otro empleador. En tales casos, ambos empleadores quedan obligados a cumplir las previsiones de seguridad e higiene establecidas por esta ley respecto de los trabajadores, aunque sean dependientes de solo uno de ambos empleadores. En otras palabras, lo que se afirma es que esta norma obliga a aquel empleador o empresario que permite el ingreso de otro empleador a su establecimiento de trabajo para desarrollar determinadas tareas, a supervisar que este otro empleador cumpla suficientemente las normas de seguridad e higiene, ya que el primero se constituye como responsable solidario de su cumplimiento. Esta solidaridad implica que ambos empleadores responderán por todas las consecuencias negativas y perjudiciales que se deriven del incumplimiento.

En el artículo 5, se detallan los principios y métodos de ejecución básicos, que serán considerados:

- a) creación de servicios de higiene y seguridad en el trabajo, y de medicina del trabajo;
- b) institucionalización gradual de un sistema de reglamentaciones (es decir, reglamentar o regular esta ley);
- c) sectorialización de los reglamentos en función de ramas de actividad, especialidades profesionales y dimensión de las empresas;
- d) distinción, para todos los efectos de esta ley, entre actividades normales, penosas, riesgosas o determinantes de vejez o agotamiento prematuros y/o las desarrolladas en lugares o ambientes insalubres;
- e) normalización de los términos utilizados en higiene y seguridad, estableciendo definiciones concretas y uniformes para la clasificación de los accidentes, lesiones y enfermedades del trabajo;

- f) investigación de los factores determinantes de los accidentes y enfermedades del trabajo, especialmente en el caso de los físicos, fisiológicos y psicológicos;
- g) realización y centralización de estadísticas normalizadas sobre accidentes y enfermedades del trabajo como antecedentes para el estudio de las causas determinantes y los modos de prevención;
- h) estudio y adopción de medidas para proteger la salud y la vida del trabajador en el ámbito de sus ocupaciones, especialmente en lo que atañe a los servicios prestados en tareas penosas, riesgosas o determinantes de vejez o agotamiento prematuros y/o las desarrolladas en lugares o ambientes insalubres;
- i) aplicación de técnicas de corrección de los ambientes de trabajo en los casos en que los niveles de los elementos agresores, nocivos para la salud, sean permanentes durante la jornada de labor;
- j) fijación de principios orientadores en materia de selección e ingreso de personal en función de los riesgos a que den lugar las respectivas tareas, operaciones y manualidades profesionales;
- k) determinación de condiciones mínimas de higiene y seguridad para autorizar el funcionamiento de las empresas o los establecimientos;
- l) adopción y aplicación, por intermedio de la autoridad competente, de los medios científicos y técnicos adecuados y actualizados que sirvan a los objetivos de esta ley;
- m) participación en todos los programas de higiene y seguridad de las instituciones especializadas, públicas y privadas, y de las asociaciones profesionales de empleadores, y de trabajadores con personería gremial;
- n) observancia de las recomendaciones internacionales en cuanto se adapten a las características propias del país y ratificación, en las condiciones previstas precedentemente, de los convenios internacionales sobre la materia;
- ñ) difusión y publicidad de las recomendaciones y técnicas de prevención que resulten universalmente aconsejables o adecuadas;
- o) realización de exámenes médicos pre-ocupacionales y periódicos, de acuerdo con las normas que se establezcan en las respectivas reglamentaciones”.

En los artículos 8 y 9, se establecen las siguientes obligaciones del empleador en materia de higiene y seguridad:

- a) la construcción, adaptación, instalación y el equipamiento de los edificios y lugares de trabajo en condiciones ambientales y sanitarias adecuadas;
- b) la colocación y el mantenimiento de resguardos y protectores de maquinarias y de todo género de instalaciones, con los dispositivos de higiene y seguridad que la mejor técnica aconseje;

- c) el suministro y mantenimiento de los equipos de protección personal;
- d) las operaciones y los procesos de trabajo.

También son obligaciones del empleador:

- a) disponer el examen pre-ocupacional y la revisión periódica del personal, registrando sus resultados en el respectivo legajo de salud;
- b) mantener en buen estado de conservación, utilización y funcionamiento, las maquinarias, instalaciones y útiles de trabajo;
- c) instalar los equipos necesarios para la renovación del aire y eliminación de gases, vapores y demás impurezas producidas durante el curso del trabajo;
- d) mantener en buen estado de conservación, uso y funcionamiento las instalaciones eléctricas y los servicios de aguas potables;
- e) evitar la acumulación de desechos y residuos que constituyan un riesgo para la salud, efectuando limpieza y desinfecciones periódicas pertinentes;
- f) eliminar, aislar o reducir los ruidos y/o vibraciones perjudiciales para la salud de los trabajadores;
- g) instalar los equipos necesarios para afrontar los riesgos en caso de incendio o cualquier otro siniestro;
- h) depositar con el resguardo correspondiente y en condiciones de seguridad las sustancias peligrosas;
- i) disponer de medios adecuados para brindar de manera inmediata primeros auxilios;
- j) colocar y mantener en lugares visibles avisos o carteles, que indiquen medidas de higiene y seguridad, o que adviertan peligrosidad, en las maquinarias e instalaciones;
- k) promover la capacitación del personal en materia de higiene y seguridad en el trabajo, particularmente respecto de la prevención de los riesgos específicos de las tareas asignadas;
- l) denunciar accidentes y enfermedades del trabajo.

En efecto, esta norma constituye solo una ley marco que fija principios programáticos, pero que necesita de los Decretos Reglamentarios del Poder ejecutivo para alcanzar efectiva operatividad. Por lo tanto, precisa del Decreto N° 351/1979 (la norma reglamentaria por excelencia en materia SST) y del Decreto N° 911/1996 aplicable a la industria de la construcción, entre otros.

Debe tenerse presente que la reciente Ley N° 27.348 ha dispuesto que la Superintendencia de Riesgos del Trabajo remita al Comité Consultivo Permanente creado por el artículo 40 de la Ley N° 24.557 y dentro del plazo de tres (3) meses, contado a partir de la vigencia de la citada norma, un anteproyecto de Ley de Protección y Prevención Laboral destinado

a garantizar que las condiciones y medio ambiente de trabajo resulten acordes con las mejores prácticas y con la normativa internacional en la materia de su incumbencia. Por ende, este nuevo marco normativo podría afectar los contenidos de la Ley N° 19.587.

D) EL DECRETO N° 351/1979

Este decreto constituye la norma reglamentaria base de la Ley N° 19.587 y consta de siete anexos.

Como se expresó anteriormente, esta norma es regulatoria en forma general de la Ley N° 19.587 y aplicable, en principio, a la totalidad de las actividades laborales, con la sola exclusión de aquellos rubros específicamente regulados por otros Decretos reglamentarios, como los siguientes:

- 1) Decreto N° 911/96, por el que se aprueba el Reglamento de Higiene y Seguridad en el Trabajo para la Industria de la Construcción;
- 2) Decreto N° 617/97, por el que se aprueba el Reglamento de Higiene y Seguridad para la Actividad Agraria;
- 3) Decreto N° 249/2007, por el que se aprueba el Reglamento de Higiene y Seguridad para la Actividad Minera.

Esta norma también regula la totalidad de las medidas preventivas a adoptar en los establecimientos de trabajo, en tanto sus regulaciones comprenden:

- las características constructivas de los establecimientos (según el Título III);
- la obligación de los establecimientos de contar con servicios sanitarios, sus características y proporción en función del número de trabajadores (artículos 46, 47, 48 y 49);
- todo lo concerniente a la provisión de agua potable (Capítulo 6, artículo 57);
- lo vinculado con los desagües industriales (Capítulo 7);
- las condiciones de higiene en los ambientes laborales (Título IV);
- la carga térmica (Capítulo 8);
- la contaminación ambiental (Capítulo 9);
- las radiaciones (ionizantes y no ionizantes), (Capítulo 10);
- la ventilación (Capítulo 11);
- la iluminación y el color (Capítulo 12);
- los ruidos y vibraciones (Capítulo 13);
- en tanto, el Título V comprende: el Capítulo 14: Instalaciones eléctricas; el Capítulo 15: Máquinas y herramientas; el Capítulo 16: Aparatos que puedan desarrollar presión



interna; el Capítulo 17: Trabajos con riesgos especiales y el Capítulo 18: Protección contra incendios;

- el Título VI regula la protección personal del trabajador, en tanto se regula en el Capítulo 19 lo atinente a los equipos y elementos de protección personal;
- por último, el Título VII regula la selección y capacitación del personal;
- el Anexo II contiene regulaciones sobre estrés térmico (carga térmica);
- el Anexo III regula lo concerniente a sustancias químicas;
- el Anexo IV regula iluminación y color;
- el Anexo V regula la acústica;
- el Anexo VI regula las instalaciones eléctricas;
- el Anexo VII regula la protección contra Incendios.

E] EL DECRETO N° 1.338/1996

Este decreto es complementario del Decreto N° 351/1979 y regula lo relativo a las Prestaciones de Medicina y de Higiene y Seguridad en el Trabajo (que contiene el Servicio de Medicina del Trabajo y el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo).

Por ser modificatoria del Decreto N° 351/1979, esta norma rediseña las funciones y la estructura de los Servicios de Medicina y de Higiene y Seguridad, eliminando el requisito de dependencia jerárquica que anteriormente debían mantener con la conducción del establecimiento los Servicios de Higiene y Seguridad en el Trabajo en el caso de los establecimientos de más de ciento cincuenta (150) trabajadores, según el esquema previo del Decreto N° 351/79.

En su artículo 3, este decreto establece que los establecimientos deberán contar, con carácter interno o externo según la voluntad del empleador, con Servicios de Medicina del Trabajo y de Higiene y Seguridad en el Trabajo, los que tendrán como objetivo fundamental prevenir, en sus respectivas áreas, todo daño que pudiera causarse a la vida y a la salud de los trabajadores debido a las condiciones de su trabajo, y para ello creando las condiciones para que la salud y la seguridad sean una responsabilidad del conjunto de la organización. Asimismo, establece que tales servicios estarán bajo la responsabilidad de graduados universitarios.

Por lo tanto, el principio general (con excepción de las exclusiones expresas y taxativas que realiza la misma norma) determina que todo establecimiento de trabajo debe contar con Servicios de Medicina de Trabajo y de Seguridad e Higiene, más la posibilidad de que estos servicios se brinden en forma interna o externa, para cualquier categoría o tamaño de establecimiento.

Por otro lado, define la cantidad de horas-profesional dedicadas a estos servicios por trabajador, según las características del establecimiento y las tareas de los trabajadores, al desarrollar el concepto de *trabajador equivalente*.



Otro rasgo del decreto es que mantiene el registro habilitante para los profesionales que desempeñen tareas en los Servicios de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Asimismo, en esta norma se considera pertinente que determinadas actividades queden exceptuadas de la obligación de asignar profesionales y técnicos en higiene y seguridad. Por lo tanto, quedan libres de esta obligación:

- a) los establecimientos dedicados a la agricultura, caza, silvicultura y pesca, que tengan hasta quince (15) trabajadores permanentes;
- b) las explotaciones agrícolas por temporada;
- c) los establecimientos dedicados exclusivamente a tareas administrativas de hasta doscientos (200) trabajadores;
- d) los establecimientos donde se desarrollen tareas comerciales o de servicios de hasta cien (100) trabajadores, siempre que no se manipulen, almacenen o fraccionen productos tóxicos, inflamables, radioactivos y peligrosos para el trabajador;
- e) los servicios médicos sin internación;
- f) los establecimientos educativos que no tengan talleres;
- g) los talleres de reparación de automotores que empleen hasta cinco (5) trabajadores equivalentes;
- h) los lugares de esparcimiento público que no cuenten con áreas destinadas al mantenimiento, de menos de tres (3) trabajadores.

Se deja constancia de que en estos establecimientos exceptuados, la Aseguradora deberá prestar el asesoramiento necesario a fin de promover el cumplimiento de la legislación vigente por parte del empleador.

La SRT dictó la Resolución N° 905/2015 por medio de la cual se establecen las funciones que deben desarrollar los Servicios de Higiene y Seguridad en el Trabajo y de Medicina del Trabajo en cumplimiento del Decreto N° 1.338/96. Sin embargo, esta norma aún no ha sido reglamentada en cuanto a plazos de implementación.

F) LA RESOLUCIÓN MTEYSS N° 295/2003: ESPECIFICACIONES TÉCNICAS SOBRE ERGONOMÍA Y LEVANTAMIENTO MANUAL DE CARGAS Y SOBRE RADIACIONES

Esta norma es reglamentaria del Decreto N° 911/1996 y fue dictada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, tomando en cuenta que el artículo 2 del Decreto N° 351/79 permitía modificar los valores, condicionamientos y requisitos establecidos en la reglamentación y en los anexos de este último decreto.

La nueva norma regula, de modo particular, las especificaciones técnicas sobre ergonomía y levantamiento manual de cargas, y también sobre radiaciones.

Mediante el siguiente texto, establece las especificaciones técnicas sobre ergonomía: “La Ergonomía es el término aplicado al campo de los estudios y diseños como interfase entre



el hombre y la máquina para prevenir la enfermedad y el daño mejorando la realización del trabajo. Intenta asegurar que los trabajos y tareas se diseñen para ser compatibles con la capacidad de los trabajadores. En los valores límites para las vibraciones mano-brazo (VMB) y del cuerpo entero (VCE) se consideran, en parte, la fuerza y la aceleración. En los valores límites para el estrés por el calor se consideran, en parte, los factores térmicos. La fuerza es también un agente causal importante en los daños provocados en el levantamiento manual de cargas. Otras consideraciones ergonómicas importantes son la duración del trabajo, los trabajos repetitivos, el estrés de contacto, las posturas y las cuestiones psicosociales”.

También define qué se considera trastornos musculoesqueléticos: “Se reconocen los trastornos musculoesqueléticos relacionados con el trabajo como un problema importante de salud laboral que puede gestionarse utilizando un programa de ergonomía para la salud y la seguridad. El término de trastornos musculoesqueléticos se refiere a los trastornos musculares crónicos, a los tendones y alteraciones en los nervios causados por los esfuerzos repetidos, los movimientos rápidos, hacer grandes fuerzas, por estrés de contacto, posturas extremas, la vibración y/o temperaturas bajas. Otros términos utilizados generalmente para designar a los trastornos musculoesqueléticos son los trastornos por trauma acumulativo, enfermedad por movimientos repetidos y daños por esfuerzos repetidos. Algunos de estos trastornos se ajustan a criterios de diagnóstico establecidos como el síndrome del túnel carpiano o la tendinitis. Otros trastornos musculoesqueléticos pueden manifestarse con dolor inespecífico. Algunos trastornos pasajeros son normales como consecuencia del trabajo y son inevitables, pero los trastornos que persisten día tras día o interfieren con las actividades del trabajo o permanecen diariamente, no deben considerarse como consecuencia aceptable del trabajo”. El decreto también establece estrategias de control para estos trastornos.

Por otra parte, la norma define y establece especificaciones técnicas sobre las radiaciones ionizantes: “La radiación ionizante comprende a las partículas radiantes (por ejemplo, partículas alfa y beta emitidas por los materiales radiactivos y neutrones de los reactores y aceleradores nucleares) y a la radiación electromagnética (por ejemplo, los rayos gama emitidos por los materiales radiactivos y rayos-x de los aceleradores de electrones y aparatos de rayos-x) con una energía superior a 12,4 electrón-voltios (eV), correspondiente a longitudes de onda inferiores a aproximadamente 100 nanómetros (nm). El principio fundamental de la protección contra la radiación es evitar todas las exposiciones radiactivas innecesarias”.

El decreto también regula y clasifica láseres. Además de establecer especificaciones técnicas sobre radiaciones no ionizantes, regulando los campos magnéticos estáticos, estableciendo valores tolerables para cada tipo de radiación.

G) LA RESOLUCIÓN SRT N° 953/2010: CRITERIOS DE SEGURIDAD RESPECTO DE LAS TAREAS EJECUTADAS EN ESPACIOS CONFINADOS

Esta resolución regulatoria es dictada por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), ya que a través del Decreto N° 1.057 de fecha 11 de noviembre de 2003 se modificaron los Decretos N° 351/79, N° 911/96 y N° 617/97, lo que facultó a la nueva resolución a otorgar plazos, modificar valores, condicionamientos y requisitos establecidos en la reglamentación y sus anexos, aprobados por los aludidos decretos, mediante resolución fundada, y permitió dictar normas complementarias.



La resolución establece que los requisitos de seguridad, respecto de las tareas ejecutadas en espacios confinados, se considerarán satisfechos en el marco de la Ley N° 24.557, en tanto se cumpla con las exigencias que a tal fin fija la Norma del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) N° 3625 del 12 de agosto de 2003, o aquella que en el futuro la modifique o la sustituya.

H) LA RESOLUCIÓN SRT N° 3.068/2014: REGLAMENTO PARA LA EJECUCIÓN DE TRABAJOS CON TENSIÓN EN INSTALACIONES ELÉCTRICAS CON TENSIÓN MENOR O IGUAL A UN KILOVOLTIO (1KV)

Esta norma regulatoria es dictada por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), y en ella se adopta el “Reglamento para la Ejecución de Trabajos con Tensión en Instalaciones Eléctricas con tensión menor o igual a un kilovoltio (1 kV)” de acuerdo con el documento N° 95.705, edición del 1° de junio de 2013, que fue elaborado por el Comité de Estudios N° 53 de la Asociación Electrotécnica Argentina (AEA) y como Anexo forma parte integrante de la misma.

Tiene como objeto fijar las condiciones de seguridad básicas que deben ser observadas, para aquellos trabajos que se ejecuten sobre partes energizadas de instalaciones eléctricas de baja tensión hasta 1kv.

I) LA RESOLUCIÓN SRT N° 886/2015: PROTOCOLO DE ERGONOMÍA

Esta norma regulatoria es dictada por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), atendiendo a sus atribuciones reglamentarias en la materia, si bien el cumplimiento de este protocolo no exceptúa de acatar lo dispuesto en el Anexo I –Ergonomía– de la Resolución del MTEySS N° 295/03.

Su dictado se funda en que se hace necesario el uso de protocolos estandarizados, para facilitar la prevención de las condiciones y medio ambiente del puesto de trabajo.

El Anexo I de esta Resolución está conformado por la “Planilla N° 1: Identificación de factores de riesgo; la Planilla N° 2: Evaluación inicial de factores de riesgo, integrada por las planillas 2.A, 2.B, 2.C, 2.D, 2.E, 2.F, 2.G, 2.H y 2.I; la Planilla N° 3: Identificación de medidas preventivas generales y específicas necesarias para prevenirlos, y la Planilla N° 4: Seguimiento de medidas correctivas y preventivas”.

El Anexo II contiene el “Diagrama de flujo”, donde se indica la secuencia de gestión necesaria para dar cumplimiento al Protocolo de Ergonomía.

El Anexo III aprueba el “Instructivo”, que contiene la información necesaria para completar cada una de las planillas del Protocolo de Ergonomía.

2.5.5. NORMAS NACIONALES SECTORIALES

A) CONSTRUCCIÓN: DECRETO N° 911/1996 Y NORMAS COMPLEMENTARIAS

Se trata de una norma que fija un régimen diferenciado y especializado en materia de SST para los trabajadores del sector de la construcción.



El fundamento de su dictado y su diferenciación radica en que en la industria de la construcción deben contemplarse situaciones especiales, debido a las modalidades de contratación específicas, la existencia de plantas móviles, la actuación en ámbitos geográficos dispersos, el desarrollo de actividades en lugares privados y del dominio público y la ejecución de obras en terrenos propios o de terceros, entre otros.

Por otra parte, dentro de las particularidades de la industria de la construcción, se destaca la coexistencia dentro de una misma obra, de personal que depende de un patrón o cliente, y de uno o más contratistas o subcontratistas, lo que genera situaciones especiales respecto de la determinación de la responsabilidad en el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en el trabajo.

Por otro lado, la construcción genera riesgos específicos cuya variedad y secuencia exigen un tratamiento diferenciado, y los trabajadores poseen una elevada movilidad y rotación, lo que a la vez determinó la creación de un régimen especial instituido por la Ley N° 22.250.

A partir de la lectura del Decreto, se observa que en los artículos 1, 2 y 3 se regula su ámbito de aplicación sobre:

- trabajadores en dependencia en empresas constructoras, tanto en el área física de obras en construcción como en los sectores, funciones y dependencias conexas, tales como obradores, depósitos, talleres, servicios auxiliares y oficinas técnicas y administrativas;
- se incluye en el concepto de *obra de construcción* a todo trabajo de ingeniería y arquitectura realizado sobre inmuebles, propios o de terceros, públicos o privados, comprendiendo excavaciones, demoliciones, construcciones, remodelaciones, mejoras, refuncionalizaciones, grandes mantenimientos, montajes e instalaciones de equipos y toda otra tarea que se derive de, o se vincule a, la actividad principal de las empresas constructoras;
- En este régimen se encuentran enmarcados:
 - a) el empleador que tenga como actividad la construcción de obras, así como la elaboración de elementos, o que efectúe trabajos exclusivamente para dichas obras en instalaciones y otras dependencias de carácter transitorio establecidas para ese fin, bien sea como contratistas o como subcontratistas;
 - b) el empleador de las industrias o de las actividades complementarias o subsidiarias de la industria de la construcción propiamente dicha, solo en relación con el personal que contrate exclusivamente para ejecutar trabajos en las obras mencionadas en el inciso a);
 - c) el trabajador dependiente de los referidos empleadores que, cualquiera fuere la modalidad o denominación que se aplique a su contratación o la forma de su remuneración, desempeñe sus tareas en forma permanente, temporaria, eventual o a plazo fijo en las obras o en los lugares definidos en los incisos a) y b). También, todo trabajador que se desempeña en talleres, en depósitos o en parques, en operación de vehículos de transporte, en lugares y actividades conexas a la actividad principal de la construcción;

d) todo otro trabajador encuadrado en el régimen de la Ley N° 22.250.

En este Decreto también se regulan:

- las prestaciones de medicina y de higiene y seguridad (Capítulo 2);
- las prestaciones de higiene y seguridad en el trabajo (Capítulo 3);
- la obligación de confeccionar el Legajo Técnico de higiene y seguridad, el cual estará constituido por la documentación generada por la prestación de higiene y seguridad para el control efectivo de los riesgos emergentes en el desarrollo de la obra. Contendrá información suficiente, de acuerdo con las características, volumen y condiciones bajo las cuales se desarrollarán los trabajos, para determinar los riesgos más significativos en cada etapa de los mismos. Deberá estar rubricado por el responsable de higiene y seguridad y será exhibido a la autoridad competente, a su requerimiento (Capítulo 4);
- los servicios de infraestructura de obra (Capítulo 5);
- las normas generales aplicables en obra (Capítulo 6);
- las normas higiénico-ambientales en obra (Capítulo 7);
- las normas de prevención en las distintas etapas de la obra (Capítulo 8);
- las normas de prevención tanto en las instalaciones como en los equipos de obra (Capítulo 9).

RESOLUCIÓN SRT N° 231/1996: CONDICIONES DE SEGURIDAD DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

Esta norma establece las condiciones de seguridad que se deben respetar en las obras en construcción, por etapas.

En su artículo 1 establece las condiciones básicas de higiene y seguridad que se deben cumplir en una obra en construcción desde el comienzo de la misma. Estas serán las siguientes:

- a) instalación de baños y vestuarios adecuados;
- b) provisión de agua potable;
- c) construcción de la infraestructura de campamento (en caso de ser necesario);
- d) disponer de vehículos apropiados para el transporte de personal (siempre que sea necesario);
- e) la entrega de todos los elementos de protección personal según el momento de la obra de que se trate, de acuerdo con los riesgos existentes, con excepción de la ropa de trabajo;

- 
- f) la implementación del Servicio de higiene y seguridad, y la confección del Legajo Técnico;
 - g) la elaboración de un Programa de capacitación de Higiene y Seguridad, y la realización de la instrucción básica inicial en la materia para el personal;
 - h) la ejecución de las medidas preventivas de protección de caída de personas o de derrumbes, tales como colocación de barandas, vallas, señalización, pantallas, subamurado o tablestacado, según corresponda;
 - i) disponer de disyuntores eléctricos o puestas a tierra, según cuál sea el riesgo a cubrir, en los tableros y en la maquinaria instalada. También se determina que los cableados se ejecutarán con cables de doble aislación;
 - j) la instalación de un extinguidor de polvo químico triclase ABC, cuya capacidad sea de diez kilogramos (10 kg);
 - k) la protección de los accionamientos y sistemas de transmisión de las máquinas instaladas.

Adicionalmente, se establece que luego, y a medida que se ejecutan las etapas de obra, se deberá cumplir con lo que establece el Decreto N° 911/1996 y que, en especial, se cumplirán los siguientes plazos:

A los siete (7) días:

- entrega de la ropa de trabajo.

A los quince (15) días:

- completar la Capacitación básica en Higiene y Seguridad destinada al personal;
- instalar carteles de seguridad en las obras;
- destinar un sitio adecuado para su utilización como comedor del personal;
- completar la protección contra incendios;
- adecuar el orden y la limpieza de la obra, destinando sectores de acceso, circulación y ascenso en caso de corresponder, que estén seguros y libres de obstáculos.

En su artículo 2, se fijan las horas de asignación profesional del servicio de higiene y seguridad, en forma semanal, sin hacer diferencia si los trabajadores tienen carácter interno o externo.

En el artículo 3, se establece cómo deberá completarse el Legajo Técnico de obra, mediante:

- a) Memoria descriptiva de la obra;

- b) Programa de prevención de accidentes y enfermedades profesionales, según los riesgos previstos en cada etapa de la obra (el cual se completará con planos o esquemas, si fuera necesario);
- c) Programa de capacitación destinado al personal en materia de higiene y seguridad;
- d) Registro de evaluaciones efectuadas por el servicio de higiene y seguridad, donde se asentarán las visitas y las mediciones de contaminantes;
- e) Organigrama del servicio de higiene y seguridad;
- f) Plano o esquema del obrador y de los servicios auxiliares.

RESOLUCIÓN SRT N° 51/1997: MECANISMO PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE SEGURIDAD PREVENTIVAS, CORRECTIVAS Y DE CONTROL EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN

Esta norma fue dictada por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), en uso de las facultades conferidas por la Ley N° 24.557.

En su artículo 1, se establece el denominado Aviso de inicio de obra, por el cual los empleadores de la construcción deberán comunicar a su Aseguradora de Riesgos del Trabajo, en forma fehaciente, y con al menos cinco (5) días hábiles de anticipación, la fecha de inicio de todo tipo de obra que emprendan.

El artículo 2 establece la obligación de confeccionar el Programa de seguridad, por el cual los empleadores de la construcción, además de la notificación dispuesta por el artículo 1, deberán confeccionar el Programa de seguridad que integra el Legajo Técnico, según lo dispuesto por la Resolución SRT N° 231/96, Anexo I, artículo 3, para cada obra que inicien, el cual se adjuntará al contrato de afiliación, cuando los emprendimientos tengan alguna de las siguientes características:

- a) excavación;
- b) demolición;
- c) construcciones que indistintamente superen los mil metros cuadrados (1000 m²) de superficie cubierta o los cuatro metros (4 m) de altura a partir de la cota cero (0);
- d) tareas sobre o en proximidades de líneas o equipos energizados con media o alta tensión, definidas MT y AT según el Reglamento del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE);
- e) en aquellas obras que, debido a sus características, la Aseguradora del empleador lo considere pertinente.

Por último, el artículo 3 establece que los servicios de higiene y seguridad de los empleadores de la construcción deberán redactar el Programa de seguridad, y que los servicios de prevención de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo serán responsables de controlar si el contenido del Programa de seguridad es adecuado de acuerdo con las características y los riesgos de cada obra, como así también de su cumplimiento.

RESOLUCIÓN SRT N° 319/1999: OBLIGACIÓN DE COMITENTES O CONTRATISTAS PRINCIPALES DE IMPLEMENTAR OBLIGATORIAMENTE UN SERVICIO DE HIGIENE Y SEGURIDAD

Esta norma ha sido dictada por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), en uso de las facultades que le fueran conferidas por la Ley N° 24.557.

El artículo 1 de la resolución establece las acciones de coordinación de higiene y seguridad, en aquellos casos en que desarrollaran actividades simultáneas dos o más contratistas o subcontratistas, y no hubiere contratista principal o hubiera varios contratistas principales. En estos casos, las personas físicas o jurídicas que actúen como comitentes en las actividades de construcción comprendidas en el artículo 2 del Decreto N° 911/96 deberán llevar a cabo las acciones de coordinación de higiene y seguridad, durante todo el tiempo que dure la ejecución de la obra, implementando obligatoriamente un servicio de higiene y seguridad acorde con lo normado en el artículo 15 del Decreto N° 911/96.

En el Anexo I de esta resolución, se fija el listado de acciones primarias de coordinación de higiene y seguridad que deberán realizar el comitente o contratista principal durante la ejecución de las obras en construcción:

1. “Exigir el cumplimiento de las Resoluciones SRT N° 51/97 y N° 35/98, para su propia empresa y para contratistas y/o subcontratistas de la obra en construcción. Documentar estas actividades en el Legajo Técnico.
2. Exigir a los contratistas y/o subcontratistas de la obra el cumplimiento de la Resolución SRT N° 231/96. Documentar estas actividades en el Legajo Técnico.
3. Coordinar la coherencia y adecuación de los Programas de Seguridad de los distintos contratistas y/o subcontratistas, incluyendo el accionar de los Servicios de Higiene y Seguridad de los mismos. Documentar estas actividades en el Legajo Técnico.
4. Auditar y exigir a los contratistas y/o subcontratistas de la obra el cumplimiento de lo establecido en los Programas de Seguridad y en el Decreto PEN N° 911/96. Documentar esta actividad en el Legajo Técnico.
5. Coordinar las acciones de prevención en caso de trabajo simultáneo de varios contratistas y/o subcontratistas. Documentar estas actividades en el Legajo Técnico.
6. Adjuntar al Legajo Técnico, las copias de las Constancias de Visitas de las ART de los contratistas y/o subcontratistas –siguiendo el lineamiento de la Resolución SRT N° 35/98– y adoptar las acciones correctivas, en caso de que las mismas evidencien desvíos respecto al cumplimiento de los Programas de Seguridad o la legislación vigente de Higiene y Seguridad.
7. Verificación del cumplimiento de implementación de los Servicios de Medicina y de Higiene y Seguridad del Trabajo de los contratistas y subcontratistas y de todas las obligaciones de ambos servicios”.

Por otra parte, en el Anexo II, se establece el listado de contenidos mínimos de los programas de seguridad para obras repetitivas y de corta duración, junto con los



mecanismos de presentación y validez de los programas, los cuales deben contener los siguientes datos:

- a) identificación del Programa de seguridad como de obra repetitiva y de corta duración;
- b) identificación de la empresa;
- c) descripción de las tareas;
- d) procedimientos de trabajo;
- e) riesgos potenciales;
- f) organización de la seguridad (cursos, recomendaciones, entrega de EPP, etc.), e indicación concreta de los sitios que se destinen al uso de talleres fijos y/o campamentos;
- g) descripción del procedimiento administrativo por el cual se le asignan las tareas a las diferentes cuadrillas o grupos de trabajo, además del momento de inicio y de finalización previstos;
- h) firma del responsable técnico y del servicio de higiene y seguridad de la empresa;
- i) indicación sobre una forma efectiva de comunicación con el responsable del servicio de higiene y seguridad o responsable técnico de la empresa, para que la ART pueda obtener información sobre los lugares de trabajo y sus fechas de inicio y duración.

Por último, se establece que el aviso de obra se hará conforme con lo estipulado en el artículo 1 de la Resolución SRT N° 51/97, pudiendo una empresa de construcción dar aviso de varias obras simultáneas, en tanto la ART correspondiente recibirá y aprobará los programas de seguridad de acuerdo con lo establecido en la Resolución SRT N° 51/97. Solo existe la salvedad de que dicha aprobación tendrá una validez de seis (6) meses, para el caso de los trabajos repetitivos y de corta duración, pudiendo extender la vigencia de la validez por un nuevo período de la misma duración, previa solicitud y actualización del empleador.

**RESOLUCIÓN N° 1830/2005: SUSTITUYE EL ARTÍCULO 16
DEL DECRETO N° 911/ 96 EN RELACIÓN CON LOS GRADUADOS
UNIVERSITARIOS HABILITADOS PARA DIRIGIR LAS PRESTACIONES
DE HIGIENE Y SEGURIDAD EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN**

Esta resolución establece que las prestaciones de higiene y seguridad deberán desarrollarse bajo la dirección de graduados universitarios que posean alguno de los siguientes títulos:

- a) ingenieros laborales;
- b) licenciados en Higiene y Seguridad en el Trabajo;
- c) ingenieros, químicos y arquitectos con cursos de posgrado en Higiene y Seguridad en el Trabajo de no menos de cuatrocientas (400) horas de duración, autorizados por los organismos oficiales con competencia y desarrollados en universidades estatales o privadas;

- d) graduados universitarios que a la fecha del dictado de la presente reglamentación posean incumbencias profesionales habilitantes para el ejercicio de dicha función;
- e) técnicos en Higiene y Seguridad reconocidos por la Resolución MTSS N° 313 del 11 de mayo de 1983.

RESOLUCIÓN SRT N° 550/2011: ESTABLECE UN MECANISMO DE INTERVENCIÓN MÁS EFICIENTE PARA LAS ETAPAS DE DEMOLICIÓN DE EDIFICACIONES EXISTENTES, EXCAVACIÓN PARA SUBSUELOS Y EJECUCIÓN DE SUBMURACIONES, CON EL FIN DE MEJORAR LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD PREVENTIVAS, CORRECTIVAS Y DE CONTROL EN LAS OBRAS EN CONSTRUCCIÓN

La resolución establece que, cuando se ejecuten trabajos de demolición, se tendrá que incorporar la documentación pertinente en el Legajo Técnico de la obra, prescripto en el artículo 3 del Anexo I de la Resolución SRT N° 231/1996.

Por otra parte, se aprueba el listado de acciones primarias para trabajos de demolición que deberá llevar a cabo la empresa constructora y el servicio de higiene y seguridad en el trabajo, establecido en el Punto 2) del Anexo I de esta resolución.

También se establece que cuando se ejecuten trabajos de excavación para ejecución de subsuelos, como así también tareas de submuración, la documentación necesaria que deberá incorporarse en el Legajo Técnico de la obra, prescripto en el artículo 3 del Anexo I de la Resolución SRT N° 231/96, será la dispuesta en el Punto 1) de su Anexo II.

Adicionalmente, se prueba el listado de acciones primarias para trabajos de excavación para ejecución de subsuelos, como así también para tareas de submuración que deberá llevar a cabo la empresa constructora y el servicio de higiene y seguridad en el trabajo, según lo establecido en el Punto 2) del Anexo I.

El empleador de la construcción deberá mantener en la obra toda la documentación requerida en el Legajo Técnico, perfectamente resguardada, preservada y debidamente organizada, para que los organismos de control puedan verificar, en todo momento, que se cumpla con las medidas preventivas señaladas en el Programa de seguridad.

RESOLUCIÓN SRT N° 503/2014: REGULA TRABAJOS DE MOVIMIENTO DE SUELOS, EXCAVACIONES MANUALES O MECÁNICAS A CIELO ABIERTO SUPERIORES A UN METRO VEINTE (1,20 M) DE PROFUNDIDAD, PARA LA EJECUCIÓN DE ZANJAS Y POZOS Y TODO OTRO TIPO DE EXCAVACIÓN

En esta resolución se establece que cuando se ejecuten trabajos de movimiento de suelos, excavaciones manuales o mecánicas a cielo abierto superiores a un metro veinte (1,20 m) de profundidad, para la ejecución de zanjas y pozos y todo otro tipo de excavación no incluida en la Resolución SRT N° 550 del 26 de abril de 2011, el empleador deberá adoptar las medidas de prevención que se detallan en su Anexo.

Por otro lado, se establece que todas las excavaciones menores de uno con veinte metros (1,20 m) de profundidad respetarán las medidas de seguridad estipuladas en el Decreto N° 911 del 5 de agosto de 1996, en sus distintos capítulos.

B) ACTIVIDAD AGRARIA. DECRETO N° 617/1997: REGLAMENTO DE HIGIENE Y SEGURIDAD PARA LA ACTIVIDAD AGRARIA

Esta regulación específica encuentra fundamento en las especiales características que debe tener la normativa de higiene y seguridad en el trabajo agrario, debido a sus peculiaridades, a los lugares en que se desarrolla, a la idiosincrasia de sus actores y a la inocultable realidad del sector en la materia, precisamente, de higiene y seguridad.

Por ello, establece la obligatoriedad para los empleadores de la actividad agraria de contar con servicios de higiene y seguridad en el trabajo y de medicina del trabajo (cuando tengan más de quince (15) trabajadores, según el Decreto N° 1.338/96).

La normativa contiene las siguientes regulaciones: Título I: Consideraciones generales; Título II: Servicios de infraestructura; Título III: Maquinarias, herramientas, motores y mecanismos de transmisión; Título IV: Contaminantes; Título V: Riesgos eléctricos; Título VI: Manejo de materiales; Título VII: Protección contra incendios; Título VIII: Vehículos; Título IX: Explotación forestal; Título X: Animales; Título XI: Capacitación y protección a los trabajadores.

La Resolución SRT N° 79/97, por otra parte, aprueba el contenido del formulario de autoevaluación para los empleadores de la actividad agraria, el relevamiento del parque de maquinarias y tractores, y el plazo para el cumplimiento de las acciones incluidas en el formulario de “Medidas Mínimas en Materia de Higiene y Seguridad en el Trabajo”.

C) ACTIVIDAD MINERA. DECRETO N° 249/2007: REGLAMENTO DE HIGIENE Y SEGURIDAD PARA LA ACTIVIDAD MINERA

Esta norma reglamentaria específica y excluyente encuentra su fundamento en que la actividad minera presenta características intrínsecas, tanto de los riesgos inherentes a las tareas, como de los lugares en que se desarrolla, lo que hace necesario contar con una norma de higiene y seguridad que contemple esas peculiaridades.

Este reglamento es aplicable en todo el territorio de Argentina a toda actividad minera descripta en los artículos 2 al 5 del Código de Minería (Ley N° 1919 y modificatorias),⁴⁹ si bien se excluyen de su ámbito las refinerías de petróleo; la fabricación de objetos de barro, loza y porcelana; la fabricación de vidrio y productos de vidrio; la fabricación

■ ⁴⁹. Clasificación y división de las minas

“Art. 2. Con relación a los derechos que este Código reconoce y acuerda, las minas se dividen en tres categorías.

1. Minas de las que el suelo es un accesorio, que pertenecen exclusivamente al Estado, y que solo pueden explotarse en virtud de concesión legal otorgada por autoridad competente.
2. Minas que, por razón de su importancia, se conceden preferentemente al dueño del suelo; y minas que, por las condiciones de su yacimiento, se destinan al aprovechamiento común.
3. Minas que pertenecen únicamente al propietario, y que nadie puede explotar sin su consentimiento, salvo por motivos de utilidad pública.

Art. 3. Corresponden a la primera categoría:

- a) las sustancias metalíferas siguientes: oro, plata, platino, mercurio, cobre, hierro, plomo, estaño, zinc, níquel, cobalto, bismuto, manganeso, antimonio, wolfram, aluminio, berilio, vanadio, cadmio, tantalio, molibdeno, litio y potasio;
- b) los combustibles: hulla, lignito, antracita e hidrocarburos sólidos;
- c) el arsénico, cuarzo, feldespato, mica, fluorita, fosfatos calizos, azufre, boratos y wollastonita;
- d) las piedras preciosas;
- e) los vapores endógenos.

Art. 4. Corresponden a la segunda categoría:

- a) las arenas metalíferas y piedras preciosas que se encuentran en el lecho de los ríos, aguas corrientes y los placeres;
- b) los desmontes, relaves y escoriales de explotaciones anteriores, mientras las minas permanecen sin amparo y los relaves y escoriales de los establecimientos de beneficio abandonados o abiertos, en tanto no los recobre su dueño;
- c) los salitres, salinas y turberas;
- d) los metales no comprendidos en la primera categoría;
- e) las tierras piritosas y aluminosas, abrasivos, ocre, resinas, esteatitas, baritina, caparrosas, grafito, caolín, sales alcalinas o alcalino terrosas, amianto, bentonita, zeolitas o minerales permutantes o permutíticos.

Art. 5. Componen la tercera categoría las producciones minerales de naturaleza pétreo o terrosa y, en general, todas las que sirven para materiales de construcción y ornamento, cuyo conjunto forma las canteras”.

de productos de arcilla para la construcción; la fabricación de cemento, cal y yeso; la fabricación de otros productos minerales no metálicos; las industrias básicas de hierro y acero y las industrias básicas de metales no ferrosos cuya actividad principal sea industrial manufacturera. Asimismo, se aclara que aquellas empresas cuyo código de actividad principal esté dentro del CIIU 300000 “Industrias manufactureras”, seguirán cumpliendo las normas del Decreto N° 351/79 y sus modificatorios.

Entre sus regulaciones debe destacarse que fija los deberes del empleador, prevé la existencia de servicios de seguridad e higiene y medicina de trabajo, pero fundamentalmente que establece la existencia de Comités de seguridad e higiene.

DJ RELEVAMIENTO DE RIESGOS. LAS RESOLUCIONES SRT N° 463/09, N° 529/09, N° 741/10 Y N° 905/15

Respecto específicamente de la gestión y el relevamiento de riesgos laborales, deben destacarse las Resoluciones N° 463/09,⁵⁰ N° 529/09,⁵¹ N° 741/10⁵² y N° 905/15,⁵³ todas de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Estas resoluciones, tomando como base la función de asesoramiento que en materia preventiva se les otorga a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, establecen una serie de obligaciones que son de capital importancia en materia de gestión y relevamiento de riesgos laborales.

En este sentido, teniendo en consideración que la afiliación a una Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART), con excepción de los casos de autoseguro, resulta obligatoria, las citadas resoluciones establecieron la obligatoriedad para todo empleador de presentar el Relevamiento general de riesgos laborales (RGRL), en el momento de afiliarse a una ART.

En efecto, el Anexo VI de la Resolución SRT N° 741/10 establece expresamente que al momento de la suscripción de un nuevo contrato de afiliación entre las partes, el empleador deberá completar el RGRL, el cual forma parte de la solicitud de afiliación.

La obligación rige para todo tipo de nuevo contrato, sea cual fuere su motivación, incluso en los casos de renovación automática, en tanto se establece la obligación de que las ART notifiquen al empleador con al menos cuarenta y cinco días de anticipación a la fecha de renovación que debe presentar el RGRL.

El RGRL no tiene otro objetivo más que el conocer el estado de cumplimiento de la normativa en materia de SST y debe ser presentado anualmente por todo empleador ante la ART a la que se encuentre afiliado, la cual posteriormente tiene que remitir la información obtenida a la SRT.

Como parte de esta lógica, la normativa incluso prevé visitas a cargo de la ART, con el fin de verificar el grado de cumplimiento de la normativa en materia de SST.

El RGRL se encuentra reglamentado por el Anexo I de la Resolución N° 463/09 y puede ser consultado en el sitio de Internet de la SRT.⁵⁴

■ 50. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=153431>

■ 51. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/153837/norma.htm>

■ 52. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167725/norma.htm>

■ 53. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/246509/norma.htm>

■ 54. Disponible en: www.srt.gob.ar/pdf/RelevamientoRiesgos.pdf



Más allá de todo lo afirmado hasta aquí respecto de la temática de seguridad e higiene, debe destacarse que la SRT dictó la más importante Resolución regulatoria sobre la problemática, al emitir, en 2015, la Resolución N° 905.

En esta resolución se establecen con claridad y precisión las funciones que deberán desarrollar y cumplir los servicios de higiene y seguridad en el trabajo y de medicina del trabajo, para cumplir con las disposiciones establecidas en el Decreto N° 1.338 del 25 de noviembre de 1996. Todo ello en los plazos que determine oportunamente la SRT considerando el riesgo propio de la actividad, el tamaño de la empresa y la inclusión en los planes de focalización de la SRT. Dentro de las funciones que deberán desarrollar los servicios citados, la norma taxativamente establece:

1. Asesorar al empleador para que este defina la política del establecimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo, la que tendrá por objeto fundamental prevenir todo daño a la salud psicofísica de los trabajadores debido a las condiciones de su trabajo, en armonía con las políticas establecidas para el sector en materia de calidad y ambiente de trabajo.
2. Relevar y confeccionar, por establecimiento, el Mapa de riesgos, un dispositivo que contendrá:
 - 2.1. la nómina del personal expuesto a agentes de riesgo de enfermedades profesionales o lo que oportunamente establezca la SRT;
 - 2.2. el relevamiento general de riesgos laborales;
 - 2.3. el análisis y evaluación de riesgos por puesto de trabajo con las medidas preventivas.

El Mapa de riesgos deberá estar firmado por los responsables de ambos servicios.

3. Contemplar dentro del Mapa de riesgos, la evaluación de los riesgos de accidentes y de agentes causantes de enfermedades profesionales en los puestos de trabajo y, en función de ello, proponer tanto las medidas correctivas y preventivas a realizarse, como los elementos de protección personal necesarios, de acuerdo con la legislación vigente.

El Mapa de riesgos considerará los diferentes riesgos y/o procedimientos nocivos para la salud psicofísica del trabajador.

4. Corroborar el cumplimiento efectivo de la normativa en seguridad y salud en el trabajo, proponiendo las medidas preventivas adecuadas, identificando y evaluando los riesgos que puedan afectar la salud en el lugar de trabajo.
5. Registrar el seguimiento de los avances, retrocesos y/o adecuaciones comprometidas por el empleador en el Plan de regularización de incumplimientos a partir del Relevamiento general de riesgos laborales y demás instrumentos del Mapa de riesgos; las acciones acordadas con la Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) o Empleadores Autoasegurados (EA), en los distintos planes de focalización o programas que establezca oportunamente la SRT; el grado de cumplimiento de las adecuaciones correspondientes a las denuncias realizadas por la ART, como así también registrar otras acciones llevadas a cabo en sus respectivos servicios.

6. Verificar y registrar las acciones que lleva a cabo la ART o el EA por establecimiento, es decir: exámenes médicos periódicos y prestaciones médicas que se efectúen a los trabajadores, visitas de acuerdo con los programas o planes de focalización, visitas y otras tareas programadas por la ART o el EA, según su programación anual en materia de prevención.
7. Visitar y relevar los puestos de trabajo, observando especialmente los riesgos propios de la actividad, el tamaño de la empresa y la inclusión en planes de focalización de la SRT, para lo cual se deberá tener acceso a todas las áreas del establecimiento.
8. Identificar los riesgos presentes en las instalaciones edilicias y de servicios tales como sanitarios, de agua, gas, luz, calefacción, aire acondicionado y otros. Asimismo, cuando sean proporcionados por el empleador, se deberán supervisar las condiciones de vestuarios, sanitarios, cocina, comedores y alojamientos.
9. Identificar y analizar los factores del ambiente de trabajo que puedan afectar la salud de los trabajadores.
10. Conocer los procesos productivos, las materias primas, los insumos y productos y, en función de ello, elaborar los procedimientos de trabajo seguro para cada una de las tareas.
11. Controlar y verificar que la alimentación provista por el empleador contemple una dieta equilibrada, acorde con la actividad y el ambiente en el que se desarrollan las tareas.
12. Evaluar los resultados de los análisis de agua para uso humano.
13. Elaborar estadísticas de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, ausentismo, entre otras, relacionadas con las tareas, evaluándolas por medio de índices de frecuencia, gravedad, incidencia, riesgos, y todos aquellos que se consideren necesarios a su criterio o que indique la SRT oportunamente.
14. Analizar y evaluar las alternativas de readaptación del puesto de trabajo o cambio de tarea, para aquellos trabajadores con problemas de salud de naturaleza inculpable; y analizar y evaluar las alternativas de readaptación del puesto de trabajo o cambio de tarea, a fin de participar en la confección del informe previsto en el inciso e) del artículo 7 de la Resolución SRT N° 216/03, en el caso de aquellos trabajadores con problemas de salud de naturaleza profesional.
15. Elaborar y ejecutar el Programa anual de capacitación por establecimiento en higiene y seguridad y medicina del trabajo, el que deberá ser suscripto por los niveles jerárquicos del establecimiento.
 - 15.1. El Programa deberá considerar mínimamente los siguientes contenidos:
 - 15.1.1. identificación de los peligros y la estimación de riesgos de las tareas desarrolladas por puesto de trabajo y su impacto en la salud;
 - 15.1.2. prevención de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, de acuerdo con las características y riesgos propios, generales y específicos de las tareas que se desempeñan por puesto de trabajo, incluyendo los accidentes *in itinere*;
 - 15.1.3. procedimientos de trabajo seguro para cada una de las tareas incluyendo la

correcta utilización de los elementos de protección necesarios para llevarla a cabo;
15.1.4. conceptos de ergonomía.

15.2. La capacitación otorgada deberá contemplar:

15.2.1. la emisión y entrega de certificados, que acrediten la asistencia de los trabajadores;

15.2.2. la metodología más adecuada para evaluar a los participantes del curso y para verificar la efectividad de la capacitación;

15.2.3. documentar las capacitaciones, indicando los temas, contenidos, duración, fechas, firma y aclaración de los responsables de los servicios, de los instructores a cargo de la capacitación y del personal capacitado, aclarando en todos los casos DNI y puesto de trabajo;

15.2.4. la entrega de material en formato digital o papel, que incluya los contenidos de la capacitación.

16. La realización de informes periódicos con el objeto de asesorar a las autoridades del establecimiento y a los trabajadores sobre el estado y/o la evolución de los factores de riesgo y circunstancias que puedan afectar la salud de los trabajadores.

17. Promover la conformación del Comité mixto de higiene y seguridad en el trabajo de carácter paritario y la implementación de un Sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo.

18. Asesorar e intervenir ante los requerimientos provenientes del Comité mixto de higiene y seguridad en el trabajo y/o del Sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo.

19. La confección de programas de promoción de la salud, calidad de vida laboral y educación en hábitos saludables, destinados al personal del establecimiento.

20. La definición de los requerimientos de higiene, seguridad y capacitación que debe tener el personal eventual, tercerizado o contratado para prevenir accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

En consecuencia, esta norma, si bien aún no es plenamente exigible ya que la SRT no ha definido sus plazos de ejecución, marca un antes y un después en la definición de las acciones que deberán realizar los servicios de seguridad e higiene acerca de la gestión de riesgos.

EJ RIESGO QUÍMICO. LAS RESOLUCIONES SRT N° 415/02, N° 743/03 Y N° 497/03

RESOLUCIÓN SRT N° 415/02

La Resolución SRT N° 415/02⁵⁵ creó y puso en funcionamiento el denominado Registro de sustancias y agentes cancerígenos en el ámbito de la SRT.

Mediante esta norma se obliga a los empleadores que produzcan, importen, utilicen, obtengan en procesos intermedios, vendan y/o cedan a título gratuito las sustancias o

⁵⁵ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79053/texact.htm>



agentes que se enumeran en su Anexo I, a inscribirse por intermedio de su ART (salvo que se trate de empleadores autoasegurados, quienes deberán realizar la inscripción directa) en el Registro de sustancias y agentes cancerígenos, cuyo formulario se agrega en el Anexo II del documento. La inscripción en este registro es anual y debe efectuarse antes del 15 de abril de cada año, revistiendo los formularios presentados por los empleadores el carácter de declaración jurada.

Es importante destacar que los empleadores comprendidos dentro de esta resolución deben conservar las historias clínicas de los trabajadores potencialmente expuestos, por un período de cuarenta años luego del cese de sus actividades.

Por último, las ART están obligadas a brindar asesoramiento y ofrecer asistencia técnica a todos los empleadores afiliados que resulten comprendidos por la Resolución N° 415/02.

RESOLUCIÓN SRT N° 743/03

Con la finalidad de determinar y actualizar periódicamente aquellas sustancias químicas que puedan implicar un riesgo de accidente mayor durante cualquier etapa del proceso productivo, ya sea transporte, manipulación, almacenamiento, disposición, entre otras, la SRT dictó la Resolución N° 743/03,⁵⁶ por medio de la cual se dispuso el funcionamiento del Registro nacional para la prevención de accidentes industriales mayores.

Mediante esta resolución se obliga a los empleadores que produzcan, importen, utilicen, obtengan en procesos intermedios, vendan y/o cedan a título gratuito las sustancias químicas enunciadas en su Anexo I, en cantidad mayor o igual a las consignadas en el mismo, a inscribirse por intermedio de su ART (con excepción de los empleadores autoasegurados, en cuyo caso la inscripción es directa en el citado registro mediante el formulario de inscripción que se consigna en el Anexo II de la resolución). La inscripción en este registro es anual y debe efectuarse antes del 15 de abril de cada año, revistiendo los formularios presentados por los empleadores el carácter de declaración jurada.

RESOLUCIÓN SRT N° 497/03

La Resolución SRT N° 497/03⁵⁷ puso en funcionamiento el Registro de difenilopoliclorados en el ámbito de la SRT.

Mediante esta norma se obliga a los empleadores que produzcan, importen, utilicen, obtengan en procesos intermedios, vendan y/o cedan a título gratuito difenilopoliclorados, a inscribirse por intermedio de su ART (salvo que se trate de empleadores autoasegurados, en cuyo caso la inscripción es directa ante la SRT) en el Registro de difenilopoliclorados. La inscripción en este registro es anual y debe efectuarse antes del 15 de abril de cada año, revistiendo los formularios presentados por los empleadores el carácter de declaración jurada.

Es importante destacar que tanto la Resolución N° 415/02 como la N° 497/03 fueron dictadas con el propósito de dar cumplimiento al Convenio núm. 139 sobre prevención y control de los riesgos profesionales causados por las sustancias o agentes cancerígenos de la OIT (1974), que fuera ratificado por Argentina en 1977 a través de la Ley N° 21.663.

⁵⁶. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90519/norma.htm>

⁵⁷. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/89125/texact.htm>

2.6. SISTEMA NORMATIVO EN MATERIA DE SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Específicamente en la provincia de Santa Fe, se destacan las siguientes normas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

A) INSPECTORES Y PROGRAMA ANUAL DE PREVENCIÓN

- Resolución MTySS N° 1/2008: Código de ética para Inspectores.
- Resolución MTySS N° 607/2011: Programa Anual de Prevención (PAP).

B) COMITÉS MIXTOS DE SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

- Ley provincial N° 12.913 y su Decreto reglamentario N° 396/09: Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo.
- Disposición 1/2010: Lineamiento para Reglamento Interno de Comité Mixto.
- Resolución MTySS N° 92/2011: Inscripción, modificación y disolución de los Comités mixtos.
- Resolución MTySS N° 253/2011: Publicidad de los actos del Comité mixto.

C) TRABAJO DECENTE EN EL AGRO

- Resolución MTySS N° 75/2011: Trabajo decente en campamentos rurales.
- Resolución MTySS N° 608/2011: Trabajo decente en campamentos temporarios rurales del proceso de producción de semillas.

D) TRABAJO DECENTE EN EL TRANSPORTE DE CARGA

- Resolución MTySS N° 319/2011: Reglamento de condiciones básicas de higiene y seguridad en las playas de estacionamiento de camiones en empresas cerealeras.
- Resolución MTySS N° 264/16: Condiciones Básicas de Higiene y Seguridad en Playas de Camiones de Acopios.

E) TRABAJO DECENTE EN CALL CENTERS

- Resolución MTySS N° 318/2011: Código buenas prácticas *call centers*.

F) TRABAJO DECENTE EN OBRAS EN CONSTRUCCIÓN

- Decreto Provincial N° 1732: Requisitos formales para los carteles de obra de la provincia de Santa Fe.
- Resolución MTySS N° 628/2011: Difusión del Programa de Seguridad para obras en construcción.

G) RESOLUCIONES CONJUNTAS DEL COMITÉ INTERMINISTERIAL DE SALUD AMBIENTAL DE SANTA FE

- Resolución MTySS N° 114/2011: Prohibición de la utilización de banquinas con fines agrícolas.
- Resolución MTySS N° 115/2011: Prohibición de tratamiento con agroquímicos de camiones y vagones con granos, cereales, oleaginosas y subproductos. Declaración jurada.
- Resolución MTySS N° 116/2011: Ubicación de locales destinados a depósitos de fitosanitarios.

La normativa listada puede ser consultada en el sitio oficial de Internet de la provincia de Santa Fe.⁵⁸

El conjunto de la normativa vigente en Santa Fe en materia de seguridad y salud en el trabajo convierte a esta provincia no solo en promotora de vinculaciones laborales más modernas, sino en una verdadera pionera en la defensa de la vida y la salud de los trabajadores.

Es importante destacar que la ley que estableció la creación de los Comités de salud y seguridad en el trabajo, promovida desde el Ministerio de Trabajo de Santa Fe, se pudo desarrollar en un marco de diálogo entre los empleadores y los trabajadores, en procura del mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Con ello, la provincia logró dejar atrás la injustificable demora existente en Argentina respecto de estos temas, en tanto, en el resto de los países de América Latina, este tipo de instancias bipartitas de diálogo social ya se encuentran consagradas por leyes nacionales.

2.7. SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA

2.7.1. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO. CONCEPTO Y FUNCIONES

Histórica y tradicionalmente se concibió a la inspección del trabajo como un elemento de mera constatación y control respecto del cumplimiento de la normativa y, en todo caso, se hizo hincapié en la aplicación de las sanciones que la legislación consagra para el supuesto caso de que el funcionario interviniente observara la existencia de infracciones o incumplimientos por parte del empleador.

Esta concepción implicaba adoptar una postura neta y meramente represiva para la inspección del trabajo.

Las características de esta concepción represiva son:

- (i) la utilización de la expresión “policía del trabajo” para designar a una función de la administración del trabajo;
- (ii) una posición netamente reduccionista, limitada pura y exclusivamente al contralor respecto del cumplimiento o incumplimiento de la normativa laboral;
- (iii) un fin sancionatorio, ya que ante la comprobación de un incumplimiento, corresponde irremediabilmente el inicio de un procedimiento sumarial, como paso previo a la aplicación de una sanción contemplada en la legislación.

⁵⁸. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/143070/703370/file/Normativas%20de%20promoci%C3%B3n%20de%20la%20salud%20y%20seguridad%20laboral%20en%20la%20provincia%20de%20santa%20fe.pdf>



Contrariamente a esta concepción más bien clásica o histórica, en la actualidad se observa un manifiesto cambio de paradigma hacia una concepción de la inspección como función estatal, donde, en todo caso, la represión y sanción se complementan con información, asesoría, capacitación y formación. Esto implica que actualmente tanto una parte de control como una parte de prevención constituyen los dos ejes prioritarios de la inspección y son las dos caras de una misma moneda.

Esta modificación actual se encuentra en sintonía con las funciones de la inspección del trabajo que proponen los Convenios núm. 81 (en su artículo 3) y núm. 129 (artículo 6) de la OIT.

En ese sentido, ambos Convenios consagran como funciones del sistema de inspección los siguientes principios:

- a) velar por el cumplimiento de las normas legales referentes a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de sus tareas;
- b) proveer y facilitar información técnica y asesoramiento a los empleadores y trabajadores;
- c) comunicar a la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

Asimismo, se deja expresamente establecido que cualquier otra función que se les encomiende a los inspectores nunca deberá entorpecer el adecuado cumplimiento de sus funciones principales ni deberá menoscabar su autoridad o la imparcialidad que estos deben poseer en las relaciones que entablen con los trabajadores y los empleadores.

En el nuevo paradigma, se concibe a la inspección del trabajo como un instrumento de promoción y garantía del cumplimiento de la legislación laboral, tanto a través de la sanción como de otro tipo de medidas, pero con una clara visión y finalidad preventiva.

Para ello, se observa una ampliación de las facultades discrecionales de la administración y de sus funcionarios cuando se detecten incumplimientos. Esto implica que, incluso en caso de constatación de una infracción, existe la posibilidad de intimar a la corrección de la irregularidad o a la adecuación a la legislación vigente en un plazo determinado, para luego proceder al archivo de las actuaciones sin instrucción de sumario si la respuesta del empleador a la intimación es positiva. Los funcionarios intervinientes son los encargados de determinar en el caso concreto qué medio será el más adecuado a la hora de garantizar el cumplimiento y adecuación a la ley. Esta facultad discrecional también ha sido reconocida en los artículos 17 y 22 de los Convenios núm. 81 y núm. 129 de la OIT, respectivamente.

A partir de este nuevo paradigma, se deja de utilizar la expresión “policía del trabajo” y se empieza a hablar de “promoción del cumplimiento de las normas”.

El hecho de que se haya evolucionado hacia un sistema de inspección que se apoya en la prevención no implica que las sanciones dejen de tener utilidad, por el contrario, estas continúan siendo un elemento de fundamental importancia a la hora de garantizar el cumplimiento de la norma. Esto es así ya que una obligación cuyo incumplimiento no tenga prevista determinada sanción no conformaría una verdadera obligación.



Lo que el nuevo enfoque predica es precisamente que la sanción no se muestra como la primera y única alternativa frente al incumplimiento, sino que es posible otorgar al infractor la posibilidad de adecuarse y corregir sus desaciertos, persiguiendo básicamente el cumplimiento de la ley y la prevención. Sin perjuicio de ello, ante la reticencia a cumplir, la reiteración de incumplimientos o en el caso de que se registren incumplimientos graves o muy graves, corresponde la aplicación de la sanción respectiva.

En palabras de Giuseppe Casale, “la inspección del trabajo es una función pública de la administración del trabajo que vela por el cumplimiento de la legislación laboral en el centro de trabajo. Su papel principal es convencer a los interlocutores sociales de la necesidad de cumplir con la ley en el centro de trabajo y de su interés mutuo de que así sea, a través de medidas preventivas, educativas y, donde resulte necesario, coercitivas”.⁵⁹

2.7.2. MARCO DE COMPETENCIAS

Argentina está conformada por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, todas estas jurisdicciones son autónomas pero conviven bajo un sistema federal. En cada una de ellas existe una instancia administrativa que se ocupa de ejercer las funciones que corresponden a los servicios de inspección del trabajo.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) y los estados provinciales realizan tareas de inspección del trabajo, bajo los principios de corresponsabilidad, cooperación y coordinación, para garantizar un funcionamiento eficaz y homogéneo sobre todo el territorio nacional.

En sus respectivos ámbitos institucionales, las provincias poseen estructuras administrativas que tienen a cargo las actividades inspectivas, que son competentes para fiscalizar: las condiciones generales del trabajo, el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo y que se acaten las normas de los convenios colectivos de trabajo.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es la autoridad central del Sistema de inspección del trabajo y posee las competencias que a continuación se detallan.

1. **Competencia federal:** para inspeccionar aquellas actividades que por la ubicación territorial corresponden a espacios reservados a la esfera federal (como puertos y aeropuertos), o bien que por el tipo de actividad que desarrollan son de índole interjurisdiccional, por ejemplo, el transporte interprovincial de cargas y pasajeros, el transporte marítimo, fluvial y lacustre.

El Pacto Federal de Trabajo, ratificado por la Ley N° 25.212 y los distintos convenios que en su marco se han celebrado con los gobiernos provinciales asignan la división de competencias, como así también las facultades en materia de inspección y aplicación de sanciones.

2. **Competencia en materia de recursos de la seguridad social:** se trata de una competencia plenamente federal que comprende la comprobación y el juzgamiento

⁵⁹. OIT. 2011b. Programas sobre administración e inspección del trabajo: lo que es y lo que hace. Guía para los trabajadores. Disponible en: http://www.ilo.org/labadmin/info/inst/WCMS_152884/lang--es/index.htm



de determinadas infracciones a las normas de la seguridad social, establecidas en la Ley N° 25.877, artículo 36: "... el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social procederá, sin perjuicio de las facultades concurrentes de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), a verificar y fiscalizar en todo el territorio nacional, el cumplimiento por parte de los empleadores de la obligación de declarar e ingresar los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial, que integran el Sistema Único de la Seguridad Social, a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, conforme a las normas reglamentarias vigentes en la materia".

3. **Competencia federal en materia de riesgos del trabajo:** se refiere al contralor de las condiciones de seguridad en el trabajo ejercido en establecimientos ubicados en jurisdicción federal, donde resulta competente la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT).

Las provincias tienen entonces competencia cuasiplena para fiscalizar las condiciones generales del trabajo y el cumplimiento de la normativa vigente en el ámbito territorial de su jurisdicción, solo con la exclusión de algunas excepciones que, por razones de la materia o el territorio, se acaban de describir.

En efecto, la fiscalización de las condiciones de trabajo en materia de salud y seguridad en el trabajo, que deben respetar los empleadores que encabezan establecimientos de trabajo en territorio provincial, constituyen una competencia exclusiva y excluyente de la autoridad provincial.

Como consecuencia de la anterior división de competencias, la Ley N° 25.877 de 2014 –del mismo modo que su precedente, la Ley N° 25.250– establece un Sistema Integral de Inspección del Trabajo y la Seguridad Social (SIDITYSS), que está destinado al control y la fiscalización del cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social en todo el territorio nacional (según el artículo 28, primer párrafo).

La Ley N° 25.877 cuya descripción se realiza a continuación formula una invitación expresa a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para adherir a su régimen, al tiempo que organiza sus respectivos servicios de inspección del trabajo de acuerdo con los objetivos por ella fijados (artículo 28, párrafo final).

1. Composición

El sistema está conformado por la autoridad administrativa del trabajo y de la seguridad social de carácter nacional y por las instituciones de similar naturaleza existentes en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 28, párrafo segundo).

2. Objetivos y atribuciones

Los organismos del Sistema integrado cuentan con atribuciones para controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social en todo el territorio nacional, para garantizar los derechos de los trabajadores previstos en el art. 14 bis de la Constitución de la Nación y en los convenios internacionales ratificados por Argentina, y para eliminar el empleo no registrado y todas las demás distorsiones que provoque el incumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social (artículo 28, primer párrafo).

3. Principios de actuación

Los organismos que componen el sistema deben ajustar su actuación a los principios de corresponsabilidad, cooperación y coordinación, para garantizar un funcionamiento eficaz y homogéneo (artículo 28, párrafo segundo).

4. Autoridad central

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tiene el carácter de autoridad central de la inspección del trabajo sobre todo el territorio nacional (de acuerdo con lo que fija el artículo 29, modificado por la Ley N° 26.940 en 2014) y, en ejercicio de las funciones que tal condición le confiere, debe:

- a) velar para que los distintos servicios del sistema cumplan con las normas que los regulan y, en especial, con las exigencias de los Convenios núm. 81 y núm. 129 de la OIT;
- b) coordinar la actuación de todos los servicios, formulando recomendaciones y elaborando planes de mejoramiento;
- c) ejercer las demás funciones que a la autoridad central asignan los Convenios núm. 81 y núm. 129 de la OIT, sus Recomendaciones complementarias y aquellas otras que contribuyan al mejor desempeño de los servicios;
- d) detectar núcleos de trabajo no registrado, mediante acciones inspectivas complementarias, articulando con el servicio local;
- e) recabar y promover, especialmente con miras a la detección del trabajo no registrado, la participación coordinada y la colaboración de las entidades representativas de los trabajadores y los empleadores;
- f) aplicar las sanciones establecidas en el Anexo II del Pacto Federal del Trabajo, ratificado por la Ley N° 25.212, o las que en el futuro la reemplacen, cuando se verifiquen incumplimientos o infracciones.

Asimismo, “cuando un servicio local de Inspección del Trabajo no cumpla con las exigencias de los Convenios núm. 81 y núm. 129 de la OIT o con las que se deriven de este capítulo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ejercerá coordinadamente con el Consejo Federal del Trabajo en concurso con las jurisdicciones provinciales y, en su caso, con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las correspondientes facultades (artículo 30, según la Ley N° 26.940)”.

Las actuaciones labradas por dicho Ministerio en las que se verifiquen violaciones a la prohibición del trabajo infantil tramitarán en el ámbito de las respectivas administraciones locales (artículo 35, según la Ley N° 26.940).

Cada servicio de inspección tiene el deber de informar a las organizaciones empresariales y sindicales acerca de las actividades realizadas y los resultados obtenidos. A los representantes sindicales de los trabajadores se les reconoce, asimismo, el derecho de acompañar al inspector durante la inspección y de ser informados sobre los resultados (artículo 31, segundo párrafo).

5. Atribuciones de los inspectores

De un modo acorde con lo establecido en los Convenios núm. 81 y núm. 129 de la OIT, la ley faculta a los inspectores para que, en el ejercicio de sus funciones y dentro de su jurisdicción, estos puedan:

- a) actuar de oficio o por denuncia, en tanto deben documentar en actas circunstanciadas –que firmarán junto con los sujetos responsables– el procedimiento llevado a cabo y, si es preciso, iniciar el procedimiento para la aplicación de sanciones;
- b) ingresar en los lugares sujetos a inspección, sin necesidad de notificación previa ni orden judicial de allanamiento;
- c) requerir la información y realizar las diligencias probatorias que consideren necesarias, incluida la identificación de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado;
- d) solicitar los documentos y datos que estimen necesarios, así como intimar al acatamiento de las normas y hacer comparecer a los responsables de su incumplimiento;
- e) clausurar los lugares de trabajo ante la corroboración de los supuestos legalmente previstos y ordenar la suspensión inmediata de aquellas tareas que –a su juicio– impliquen un riesgo grave e inminente para la salud de los trabajadores;
- f) requerir el auxilio de la fuerza pública.

Por otro lado, los responsables del cumplimiento de la normativa del trabajo y seguridad social de cada establecimiento están obligados a colaborar con el inspector y a facilitarle la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus competencias.

También es importante subrayar que el servicio de inspección está facultado para verificar los sistemas de controles personales utilizados en las empresas, para determinar si afectan en forma manifiesta y discriminada la dignidad de los trabajadores.

6. Denuncia de evasiones tributarias o de la seguridad social

La ley establece que al ser comprobada una infracción a las normas laborales que implique, de alguna forma, una evasión tributaria o de la seguridad social, el hecho debe ser denunciado formalmente ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y/o ante los otros organismos de control fiscal.

Además, al detectar el trabajo de extranjeros, el Ministerio debe notificar fehacientemente la situación a las autoridades de control migratorio, con el fin de aplicar la Ley de migraciones N° 25.871, que prohíbe el trabajo de extranjeros admitidos o autorizados como “residentes transitorios” (salvo en el caso de “los trabajadores migrantes estacionales” o que estén autorizados por la Dirección Nacional de Migraciones) junto con el trabajo de los residentes irregulares.

2.7.3. LA INSPECCIÓN PREVENTIVA EN MATERIA DE SST

A) INTRODUCCIÓN

A partir de la lectura de los diferentes documentos existentes sobre la materia y, sobre todo, a partir del análisis del Convenio núm. 81 de la OIT relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio y del Convenio núm. 129 aplicable a la inspección del trabajo en la agricultura, se constata que la OIT procura la conformación y diagramación de un verdadero sistema integral de inspección.

Ambos Convenios definen las funciones, obligaciones y responsabilidades de los sistemas de inspección del trabajo, los requisitos para la contratación de personal, las medidas de acción que deben desempeñar los inspectores, las competencias y obligaciones de los inspectores en relación con la ética y la información sobre sus actividades, así como también prevén el informe de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

De la combinación de normas y principios presentes en estos dos Convenios, surge que un sistema de inspección debe necesariamente estructurarse de modo tal, que pueda cumplir con las tres funciones básicas que la normativa internacional pretende, las cuales son:

1. velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en ejercicio de su profesión, tales como las horas de trabajo, el salario, la seguridad, la higiene, el bienestar, el empleo de personas menores y otras disposiciones afines;
2. facilitar información técnica y asesorar a empleadores y trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;
3. poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.⁶⁰

A partir de las normas y los principios comentados, se comprende claramente que el sistema de inspección diseñado, cuya aplicación efectiva busca la OIT, promueve que, en todos los casos de incumplimiento, además de las sanciones u otras medidas de aplicación inmediata, los servicios de inspección presten asesoramiento a los empleadores y a los trabajadores para lograr, en adelante, el cumplimiento real de las normas.

Por lo tanto, el propósito general es alcanzar las condiciones de trabajo decente, mediante el control, el asesoramiento, la supervisión, la sanción y la aplicación de medidas preventivas.

Tal como ya fuera expresado, la moderna concepción de la inspección del trabajo no concibe la existencia de ninguna contradicción entre la adopción de medidas preventivas, por un lado, y el control, supervisión y sanción, por el otro. Pues considera que se trata de roles con los que necesariamente debe cumplir un sistema de inspección moderno y eficaz

⁶⁰. Puede consultarse al respecto OIT. 2011b. Programas sobre administración e inspección del trabajo... (ob. cit.) y Sandra Milena Muñoz Cañas. 2010. *Los retos de la Inspección laboral en Colombia. A la luz de los estándares fijados por la OIT.* Disponible en: http://ens.org.co/apc-aa- files/45bdec76fa6b8848acf029430d10bb5a/retos_DE_LA_INSPECCI_N_DE_TRABAJO.pdf



que persigue la promoción del cumplimiento. Por una parte, supervisa la aplicación de las distintas disposiciones legales (condiciones de trabajo, relaciones de empleo, normas sobre SST), y, por otra parte, proporciona información y servicios de formación y asesoramiento a los empleadores, a los trabajadores y a sus respectivos representantes.

Desde esta perspectiva, las sanciones son concebidas como uno de los medios de acción del que disponen los inspectores laborales para promover o controlar el cumplimiento de la legislación laboral.⁶¹

La prevención, el control, la supervisión y la sanción son herramientas vistas como complementarias y no excluyentes entre sí. En efecto, se considera que una función de inspección que solo tuviera un rol preventivo, sin posibilidades de aplicar sanciones, carecería de autoridad, así como también sería demasiado legalista y reduccionista una función inspectiva que solo tuviera por objeto la aplicación de sanciones, sin brindar dispositivos de prevención, como el asesoramiento o la capacitación (elementos ambos de la prevención).

La sanción es concebida como un medio de coerción, pero no puede ni debe ser considerada un fin en sí misma. Siempre debe perseguirse la colaboración del empleador y su adecuación a la legislación vigente, en pos de preservar la vida e integridad psicofísica de los trabajadores. En este objetivo, la información, capacitación y formación técnica del empleador por parte de los inspectores adquieren una importancia capital en aras de lograr soluciones sostenibles para los problemas que en materia de SST constaten los inspectores.

Dentro de este esquema, no sería admisible que los empleadores se sustenten en un análisis meramente economicista donde en última instancia prefieran cumplir la sanción –por ejemplo, abonando una multa– que se les imponga en lugar de adoptar las medidas necesarias para adecuarse a la ley. Este es el motivo por el cual es tan importante la asistencia técnica y legal, para colaborar con los empleadores y encontrar soluciones sostenibles a los problemas que detectan los inspectores.

En vista de los nuevos factores que afectan la salud de los trabajadores en todo el mundo, las inspecciones del trabajo han comenzado a replantearse el enfoque tradicional y, actualmente, los inspectores del trabajo están llamados a cumplir no solo una función de control, sino también a desarrollar funciones de capacitación, supervisión, asesoría, información y orientación, además de funcionar como agentes de aplicación de la legislación.

B) CONCEPTO

La idea base sobre la cual se estructura la función preventiva de la inspección radica en la firme convicción de que la eliminación de las deficientes condiciones de trabajo y la minimización de riesgos desde el inicio constituyen medidas mucho más beneficiosas que la aplicación de sanciones derivadas de la existencia de las malas condiciones o los riesgos.

⁶¹ Sobre este tema, puede consultarse María Luz Vega y René Robert. 2013. Sanciones de la inspección del trabajo: legislación y práctica de los sistemas nacionales de inspección del trabajo. Documento de Trabajo N° 26. Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo LAB/ADMIN, OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_246308.pdf

La prevención implica necesariamente la realización de un determinado esfuerzo en la colaboración, tanto con los empleadores como con los trabajadores, para alcanzar el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo y eliminar o minimizar los riesgos.

Desde un punto de vista práctico, el papel preventivo exige la adopción –por parte de los servicios de inspección– de una conducta altamente proactiva y no solo reactiva. Ello implica la realización de visitas de inspección planificadas con propósitos como la educación, planes de evaluación de nuevos edificios, plantas, equipamientos y procesos, entre otras.

La acción de prevención proactiva se complementa con actividades reactivas, que consisten principalmente en desarrollar la investigación posterior a los accidentes que hayan ocurrido o en analizar la reacción a las quejas.⁶²

A nivel internacional, el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, presentado durante la 98ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 2009, permite observar que las funciones preventivas de los servicios de inspección del trabajo cobran cada vez mayor importancia. El informe menciona como ejemplo el caso de Bélgica, donde se informa que el objetivo tradicional de la inspección y del control de la aplicación se centra actualmente en la asistencia técnica y la información. Si bien la reglamentación en materia de bienestar en el trabajo constituye la base para la actividad de inspección, y la seguridad y la salud en el trabajo conforman un ámbito prioritario de la inspección del trabajo, las sanciones solo se imponen como un último recurso.⁶³

También merece destacarse el informe V presentado antela 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), de 2011,⁶⁴ que se refiere a la administración y a la inspección del trabajo, cuyo objeto consistió en ofrecer una visión general acerca de los problemas actuales y de las perspectivas futuras de los sistemas de administración e inspección del trabajo, además de determinar los ámbitos de acción primordiales en la materia, tanto en el nivel nacional como internacional.

En el ámbito europeo, en la 48ª reunión del Comité de Altos Responsables de la Inspección,⁶⁵ desarrollada en Luxemburgo, en marzo de 2005, se llegó a una serie de conclusiones referentes a la gestión y a la organización de las inspecciones, ya que se enfatizó acerca de la necesidad de reforzar los métodos de trabajo y presentar a la organización inspectora como punto de partida para un nuevo enfoque. Desde esta perspectiva, se concluyó que: el servicio que presta la inspección, como función de la administración, debe ser considerado y medido en su eficacia a través de indicadores de impacto fiables, que cotejen la reducción del riesgo y la efectividad económica. Las conclusiones enfatizan que el estudio constante de las metas y de los objetivos

■ 62. OIT. 2011b. Programas sobre administración e inspección del trabajo... ob. cit.

■ 63. Estudio general relativo al Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981, a la Recomendación núm. 164 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981, y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores. Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009. Informe III (Parte 1B). Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_103489.pdf

■ 64. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_153936.pdf

■ 65. Cuyo ámbito de actuación, debe aclararse, se limita a algunos países de la Unión Europea.



es fundamental y, en este sentido, la programación se convierte más que nunca en un método imprescindible de trabajo.

Para ello, es necesario que las inspecciones reorienten sus actividades en dos planos. Primero, privilegiando las medidas preventivas por sobre las reactivas, con el fin de atender temas prioritarios y, segundo, focalizándose en la eventual sanción a aquellas empresas que previamente ya hayan presentado malos resultados, contando durante este proceso con el apoyo de los actores sociales, quienes constituyen pilares fundamentales de toda programación.

Por último, las conclusiones insisten en que las formas más operacionales de trabajo deben fomentarse, y para ello es necesario acrecentar el trabajo en equipo durante las inspecciones y el intercambio de información y de métodos de trabajo. Efectivamente, resulta fundamental generar coordinación en las inspecciones, dentro del contexto general de la administración del trabajo. En pro de estas metas, tanto los protocolos como las guías técnicas deben ser el resultado del trabajo común, si es que tienen vocación de éxito en la aplicación.⁶⁶

C) VENTAJAS

La asesoría es una función de naturaleza pedagógica y por ende se enmarca dentro de la inspección preventiva. La necesidad de que el sistema de inspección se dirija a un modelo que combine estratégicamente la prevención y la sanción obedece al hecho de que se cree firmemente que la prevención genera resultados positivos en la aplicación de la legislación laboral. Las tareas de prevención se piensan a través de impartir indicaciones sobre cuáles son las disposiciones que se deben observar, cómo se debe velar por su cumplimiento y cuáles son los mecanismos a los que se puede acudir en caso de infracción a las disposiciones legales.

El sistema preventivo se fundamenta en que la inobservancia de la legislación se debe, en muchos casos, a su desconocimiento.

Un sistema integral de inspección preventiva pretende alcanzar la detección oportuna de las falencias presentes en el interior de los lugares de trabajo, que pudieran llegar a ocasionar accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

Lo que se procura es que los inspectores tengan la posibilidad de actuar antes de que ocurran las contingencias, mediante la persuasión y el asesoramiento para, de esa manera, alentar y lograr el cumplimiento de las diferentes disposiciones legales.⁶⁷

■ ⁶⁶ María Luz Vega Ruiz. 2009. La inspección de trabajo en Europa: retos y logros en algunos países seleccionados aun en tiempos de crisis. Primera edición. OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/ab_admin/documents/publication/wcms_119242.pdf

■ ⁶⁷ Sandra Milena Muñoz Cañas. 2010. Ob. cit. Disponible en: http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/11/retos_DE_LA_INSPECCI_N_DE_TRABAJO2.pdf

D) ANTECEDENTES EN ARGENTINA

En nuestro país, Mendoza es la provincia que ha legislado sobre la temática de las inspecciones preventivas.

Mediante la Ley N° 8.114 (B.O., 25 de noviembre de 2009), se incorporó un último párrafo al artículo 43 de la Ley provincial N° 4.974 de creación de la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social, que textualmente establece: “La Subsecretaría de Trabajo podrá a solicitud de la parte empleadora concurrir al establecimiento de la misma a los efectos de verificar el cumplimiento de la normativa laboral y de higiene y seguridad en dicha empresa. Dicha inspección tendrá carácter preventivo y de los resultados de la misma se elevará a la empleadora las recomendaciones correspondientes derivadas de lo actuado en la inspección, a los efectos del acabado cumplimiento de la normativa laboral. Todo ello sin perjuicio del ejercicio de la facultad inspectiva de oficio y sancionadora que tiene el organismo laboral. Dicha inspección se realizará con participación de la entidad gremial que represente a los trabajadores del sector. La modalidad del procedimiento de este tipo de inspección será reglamentada por la Subsecretaría de Trabajo, dictándose Resolución al efecto”.

La inspección preventiva en materia de SST también fue regulada por la Resolución de la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social N° 4.934/10 del 30 de junio de 2010.

E) MARCO NORMATIVO EN SANTA FE. LA RESOLUCIÓN MTYSS N° 104/15

En materia de inspección y vigilancia, la Ley provincial N° 10.468 (norma que regula las facultades y deberes de la Secretaría de Estado de Trabajo, hoy Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) establece en su artículo 29 que constituye tarea del Ministerio realizar, en todo el territorio de la provincia, la inspección y vigilancia en todos aquellos lugares donde se preste trabajo en relación de dependencia, cualquiera sea su modalidad, y que tal función será ejercida tanto en forma preventiva o informativa, como de vigilancia y fiscalización, a fin de verificar el cumplimiento de la diversa normativa vigente en la materia laboral.

Mediante la Resolución N° 104/2015 del 30 de marzo de 2015, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe aprobó el Manual de inspecciones preventivas en el área de seguridad y salud laboral, con el objeto de evitar accidentes o enfermedades en ocasión del trabajo.

Este manual propone la posibilidad de que los empleadores soliciten una inspección preventiva, ante la Dirección Provincial de Salud y Seguridad en el Trabajo de la provincia.

Las inspecciones preventivas no darán lugar a la aplicación de multas en la medida que se subsanen las irregularidades detectadas, en los plazos acordados, o si estas no constituyen riesgos graves para la vida de los trabajadores. Por el contrario, si la situación detectada fuese riesgosa, se suspenderán las tareas y se impondrán las sanciones correspondientes. Luego del pedido por parte del empleador, se pondrá en conocimiento tanto al gremio como a la Aseguradora de Riesgos del Trabajo correspondientes, y se fijará la fecha de la visita. Durante el procedimiento, se labrarán actas de verificación y se realizará el relevamiento de los puestos y lugares de trabajo. En caso de detectarse la necesidad de efectuar adecuaciones, se determinarán los plazos para subsanarlas. Luego, con posterioridad, se volverá a verificar su regularización.

F) JURISPRUDENCIA PROVINCIAL SANTAFESINA

Aun conociendo la existencia de numerosos antecedentes en relación con la cuestión que se analiza, es posible afirmar que, en un primer momento, la jurisprudencia provincial se pronunció en favor de la concepción clásica acerca de la inspección del trabajo, en la cual se adopta el paradigma represivo con fundamento en el principio de legalidad y, simultáneamente se reduce la importancia de la discrecionalidad administrativa. De acuerdo con ciertos antecedentes, verificada una infracción, necesariamente debe labrarse el acta de infracción, instruirse el sumario correspondiente y finalmente sancionar. En este sentido, por ejemplo, se pronunció el siguiente fallo al expresar: “El principio de igualdad ante la ley impone entonces que toda infracción detectada deba ser sancionada, siendo ella cuestión sustraída al criterio de oportunidad de los funcionarios. ‘No quiero cargar las tintas’ sobre el detrimento que para la credibilidad e imagen de la policía del trabajo siguió, en el pasado, a la utilización de criterios, ‘discrecionales’ para la aplicación de sanciones. Por otra parte las multas, como expresión del poder sancionador del Estado e inscriptas por tanto dentro del derecho represivo *lato sensu*, no pueden desentenderse del elemento subjetivo ni de la adecuada proporcionalidad retributiva en la relación infracción-castigo”.⁶⁸

Sin embargo, en fallos posteriores, se ha modificado el criterio de los jueces en consonancia con la actual corriente, dando mayor importancia a la prevención por sobre la represión, y destacándose que la función de inspección no debe preocuparse, como primer objeto, de la aplicación de la sanción, sino de la efectiva adecuación de las irregularidades detectadas. En este sentido, puede leerse la diferencia de perspectiva en el siguiente fallo: “Así trabada la *litis* corresponde recordar, en primer término, que el ejercicio del poder de policía laboral por parte de la Administración debe cumplir fundamentalmente funciones de prevención y formación tendientes a fomentar una ‘cultura del cumplimiento’ entre los concernidos. La aplicación de sanciones patrimoniales debe entenderse como un recurso de última instancia, que tiene por fin desalentar al empleador contumaz mediante el desincentivo económico cuando han fallado las técnicas de disuasión. Dicho de otra manera, la actuación del orgánico no puede desentenderse de la verdad jurídica objetiva relativa a su función fiscalizadora del cumplimiento de normas sustantivas ni proceder con tal apego a los ritos que termine convirtiéndose, en la práctica, en una pura maquinaria represiva o recaudadora”.⁶⁹

Es por ello que, considerando los principios rectores de la OIT respecto del sistema de inspección, la conveniencia de prevenir los riesgos, la naturaleza propia del sistema de inspección, los antecedentes internacionales y nacionales y el marco normativo vigente en la provincia de Santa Fe, en la actualidad los funcionarios públicos han de contar con suficientes elementos a la hora de decidir, en cada caso concreto y frente a la conducta asumida por el empleador, si se procede a iniciar una instrucción sumarial con la aplicación posterior de una sanción o, por el contrario, si cabe hacer una intimación con un plazo para su cumplimiento y corrección lo más tempranamente posible.

La consolidación de un sistema de inspección del trabajo que combine de forma adecuada la función de fiscalización y la función preventiva constituye una herramienta de trascendental importancia dentro de lo que se ha denominado la cultura de la prevención.

⁶⁸ Cámara de Apelación Laboral, Sala 2° Santa Fe, Expte. N° 14/1999, autos “CELCOR SA S/ Apelación” (03/09/1999).

⁶⁹ Cámara de Apelación Laboral, Sala 2°, Santa Fe, Cablevisión SA C/ Sec. Trab. t SS S/ Laboral Expte. 46 Año 2005 (23/08/2005).



Este tema adquiere vital importancia por estar poco desarrollado y estudiado en nuestro país, y, necesariamente, deberá ser tenido en cuenta por quienes mayor injerencia poseen en su dinámica:

- a) los legisladores, a la hora de adaptar las normas a la tendencia y los lineamientos de la OIT, combinando estratégica y equilibradamente sanción y prevención;
- b) los integrantes del Poder judicial, al entender en asuntos relativos a la inspección;
- c) y, primordialmente, por la autoridad del trabajo, cuando ejercita su competencia material de fiscalización del trabajo, a fin de darle una orientación más preventiva y no meramente represiva.

2.7.4. SISTEMA DE INSPECCIÓN EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

La provincia de Santa Fe y, particularmente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cuentan actualmente con una sólida estructura en materia de inspección del trabajo, cuya regulación se encuentra en el Decreto N° 3.225/08 (y sus complementarios y modificatorios). Mediante esta norma se aprueba la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con sus misiones y funciones, y los Decretos N° 1.233/2008 y N° 1.305/2008, específicos de la órbita de la Dirección Provincial en Salud y Seguridad en el Trabajo.

Este ordenamiento implica que, a la cabeza, se encuentra el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, quien direcciona la totalidad de las competencias del Ministerio (establecidas por la Ley N° 10.468 y por la Ley de Ministerios N° 12.817), en tanto lo secunda el Secretario de Trabajo y Seguridad Social, también con competencias generales sobre todas las áreas ministeriales, entre las cuales se encuentra la Fiscalización del Trabajo.

Seguidamente, y ya con competencia exclusiva en materia de fiscalización del trabajo, la provincia de Santa Fe ha creado el cargo de Subsecretaria de Fiscalización de Trabajo, de quien depende en adelante la inspección del trabajo en su totalidad, dentro del territorio provincial (tanto en materia de seguridad y salud en el trabajo como en materia de inspección general, categoría que contiene el control del trabajo registrado y demás recaudos laborales).

Luego y ya en el ámbito específico de salud y seguridad en el trabajo, se encuentra la Dirección Provincial en Salud y Seguridad en el Trabajo con competencia específica en materia de SST.

En ese sentido, la Dirección Provincial de Inspección del Trabajo tiene como misión controlar y fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral en todo el territorio de la provincia de Santa Fe y aplicar las penalidades correspondientes en caso de detectar incumplimientos, conforme lo dispuesto por la normativa vigente.



Entre las funciones más importantes de la Dirección Provincial de Inspección del Trabajo se destacan:

- organizar y dirigir el servicio de inspección general del trabajo, a fin de determinar su adecuación a los estándares establecidos en los Convenios y Recomendaciones de la OIT, en particular, en los Convenios núm. 81 y núm. 129 y otros que contribuyan al mejor desempeño del servicio en todo el territorio provincial;
- fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral vigente y la que se dicte sobre la materia, los convenios colectivos y acuerdos de partes, instruyendo las actuaciones correspondientes;
- coordinar, planificar y supervisar los programas de fiscalización conjuntos y/o acordados con los organismos nacionales competentes en las materias de trabajo y seguridad social en el territorio provincial;
- coordinar, articular y armonizar pautas, criterios y métodos de fiscalización con la Dirección Provincial de Salud y Seguridad en el Trabajo;
- pautar mejoras en la sustanciación y resolución de los sumarios por infracciones a la legislación laboral y de la seguridad social;
- proponer métodos y procedimientos que optimicen el sistema de trabajo para la aplicación de sanciones;
- impulsar estudios y/o proyectos normativos orientados a la optimización de la acción fiscalizadora y sancionadora en materia laboral;
- analizar y sistematizar la información relacionada con los planes y programas de fiscalización ejecutados.

Paralelamente, la Dirección Provincial en Salud y Seguridad en el Trabajo tiene como funciones más importantes:

- fiscalizar el cumplimiento de la legislación vinculada con la prevención de los riesgos laborales y la salud y seguridad en el trabajo, dictando las medidas que aseguren el derecho de los trabajadores a condiciones dignas y saludables de trabajo;
- planificar y supervisar los programas de fiscalización conjuntos y/o acordados con los organismos nacionales competentes en materia de prevención de riesgos del trabajo, en el territorio provincial;
- coordinar, articular y armonizar pautas, criterios y métodos de fiscalización con la Dirección Provincial de Inspección del Trabajo;
- promover y planificar proyectos de investigación orientados hacia la detección de factores de riesgos, consecuencias y/o acciones relacionados con las condiciones y medio ambiente de trabajo;

- 
- impulsar y desarrollar estudios y/o proyectos normativos orientados a la mejora permanente de la salud y seguridad en el trabajo, especialmente en aquellos sectores de actividad y puestos de trabajo con mayor nivel de riesgos;
 - asesorar sobre temas vinculados con la salud y seguridad laboral, la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo;
 - analizar y sistematizar la información relacionada con los planes y programas ejecutados en materia de salud y seguridad en el trabajo.

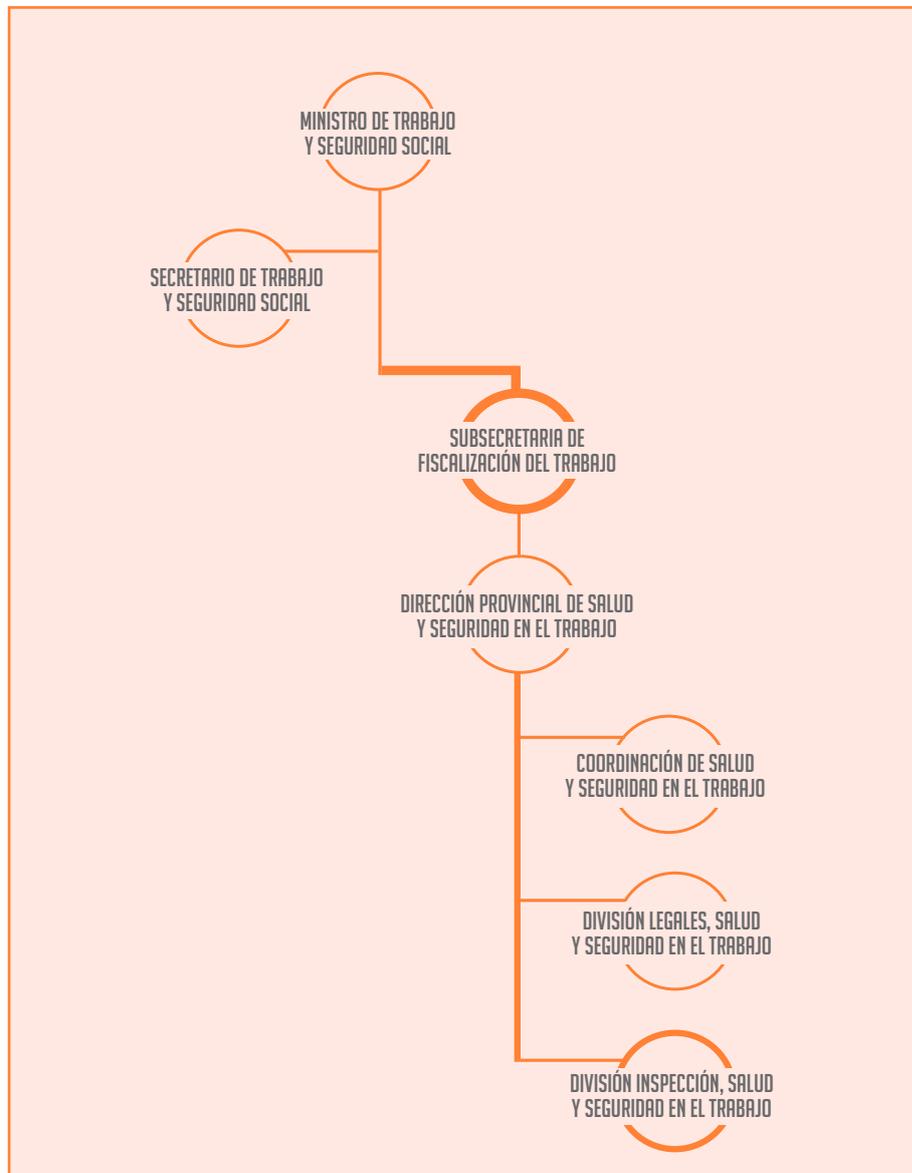
Por medio de los Decretos N° 1.233/2008 y N° 1.305/2008, fueron creadas, en la órbita de la Dirección Provincial en Salud y Seguridad en el Trabajo, dos Coordinaciones de Salud y Seguridad en el Trabajo. Una de ellas depende de la Dirección Regional Rosario y su ámbito de competencia es la zona sur provincial, y otra dependiente de la Dirección Regional Santa Fe, cuyo ámbito de competencia es la zona norte de la provincia.

De cada una de estas Coordinaciones dependen la División Inspección, formada por personal especializado que tiene a cargo de las tareas inspectivas, y la División Legales y Actuaciones Administrativas, integrada por profesionales a cargo de las instrucciones sumariales que se originen a partir de las inspecciones, para el juzgamiento de presuntos incumplimientos a la normativa de SST.

A nivel procedimental, es importante destacar que por Resolución N° 701/2011 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe se aprobó el Manual de Procedimientos para la Inspección de Trabajo, el cual no es aplicable a las inspecciones específicas en materia de salud y seguridad en el trabajo y su procedimiento posterior, sino en el caso de todas las infracciones laborales restantes (es decir, trabajo no registrado o deficientemente registrado, infracciones en recibos de remuneraciones, aportes y contribuciones, sistemas de control de horario de entrada y salida, entre otras).

En materia de SST, en cambio, rige un Manual interno, que ha sido aprobado por el Director Provincial de Salud y Seguridad en el Trabajo (mediante la Resolución N° 001/2015), pero que a la fecha aún no cuenta con una ratificación por Resolución ministerial. Este Manual regula la totalidad del proceso inspectivo y la posterior instrucción sumarial hasta el dictado de la eventual resolución sancionatoria.

En el siguiente organigrama del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe es posible observar en conjunto las distintas dependencias y sus respectivas jerarquías.





UNIDAD

3

GESTIÓN DE RIESGOS LABORALES

3.1. DEFINICIÓN Y CONCEPTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN DE RIESGOS LABORALES

La aplicación práctica del enfoque renovador en materia de SST basado en la prevención, tal como se ha descrito en las unidades anteriores, necesariamente obliga a dar un tratamiento global a todos y a cada uno de los factores de riesgo que se encuentran presentes en un determinado lugar de trabajo, que cuentan con la potencialidad necesaria para afectar la seguridad y la salud de los trabajadores.

Por lo tanto, en la búsqueda de una constante mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo, se torna imprescindible la utilización de herramientas de análisis que posibiliten la identificación y cuantificación de todos y cada uno de esos factores de riesgo.

Teniendo en consideración que la SST constituye una disciplina cuyo objetivo central es la prevención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales mediante la promoción de todas y cada una de las medidas encaminadas a la mejora continua de las condiciones y medio ambiente de trabajo, *la anticipación, la identificación, la evaluación, el control y el seguimiento continuo* de los peligros y riesgos existentes en el ambiente de trabajo resulta de suma trascendencia.

Sobre esta base, la denominada *gestión de riesgos* se erige en este punto como la más importante herramienta para mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Se afirma que la gestión de riesgos constituye *el objetivo esencial de la SST*,⁷⁰ dado que mediante la evaluación de los peligros y riesgos existentes en el ambiente de trabajo es posible identificar todos aquellos factores que posean la suficiente potencialidad para afectar la seguridad y salud de las personas expuestas –trabajadores o terceros– u ocasionar daño a la materialidad de una cosa, del entorno o de un equipo. La gestión de riesgos se muestra entonces como una herramienta insustituible en materia de prevención, ya que solo mediante un adecuado reconocimiento y evaluación de los peligros y riesgos existentes en un determinado ambiente laboral, se podrán adoptar las medidas más adecuadas y efectivas destinadas a controlarlos.

La *gestión de riesgos* puede definirse como “la totalidad de las acciones adoptadas para lograr, mantener o mejorar la seguridad de una instalación y su explotación”.⁷¹

Este proceso conjunto de identificación, evaluación inicial y control posterior de los riesgos existentes en el ambiente de trabajo es lo que genéricamente se denomina gestión de riesgos y su objetivo principal radica en evitar que los *peligros* existentes en un determinado ambiente de trabajo se conviertan en *riesgos*.

⁷⁰ OIT. 2011. Sistema de gestión de la SST: Una herramienta para la mejora continua. Primera edición. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/publication/wcms_154127.pdf

⁷¹ Benjamin O. Allí. 2008. “Principios fundamentales de salud y seguridad en el trabajo”. Segunda edición. Colección Informes OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_341_span.pdf



En materia de gestión de riesgos, resulta importante tener presente la diferencia que existe entre un *peligro* y un *riesgo*, siempre tomando en consideración que el objetivo de la evaluación de riesgos como herramienta preventiva radica, precisamente, en evitar que los peligros se conviertan en riesgos.

Sería un gran error identificar *peligro* y *riesgo*.⁷² Contrariamente a lo que comúnmente se piensa, estos términos distan de ser sinónimos y deben ser claramente diferenciados.

Así, el *peligro* se concibe “como cualquier clase de fuente, acto o situación con potencialidad para dañar o afectar negativamente la seguridad o salud de una persona o perjudicar a una cosa. Los peligros pueden ser agentes (por ejemplo, polvo, ruido, humos, etc.) condiciones (por ejemplo, pisos húmedos, obstáculos en las vías de circulación, etc.) o actividades (trabajos en altura, pasar por debajo de una carga suspendida, manipulación manual de cargas, etc.)”.

Benjamin Alli⁷³ define al *peligro* como cualquier “situación física con potencial para causar daños personales, daños a la propiedad, daños para el medio ambiente o una combinación de estos”.

A la hora de identificar peligros que pueden existir en un determinado lugar de trabajo, se pueden mencionar:

- (i) los peligros químicos: que pueden ser generados por líquidos, sólidos, gases, vapores, etc.;
- (ii) los peligros físicos: entre ellos se destacan el ruido, la temperatura extrema, la escasa o inadecuada luminosidad, las vibraciones, etc.;
- (iii) los peligros biológicos: aquí encontramos a las bacterias, los virus y los residuos, entre otros;
- (iv) los peligros asociados con la gravedad: se incluyen en esta categoría la caída de personas y cosas, cosas que se desplazan como los vehículos, las herramientas de mano, la manipulación manual de objetos, etc.;
- (v) los peligros psicológicos: en este caso se destaca el estrés y la tensión provocada por el trabajo;
- (vi) los peligros vinculados con la ergonomía y los métodos de trabajo: aquí se incluyen todos aquellos peligros derivados de un diseño ergonómico deficiente del lugar de trabajo, por ejemplo, el mal diseño de los asientos de los vehículos utilizados por conductores, la poca practicidad de un determinado puesto de trabajo, etc.

Por el contrario, la noción de *riesgo* “combina la probabilidad de ocurrencia de un evento, peligro o exposición y la gravedad del daño que un trabajador puede sufrir como consecuencia de estos. Como resultado de dicha combinación entre probabilidad

■ ⁷². Esta aclaración no es menor, dado que en la literatura jurídica argentina, a partir del texto del artículo 1113 del derogado Código civil, se suele considerar que “peligro” y “riesgo” son términos equivalentes.

■ ⁷³. Ob. cit.



y severidad, los riesgos pueden ser clasificados en triviales, tolerables, moderados, importantes y críticos o intolerables”.

El riesgo combina la probabilidad de que ocurra un suceso peligroso y la magnitud o gravedad del daño o perjuicio que el acaecimiento del mismo puede provocar.

Benjamin Alli define al *riesgo* como “la probabilidad de un acontecimiento no deseado con determinadas consecuencias, que sobreviene en un período concreto o en ciertas circunstancias. Puede expresarse en términos bien de frecuencia (el número de acontecimientos determinados en una unidad temporal), bien de probabilidad (la probabilidad de un acontecimiento determinado a resultas de un acontecimiento anterior), dependiendo de las circunstancias”.⁷⁴

En materia de evaluación de riesgos, es importante destacar que no es lo mismo hablar de peligros y riesgos referentes a la seguridad que de peligros y riesgos en materia de salud. Tener presente esta diferencia resulta indispensable a la hora de adoptar las medidas preventivas adecuadas.

En ese sentido, los peligros y riesgos que se dan en materia de seguridad suelen, por lo general, ser más evidentes y fácilmente detectables. Por ejemplo, una sierra en mal estado o sin los elementos de protección adecuados puede generar un daño en forma súbita e inmediata a cualquier persona que pretenda utilizarla y ello es fácilmente advertible por cualquiera.

En cambio, los peligros y los riesgos de los que pueden derivar daños a la salud son menos evidentes y, en consecuencia, de más difícil abordaje y control. Suelen provocar daños de manera más lenta e inadvertida, a mediano o largo plazo, como consecuencia de la exposición a ese determinado riesgo. Piénsese, por ejemplo, en la exposición a un nivel de ruido elevado que con el paso del tiempo puede generar una pérdida de audición, en la adopción de posturas forzadas o movimientos repetitivos que, con el correr de los años, pueden originar la aparición de hernias y otras patologías musculoesqueléticas, o la exposición a un agente o sustancia química que puede engendrar la aparición de un cáncer.

Debe recordarse que la aparición de los primeros síntomas de algunas enfermedades profesionales se puede producir mucho tiempo después de la exposición a los riesgos. A esto se lo denominada *período de latencia*, y en el caso de algunas neumoconiosis (como la asbestosis, por exposición a fibras de asbestos), ese período puede extenderse hasta por 30 años. En este punto, la confección de listados de enfermedades profesionales y la descripción de los diferentes riesgos que las pueden ocasionar resultan imprescindibles para realizar la prevención.

Otro elemento a tener en cuenta es el alcance que debe o puede dársele a una evaluación de riesgos. Si se considera el tamaño de la empresa y la complejidad de la actividad que en ella se desarrolla, la evaluación puede tener un alcance diferente, ya que puede extenderse a toda la empresa, a un determinado lugar de trabajo o a un determinado proceso de producción que se desarrolle en el establecimiento.

■ ⁷⁴ Ob. cit.



En materia de SST y evaluación de riesgos, se entiende por *lugar de trabajo*, cualquier clase de espacio donde desarrollan su actividad personas en situación de trabajo y, por el contrario, el término *entidad* suele identificar a la empresa en conjunto; es por ello que en caso de encontrarnos ante una gran empresa, pueden existir diferentes lugares de trabajo dentro de una entidad (piénsese, por ejemplo, en un establecimiento en el que existen diferentes talleres en los que se realizan distintas actividades). En cambio, en otros casos, el lugar de trabajo y la entidad pueden coincidir (sobre todo en pequeñas empresas). La evaluación de riesgos puede, en consecuencia, limitarse a determinados lugares de trabajo o extenderse a toda la entidad, según cada caso concreto.

Esta diferenciación entre lugar de trabajo y entidad también adquiere relevancia en aquellos casos en los que coexisten dentro de un mismo establecimiento dos empresas diferentes. En estos supuestos de *trabajo compartido*, la evaluación de riesgos debería necesariamente extenderse no solo a los peligros y eventuales riesgos derivados de la actividad que desarrolla la persona que procede a realizarla, sino también hacia aquellos peligros y riesgos derivados de la actividad desarrollada por la otra empresa. En este punto, el intercambio de información entre empresas respecto de los riesgos existentes y las medidas adoptadas es fundamental.

Todo proceso de gestión de riesgos se estructura, genéricamente, sobre la base de las siguientes tres grandes etapas.

- Una primera etapa se centra en el denominado *análisis del riesgo*, cuando se trata de determinar la magnitud del riesgo. Por lo tanto: (i) se identifica el peligro y (ii) se estima el riesgo mediante la valoración conjunta de la probabilidad de que se produzca el daño y el alcance de las consecuencias debidas al daño.
- Una segunda etapa está constituida por la *evaluación o valoración del riesgo*, en la cual se determina si el riesgo existente es o no es tolerable.
- Una tercera y última etapa es la del *control del riesgo*, que se establece en aquellos casos en los que surge de la segunda etapa que el riesgo existente excede lo tolerable.

El método de evaluación de riesgos de cinco pasos que se describirá más adelante brinda pautas concretas para el desarrollo práctico de cada una de estas tres grandes etapas.

3.2. DIRECTRICES OIT SOBRE SISTEMAS DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (ILO-OSH 2001)

La protección de los trabajadores contra las enfermedades, las dolencias y los accidentes relacionados con el trabajo forma parte del mandato histórico de la OIT, como también conforma su misión la promoción de oportunidades para que las personas puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.



Estos mandatos constituyen el denominado *trabajo decente*, que no es otra cosa que aquel que respeta los principios y derechos laborales fundamentales, que permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, que se lleva a cabo en condiciones de seguridad y salud, bajo un régimen de protección social, y que incluye el diálogo social y el tripartismo. El componente de seguridad y salud forma parte, por lo tanto, de este concepto como factor necesario para la productividad y el desarrollo económico.

Los progresos en la tecnología y la competitividad han generado nuevos escenarios en las condiciones de trabajo, en los procesos y en la organización de este. El dictado de normas específicas que contemplen las distintas situaciones muchas veces no alcanza para abarcar suficientemente la compleja problemática actual o para seguir el ritmo de los nuevos peligros y riesgos.

Por estas razones, el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (SGSST) constituye el “conjunto de herramientas lógico, caracterizado por su flexibilidad, que puede adaptarse al tamaño y la actividad de la organización y centrarse en los peligros y riesgos generales o específicos asociados a dicha actividad”.⁷⁵ En otras palabras, el “conjunto de elementos interrelacionados o que interactúan para establecer la política y los objetivos de SST y lograr esos objetivos”.⁷⁶

Desde este marco, la OIT adoptó en 2001 sus Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (ILO-OSH 2001).⁷⁷ Las Directrices ofrecen un modelo internacional único, compatible con otras normas y guías sobre sistemas de gestión.

Las Directrices fueron elaboradas sobre la base de un enfoque amplio que incluyó a la OIT, a sus mandantes tripartitos y también a otras partes interesadas. La propuesta se moldeó siguiendo los principios de seguridad y salud en el trabajo que fueron acordados a nivel internacional, conforme con las normas internacionales del trabajo pertinentes.

Constituyen un trascendental instrumento para el desarrollo de una cultura que coloca el foco en una seguridad que sea sostenible tanto dentro de las empresas como fuera de estas. Sin duda, las Directrices conforman una herramienta de gran ayuda para los empleadores, los trabajadores, las instituciones nacionales y para todos aquellos que de una forma u otra velan por que los lugares de trabajo sean no solo seguros sino también saludables.

Es importante destacar que las ILO-OSH 2001 no son jurídicamente vinculantes y que su aplicación no exige la certificación, como ocurre en el caso de otras normas internacionales, sin perjuicio de lo cual los países pueden reconocerlas formalmente como modelo de buenas prácticas y utilizarlas en el desarrollo de sus propias guías sobre la materia.

Las Directrices comprenden un conjunto de cinco elementos integrados en un ciclo continuo de política, organización, planificación, aplicación, evaluación y acción en pro de mejoras. El conjunto se inspira en el internacionalmente reconocido ciclo *Deming*

⁷⁵ OIT. 2011. Sistema de gestión de la SST... Ob. cit.

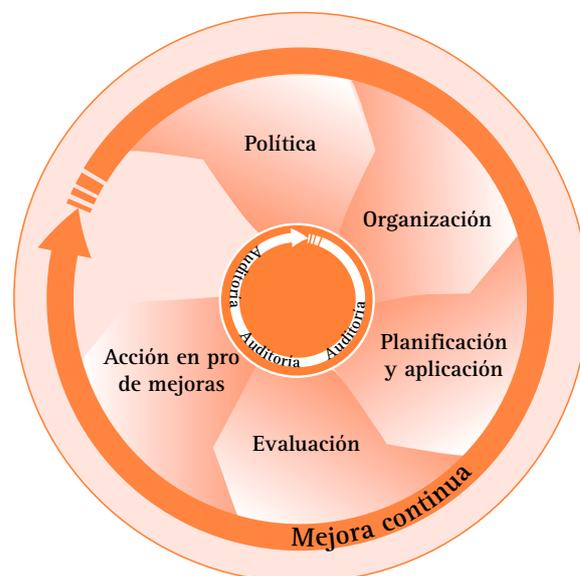
⁷⁶ Ob. cit.

⁷⁷ Disponibles en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2001/101B09_287_span.pdf

de planificar-realizar-comprobar-actuar, que forma la base del enfoque *sistémico* para gestionar la SST.

Los cinco elementos de las Directrices son:

- la **política**, que es la base del sistema de gestión de la SST. Fija la dirección que debe seguir la organización e incluye la participación de los trabajadores;
- la **organización**, que abarca los elementos de responsabilidad y obligación de rendir cuentas, competencia y capacitación, documentación del sistema de gestión de SST y comunicación. Así asegura que la estructura de gestión esté operativa y que se hayan asignado las responsabilidades necesarias para poner en práctica la política en materia de SST;
- la **planificación y aplicación**, que comprende los elementos de examen inicial, planificación, desarrollo y aplicación del sistema, objetivos en materia de SST y prevención de los peligros. El examen inicial revela la situación de la organización con respecto a la SST y sirve de referencia para aplicar la política de SST;
- la **evaluación**, que aborda la supervisión y medición de los resultados, la investigación de las lesiones, enfermedades, dolencias e incidentes relacionados con el trabajo, la inspección, las auditorías y el examen realizado por la dirección. Estos pasos revelan cómo está funcionando el sistema de gestión de la SST e identifican cualquier debilidad que sea necesario corregir. Incluye, además, el elemento tan importante de la auditoría, que debe emprenderse en cada etapa. Las auditorías deben ser realizadas por personas independientes de esa actividad específica, aunque ello no significa necesariamente que las deban realizar terceros;
- la **acción en pro de mejoras**, que abarca la acción preventiva y correctiva y la mejora continua. Así se aplican las medidas preventivas y correctivas necesarias que hayan identificado la evaluación y las auditorías. También se coloca el énfasis sobre la necesidad de mejorar continuamente los resultados en materia de SST, mediante el desarrollo constante de políticas, sistemas y técnicas para prevenir y controlar las lesiones, dolencias, enfermedades e incidentes relacionados con el trabajo.





En efecto, las Directrices de la OIT facilitan orientaciones para el desarrollo tanto de directrices nacionales como de directrices específicas sobre los sistemas de gestión de la SST.

3.3. DIRECTRICES APROBADAS POR ARGENTINA

En este contexto, a través del artículo 1 de la Resolución N° 103 del 27 de enero de 2005 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo⁷⁸ se adoptaron las Directrices sobre Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, ILO-OSH 2001 de la OIT, como documento y marco referencial destinado a la implementación de sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo.

Asimismo, mediante el artículo 2 de la citada Resolución se solicitó la cooperación de la OIT, con el fin de instrumentar actividades destinadas a propiciar que los empleadores adopten las disposiciones necesarias para implementar sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo en sus empresas.

Como resultado de las tareas de cooperación, se elaboraron las Directrices Nacionales para los Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, que fueron aprobadas mediante la Resolución N° 523/2007.⁷⁹

El objetivo de estas Directrices nacionales consiste en especificar los requisitos para la implementación de sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo, de modo tal, que se contribuya con la organización y protección de los trabajadores contra los peligros, las lesiones, las enfermedades y dolencias, los incidentes y las muertes vinculadas con el trabajo.

La implementación de sistemas de gestión de SST por parte de los empleadores es una medida de aplicación voluntaria, es decir que la autoridad nacional no obliga al empleador a implementar estos sistemas, por lo tanto, no tienen por objeto sustituir las leyes, los reglamentos o las normas vigentes.

Debido al enfoque sistemático que requiere la gestión de la SST, los elementos, cláusulas, requisitos y especificaciones contenidas en las Directrices nacionales deben ser implementados en su totalidad, teniendo en cuenta las condiciones y la práctica nacional.

Para asegurar la coherencia entre las Directrices de la OIT, las Directrices nacionales y otras Directrices específicas que se elaboren a futuro (por ejemplo, para el sector de la construcción u otros), es importante destacar que las Directrices nacionales poseen la suficiente flexibilidad como para permitir su aplicación directa (mediante tres etapas básicas), así como también permiten su aplicación específica, teniendo en consideración los niveles y el tamaño de la organización.

⁷⁸ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/103328/norma.htm>

⁷⁹ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/127249/norma.htm>



En otras palabras, las Directrices se elaboraron con la clara finalidad e intención de ayudar a las organizaciones en la implementación de Sistemas de Gestión de la SST, ya que:

- a) facilitan la orientación sobre la integración de los elementos del sistema de gestión de la SST en la organización como un componente de las disposiciones en materia de política y de gestión;
- b) proponen motivar a todos los miembros de la organización y, en particular, a los empleadores, a los propietarios, al personal de dirección, a los trabajadores y a sus representantes, para que estos apliquen los principios y métodos adecuados de gestión de la SST para propiciar la mejora continua de los resultados;
- c) fortalecen el desarrollo de iniciativas voluntarias, con el fin y el efecto de reforzar el cumplimiento de los reglamentos y normas en procura de la mejora continua de los resultados de la SST;
- d) brindan orientación sobre sistemas de gestión de la SST con el fin de responder de modo apropiado a las necesidades reales de las organizaciones, de acuerdo con su tamaño y la naturaleza de sus actividades.

Si bien las Directrices son de aplicación voluntaria y no exigen certificación de ninguna clase, mediante la Resolución N° 1629/2007⁸⁰ la Superintendencia de Riesgos del Trabajo aprobó el Reglamento para el reconocimiento de implementación de los Sistemas de Gestión de la Seguridad, donde se especifican los requisitos y procedimientos que debe cumplir el empleador para obtener el “reconocimiento de implementación” del Sistema de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo (SGSST). Este reconocimiento se efectúa luego de que la autoridad nacional realice una auditoría y constituye un incentivo para aquellos empleadores que decidan avanzar en la implementación de un SGSST.

Las Directrices constituyen una herramienta de suma relevancia dentro de lo que se denomina enfoque sistémico de la gestión de SST y tienen por objeto proporcionar un método de evaluación y mejora de resultados respecto de la prevención de accidentes, incidentes y enfermedades en el lugar de trabajo, instrumentando la gestión de los peligros y riesgos que puedan presentarse en el lugar en el que se desempeñan los trabajadores.

La adopción de un enfoque sistémico en materia de gestión de riesgos en SST permite:

- desarrollar y establecer políticas adecuadas en la materia;
- coherencia en la aplicación de medidas preventivas;
- asunción de compromiso en materia de SST;
- distribución y asignación de responsabilidades y activa participación de los trabajadores.

⁸⁰. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/133874/norma.htm>

3.4. EVALUACIÓN DE RIESGOS. CONCEPTO Y METODOLOGÍAS.

PASOS DE LA EVALUACIÓN DE RIESGOS

La evaluación de riesgos es considerada la piedra angular de los sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Es la base sobre la cual debe estructurarse una adecuada gestión activa de la seguridad y salud en el trabajo.

La evaluación es un análisis pormenorizado de todos y cada uno de aquellos factores presentes en el ambiente de trabajo con la suficiente potencialidad para ocasionar daño a las personas que allí se desempeñan. Constituye un proceso continuo y dinámico que necesariamente debe incluir un juicio sobre la aceptabilidad de los riesgos identificados.

Constituye un concepto que debe distinguirse de la inspección del lugar de trabajo. En ese sentido, se afirma que la *evaluación de riesgos* se dirige a identificar el peligro y las medidas de control pertinentes y necesarias, mientras que la inspección del trabajo tiene como objetivo verificar si se están empleando realmente las medidas de control correspondientes.⁸¹ De allí la importancia de que los inspectores tengan conocimiento adecuado sobre la gestión de los riesgos laborales, incluyendo la evaluación de riesgos, ya que habrán de revisar si la evaluación realizada se adecua a la realidad de cada empresa y si las medidas de control adoptadas están ancladas en esa evaluación previa, exigiendo, de ser necesario, correcciones o mejoras respecto de lo que el empleador ha aplicado. Todo ello también constituye parte importante del eventual asesoramiento o entrenamiento que un inspector pueda brindar a terceros (como empleadores y trabajadores, principalmente).

La evaluación de riesgos constituye una verdadera obligación a cargo del empleador, quien, a través de dicho proceso obtendrá la información necesaria para estimar la magnitud de aquellos riesgos que no hayan podido evitarse y para adoptar las medidas preventivas que sean más adecuadas.

Es importante destacar que no existe un único método para la elaboración de una evaluación de riesgos, sino que, por el contrario, dependiendo de la magnitud de la empresa o de los riesgos, pueden utilizarse diversas metodologías. El método de evaluación de riesgos de cinco pasos es quizá el más difundido a nivel mundial. Este método, elaborado por la *Health and Safety Authority* del Reino Unido, se caracteriza por su sencillez y adaptabilidad al tamaño y actividad desarrollada en cada empresa, razón por la cual ha sido generalmente muy aceptado a escala internacional.

El *método de evaluación de riesgos de cinco pasos* permite realizar un análisis de forma simple y sencilla de todos y cada uno de los riesgos que se encuentren en un ambiente de trabajo determinado. A continuación, se describe cada uno de estos pasos.

⁸¹ OIT. 2014a. Una guía de cinco pasos para empleadores, trabajadores y sus representantes sobre la realización de evaluaciones de riesgos en el lugar de trabajo. Primera edición. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_349874.pdf

PRIMER PASO: IDENTIFICAR LOS PELIGROS

Partiendo de la idea de que no es posible controlar un peligro cuya existencia no es advertida, esta primera etapa consiste básicamente en determinar qué cosas (en sentido amplio) existentes en el lugar de trabajo pueden ocasionar un daño a los trabajadores y a otras personas que allí se encuentren y pudieran quedar expuestas. En esta etapa, la inspección exhaustiva del lugar de trabajo resulta de trascendental importancia y un paso inevitable en pos de la identificación de los peligros existentes.

Para la identificación de peligros, es de suma utilidad:

- (i) recorrer el lugar de trabajo prestando atención a todo aquello que podría ocasionar un daño;
- (ii) determinar las actividades desarrolladas más peligrosas para la seguridad y salud en el trabajo;
- (iii) otorgarle amplia intervención a los trabajadores y tomar en cuenta sus opiniones acerca de los peligros que ellos identifican en su ambiente de trabajo;
- (iv) para individualizar peligros que quizá sean menos evidentes, es útil tener en cuenta los antecedentes previos en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;
- (v) distinguir entre los peligros para la seguridad y aquellos vinculados con la salud, tomando en consideración que estos últimos suelen ser menos evidentes y provocan resultados en el largo plazo;
- (vi) consultar las instrucciones de los fabricantes de maquinaria o las hojas informativas de los productos químicos y otras sustancias.

SEGUNDO PASO: IDENTIFICAR QUIÉNES PUEDEN SUFRIR LOS DAÑOS Y DE QUÉ MANERA

Una vez efectuada la identificación de los diferentes peligros existentes en el ambiente de trabajo, es necesario determinar qué trabajadores y otras personas pueden estar expuestos a sufrir daños como consecuencia de la exposición a los peligros identificados y de qué manera podrían verse afectados.

Este análisis necesariamente debe comprender a todos los trabajadores que ocupan los puestos de trabajo, considerando sus condiciones y características personales y su estado de salud.

Por otra parte, no debe obviarse el hecho de que existen trabajadores con una vulnerabilidad más acentuada en materia de SST, por ejemplo, las madres recientes, las mujeres embarazadas, las personas menores de 18 años o con alguna discapacidad, entre otros.

Es en estos casos cuando se habla de *gestión inclusiva de riesgos laborales*, dispositivo mediante el cual se exige que a la hora de identificar y analizar riesgos se tengan en cuenta las diferentes características de las personas que prestan servicios en cada determinado ambiente de trabajo y que se encuentran expuestas. La *prevención inclusiva de riesgos laborales* ha sido definida como el “conjunto de actividades técnicas orientadas a lograr

niveles de riesgos aceptables para todos los trabajadores, independientemente de sus capacidades y limitaciones”.⁸²

Siempre es importante mantener claridad acerca de la manera en que los trabajadores y otras personas podrían sufrir daños. Esta claridad es imprescindible para determinar, a raíz del peligro que se ha identificado, qué tipo de lesión o problema de salud podría surgir, considerando no solo las consecuencias inmediatas en materia de seguridad sino también las posibles consecuencias sobre la salud, pues estas podrían aflorar y agravarse con el paso del tiempo (por ejemplo, los síntomas de algunas enfermedades profesionales, como las neumoconiosis, se manifiestan tras un largo período de latencia, es decir, muchos años después de la exposición al agente que las causa).

Por último, este análisis no debe limitarse solamente a los trabajadores, sino que debe extenderse a otras personas que incluso ocasionalmente se hagan presentes en un lugar de trabajo (público en general, contratistas, personal de limpieza, etc.). Asimismo, deben considerarse especialmente los casos de ambientes de trabajo compartidos.

TERCER PASO: EVALUACIÓN DEL RIESGO Y DETERMINACIÓN DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS

Identificados los peligros y las personas que pueden ser dañadas por ellos, llega el momento de hacer la evaluación de los riesgos propiamente dicha, es decir, estimar la magnitud de aquellos riesgos que no hayan podido evitarse, obteniendo todos los datos necesarios para que el empresario esté en condiciones de tomar una decisión apropiada acerca de la necesidad de adoptar medidas preventivas y, en tal caso, sobre el tipo de medidas que deben adoptarse.

Si entendemos por *riesgo* la relación entre la probabilidad de ocurrencia de un peligro y la gravedad del daño derivado del mismo, la evaluación de riesgos requerirá del análisis de la **probabilidad de ocurrencia** de un peligro. En el siguiente cuadro, se expresa la clasificación de esta probabilidad de ocurrencia de un peligro.

PROBABILIDAD (P)			
CLASIFICACIÓN	BAJA	MEDIA	ALTA
Valor	1	21	31
Criterios	<ul style="list-style-type: none"> • Suceso improbable de baja ocurrencia. • No ha pasado nunca hasta la fecha. • Improbable. Casi imposible. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suceso que no ocurre a menudo, se produce en algunas ocasiones. • De ocurrencia menor a una vez al año o situación que se ha observado en circunstancias similares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suceso repetitivo, el daño ocurrirá siempre o casi siempre. • De ocurrencia más de una vez al año o varias veces en igual período. • De ocurrencia frecuente en circunstancias similares.

⁸² OIT. 2013a. Prevención inclusiva. Guía con las nueve claves para una prevención inclusiva de los riesgos laborales. Primera edición. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_216025.pdf

Por otra parte, luego de analizar la probabilidad de ocurrencia de un peligro, habrá que indicar si ese peligro puede tener una consecuencia leve, media o grave, tal como se manifiesta en el siguiente cuadro.

CONSECUENCIA (C)		
CLASIFICACIÓN	VALOR	CRITERIOS
Leve	1	<ul style="list-style-type: none"> • Lesión no incapacitante. • Daños superficiales (cortes y magulladuras pequeñas, irritación de ojos por polvos). • Ambientes no confortables. • Daños materiales que no alteran el funcionamiento; bajo costo de reparación.
Media	21	<ul style="list-style-type: none"> • Lesión con incapacidad temporal. • Laceraciones, quemaduras, torceduras importantes, fracturas menores, dermatitis, dolores musculoesqueléticos. • Daño material reparable y parcial.
Grave	31	<ul style="list-style-type: none"> • Lesión con incapacidad permanente y/o muerte. • Amputaciones, fracturas mayores intoxicaciones, lesiones graves y fatales. • Cáncer, sordera y otras enfermedades asociadas con el trabajo. • Daño material irreparable y extenso.

Por último, los valores obtenidos en las tablas anteriores (Probabilidad P y Consecuencia C) nos darán el nivel de riesgo. Para su determinación, es posible emplear una matriz de riesgo. Si bien no existe una forma determinada de realizar una matriz de riesgo, ya que esta va a depender de la importancia, las características y el tamaño de cada empresa, se pueden utilizar diversos modelos, en tanto, por lo general, se utiliza una matriz 3x3.

NIVEL DE RIESGO (NR)				
		PROBABILIDAD		
		BAJA 1	MEDIA 21	GRAVE 31
CONSECUENCIAS	BAJA 1	BAJO	BAJO	MEDIO
	MEDIA 21	MEDIO	MEDIO	ALTO
	GRAVE 31	MEDIO	ALTO	ALTO

Luego de obtener todos los datos emergentes de una evaluación de riesgos, otra herramienta central para el conocimiento de los riesgos y para diseñar el conjunto de medidas preventivas que sean pertinentes para cada caso particular es el denominado mapa de riesgos.

El mapa de riesgos no es otra cosa más que una representación gráfica (croquis) de todos y cada uno de los peligros que se han identificado, junto con todos los riesgos existentes que se han evaluado en una determinada área de trabajo.

El mapa se confecciona a partir de la información obtenida mediante la evaluación de riesgos efectuada y en él se localizan e identifican los peligros, ubicándolos dentro del croquis con signos o iniciales que representen el tipo de riesgo (de seguridad, físicos, contaminantes o riesgos psicosociales) además de marcar su magnitud.

Como herramienta, permitirá evaluar de manera sencilla y rápida la magnitud de los peligros identificados en el ambiente de trabajo y cuál será su prioridad de tratamiento al momento de intervenir mediante la adopción de medidas de control de riesgos adecuadas.

De acuerdo con lo afirmado anteriormente, el mapa no constituye una construcción estática, sino que se caracteriza por su dinamismo y carácter participativo, que debe necesariamente ser revisado –y eventualmente actualizado– de manera periódica. Esta periodicidad dependerá de cada caso concreto, pero sin duda alguna que debe realizarse cada vez que se introduzca nueva maquinaria en el ambiente de trabajo, o si se incorporan nuevas áreas, se modifican procesos de trabajo o se alteran tareas.



Fuente: ConstruYO Chile para Comités Paritarios. *Manual del trabajador: módulos satélites*. p.74-75. Santiago, OIT, 2012.

Una vez evaluados todos los riesgos, deberán identificarse, decidirse y ponerse en práctica todas y cada una de las **medidas de control** tendientes a eliminar, mitigar o reducir a su máxima expresión, los riesgos resultantes de la evaluación anterior.

Las medidas de control a adoptar deben cubrir cada uno de los riesgos presentes en el sector relevado y extenderse sobre todas las personas expuestas a su influjo.

La normativa en la materia no exige que se elimine el riesgo en su totalidad (ya que ello sería –en determinados supuestos– de imposible cumplimiento), pero sí requiere e impone

la obligación de adoptar todas aquellas medidas razonables, necesarias y pertinentes que busquen controlar el riesgo.

A la hora de determinar cuáles son las medidas de control a adoptar, es necesario tener presente la **jerarquía de las medidas de control de riesgos**. Esta jerarquía tiene como objetivo central comenzar por la adopción de aquellas medidas de control que tengan un alcance colectivo y que combatan los riesgos desde su fuente u origen, para luego de que estas se concreten continuar con aquellas que poseen un alcance individual (por ejemplo, los equipos de protección personal).

Asimismo, la eficacia de cada una de las medidas se vincula con actuar, en primer término, sobre el riesgo (ya sea eliminándolo, reduciéndolo o mitigándolo) para, en segundo lugar, actuar sobre la persona expuesta.

En este sentido, si bien pueden observarse distintas clasificaciones,⁸³ quizá el método más utilizado a nivel internacional sea aquel que distingue la existencia de cinco niveles diferentes en la jerarquía de medidas de control de riesgos.

- (i) **La eliminación del riesgo:** es la mejor medida de prevención ya que supone reducir el nivel de exposición a cero.
- (ii) **La sustitución del agente o del proceso por otro que sea de menor riesgo:** si no se puede eliminar completamente un agente o un procedimiento de trabajo particularmente peligroso, hay que tratar de reemplazarlos por un sustituto más seguro. La sustitución es una medida preventiva consistente en eliminar un determinado riesgo actuando en el origen, ya sea por utilización de otro agente o bien empleando otro proceso.
- (iii) **Los controles técnicos:** si no es posible eliminar o sustituir el riesgo, se deberán adoptar medidas de protección en la fuente o el origen del mismo. A veces, esto supone la adopción de medidas de ingeniería tales como sistemas de ventilación localizada junto a la fuente de un contaminante, colocar una carcasa protectora en zonas de elementos móviles de una máquina o barandillas de protección colectiva contra el riesgo de caída a un distinto nivel. Los principios ergonómicos también cobran relevancia en este punto, en el sentido de que el trabajo se organice y las herramientas y los equipos se diseñen y utilicen de forma tal, que se adecuen a las características psicofísicas y a la capacidad de cada trabajador.
- (iv) **Los controles administrativos:** en este punto se consideran procedimientos de trabajo seguros y reducción de los tiempos de exposición, así como la formación de los trabajadores y el mantenimiento adecuado del lugar de trabajo, entre otros.

En este sentido, la Resolución SRT N° 905/15, en su Anexo I punto 15.1.3, obliga al servicio de asesoramiento de seguridad e higiene a establecer un procedimiento de trabajos seguros para cada una de las tareas.

⁸³: Alfredo Conte-Grand y Carlos A. Rodríguez. 1999 (en *Cobertura de riesgos del trabajo. Manual con experiencias actuales y alternativas*. Bs. As., OIT), siguiendo a Clerc, señalan la existencia de cuatro niveles con eficacia decreciente: eliminación del riesgo, eliminación de la exposición de la persona al riesgo, aislamiento del riesgo y protección de la persona.



Por último, hay que citar el tema de la vigilancia médica de los trabajadores que, si bien no constituye técnicamente una medida de control de riesgo, es una herramienta de gran utilidad para efectivizar el seguimiento de la evolución de la salud de los trabajadores con la finalidad de corroborar el debido funcionamiento de las medidas de control de riesgos adoptadas, en pos de evitar las enfermedades profesionales. Es importante destacar que la vigilancia médica específica de los trabajadores de ningún modo es un control médico general, sino un control vinculado específicamente con los riesgos que hayan sido detectados en el lugar de trabajo y que puedan generar la aparición de enfermedades de origen ocupacional. Recordemos, en este sentido, que el Decreto N° 1338/96 establece la obligatoriedad de contar en todo establecimiento de trabajo de Argentina con un servicio de medicina del trabajo.

- (v) **Los equipos de protección personal (EPP):** contrariamente a lo que comúnmente se cree, esta clase de equipos constituye la última medida de control de riesgos que debe adoptarse. Los EPP en modo alguno deben ser utilizados como la primera medida de control, ya que en realidad constituyen una barrera de protección, lo que implica que el riesgo no ha sido eliminado, ni sustituido ni minimizado. En consecuencia, si bien la utilización de los EPP tiende a evitar las consecuencias de un accidente, en modo alguno previene su ocurrencia.

Las verdaderas medidas de prevención son aquellas que eliminan el riesgo, eliminan la exposición al mismo o, en todo caso, logran aislarlo. Claramente, los EPP no cumplen ninguna de estas funciones y es por ello que se los califica como una medida de protección y no de prevención.

Solo deben utilizarse cuando las restantes medidas de control colectivas no resultan suficientes ya que claramente constituyen el procedimiento de menor efectividad en la materia.

Contrariamente a lo que debe hacerse en materia de prevención, el empleo de los EPP constituye un claro ejemplo de actuación sobre el hombre y no sobre el ambiente de trabajo.

Finalmente, resulta de gran utilidad tener presente el siguiente decálogo⁸⁴ sobre los equipos de protección personal.

1. Los EPP deben ser la última barrera de defensa. El uso de estos elementos debería ser complementario de las medidas anteriormente enunciadas y no una alternativa.
2. La utilización de EPP debe ser provisoria (es decir, hasta que el riesgo pueda anularse o limitarse de otra forma).
3. Cuando se seleccionen los elementos de protección personal debe considerarse no solo su eficacia, sino también su comodidad. En este sentido, es fundamental la participación de los usuarios en la selección de los EPP.
4. El EPP debe ser adecuado al riesgo a prevenir (por ejemplo, cada protector auditivo tiene capacidad para proteger de determinadas frecuencias e intensidades, por lo

⁸⁴ Alfredo Conte-Grand y Carlos A. Rodríguez. 1999. Ob. cit.

que deben elegirse en función de ello; las máscaras respiratorias deben tener los filtros que corresponden al riesgo que se desea controlar).

5. El EPP debe ser homologado, y el mecanismo de homologación debe estar respaldado por ensayos de los EPP en laboratorios independientes.
6. Deberá considerarse que algunos elementos pueden dificultar la tarea asignada, y se debe prestar una atención especial a esto, ya que pudiera ocurrir que los trabajadores no los usen.
7. Deberá tenerse en cuenta que los elementos de protección personal pueden aumentar la carga de trabajo.
8. La introducción de cada elemento de protección personal debe ser motivo de una campaña de educación y persuasión participativa.
9. Debe contarse con un programa de limpieza, mantenimiento e inspección periódicos de los EPP.
10. Debe evaluarse periódicamente la necesidad de introducir o mantener un elemento de protección personal.

Por otra parte, la Resolución de la SRT N° 299/2011 del 18 de marzo de 2011⁸⁵ estableció que los EPP suministrados por los empleadores deberán contar, en aquellos supuestos en que la posean, con la certificación emitida por los organismos que hayan sido reconocidos para la emisión de certificaciones de producto.

En este sentido, los dos únicos entes certificadores reconocidos por la Secretaría de Comercio en Argentina son el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) y el Underwriters Laboratories (UL).

La lista actualizada de los EPP certificados puede ser consultada en el sitio en Internet de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.⁸⁶

Además, la citada Resolución estableció la obligatoriedad de utilizar el formulario denominado “Constancia de entrega de ropa de trabajo y elementos de protección personal”, que acompaña como Anexo al texto de la norma.

Finalmente, es importante mencionar que las medidas de prevención se deben tomar desde todos los ámbitos o disciplinas preventivas que se describen a continuación y que se encuentran estrechamente relacionados entre sí.

- Seguridad en el trabajo: es necesario adoptar medidas preventivas para controlar los peligros y riesgos, con el objetivo de evitar los accidentes del trabajo.
- Higiene ocupacional: destinada al control de los riesgos derivados de los procesos de trabajo con el propósito de proteger tanto la salud de los trabajadores como el medio ambiente.

⁸⁵. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-84999/180669/norma.htm>

⁸⁶. Puede consultarse el siguiente enlace: <http://www.srt.gob.ar/index.php/ropa-de-trabajo-y-elementos-de-proteccion-personal/>

- **Ergonomía:** se encarga de lograr la adecuación del trabajo de la persona a través del diseño de los lugares, herramientas y tareas, de modo que estos coincidan con las características fisiológicas, anatómicas y psicológicas y con las capacidades del trabajador, optimizando los tres elementos del sistema (humano-máquina-ambiente).
- **Psicosociología:** se dedica a la investigación de la realidad laboral mediante los métodos, conceptos y principios de la psicología y la sociología y a la aplicación de sus hallazgos, para lograr un ajuste entre los requerimientos de los individuos (capacidades, necesidades, expectativas) y los requerimientos del trabajo.
- **Medicina ocupacional:** especialidad médica que tiene por objetivo mantener la salud de los trabajadores mediante exámenes médicos preocupacionales, que buscan conocer si el estado de salud del trabajador es compatible con el desempeño de su actividad, y ocupacionales, que buscan determinar si los riesgos laborales a los que el trabajador pudiera estar expuesto están afectando negativamente su estado de salud. Todo esto con el fin de adoptar las correspondientes medidas preventivas.

CUARTO PASO: DESIGNACIÓN DE LOS RESPONSABLES DE LA APLICACIÓN DE CADA UNA DE LAS MEDIDAS DE CONTROL Y DETERMINACIÓN DE PLAZOS

En esta etapa se deben determinar claramente dos aspectos vinculados con cada una de las medidas de control de riesgos que se haya decidido adoptar:

- un aspecto subjetivo, que determinará claramente quién será la/s persona/s encargada/s de adoptar cada una de las medidas de control, y
- un aspecto objetivo-temporal, que se relaciona, primero, con la determinación de cuándo se tomarán las medidas y, en segundo lugar, con la identificación de la fecha en que se adoptará de modo efectivo la medida de control de riesgos que se ha decidido poner en práctica.

QUINTO PASO: REGISTRO DE RESULTADOS, SEGUIMIENTO, REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE RIESGOS

El proceso de evaluación de riesgos no se agota con la implementación de las medidas de control de riesgos adecuadas, según los riesgos relevados. Todavía es necesario registrar documentalmente y en forma adecuada todas y cada una de las conclusiones a las que eventualmente se haya arribado.

Este registro documental debe hacerse de manera clara, sencilla y pormenorizada, de forma tal que los empleadores, los trabajadores e incluso los inspectores del trabajo lo comprendan fácilmente.

En el documento final se debe dejar asentado que:

- se ha llevado a cabo una inspección y se han relevado los peligros y riesgos existentes en el ambiente de trabajo;
- se han identificado todos y cada uno de los peligros, también se ha abordado cada uno de los riesgos, determinando las medidas de control cuya implementación es necesaria, y se ha identificado a las personas que pueden verse afectadas, así como se ha determinado a aquellas personas responsables de la adopción de las medidas;

- (iii) se explica la razonabilidad de las medidas adoptadas o a adoptar y la tolerabilidad del riesgo residual.

Necesariamente debe efectuarse un seguimiento en relación con la eficacia de las medidas de control adoptadas, con el fin de asegurarse de que estas se mantienen a lo largo del tiempo.

Por último, no debe olvidarse que la evaluación de riesgos no es un proceso estático, sino que requiere una permanente revisión y actualización. Por lo tanto, deberá revisarse y actualizarse siempre y cuando se hayan producido cambios en el sistema y en los procesos productivos, en la organización del trabajo, si se hubiera incorporado nueva tecnología, si hubiera nuevos trabajadores o se hubieran alterado sus tareas, así como en los supuestos de accidentes, incidentes o daños. En los restantes casos, es recomendable la revisión periódica (al menos, una vez al año).

La **participación de los trabajadores** en la evaluación de riesgos merece una reflexión especial. En este sentido, se debe recordar que la Ley provincial N° 12.913 establece que las funciones que se describen a continuación quedan a cargo de los Comités de salud y seguridad en el trabajo.

- (i) El fomento de la cooperación en la empresa o en el establecimiento y la colaboración entre trabajadores y empleadores con la finalidad de promover la salud, prevenir los riesgos laborales y crear las mejores condiciones y medio ambiente de trabajo.
- (ii) Velar por el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y convencionales vigentes en la materia.
- (iii) La realización de relevamientos periódicos destinados a la detección y eliminación de riesgos.
- (iv) Ante la imposibilidad de eliminar riesgos, participar en la evaluación y el control de los mismos.
- (v) Intervenir en la elaboración y aprobación de todos los programas de prevención de riesgos de la salud de los trabajadores.
- (vi) Realizar la evaluación periódica del programa anual de prevención (PAP) de la empresa, hacer el balance anual y proponer las modificaciones o correcciones que se estimen necesarias.
- (vii) Colaborar, promover, programar y realizar actividades de difusión, información y formación en materia de salud y seguridad en el trabajo, con especial atención a los grupos vulnerables, respecto de género, capacidades diferentes y edad, destinadas a todos los trabajadores y trabajadoras.
- (viii) Disponer la realización de investigaciones en la empresa, en la materia de su competencia, para adoptar las medidas destinadas a la prevención de riesgos y al mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

- (ix) Poner en conocimiento del empleador las deficiencias existentes en la materia de su competencia y solicitarle la adopción de medidas tendientes a la eliminación o puesta bajo control de los riesgos ocupacionales.

Por otra parte, la norma que crea los Comités mixtos consagra la obligación de todo empleador de elaborar un Programa Anual de Prevención en Materia de Salud y Seguridad en el Trabajo (PAP). Durante la elaboración de este programa, el empleador podrá o no consultar al Comité, pero luego sin duda deberá ponerlo a su disposición para que el Comité efectúe sugerencias, correcciones, modificaciones o adiciones.

El Decreto provincial N° 396/09 que reglamenta la Ley N° 12.913 consagra los pasos que deben constar en el PAP. En ese sentido establece:

- (i) Una definición de la **política empresaria en materia de salud y seguridad en el trabajo**. Esta deberá ser comunicada fehacientemente a todos los trabajadores de la empresa, se exhibirá en lugares accesibles y estará a entera disposición de la inspección.
- (ii) **Un diagnóstico inicial**. Este diagnóstico exige el conocimiento de los riesgos generales de la empresa y de los riesgos particulares de cada puesto de trabajo. Se trata de un examen inicial que debe permitir distinguir dos tipos de situaciones de riesgo:
 - aquellas en las que el riesgo puede ser evitado de inmediato y que, por lo tanto, debe hacerse utilizando los recursos y procedimientos técnicos disponibles (los que serán definidos específicamente dentro del programa);
 - otras situaciones en las que, dada la imposibilidad de eliminar los riesgos, debe realizarse una evaluación que permita implantar un *plan de prevención específico*.
- (iii) El **plan de prevención específico**. Se deberá orientar al control de cada uno de los riesgos que no se han podido eliminar. En él deben integrarse de forma coherente las medidas de control (en último caso, las que hacen a los elementos de protección personal a utilizar), las actividades generales de información, formación o vigilancia de la salud, las medidas de emergencia, así como todas las que se deriven de normas específicas.
- (iv) El **Programa anual de prevención**. Este programa debe dar cuenta de la estructura organizativa en materia de prevención, de la definición de funciones y responsabilidades en los distintos niveles de la empresa, y de las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos que se ponen a disposición para llevar a cabo las acciones que se han identificado como necesarias.

Asimismo, debe incluir medidas de seguimiento y control periódico, tanto respecto de las condiciones de trabajo como del estado de salud de los trabajadores, que están a cargo de las Aseguradoras de Riesgo del Trabajo, con el fin de ajustar y corregir las acciones preventivas según su eficacia.

- (v) La empresa debe mantener un **sistema de documentación** del Programa de Prevención, a disposición del Comité y de la inspección del trabajo, que se base en las siguientes informaciones:

- las relativas a la evaluación de riesgos y planes de prevención;
- las relacionadas con los equipos y medidas de protección y prevención;
- las derivadas del seguimiento y control de la actividad preventiva;
- las actividades desarrolladas por el Servicio de higiene y seguridad en el trabajo;
- las actividades desarrolladas por el Servicio de medicina del trabajo;
- las actividades desarrolladas por la ART.

(vi) En los casos de coincidencia de varias empresas en un mismo centro de trabajo o en los casos de contratación o subcontratación de actividades, deben implantarse sistemas coordinados de prevención, en tanto la empresa contratante será, en todos los casos, la que vigilará que los contratistas y subcontratistas cumplan con la normativa.

(vii) El Comité dispondrá, al definirse el Programa anual de prevención, las medidas de evaluación de los resultados obtenidos y su periodicidad.

Por otra parte, mediante la Resolución N° 607/11, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe especificó algunos aspectos del PAP.

En este sentido, estableció que todos los empleadores (excluidos los de la construcción alcanzados por el Decreto N° 911/96) están obligados a elaborar el PAP y someterlo a la consideración de los Comités de salud y seguridad o del Delegado de prevención, con la finalidad de que estos participen en la elaboración y aprobación del programa.

En caso de poseer varios establecimientos, el empleador tiene la obligación de elaborar un PAP por cada uno de ellos, el cual deberá ser informado y comunicado a todo el personal, en el término de un mes de aprobado por la empresa y por el Comité. Cada programa deberá quedar a disposición de todos los trabajadores para su consulta permanente.

El PAP se compone del denominado Plan maestro y de los llamados Planes menores o ejecutivos.

El **Plan maestro** constituye el plan de trabajo donde se deberán plasmar todas las ideas y líneas de trabajo previstas para desarrollar durante el año calendario. A partir de este plan se desprenderán todos y cada uno de los planes menores o ejecutivos.

Desde un punto de vista formal, este plan deberá ser firmado por el máximo responsable del establecimiento y/o empresa, por el responsable del Servicio de higiene y seguridad en el trabajo y de Medicina del trabajo, en tanto se suma la necesaria conformidad del presidente y del secretario del Comité mixto o el Delegado de prevención.

En su artículo 7, la resolución añade el contenido del Plan maestro, mientras que en el artículo 8 establece las consideraciones que se deberán tomar en cuenta:

- la política de salud y seguridad ocupacional de la empresa;

- 
- el resultado del balance anual del PAP del año anterior;
 - un estudio de la accidentabilidad (incluidas las enfermedades) del establecimiento con el objetivo de determinarlas causas;
 - las acciones pendientes o inconclusas de los planes de años anteriores;
 - las medidas correctivas surgidas de la investigación de accidentes de trabajo que no se cumplieron;
 - los resultados de los exámenes periódicos efectuados al personal;
 - los incumplimientos a las exigencias surgidas de las inspecciones de la autoridad de aplicación;
 - los incumplimientos a la normativa legal vigente;
 - las sugerencias de mejoras aportadas por los trabajadores, el Comité mixto o el Delegado de prevención;
 - las mejoras de las condiciones de los ambientes de trabajo;
 - las mejoras en máquinas, equipos e instalaciones;
 - las mejoras en puestos de trabajos;
 - la reducción de riesgos de las actividades.

De acuerdo con lo explicado a lo largo de esta unidad, se establece expresamente que deberá darse prioridad a la eliminación de los riesgos y, en caso de que ello no se pueda hacer, se deberán analizar las posibles mejoras, empezando por aplicar soluciones tecnológicas o de ingeniería, y dejando como última instancia la aplicación de elementos de protección personal, los cuales por ser complementarios no deben constituir la única medida a adoptar. Además se establece que el plan deberá incluir medidas de tipo tecnológicas o soluciones técnicas y evitar que las medidas solo sean de tipo administrativas.

Respecto del **Plan menor o ejecutivo**, se establece que de cada idea o línea de trabajo incluida en el Plan maestro, el equipo de trabajo asignado deberá desarrollar un Plan menor o ejecutivo que contendrá los pasos a llevar adelante, para cumplir con el objetivo propuesto en el Plan maestro, ordenados temporalmente. El contenido del Plan menor o ejecutivo se establece en el artículo 10 de la Resolución N° 607/11.

Por último, se determina que los empleadores junto con los Comités mixtos y/o los Delegados de prevención tienen la obligación conjunta de evaluar el PAP de su establecimiento, con una frecuencia no superior a los cuatro meses, así como también se dictamina que deben hacer un balance anual y proponer las modificaciones o correcciones que estimen necesarias. Este balance anual deberá estar listo antes de empezar la confección de un nuevo PAP.

También se consagra la obligación de documentar adecuadamente, mediante informes, las evaluaciones efectuadas.



La obligación de llevar un registro está estipulada en el artículo 14 de la resolución. Allí se establece que los empleadores tienen que documentar de manera efectiva todas y cada una de las actividades llevadas a cabo, tanto para elaborar el PAP como para darle cumplimiento.

Otra normativa de importancia vinculada con la evaluación y el control de riesgos a nivel provincial está conformada por las normas que se describen a continuación.

- (i) La Resolución del MTySS N° 75/11, por medio de la cual se aprueba el reglamento de condiciones mínimas de trabajo decente en los campamentos rurales.
- (ii) La Resolución del MTySS N° 115/11, mediante la cual se prohíbe el tratamiento con cualquier tipo de agroquímicos de los granos, productos y subproductos de cereales y oleaginosas, durante la carga de los mismos en camiones y/o vagones y durante el tránsito de estos hasta destino.
- (iii) La Resolución del MTySS N° 318/11, por la cual se aprueba el código de buenas prácticas para *call centers*, con el objeto de garantizar el cumplimiento de parámetros mínimos que permitan preventivamente brindar un servicio en condiciones de confort, con el fin de realizar una prestación eficiente. Esta resolución fue dictada como consecuencia de un relevamiento realizado en esos ámbitos de trabajo y por tratarse de una actividad que nació con posterioridad al Decreto nacional N° 351/79.
- (iv) La Resolución del MTySS N° 319/11, que aprueba el Reglamento de condiciones básicas de higiene y seguridad en las playas de estacionamiento de camiones, en empresas cerealeras y/o agroexportadoras de la provincia de Santa Fe. Esta resolución fue dictada teniendo en consideración las características específicas de estacionalidad que reviste el trabajo en el ámbito rural, lo que repercute sobre el transporte de carga de la producción primaria.
- (v) La Resolución del MTySS N° 608/11, que aprueba el Reglamento de condiciones mínimas de trabajo decente para los trabajadores temporarios de campamentos rurales destinados al proceso productivo de semillas.
- (vi) La Resolución del MTySS N° 628/11, por medio de la cual se propende a la difusión de Programas de seguridad para obras de construcción. Esta resolución establece que con carácter previo al inicio de toda obra y/o etapa del programa de seguridad y/o legajo técnico de la obra, el comitente, los contratistas principales, los contratistas y/o subcontratistas deberán difundir y capacitar a sus trabajadores mediante material informativo, cursos de entrenamiento, charlas de capacitación o cualquier otro medio idóneo, sobre el Programa de seguridad y/o el Legajo Técnico. En especial, sobre todo lo relacionado con las medidas de seguridad a adoptar íntegramente para el desarrollo de las tareas.

Se destaca que la capacitación tratará de contemplar, antes del inicio de cada tarea, un tiempo suficiente para repasar en el puesto de trabajo las medidas de seguridad a adoptar, tanto para prevenir como para proteger a los trabajadores de los peligros propios de la tarea y su entorno.

- (vii) La Resolución del MTySS N° 216/13, que establece que no será autorizado el trabajo adolescente para la prestación de tareas que sean calificadas como peligrosas, según la lista que la propia resolución detalla.

3.5. NOTIFICACIÓN, REGISTRO E INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

Como uno de sus objetivos fundamentales, la Ley N° 24.557 establece, en el inciso a) del apartado 2 de su artículo 1, la reducción de la siniestralidad a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo. En sintonía con esto, su artículo 4, apartado 1, dispone que tanto las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) como los empleadores y sus trabajadores están obligados a adoptar medidas que se orienten a prevenir eficazmente los riesgos del trabajo.

Dentro de la gestión de riesgos, ocupan una función importante la notificación, el registro y la investigación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.

Se debe recordar que, en la legislación argentina, la definición de *accidente de trabajo* está contenida en la Ley N° 24.557, donde se considera como accidente de trabajo “todo acontecimiento súbito y violento ocurrido por el hecho o en ocasión del trabajo, o en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo, siempre y cuando el damnificado no hubiere interrumpido o alterado dicho trayecto por causas ajenas al trabajo”.

Por otra parte, la definición de enfermedad profesional se refiere a aquellas “Incluidas en el listado que elaborará y revisará el poder ejecutivo (...) que identificará agente de riesgo, cuadros clínicos, exposición y actividades en capacidad de determinar la enfermedad profesional”. Además, también son consideradas enfermedades profesionales “aquellas otras que, en cada caso concreto, la Comisión Médica Central determine como provocadas por causa directa e inmediata de la ejecución del trabajo, excluyendo la influencia de los factores atribuibles al trabajador o ajenos al trabajo”, siempre y cuando se den las siguientes condiciones:

- i) el trabajador o sus derechohabientes deberán iniciar el trámite mediante una petición fundada, presentada ante la Comisión Médica Jurisdiccional, orientada a demostrar la concurrencia de los agentes de riesgos, exposición, cuadros clínicos y actividades con eficiencia causal directa respecto de su dolencia;
- ii) la Comisión Médica Jurisdiccional sustanciará la petición con la audiencia del o de los interesados así como del empleador y la ART; garantizando el debido proceso, producirá las medidas de prueba necesarias y emitirá resolución debidamente fundada en peritajes de rigor científico.

En ningún caso se reconocerá el carácter de enfermedad profesional a la que sea consecuencia inmediata, o mediata previsible, de factores ajenos al trabajo o atribuibles al trabajador, tales como la predisposición o labilidad a contraer determinada dolencia”.

NOTIFICACIÓN DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

Se puede afirmar que el rol de la inspección del trabajo en la investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales conlleva la necesidad de que ambos eventos sean notificados cuando ocurran. Solo así, quienes están obligados a su investigación podrán conocerlos, analizarlos y poner en funcionamiento el sistema de prevención de riesgos.

La Ley N° 24.557, en su artículo 31, punto 2 inciso c), estipula como obligación del empleador denunciar a la ART y a la SRT los accidentes y enfermedades profesionales que se produzcan en sus establecimientos.

La Resolución N° 230/2003 de la SRT sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales establece la denuncia obligatoria de parte de los empleadores, regulando lo siguiente: 1) establece la información que deberán suministrar los empleadores, asegurados y autoasegurados, sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo; 2) los empleadores asegurados tienen la obligación de denunciar todos los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a su ART; 3) la información remitida tendrá carácter de declaración jurada, debiendo conservar una copia del formulario (con constancia de recepción) por un período de tres (3) años; 4) los empleadores deberán suministrar obligatoriamente a su ART toda la información que esta le requiera con el objeto de determinar la naturaleza laboral de un accidente o enfermedad profesional; 5) las ART establecerán medidas correctivas que surjan de las investigaciones efectuadas y realizarán el seguimiento de su implementación; 6) en caso de que el empleador no cumpliera con la implementación de las medidas correctivas, la ART podrá denunciar a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo los incumplimientos ocurridos, según lo establecido en el Decreto N° 170/96.

Además, la Resolución SRT N° 78/1996 establece el formulario para efectuar la denuncia de los accidentes de trabajo, con el fin de que se brinden las prestaciones de la ley.

Todo lo dicho significa que, en el sistema de riesgos de Argentina, está prevista la notificación del accidente ante el Servicio de Seguridad e Higiene y ante la Aseguradora de Riesgos del Trabajo. Este último organismo dará conocimiento a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, quien a la vez comunicará a las autoridades laborales provinciales (Ministerios de Trabajo y Seguridad Social) que tienen competencia de fiscalización, para que estas procedan a la investigación complementaria o deriven el contralor de su realización al sistema de gestión de SST. Es decir que, en definitiva, es la SRT quien toma conocimiento de los accidentes ocurridos a través de la comunicación que a esta le efectúan las ART (por la comunicación que, a la vez, le efectúan los empleadores), y las ART informan (dando cumplimiento al Pacto Federal del Trabajo Ley N° 25.212) a las autoridades laborales para que, en el marco de sus competencias territoriales y materiales efectúen la investigación de accidentes en establecimientos de trabajo, en forma independiente y paralela a la investigación que deben realizar los sistemas de gestión de riesgos internos (Servicios de Seguridad e Higiene y/o ART).

Otra forma de que la autoridad laboral tenga conocimiento de los accidentes de trabajo puede ser a través del Ministerio Público Fiscal, sobre todo para aquellos casos que revisten tal gravedad que motivan un impulso procesal penal paralelo a su investigación.

REGISTRO DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

Todos los accidentes, incidentes y enfermedades deben ser registrados, con el fin de que, con el transcurso del tiempo, pueda tenerse una visión globalizada sobre los accidentes y enfermedades ocurridos y sus características, lo que permitirá obtener índices de incidencia, frecuencia y gravedad, así como conocer la duración media de las bajas laborales, entre otras características. Además, solo contar con datos confiables permitirá una mejor planificación de estrategias para alcanzar su reducción, mediante actividades y acciones.

Por otra parte, a partir de las comunicaciones que cada establecimiento de trabajo efectúe ante las autoridades del trabajo (SRT y MTySS), estas también deberán registrar la accidentabilidad, a los efectos de tomar las acciones de gobierno que sean adecuadas para su prevención y/o reparación, tanto desde el nivel legislativo, como judicial y, fundamentalmente, desde el nivel ejecutivo. En este sentido, la Ley N° 24.557, en su artículo 31, punto 1 inciso d), establece la obligación de las ART de mantener un registro de siniestralidad por cada establecimiento.

Por otro lado, la Resolución SRT N° 3.326/2014 crea el Registro Nacional de Accidentes Laborales (RENAL), ante el cual las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) y los empleadores autoasegurados (EA) deberán denunciar los accidentes de trabajo. Esta norma también establece la forma y el procedimiento que tanto las (ART) como los empleadores autoasegurados deben seguir para remitir la información correspondiente sobre los accidentes de trabajo.

La Resolución SRT N° 743/2003, por otra parte, pone en funcionamiento el Registro Nacional para la Prevención de Accidentes Industriales Mayores. Este registro comprende a aquellas empresas que, por las características de sus procesos productivos y/o tareas, podrían potencialmente estar involucradas con la producción, importación, utilización, obtención en procesos intermedios, venta y/o cesión de las sustancias químicas consignadas en el Anexo 1. En caso de resultar comprendida o alcanzada por esta resolución, cada empresa deberá presentar una Declaración según lo que dispone el Anexo 2.

INVESTIGACIÓN DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

La finalidad de la investigación de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales es identificar fallas, errores y/u omisiones dentro del sistema de gestión de riesgos implementado, los que evidentemente se han mostrado ineficaces para eliminar o prevenir el riesgo y evitar de ese modo el accidente ocurrido. En consecuencia, una vez que el accidente ha ocurrido, la investigación intentará emplear esa experiencia negativa de la prevención para corregir las deficiencias del sistema de gestión de riesgos y mejorarlo, modificando las deficiencias y omisiones que generaron el riesgo provocador del accidente; evitando que en el futuro sucedan indefinidamente los mismos accidentes.

Por lo tanto, una investigación de accidentes presupone la existencia de ciertos elementos que justifican su realización:

- parte de un hecho real sucedido;
- en ocasión del trabajo o por causa de este;
- con daño a la salud del trabajador;

- como consecuencia de un riesgo que fue infravalorado o no detectado, debido a la no adopción de medidas o a la adopción de medidas no adecuadas;
- que se basa objetivamente (sin subjetivaciones) en lo ocurrido (no en hechos probables);
- que busca las causas primarias y causas secundarias;
- propone recomendaciones o medidas preventivas para mejorar el sistema de gestión y evitar el riesgo;
- persigue efectivizar esas medidas, realizando las modificaciones y/o adecuaciones necesarias;
- capacita a los trabajadores sobre lo sucedido.

Por lo tanto, la investigación de accidentes busca las causas que los originaron, de forma que se puedan proponer medidas preventivas y/o correctoras para eliminarlos y así evitar que se produzcan nuevamente. Si no se investigaran esas causas, quedarían activas y, sin corregir, el accidente volvería a ocurrir.

Por otra parte, también está prevista la investigación de incidentes. En general, se considera *incidente* cualquier “suceso no esperado ni deseado que no dando lugar a pérdidas de la salud o lesiones a las personas puede ocasionar daños a la propiedad, equipos, productos o al medio ambiente, pérdidas de producción o aumento de las responsabilidades legales”.

La diferencia fundamental entre la investigación de accidentes/enfermedades e incidentes radica en que la investigación de accidentes tiene como antecedente un hecho real que produjo y tuvo impacto negativo sobre algún trabajador, afectando su salud, en tanto que la investigación de incidentes es una herramienta que parte de un hecho que podría haber ocurrido o que habiendo ocurrido no llegó a tener un impacto negativo sobre la salud del trabajador. En el primer caso, se intentará buscar las causas de su ocurrencia y, a partir de ese momento, establecer recomendaciones tendientes a la corrección de las fallas para prevenir accidentes futuros, en tanto que la investigación de incidentes intenta definir los posibles riesgos que podrían significar futuros accidentes y adelantar correcciones que faciliten su prevención.

En el enfoque dado por Frank Bird se parte de la idea de que lo importante y trascendental no se encuentra solo en el daño efectivamente ocasionado, sino básicamente en el daño potencial que podría haberse producido. Ese daño potencial, propio de todo incidente, no debe ser subestimado atento a la circunstancia de que ante un cambio de las condiciones fácticas, el daño potencial se convertirá en daño real. La gravedad no se debe solo analizar por la importancia del daño consumado, sino también en el daño no acaecido, pero que frente a una variación de las circunstancias, podría producirse. En este esquema se crea o desarrolla una pirámide de accidentalidad que incluye en su base a las condiciones o actos inseguros y en sentido ascendente hacia el vértice incluye los incidentes, los accidentes leves, los accidentes serios y los accidentes graves; mediante la realización de una comparación proporcional entre la cantidad de incidentes y la cantidad de accidentes registrados. El análisis de dicha proporción constituye una variable de suma utilidad a los fines de disminuir los accidentes.



No debe olvidarse que en todo sistema de gestión de riesgos empresarial, el objetivo más alto debe ser la protección de la salud de los trabajadores, por lo tanto, si antes de que se produzcan accidentes existen indicadores que advierten que estos pueden o van a ocurrir, lo ideal será investigar los incidentes para poder corregir las situaciones anómalas y evitar el problema.

Por otra parte, podemos diferenciar la investigación de accidentes en *propia o interna*, que es la que deberá realizar la empresa a través del Servicio de seguridad e higiene del establecimiento de trabajo (según la Resolución SRT N° 905/15), de aquella otra denominada *institucional*, que eventualmente podrán realizar los restantes integrantes del sistema de riesgos del trabajo argentino (tema que se desarrolló en el apartado anterior), es decir: las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Se comprende que, para el primer caso, la legislación argentina establece imperativamente su realización, en cambio, para los otros casos es eventual, no imperativa, y, en el caso del Estado, su realización queda sujeta a discrecionalidad.

Respecto de la investigación de accidentes propia o interna, y en relación con los empleadores, la Ley N° 19.587 establece en su artículo 5 los principios y métodos de ejecución que considera básicos y, en el inciso d), detalla justamente “la investigación de los factores determinantes de los accidentes y enfermedades del trabajo, especialmente de los físicos, fisiológicos y psicológicos”.

Luego, a partir de la Resolución SRT N° 905/15, se impuso la obligación legal al empresario de realizar la investigación de todos aquellos accidentes laborales que tuvieran consecuencias lesivas para las personas.

Esta obligación es de suma importancia, ya que si los accidentes no se investigan, la empresa y su sistema de gestión pierde la oportunidad de identificar las causas y de generar las medidas de protección necesarias para evitar que se repitan. Por eso, es fundamental que cuando se lleven a cabo las investigaciones, estas sean rigurosas e identifiquen todas las causas, inmediatas, subyacentes y básicas, junto con las medidas de protección apropiadas, para evitar que los accidentes se repitan.

Asimismo, a través del artículo 1 de la Resolución N° 905/2015 de la SRT, se establecieron las funciones que deberán desarrollar los Servicios de Higiene y Seguridad en el Trabajo y de Medicina del Trabajo, en cumplimiento con las disposiciones establecidas en el Decreto N° 1.338 de 1996. En su Anexo II, también se definen las funciones y tareas que debe cumplir, en el ámbito de cada establecimiento, el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo, junto con las funciones mínimas que se consideran necesarias para llevar a cabo un correcto control de las condiciones y medio ambiente del trabajo. Así, en el punto 12), se especifica “Efectuar la investigación de accidentes mediante el método del Árbol de Causas u otro método similar, de la totalidad de los accidentes de trabajo acontecidos, con la participación de la supervisión y con la colaboración del Servicio de Medicina del Trabajo. En todos los casos se indicarán las causas que dieron origen al accidente, y a su vez se establecerán las medidas correctivas y preventivas que deberán implementarse a los fines de evitar su recurrencia”.

Respecto de la investigación institucional que deben llevar a cabo las autoridades laborales, la decisión sobre los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que van a ser objeto de una investigación institucional queda sujeta a la discrecionalidad



de las autoridades locales. En la práctica, en Argentina solo un pequeño porcentaje de accidentes, enfermedades y sucesos peligrosos (y de hecho, muy pocos cuasiaccidentes) son investigados por la autoridad laboral.

Existen varias razones posibles para esto, incluyendo que los inspectores desconocen el accidente (por la falta de denuncia) y/o la escasez de recursos. En muchos casos, la comunicación de la SRT acerca de un accidente no es oportuna, lo que impide su investigación temporánea. Por lo tanto, la investigación generalmente queda circunscripta a aquellos accidentes mortales o de una gravedad importante, que justifiquen la intervención estatal para averiguar cuáles han sido las causas y para planificar la realización efectiva de las mejoras que prevengan un accidente similar.

La OIT considera que se deben investigar todos aquellos accidentes que:

- ocasionen muerte o lesiones graves;
- los que provocando lesiones menores se repiten, ya que revelan situaciones o prácticas de trabajo peligrosas y que deben corregirse antes de que ocasionen un accidente más grave;
- aquellos accidentes o sucesos peligrosos que los agentes que intervienen en la prevención de la empresa (Servicio de prevención, Comité de seguridad y salud, Delegados/as de prevención, entre otros) o la Administración (autoridad laboral o sanitaria) consideren que es necesario investigar, debido a sus características especiales.

La investigación y/o contralor que efectúe la autoridad del trabajo a través de sus inspectores del trabajo deben tener un plus o complemento en relación con los que efectúen los servicios internos de asesoramiento de cada empresa, ya que deben:

- identificar a todos los sujetos con obligaciones legales: empleador principal, contratistas, subcontratistas, proveedores, Servicio de Seguridad e Higiene y ART, entre otros;
- determinar si ha existido una infracción a la norma: tipo de infracción, su tipificación y el personal afectado (según el artículo 45 de la Ley N° 10.468). Forma parte del trabajo del inspector el asegurarse de que los empresarios y los trabajadores cumplan con las leyes nacionales, incluyendo la legislación de SST, y que se aborden las cuestiones jurídicas ligadas a la investigación;
- aplicar las sanciones específicas de cada caso;
- intimar, sin perjuicio de una posible sanción, el acatamiento de las normas, verificando posteriormente su cumplimiento efectivo. En este sentido, la Ley N° 10.468 de la provincia de Santa Fe autoriza a los inspectores de trabajo en su artículo 31, inciso C, punto IV, a: “Intimar la adopción de medidas relativas a las instalaciones o a los métodos de trabajo cuyo cumplimiento surja de normas legales o convencionales referentes a la salud, higiene o seguridad del trabajador”.

En definitiva, el inspector del trabajo debe determinar no solo las consecuencias del suceso, sino también cómo y por qué ocurrió, para de esa manera poder identificar y poner en marcha medidas de control (seguridad) y evitar que se repita, contribuyendo a la mejora de la gestión de la seguridad y la salud.



Además, para una correcta investigación, los inspectores deberán contar con las siguientes atribuciones:

- interrogar solos –o ante testigos– al empleador y al personal (artículo 31, inc. C, punto I, de la Ley N° 10.468);
- exigir la presentación de libros y documentación que la legislación laboral prescriba y obtener copias o extractos de los mismos (artículo 31, inc. C, punto II, de la Ley N° 10.468);
- disponer la adopción de aquellas medidas de aplicación inmediata que resulten necesarias en caso de peligro inminente para la salud, higiene o seguridad del trabajador, incluida la suspensión de tareas, y requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales (artículo 31, inc. C, punto V y VI, de la Ley N° 10.468).

Para una adecuada investigación de las circunstancias en que ocurrieron los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, los inspectores deberán perfeccionar una serie de habilidades, como las siguientes:

- *capacidad de comunicación* (verbal y escrita). Ello implica la competencia para interactuar con eficacia con las personas afectadas, testigos y sospechosos, así como con otros investigadores y para comunicar los resultados de la investigación;
- *capacidad técnica*. Ello implica el conocimiento de procedimientos de trabajo seguros que se deben adoptar, en particular, respecto del suceso que está siendo investigado;
- *identificar los peligros*. Ello implica la capacidad de asegurarse de que los trabajadores y los investigadores no estén expuestos a riesgos innecesarios.
- *interacción*. Ello supone cualidades personales que les permitan relacionarse eficazmente con otras personas.

También existen diferentes técnicas o métodos para realizar el análisis de los accidentes y enfermedades ocupacionales que los investigadores deben conocer y manejar eficientemente:

- el método del *árbol de causas* parte de un hecho pasado y realmente ocurrido, y buscará investigar y reconstruir las circunstancias de su ocurrencia. Se limitará a reconstruir fielmente lo sucedido y no los probables acontecimientos. Es claramente aplicable a los accidentes de trabajo;
- el método del *árbol de fallos y errores* radica en determinar todas las circunstancias posibles que puedan conducir a un acontecimiento final antes de que este suceda. Es decir que ante un posible accidente que puede ser generado por una multiplicidad de causas y circunstancias adversas, trata de conocer la totalidad de las posibles vías desencadenantes, identificando los fallos básicos y originarios. Constituye una técnica inductiva de tipo cualitativo y cuantitativo, más compleja que la anterior, debido a que incorpora el análisis probabilístico. Es aplicable a los incidentes de trabajo;
- como complemento de este último, el método del *árbol de sucesos*, se estructura sobre la base de un esquema gráfico secuencial a partir de sucesos “iniciadores” o desencadenantes



que tienen una incidencia significativa e indeseada, para de esa manera averiguar todo lo que puede llegar a acontecer y, en especial, comprobar si las medidas preventivas existentes o previstas son suficientes para limitar o minimizar los efectos negativos.

La metodología del árbol de causas constituye una técnica analítica que parte desde el accidente hacia atrás buscando las causas y que, una vez establecidas, efectúa un camino ascendente a partir de las mismas causas hasta llegar al suceso o accidente ocurrido.

Este método parte de la premisa de que un accidente no tiene nunca una única causa sino múltiples causas o concausas, las que dándose en forma conjunta en determinado espacio y tiempo, y ante la ausencia de una medida preventiva o de seguridad que evite su ocurrencia, generan el hecho que finalmente producirá el daño a la salud del trabajador.

El árbol de causas intentara establecer esas causas, ordenarlas cronológicamente, reproduciendo el hecho histórico real hasta llegar al resultado indeseado. Se trata de un procedimiento ascendente o inductivo; si bien parte del accidente, luego remonta hacia los disfuncionamientos que lo provocaron o que contribuyeron a provocarlo. Se trata de un procedimiento de tipo diagnóstico, que busca identificar el estado del sistema conociendo el síntoma.

La ventaja que presenta el árbol de causas es que, por un lado, mediante una secuencia lógica y sencilla, es posible llegar a profundizar sobre los hechos causantes del accidente más alejados de la lesión (hechos básicos).

Esta situación permite aplicar la otra actuación importante que existe en prevención, es decir, aquella que consiste en priorizar actuaciones, ya que, si un hecho básico aparece en muchos accidentes, su corrección evitará todos aquellos accidentes semejantes que podrían darse en el futuro, en tanto se actúa sobre una sola causa.

En todas estas metodologías podemos encontrar algunos elementos comunes:

- no se buscan culpables, sino las causas que han provocado el accidente o enfermedad;
- se debe investigar en profundidad y no quedarse solo con las causas desencadenantes;
- la investigación debe basarse única y objetivamente (libre de valoraciones) en los hechos acaecidos (y no en hechos probables).

Del mismo modo que ocurre en cualquier campo de actuación, para conseguir acciones eficaces y seguras se debe pasar obligatoriamente por cuatro etapas:

1. la etapa de información;
2. la etapa de selección de lo informado;
3. la etapa de ejecución de lo seleccionado;
4. la etapa de control de lo ejecutado.



La etapa de información es fundamental para lograr el éxito en la obtención de las causas reales del accidente, y así lograr la eficiencia de la investigación. Por este motivo, si la información no es la adecuada, el objetivo preventivo no se cumplirá.

En la búsqueda de información cabal, hay que tener presente la objetividad del investigador, es por ello que en esta búsqueda se deberían tener en cuenta los siguientes principios:

- Basarse únicamente en hechos reales y sucedidos, descartando probabilidades. Es decir solo debe basarse en la búsqueda de aquellos hechos que efectivamente ocurrieron y produjeron las consecuencias no deseadas, descartando aquellos otros que si bien no sucedieron pudieron haber sucedido también con el mismo desencadenante.
- La investigación debe ser técnica y fundada, y no puede estar sujeta a interpretaciones o valoraciones del investigador. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando en una investigación se indica falta de protección adecuada, ya que se trata de una simple interpretación, ausente de circunstancias o de descripción suficiente con sustento en la normativa vigente, lo que asegura tal afirmación. En efecto, este tipo de afirmaciones vagas deben ser descartadas.

De igual manera, una apreciación no puede sostenerse en un mero juicio valorativo del investigador (debería estar, estaba mal, es peligroso, no era suficiente), pues la objetividad de la investigación exige que cualquier afirmación tenga sustento en hechos reales y no en supuestos creados por la imaginación. Siempre debe existir un estudio técnico que avale toda aseveración.

- En las investigaciones a cargo de los Servicios de seguridad e higiene internos, la objetividad de la investigación también implica que no se determinen culpables. Sin embargo, debemos excluir de esta condición a las investigaciones de la autoridad laboral, que sí pueden tener otras implicancias en este sentido (determinación de incumplimiento o posibles infractores).

Por lo tanto, toda investigación debería partir de las siguientes preguntas en relación con el accidente ocurrido:

- ¿Quién resultó herido?
- ¿Cuál fue la herida sufrida?
- ¿Qué tareas desempeñaba el herido? ¿Las desempeñaba solo o en compañía? ¿En compañía de quién estaba?
- ¿Cuál era la mecánica u operatoria del trabajo realizado por el herido al momento del accidente?
- ¿Dónde ocurrió el accidente?
- ¿Cuándo ocurrió el accidente?
- ¿Qué sucedió en el momento del accidente? ¿Cómo ocurrió el accidente?
- ¿Por qué ocurrió el accidente?

- ¿Existía procedimiento de trabajo seguro para ese trabajo? ¿El herido fue capacitado para ese procedimiento? ¿Se cumplió el procedimiento?

De hecho, la eficacia de la investigación de un accidente dependerá de encontrar las respuestas a estas preguntas.⁸⁷

En el rol de asesoramiento, información y consulta de la inspección del trabajo, se debe subrayar el papel de sensibilización y concientización que el inspector podría desempeñar. Por ello, es importante conocer que la principal *repercusión de cualquier accidente* de trabajo o enfermedad profesional es el costo sufrido por el trabajador y su familia: dolor, sufrimiento, incapacidad física futura, marginación social, disminución de los ingresos temporal o definitivamente y la posible pérdida de un ser querido.

Sin embargo, por otro lado, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales generan perjuicios para el conjunto de la sociedad, debido al deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos, la pérdida de competitividad por la disminución del capital humano para el trabajo, el aumento de la conflictividad sociolaboral, así como por aquellas consecuencias vinculadas con el costo económico, debido a las prestaciones que debe dar el Estado (asistencia médica, recuperación, prestaciones por incapacidad).

Luego de realizar esta valoración previa, es posible enumerar los perjuicios o costos económicos que un accidente acarrea para el empleador. Entre estos figuran:

- los gastos de salud (transporte, médicos, internación, farmacéuticos);
- los gastos de rehabilitación;
- los gastos salariales (accidentado, reemplazos, capacitación, nueva contratación);
- los gastos por indemnizaciones;
- las penalizaciones por incumplimiento y retrasos con el cliente;
- las sanciones por incumplimiento de norma;
- la pérdida de clientes presentes y futuros;
- la pérdida de imagen de la empresa;
- la pérdida de horas de trabajo de los compañeros de la persona accidentada y del propio empleado;
- las horas dedicadas a la investigación del accidente y el acompañamiento de la autoridad;
- el material perdido (materia prima y/o producto acabado);

⁸⁷. Puede consultarse más información en: OIT. 2015. Investigación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Guía práctica para inspectores del trabajo. Primera edición. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/publication/wcms_346717.pdf

- 
- el aumento de los índices de siniestralidad que puede hacer ingresar a una empresa en distintos programas preventivos (PYME, PRS, PAPE);
 - los daños materiales a instalaciones, equipos o productos;
 - los conflictos laborales.

Más allá de que alguno de estos costos pudiera estar asegurado, desde el punto de vista económico la existencia de accidentes de trabajo no constituye ningún negocio. Esta es otra razón por la cual la prevención es una necesidad de todo empresario, para que su empresa sea productiva y prolífica. Un sistema de gestión de riesgos avanzado permite la reducción de costos empresariales y propicia un emprendimiento con mayor productividad y crecimiento.

Por último, es importante citar las siguientes cuatro Resoluciones de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo que establecen Programas de Reducción de Accidentes:

- La **Resolución SRT N° 1721/2004**, que crea el Programa para la Reducción de los Accidentes Mortales, cuyo fin es la reducción sustancial de los accidentes de trabajo mortales;
- La **Resolución SRT N° 1/2005**, que pone en marcha el Programa para la Prevención de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en PyMES, con el propósito de reducir en estas empresas, al menos en un 10% los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, mediante el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo;
- La **Resolución SRT N° 559/2009**, que crea el Programa de Rehabilitación para Empresas con Establecimientos que registren Alta Siniestralidad, con el objetivo de dirigir acciones específicas de prevención sobre los riesgos derivados del trabajo, tendientes a disminuir eficazmente la siniestralidad laboral y mejorar las condiciones de salud y seguridad en el medio ambiente de trabajo. Si bien fue derogada por el artículo 7 de la actual Resolución SRT N° 363/16, aún mantiene efectos ultraactivos para determinados programas vigentes que están pendientes de cumplimiento;
- La **Resolución SRT N° 363/2016**, que crea un nuevo programa para el tratamiento de los empleadores con altos niveles de siniestralidad, denominado Programa de Empleadores con Siniestralidad Elevada (PESE), orientado a dirigir acciones específicas de prevención de los riesgos derivados del trabajo, sobre el segmento de empleadores con determinados índices de siniestralidad, con la finalidad de disminuirlos y mejorar las condiciones de salud y seguridad en el ambiente de trabajo.



BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, M. E. 2008. *La ley sobre riesgos del trabajo en la jurisprudencia de la Corte suprema de justicia de la nación*. Primera edición. Santa Fe, Rubinzal Culzoni.
- Alli, B. O. 2008. *Principios fundamentales de salud y seguridad en el trabajo*. 2a. ed. Informes OIT; 83. (Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración) Disponible en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_341_span.pdf
- Casale, G. y Sivananthiran, A. 2011. *Los fundamentos de la administración del trabajo*. (Ginebra, OIT). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--dcomm/---publ/documents/publication/wcms_155146.pdf
- Conte-Grand, A. H. y Rodríguez, C. A. 1999. *Cobertura de los riesgos del trabajo. Manual con experiencias actuales y alternativas*. (Ginebra, OIT) Disponible en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1999/99B09_182_span.pdf
- Giraudó, E. y Neffa, J. 1990. *Condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT): manual de apoyo didáctico y guía de capacitación*. (Buenos Aires, Área de Estudios e Investigaciones Laborales de la SECYT, CEIL-CONICET, CREDAL-CNRS, Humanitas)
- Grisolia, J. y Hierrezuelo, R. 2008. *Derechos y deberes en el contrato de trabajo*. Primera edición. (Buenos Aires, Abeledo Perrot).
- Lorenzetti, R. 1995. *Las normas fundamentales del derecho privado*. (Buenos Aires, Rubinzal Culzoni).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Educación; Instituto Nacional de Educación Tecnológica, Organización Internacional del Trabajo. 2014. *Salud y seguridad en el trabajo (SST): aportes para una cultura de la prevención: material de apoyo a la formación*. (Buenos Aires) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilobuenos_aires/documents/publication/wcms_248685.pdf
- Muñoz Cañas, S. M. 2010. *Los retos de la inspección laboral en Colombia a la luz de los estándares fijados por la OIT*, Documentos de la Escuela; 87. (Medellín, Escuela nacional sindical) Disponible en: <http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2017/08/Documentos-87.pdf>
- Neffa, J. C. 1988. *¿Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo?: propuesta de una nueva perspectiva*. (Buenos Aires, Área de Estudios e Investigaciones Laborales de la SECYT, CEIL-CONICET, CREDAL-CNRS, Humanitas).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2015. *Investigación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales: guía práctica para inspectores del trabajo*. (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/publication/wcms_346717.pdf
- ----. 2014. *Las reglas de juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*. Edición revisada. (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_318173.pdf

- ----. 2014a. Una guía de cinco pasos para empleadores, trabajadores y sus representantes sobre la realización de evaluaciones de riesgos en el lugar de trabajo. (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_349874.pdf
- ----. 2013. La prevención de las enfermedades profesionales: Día mundial de la seguridad y salud en el trabajo, 28 de abril de 2013. (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_209555.pdf
- ----. 2013a. Prevención inclusiva: guía con las nueve claves para una prevención inclusiva de los riesgos laborales (Santiago, OIT). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_216025.pdf
- ----. 2013b. *Crear una cultura de prevención en materia de seguridad y salud: guía sobre el Convenio Núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981, su protocolo de 2002 y el Convenio Núm. 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006.* (Ginebra, OIT) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_233220.pdf
- ----. 2013c. *Ley general de prevención de riesgos en los lugares de trabajo.* Género, salud y seguridad en el trabajo, Hoja informativa; 6. (San José, Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_236620.pdf
- ----. 2013d. *Plan seguro, plan saludable: directrices para la elaboración de programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo.* Programa de seguridad y salud en el trabajo y medio ambiente (SafeWork). (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_233033.pdf
- ----. 2013e. *Material de formación sobre evaluación y gestión de riesgos en el lugar de trabajo para pequeñas y medianas empresas.* Programa de seguridad y salud en el trabajo y medio ambiente (SafeWork). (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms_232852.pdf
- ----. 2013f. *Fortalecimiento de la función de los regímenes de prestaciones por accidentes del trabajo para contribuir a la prevención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.* Programa de seguridad y salud en el trabajo y medio ambiente (SafeWork). (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_229755.pdf
- ----. 2013g. *Plan de Formación sobre Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.* Disponible en: http://www.ilo.org/safework/info/instr/WCMS_234007/lang--es/index.htm

- ----. 2012. *SOLVE: integrando la promoción de la salud a las políticas de SST en el lugar de trabajo: guía del formador. 2a. ed.* (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms_203378.pdf
- ----. 2011. *Sistema de gestión de la SST: una herramienta para la mejora continua. Día mundial de la Seguridad y la salud en el trabajo 28 de abril de 2011.* (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/publication/wcms_154127.pdf
- ----. 2011a. *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª. reunión, Ginebra, 2011. (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_153936.pdf
- ----. 2011b. *Inspección del trabajo: lo que es y lo que hace: guía para los trabajadores.* Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN) (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152884.pdf
- ----. 2010a. *Primer congreso internacional: Inspección del trabajo para el siglo XXI.* (Santiago) Disponible en: <http://wold.fder.edu.uy/contenido/rrll/contenido/licenciatura/documentos/398473847374837483.pdf>
- ----. 2010b. *Desarrollo de sistemas de inspecciones del trabajo modernos y eficaces.* Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN) (Ginebra, OIT; Turín, Centro Internacional de Formación de la OIT). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_141453.pdf
- ----. 2009. *Normas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo. Promover la seguridad y salud en el medio ambiente de trabajo*, Informe III (1B), Estudio general relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), a la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, Conferencia Internacional del Trabajo, 98a. reunión, Ginebra, 2009. (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_103489.pdf
- ----. 2008. *Mi vida... mi trabajo... mi trabajo en seguridad. Gestión de riesgos en el medio laboral.* (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_091624.pdf
- ----. 2008a. *Trabajo decente = trabajo seguro. La salud y seguridad en el trabajo. Trabajo: La revista de la OIT, No. 63, agosto de 2008.* Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_099653.pdf
- ----. 2006. *Marco promocional para la seguridad y salud en el Trabajo*, Informe IV(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 95a. reunión, Ginebra, 2006. (Ginebra). Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iv-1.pdf>

- ----. 2002. *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo ILO-OSH 2001*. (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_112582.pdf
- ----. 2001a. *Factores ambientales en el lugar de trabajo*, Repertorio de Recomendaciones Prácticas de la OIT. (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/normativeinstrument/wcms_112584.pdf
- ----. 1998. *Principios directivos técnicos y éticos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores*, Serie Seguridad y Salud en el Trabajo; 72. (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_publ_9223108284_es.pdf
- ----. 1996. *Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales*, Repertorio de Recomendaciones Prácticas de la OIT. (Ginebra) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/normativeinstrument/wcms_112630.pdf
- ----. 1991. *Prevención de accidentes industriales mayores*. Repertorio de Recomendaciones Prácticas de la OIT. (Ginebra). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_112650.pdf
- Organización Mundial de la Salud. 2007. *Salud de los trabajadores: plan de acción mundial*. 60° Asamblea Mundial de la Salud. Disponible en: http://www.who.int/occupational_health/WHO_health_assembly_sp_web.pdf
- Perugini, A. 2004. *Relación de dependencia*. (Buenos Aires, Hammurabi.)
- Ramírez, L. E. 2007. *Riesgos del trabajo: manual práctico*. 4a. ed. (Buenos Aires, B de F.)
- Rodríguez, C. A. 2010. *La cultura de la prevención*, Documento de trabajo; No. 3. (Santa Fe, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe). Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/86927/414410/file/Documento>
- ----- . 2009. *Los convenios de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: una oportunidad para mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo*. (Buenos Aires, OIT). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_118.pdf
- Rodríguez de Prada, A. 2012. *Investigación de accidentes por el método del árbol de causas*. 2ª. ed. (Madrid, Centro Nacional de Nuevas Tecnologías, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo). Disponible en: http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FICHAS%20DE%20PUBLICACIONES/EN%20CATALOGO/Seguridad/Investigacion%20de%20accidentes%20por%20el%20metodo%20del%20arbol%20de%20causas/dd_inves_arbl%20.pdf
- Ruiz, A. D. y Senyk, A. 2012. “La inspección laboral en el ámbito rural. Los nuevos paradigmas legales exigen nuevas estrategias fiscalizadoras”, en *Revista Derecho del*

- Trabajo*, Año I, no. 2 (Buenos Aires, INFOJUS). Disponible en: http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf120145-ruiz-inspeccion_laboral_en_ambito.htm
- Ruiz Del Ferrier, C. y Tirenni, J. (compiladores). 2016. *El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea. El rol del Estado, frente a la cuestión social*. Documento de Trabajo; no. 3. (Buenos Aires) Disponible en: http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/produccion_academica/1464670818_documento-g-lunes-30-5.pdf
 - San Juan, C. 2014. *Participación de los trabajadores en materia de seguridad y salud en Argentina*. Documento de Trabajo; no. 187. Buenos Aires, OIT. Disponible en: http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/memoria/pdf/dt187_sanjuan.pdf
 - Schick, H. 2011. *Riesgos del trabajo: temas fundamentales*. 4a. ed. (Buenos Aires, David Grinberg Libros Jurídicos).
 - Superintendencia de Riesgos de Trabajo. 2016. *20 años del sistema de riesgos del trabajo*. (Buenos Aires). Disponible en: http://www.srt.gob.ar/wp-content/uploads/2016/07/Libro_Aniversario_.pdf
 - -----, *Riesgos y medidas de prevención por sectores de actividad*. Disponible en: <https://www.srt.gob.ar/index.php/riesgos-y-medidas-de-prevencion-por-sectores-de-actividad/>
 - -----, 2016. *Manuales de buenas prácticas*. Disponibles en: <http://www.srt.gob.ar/index.php/manuales/>
 - Vega Ruiz, M. L. y René, R. 2013. *Sanciones de la inspección del trabajo. Legislación y práctica de los sistemas nacionales de inspección de trabajo*, Documento de Trabajo; no. 26. Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN) 2a. ed. (Ginebra, OIT) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_246308.pdf
 - Vega Ruiz, M. L. 2009. *La inspección de trabajo en Europa: retos y logros en algunos países seleccionados aun en tiempo de crisis*, Documento de Trabajo; no. 3. Programa sobre Administración e Inspección del trabajo. (Ginebra, OIT) Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_119242.pdf



ANEXO ACTIVIDADES

EJERCICIO Nº 1

TÍTULO

Determinación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

OBJETIVO

Determinar y diferenciar accidentes y enfermedades del trabajo, según la legislación argentina.

TAREAS

A partir de los casos descritos a continuación, cada grupo deberá:

- Determinar si cada caso puede ser considerado accidente o enfermedad del trabajo, de acuerdo con la legislación vigente. Fundamentar la respuesta.
- Indicar qué medidas preventivas debería adoptar el empleador para evitar la repetición del accidente o enfermedad, según la legislación vigente.

TIEMPO

- 35 minutos para deliberación.
- 10 minutos para presentar las conclusiones en plenario.

CASO 1

Un trabajador administrativo de una empresa de servicios se encuentra realizando un registro administrativo solicitado con urgencia por el Jefe de Recursos Humanos. Mientras que se encuentra realizando el trabajo solicitado, uno de los útiles con los que efectúa su tarea sufre un desperfecto, por lo que el trabajador decide ir a una librería, a unas cuadras, a comprar un reemplazo del útil. En el trayecto se encuentra con un amigo de la infancia y luego de una breve charla prosigue su camino. Ya a una cuadra de la librería, tropieza con un desnivel que se encuentra en la vereda, lo que le provoca un esguince de tobillo.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



CASO 4

Un trabajador administrativo que trabaja en una planta metalúrgica comienza a notar que ha perdido audición. Se realiza estudios médicos y es diagnosticado con hipoacusia, cuya causa probable sea el trauma acústico. La tarea que desempeña en la empresa es administrativa en un sector aislado de la planta de producción. No obstante, una vez por día debía transitar ciertos sectores de producción de la planta, con el fin de recibir los registros del personal del Jefe de Planta.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

EJERCICIO Nº 2

TÍTULO

Peligros y riesgos.

OBJETIVO

Identificar peligros, evaluar riesgos y adoptar medidas de control para cada situación, según las exigencias legales.

TAREAS

A partir del examen de las imágenes adjuntas y del formulario de “Identificación de peligros, evaluación y control de riesgos”, para cada situación, cada grupo deberá:

- Identificar peligros y evaluar riesgos.
- Proponer medidas de control sobre los riesgos resultantes.
- Enumerar las exigencias que establece la legislación para cada situación.

- Enumerar las acciones que debería haber realizado el Servicio de Seguridad e Higiene.
- En aquellas situaciones, en que resulte de aplicación la Resolución SRT N° 886/15, realizar un Diagrama de flujo, de acuerdo con el Protocolo de Ergonomía.

TIEMPO

- 45 minutos para las deliberaciones y completar el formulario.
- 10 minutos por grupo para presentar las conclusiones en plenario.

IMAGEN 1



IMAGEN 2



IMAGEN 3



IMAGEN 4



EJERCICIO Nº 3

TÍTULO

Investigación de accidentes.

OBJETIVO

Efectuar una investigación sobre un accidente, como inspectores de trabajo.

TAREAS

En grupos, deberán leer la descripción de los accidentes relatados a continuación, discutirlos y responder a las siguientes consignas:

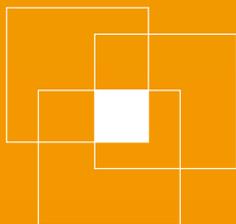
1. causas del accidente: determinen cuáles fueron los principales factores físicos, humanos y organizativos que contribuyeron a la producción del accidente;
2. ordenen las causas determinadas anteriormente en un árbol de causas;
3. ¿qué medidas preventivas serían apropiadas para evitar la repetición de este incidente u otros similares?;
4. ¿qué establece la legislación vigente en materia de SST? Determinen según las normas los cumplimientos e incumplimientos registrados;
5. elaboren un Acta de inspección original para cada accidente. Luego, efectúen una investigación según el Método del árbol de causas con sus recomendaciones.

TIEMPO

- 45 minutos para deliberar y desarrollar el ejercicio.
- 15 minutos para presentar cada grupo las conclusiones en plenario.

DESCRIPCIÓN DE LOS ACCIDENTES A ANALIZAR

1. En una obra en construcción de un edificio, que se encuentra avanzada hasta la quinta losa, dos obreros reciben la orden del capataz de subir hasta esa losa cierto material de hierro de estructura, para lo cual, y según el procedimiento de trabajo habitual, uno de los trabajadores se sitúa en la planta baja, en el frente del edificio, y asegura la carga (de hierro) a una soga, en tanto el otro operario se sitúa sobre la quinta losa y efectúa manualmente el levantamiento de la carga. Mientras se encuentra levantando la carga por la altura de la tercera losa, el operario sale despedido a tres metros con signos aparentes de electrocución. Se verifica que sobre el frente de la obra, a una distancia de 1,70 m se encuentra una red de tendido eléctrico de media tensión. No obstante, los compañeros que se encontraban en el lugar manifiestan que la carga nunca tocó o golpeó la red, sino que solo pasó cerca.
2. Un operario realiza tareas de mantenimiento junto a una red de tendido eléctrico de baja tensión. Por tratarse de la realización de empalmes de una línea de derivación, según órdenes del superior a cargo, la tarea debía hacerse sin desconectar la corriente (es decir, sin aislar los conductores vecinos). En el momento en que hacía el empalme en una de las fases, la cara del operario contactó accidentalmente con el conductor neutro, lo que provocó un movimiento irreflexivo de su brazo derecho,



ISBN 978-9-22330-936-7



9 789223 309367 >

