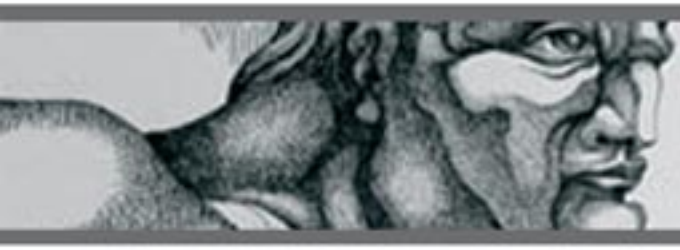
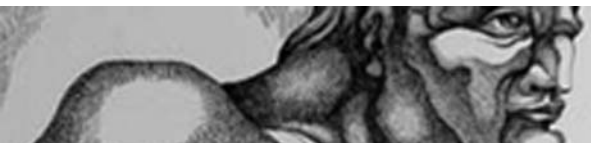


APORTES PARA EL DEBATE DE LA REFORMA DE LA LEY DE RIESGOS DEL TRABAJO

La participación como instrumento de promoción al diálogo social

SRT
Superintendencia de Riesgos del Trabajo

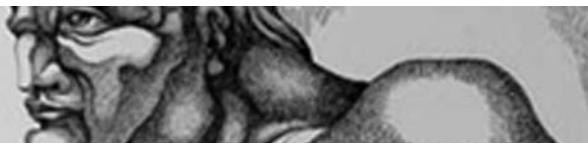
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
PRESIDENCIA DE LA NACION



APORTES PARA EL DEBATE DE LA REFORMA DE LA LEY DE RIESGOS DEL TRABAJO

La participación como instrumento de promoción al diálogo social

SRT
Superintendencia
de Riesgos del Trabajo



Esta obra fue presentada durante la IV Semana Argentina de la Salud y la Seguridad en el Trabajo,
entre el 24 y el 27 de abril de 2007.

Presidente de la Nación
Dr. Néstor Carlos Kirchner

Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Dr. Carlos A. Tomada

Secretario de Seguridad Social
Dr. Alfredo Conte-Grand

Superintendente de Riesgos del Trabajo
Dr. Héctor O. Verón

Gerente General de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo
Dr. Carlos Aníbal Rodríguez

Gerente de Prevención y Control de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo
Dr. Osvaldo Augé

Aportes para el debate de la reforma de la ley de riesgos de trabajo / Héctor Verón ... [et.al.]. ;
coordinado por Francisco J. Oliva. - 1a ed. - Buenos Aires : Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2007.

130 p. ; 28x21 cm.

ISBN 978-987-21928-9-1

1. Riesgos Laborales. I. Oliva, Francisco J., coord.

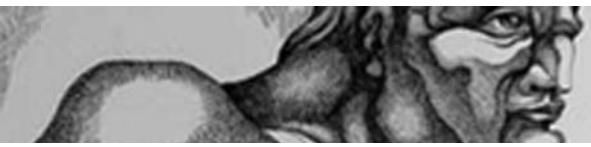
CDD 362.11

Fecha de catalogación: 17/04/2007

Diseño y diagramación: Coordinación de Comunicación y Relaciones Institucionales de la SRT.

Impreso en Argentina
FERROGRAF
Boulevard 82 Nº 535
Tel.: 0054 - 221 - 4794670/3548
La Plata - Provincia de Buenos Aires
Argentina

Copyright© Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2007
Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723



Prólogo 5

PREMISAS PARA UN DEBATE

La cultura de la prevención 9
Carlos A. Rodríguez

La protección penal de los derechos de los trabajadores 37
María Ángeles García García

Estrategias en salud laboral y política basada en la evidencia 43
Pere Boix i Ferrando

SISTEMAS DE SALUD Y SEGURIDAD. Características, fortalezas y debilidades

La nueva norma de prevención venezolana 51
Jhonny Picone Briceño

Las agencias de seguros mutualistas alemanas y su enfoque en la prevención 57
Stefan Zimmer

El Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo: la función e importancia de las políticas públicas en esta materia 61
Ángel Rubio Ruiz

Aseguramiento y prevención de los riesgos laborales 69
José Luis Castellá López
Emilio Castejon Vilella

LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES COMO PILAR DE LA PREVENCIÓN

La participación de los trabajadores en la gestión de la prevención en Chile 83
Magdalena Echeverría

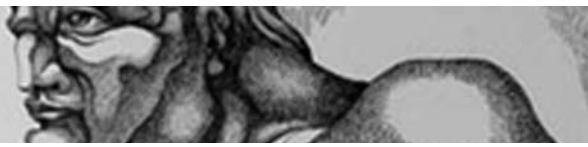
Comités mixtos de seguridad y salud en el trabajo en los países andinos 91
Juan Carlos Hiba

Participación de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de la OIT. La situación en Centroamérica, Caribe y México 103
Valentina Forastieri

Salud y seguridad en Brasil 117
Nilton Freitas

La participación de los trabajadores como derecho y necesidad 123
Carlos A. Rodríguez

Mesa de debate: Jornada "La Participación de los trabajadores en la gestión de la prevención" 131
Claudio Marín (CTA), Darío Hermida Martínez (UIA), Carlos A. Rodríguez (SRT), Héctor Recalde (Diputado Nacional), José Luis Lingieri (CGT), Gerardo Morales (Senador Nacional) y Héctor O. Verón (SRT).



PRÓLOGO

¿QUÉ SISTEMA DE SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO SE QUIERE EN NUESTRO PAÍS?

Héctor Oscar Verón

Superintendente de Riesgos del Trabajo

Tenemos la **oportunidad histórica** de discutir y elaborar una nueva ley de riesgos del trabajo, por primera vez, con la participación pluralista de todos los sectores, como corresponde a una democracia verdaderamente representativa y que respeta el diálogo social.

Para algunos de nosotros, que dedicamos la vida en pos del mejoramiento continuo de las condiciones y medio ambiente de trabajo y de una defensa inclaudicable de la salud y seguridad de los trabajadores, **este desafío** es por demás atractivo ya que hemos podido apreciar las bondades y defectos del actual sistema. Y además, es posible, porque el gobierno del Presidente Kirchner impulsa que la sociedad acepte los desafíos.

En principio, para romper lanzas con el único centro de las discusiones actuales, respecto a la constitucionalidad del artículo 39 de la Ley de Riesgos del Trabajo (LRT) y de las posibilidades de acudir al Código Civil, he de decir que no merece que me ocupe del tema. Esta sobradamente discutido tanto en foros como en los medios de comunicación.

Intentaré, entonces, hacer hincapié en otros aspectos que a mi saber y entender deben asumirse con conocimientos, imaginación, seriedad y valentía.

Inicialmente, me permito subrayar que una nueva ley debería, en primer lugar, abordar en forma conjunta **la prevención y la reparación** - son dos caras de la misma moneda- y reconocer el rol protagónico que deben tener los trabajadores en la defensa de su salud en el trabajo. Al hacer referencia al rol de los trabajadores, estoy sosteniendo para nuestro país no solo aquellas formas de participación con que cuentan los países centrales, sino países vecinos como Brasil y Chile.

Vale recordar que nuestra norma de prevención, la ley 19.587, no fue motivo de análisis por parte de la población, mal podía serlo cuando es producto de una dictadura militar y fue reglamentada por otra de una especie aun peor. ¿Y la ley de riesgos del trabajo? ¿No fue acaso la consecuencia de haber primero privatizado las jubilaciones, hoy tan cuestionadas por sus inventores en Chile? Teniendo en cuenta estos antecedentes no cabe duda de que nuestros parlamentarios deberán **estudiar y trabajar a fondo** para que tengamos la norma que nos merecemos.

La nueva ley debería tener vocación para cubrir el mayor número de trabajadores posible. Esto quiere decir que es injusto que los quehaceres preventivos, por ejemplo, se limiten sólo a los trabajadores del sector formal. Quisiera que este deseo se viese no solo en términos económicos o financieros, se trata de pensar en función de lo que modernamente se llama "Sistema de Salud y Seguridad en el Trabajo". La noción de sistema implica **deberes integrados** entre los ministerios de Trabajo, Educación y Salud, trabajando mancomunadamente y bajo un plan maestro.

La reforma ha de encontrar la manera para que el trabajador incapacitado tenga una seguridad para su futuro. Hoy, un trabajador con más de 30% de incapacidad no tiene posibilidades de **reinserción laboral** en nuestro país. Partiendo de esta certeza, sería inocente creer que este tema se resuelve con una indemnización de pago único, aunque lo dijera la Corte Suprema. El Estado debe tener en cuenta esta realidad y ser coherente con lo que prescriben los convenios de la OIT: garantizando a estos trabajadores una renta periódica, la cual no es lo mismo que un "pago en cuotas". La renta periódica, por otra parte, no excluye la adición de una suma fija. Renta periódica es ahorrarle al país problemas ulteriores cuando deba auxiliarse a trabajadores, rechazados por el mercado de trabajo y agotados los dineros de una indemnización. Pensar en esto constituye un deber del Estado; el deber de previsión.

La norma debe evitar que las **pequeñas y medianas empresas** sufran la discriminación negativa de hoy. En estos momentos el pretendido sistema de libre mercado hace que las Pymes, aun con los mismos riesgos y los mismos resultados en materia de prevención que una empresa grande que fabrique el mismo producto, paguen una alícuota muy superior. Es decir, las Pyme están subvencionando a las grandes empresas. Esta realidad pide a gritos un cambio a la forma de concebir los indicadores y metodología a utilizarse para fijar el precio. Mas aún, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo está en condiciones de establecer alícuotas fijas y modificables conforme los resultados alcanzados en la prevención. Después de todo, la ley vigente se copió de la colombiana y, en ese país, las alícuotas son fijas por actividad.

Deben potenciarse las **acciones preventivas** y en este sentido las aseguradoras -ART- deben multiplicar la calidad y cantidad de acciones que realizan hoy. Para esto las responsabilidades de empleadores, aseguradoras y trabajadores deben estar claramente determinadas. Los empleadores están pagando por un servicio que se financia mediante un seguro obligatorio y están en condiciones de exigir más. Exigir más, entiéndase, no significa que los empleadores "externalicen" sus obligaciones en materia de prevención.

Ciertas **enfermedades profesionales** no pueden tener prescripción, tal como el cáncer de origen laboral por ejemplo.

Debe existir, en la nueva norma, la noción de reagravamiento que permita que en las enfermedades progresivas (por caso, el sida o enfermedades pulmonares por polvo) los trabajadores puedan actualizar su indemnización conforme la evolución de su incapacidad. Hoy sólo cobran en función al grado de incapacidad determinado en el momento del examen, aunque luego estas enfermedades progresen hasta la incapacidad total y la muerte.

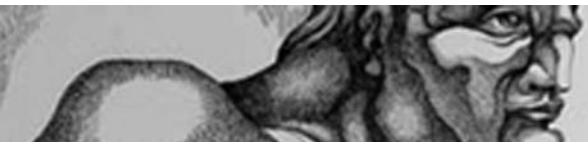
La norma debe permitir contar con un sistema de i**nspección del trabajo** serio y dotado de todos los recursos necesarios y suficientes para salvaguardar los derechos de los trabajadores.

Resulta indispensable contar con una autoridad competente única para esta nueva norma. Esto no solo implica la economía de recursos para un país, sino la **coherencia y consistencia** entre las tareas preventivas y reparadoras. Es hora, además, de pensar seriamente en desarrollar un instituto de carácter técnico científico con el objetivo de que la cultura de la seguridad y la defensa de la salud llegue a todos los sectores con las mejores herramientas, este sería un excelente destino para los excedentes del fondo de garantía.

Podría sugerir otros cambios "saludables" pero convengamos en que la discusión debería comenzar por definir: ¿Qué sistema de salud y seguridad en el trabajo se quiere para nuestro país? Tenemos un débito de miles de trabajadores muertos y discapacitados, ellos reclaman que esta problemática esté presente en la **agenda social y política.**

Una discusión "en serio" de las iniciativas que irán al parlamento puede ser **un buen comienzo**, como considero que son los debates que se reflejan en el presente libro.

Tenemos confianza de que la sociedad y nuestros legisladores recuperen en el debate público la voz que alguna vez habían perdido y **la posibilidad de pensar un país diferente.**



LA CULTURA DE LA PREVENCIÓN

Carlos A. Rodríguez
Gerente general de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo de Argentina.

En esta economía globalizada asistimos a una competencia importante a nivel de las empresas como también entre países y sus distintos procesos de integración. Paralelamente, estamos de frente a notables cambios en las prácticas laborales, hoy ritmadas tanto por la flexibilidad en las tecnologías como en la fuerza de trabajo.

Este nuevo escenario muestra formas de empleo no tradicionales, un embate firme contra la "sociedad salarial", la aparición de trabajos temporales, la extensión de regímenes de subcontratación, el cambio en la distribución del tiempo de trabajo –en algunos países con extensión de la jornada laboral–, la difusión de la inseguridad en relación a la estabilidad en el empleo y un aumento en la carga de trabajo con predominancia de exposición a factores de riesgo organizacional.

Por otro lado, y conforme a los datos que brinda la OIT, la situación en materia de salud y seguridad en el mundo no es la deseable. En efecto, según sus estudios[1] presentados en el XVII Congreso Mundial de Seguridad y Salud en el Trabajo (Viena, 2002), los datos mundiales son los siguientes, para el año 2001:

Muertes totales anuales relacionadas con el trabajo: 2.384.385

Muertes anuales debidas a enfermedades relacionadas con el trabajo: 2.033.135

Muertes anuales relacionadas con accidentes: 351.251

Accidentes con más de 3 días de ausencia (promedio del 2001) 268.059-671

Ante estas dimensiones, es posible señalar que hay distintas herramientas que trabajadores, empresarios y profesionales deben considerar en la búsqueda de mejorar la situación actual y lograr que la prevención brinde los recursos necesarios para contar con puestos de trabajo sanos y seguros. Claro está que ellos no resuelven per se los conflictos de una sociedad como la actual, que ha escogido la flexibilidad y la competitividad como nuevas musas de la economía, lo que ha dado como resultado la inestabilidad laboral.

Dentro de las herramientas a las que se hizo referencia pareciera que hay tres que podrían tener, bien adoptadas, efectos valiosos en la práctica: a) la implantación de una cultura de la prevención, b) la puesta en marcha de buenos sistemas de gestión en materia de salud y seguridad en el trabajo, y c) el compromiso de los servicios de prevención con códigos de buenas prácticas.

Este documento aspira a poner a consideración algunos conocimientos sobre la Cultura de la Prevención. En este sentido, se ha realizado una amplia búsqueda bibliográfica y una lectura crítica de los materiales para extraer los elementos que alimenten la reflexión, la discusión extendida y el entusiasmo por la investigación y la praxis en la materia.

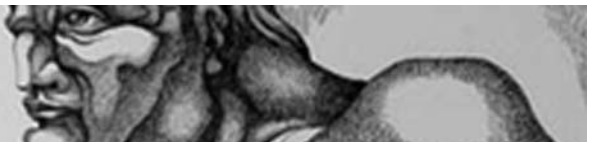
Esta presentación está dividida en cinco capítulos. El primero de ellos introduce el concepto de Cultura de la Prevención ubicando su origen, mostrando los complejos intentos de definición de su contenido y el sustrato ideológico de esas definiciones. También se analizan otros conceptos que suelen ser asimilados con el de cultura de la prevención –aunque no siempre apropiadamente– tales como clima de seguridad, concientización, conducta segura, etc.

El segundo capítulo introduce en las características de la cultura de la prevención, analizando si es individual o grupal, si es única o múltiple y cómo influencia las percepciones del riesgo sobre las prácticas. También en este capítulo se puntualizan elementos claves de la cultura de la prevención e identifican las características de los establecimientos con bajas tasas de accidentes. De esta forma se introduce en aspectos a considerar en la adopción y la evaluación de una cultura de la seguridad.

El capítulo 3 presenta sintéticamente los elementos centrales de diversos modelos y posiciones en cuanto a la cultura de la prevención; pone a consideración una lista de hechos que se consideran característicos de una buena cultura de la seguridad, comenta los modelos y propone elementos de utilidad para la estructurar una cultura de la seguridad.

El capítulo 4 se concentra en la valoración de distintos medios utilizados en el intento de mejorar la prevención (modificación de las actitudes, modificación de las conductas, modificaciones estructurales, combinación de distintas medidas, intervenciones de base comunitaria y aspectos culturales de la seguridad). Y prosigue analizando la utilidad de distintas practicas para reducir las lesiones labores.

El último capítulo trata de develar si es posible medir la cultura de la prevención y el rendimiento en salud y seguridad en el trabajo. En realidad, a lo largo de todo el texto se proporcionan algunos argumentos para una respuesta, pero llegados a este punto se ha tratado de avanzar en forma más concreta. Sin embargo, serán los usuarios de este documento quienes indaguen, prueben y reflexionen sobre cuáles serán los mejores indicadores a utilizar en cada caso, cumplido lo



cual deberán validarlos y ver en que medida es posible generalizarlos. Los intentos hasta el momento han sido muchos y variados pero aún su validación y universalización, pese a contarse con insumos de importancia, no parece haberse conseguido.

CAPÍTULO I: La cultura de la prevención

1. La cultura de las organizaciones

La cultura de la prevención parece guardar una estrecha relación con la cultura de las organizaciones, de allí que comencemos por ella.

Suele sostenerse que la cultura es el verdadero corazón de una organización. Para algunos, el desarrollo de una cultura podría verse como la forma de aglutinar a los integrantes de una organización, superando los límites determinados por su estructura.

La cultura de una organización está modelada por las interacciones internas de sus miembros y los significados a los que adscriben en las acciones y eventos de dicha organización. Lo colectivo subyace en el espíritu que va a determinar la cultura. Los vehículos que sirven para sostener y transmitir una cultura son las declaraciones de principios, los símbolos, historias, ceremonias, jergas, rituales, liderazgos, los procesos de socialización de los miembros y el establecimiento de objetivos comunes.

Existen al menos dos aproximaciones al concepto de cultura organizacional: una desde una **perspectiva socio antropológica** y la otra proveniente de la **psicología organizacional.** La primera subraya la estructura de los símbolos, mitos, dramas sociales y rituales, manifestados en los valores compartidos, las normas y los significados de los grupos a lo largo de una organización. Los patrones profundos de esta cultura no son fácilmente accesibles para los ajenos y hacen falta aproximaciones etnográficas para estudiarlos[2]. Es un producto colectivo que es mucho más que la suma de las individualidades; es una construcción en evolución, profundamente enraizada en la historia, llevada colectivamente y lo suficientemente compleja para resistir las manipulaciones externas.

Con una serie de cuestiones similares (creencias, valores, símbolos, etc.) desde la perspectiva de la psicología organizacional se pone foco en el significado funcional de la cultura organizacional y en la forma en que puede ser manejada para mejorar la productividad. En ella, el sentido de identidad de sus miembros facilita la generación de compromisos, que a su vez van a converger en una filosofía de la administración legitimando las actividades y comprometiendo al personal. En realidad la psicología organizacional hace de puente entre el comportamiento organizacional y la estrategia de administración de los intereses.

Es básico tener en cuenta que hay distintos modelos de cultura en el mundo, influenciados por la religión, los usos y costumbres; podemos incluso hablar de culturas étnicas, nacionales, regionales, etc. Cada una de estas culturas puede estar reflejada por la lengua, los símbolos y los sentimientos etnocéntricos.

Aún dentro de una misma empresa, aunque haya identificación de sus miembros en los estilos, los códigos que manejan y hasta en la ropa que visten, la cultura de distintas unidades puede ser diferente y aun entrar en conflicto. Esto sucede a menudo entre quienes se encargan del marketing y aquellos que producen.

2. El nacimiento del concepto "cultura de la seguridad"

Es necesario advertir que utilizaremos como términos intercambiables los conceptos de "cultura de la prevención", "cultura de la seguridad" y "cultura de la salud y seguridad en el trabajo". Si bien en la práctica se han suscitado discusiones sobre la denominación correcta –en este sentido creemos que cultura de la prevención es la más acertada–, lo cierto es que el término cultura de la seguridad es el más usual sobre todo en idioma inglés y el dominante en la literatura científica.

Es también correcto afirmar que el concepto nace vinculado a los accidentes (y sobre todo con referencia a los mayores, particularmente los acontecidos en centrales nucleares y en la aviación). Sin embargo a medida que se continuó desarrollando comenzó a comprender también a las enfermedades debidas a las malas condiciones de trabajo. Una primera observación es entonces que no solamente el término sino el concepto y sus alcances están en permanente evolución.

En todo caso siempre que se haga referencia a cualquiera de las denominaciones estaremos refiriéndonos a la prevención de accidentes y enfermedades del trabajo.

Veamos cómo nace el concepto. El hecho de que en los accidentes mayores se hayan localizado fracasos en los sistemas de gestión de la seguridad ha sugerido que siempre son falibles, pese a todos los esfuerzos que se hagan en pos de su perfección. Esto ha determinado una rápida atención a la idea de una cultura de la seguridad. Se parte de la base de que cualquier sistema funcionará mejor en organizaciones que posean una cultura de la seguridad, y al mismo tiempo se sostiene que cuando se carece de ella es muy probable que los sistemas implementados tengan fallos.

En 1986 el accidente de Chernobyl puso en tela de juicio la confianza de la comunidad internacional en relación a la energía nuclear. Recordemos que entonces dos explosiones fundieron las 1.000 toneladas de concreto del reactor 4, liberando productos de fisión a la atmósfera. El costo inmediato fue de 30 vidas, pero se contaminó un área de 400 millas alrededor de la planta de Ucrania, con aumentos significativos en el riesgo de muerte por cáncer en Escandinavia y en los países del Este Europeo. La Agencia Internacional de Energía Atómi-

ca (Internacional Atomic Energy Agency IAEA) identificó una "pobre cultura de la seguridad" como factor contribuyente al desastre[3]. Es a partir de aquí que se comienza a difundir y analizar el concepto de cultura de la seguridad.

La revisión del accidente que hace INSAG (Internacional Nuclear Safety Advisory Group) comienza expresando que la conclusión vital que se alcanza es "la suma importancia de poner una autoridad completa y responsabilidad por la seguridad en los máximos niveles de gerencia que actúan en las plantas. Las normas de procedimiento, apropiadamente revisadas y aprobadas deben ser suplementadas por la creación y mantenimiento de una 'cultura de la seguridad nuclear'"[4]. Por su parte, la US Nuclear Regulatory Comisión (NRC), al cabo de la investigación del accidente nuclear de Three Mile Island, informa en sus conclusiones que había identificado que las principales deficiencias en el reactor no eran los problemas del hardware, sino problemas de gerenciamiento.[5]

Gherardi y Nicolini[6] sostienen que "la Seguridad es una propiedad emergente del sistema cultural… que produce la concepción social de lo que es peligroso o seguro y qué actitudes y conductas son las apropiadas frente al riesgo, el peligro o la seguridad".

El trabajo pionero en este tema fue de Barry Turner en su libro Man-Made Disasters[7], donde llama la atención sobre el proceso organizacional profundo como incubador de los accidentes mayores.

3. Las Definiciones

Qué es la cultura de la seguridad, será la pregunta obligada de quien acceda a leer las múltiples definiciones disponibles. Pero, en una etapa previa, podemos interrogarnos acerca de si se trata de una **entidad o aspecto** que cuando está presente o bien desarrollada facilita que las cosas vayan bien, pero su ausencia hace que todo salga mal. O es un **resultado variable** que refiere a una cultura organizacional con características particulares que provocan un determinado rendimiento en seguridad. Como veremos, la mayoría de los autores la tratan como **una entidad.**

Las aproximaciones teóricas son variadas. La aproximación psicométrica pone su centro en las actitudes y se acerca entonces con un número de escalas para medirlas que constituyen una verdadera maraña donde perderse más o menos científicamente. Desde otro punto de vista, el centro se coloca en la cultura organizacional y se sostiene que sólo cuando ésta ha alcanzado un "nivel generativo" de desarrollo, es cuando puede poner a la seguridad en un lugar central y está en capacidad de comenzar a hablar de una cultura de seguridad en un sentido positivo.

Tal vez lo más curioso es, para algo de lo que se habla tanto, que el concepto de cultura de la seguridad o cultura de la prevención dista de ser único. Por el contrario, se lo ha definido desde distintas perspectivas, actividades e ideologías. La Tabla 1 *(ver página 10)* ilustra esto mediante la presentación de algunas de las muchas definiciones de las que da cuenta la literatura especializada. Cada definición identifica si se trata de un dato emergente de una actividad en especial o si responde a conceptos teóricos.

La diversidad de estas definiciones muestra, como hemos adelantado, que se trata de un concepto en evolución, pero también que parte de supuestos distintos que se irán examinando a lo largo de este documento.

Con el objeto de analizar algunos aspectos que aparecen en las distintas definiciones consideraremos la propuesta del ACSNI Study Group, que sugiere la siguiente[8]:

"La Cultura de Seguridad de una organización es el producto de los valores, actitudes, competencias y patrones de comportamiento, grupales e individuales, que determinan el compromiso y el estilo y la competencia de los programas de salud y seguridad. Organizaciones con un cultura positiva están caracterizadas por comunicaciones fundadas en la confianza mutua, por percepciones compartidas respecto de la importancia de la seguridad y por confianza en la eficacia de las medidas preventivas".

Y también sostiene:

"Cada grupo desarrolla actitudes compartidas, creencias y formas de comportamiento. Esta forma de cultura es mucho más que la suma de sus partes. En una organización segura los patrones de asunciones compartidas ponen a la seguridad en un lugar muy alto de sus prioridades.

Este estilo es el producto de los valores individuales y grupales, actitudes, competencias y patrones de comportamiento".

Asunciones, valores, conductas y comportamientos son términos que por repetidos y usuales en el tema de análisis merecen una primera lectura. Lo haremos tomando estas características desde aquellos que serían responsables de ponerlas en marcha: el nivel de conducción de una organización.

Cuando hablamos de **asunciones**, estamos dando por sentados determinados hechos o juicios. Debe tenerse en cuenta que las asunciones están en el terreno del inconsciente. En general hacen referencia a dos aspectos: la naturaleza de la gente y la naturaleza de las relaciones humanas.

- En cuanto a la naturaleza de la gente el modelo está centrado en cómo son vistos los otros. Por ejemplo, pensemos en el caso de que la dirección de la empresa verbalice sus asunciones con expresiones –tomadas de la práctica– como las siguientes: "no les gusta trabajar"; "hay que vigilarlos de cerca para que hagan bien su trabajo"; "si no prestan atención cómo no van a tener accidentes". **De esas asunciones depende luego la forma en que es tratada la gente** e incluso el modelo de gestión de la mano de obra que se adopta.
- Cuando se toma en cuenta la naturaleza de las relaciones humanas se hace referencia a quién reporta a

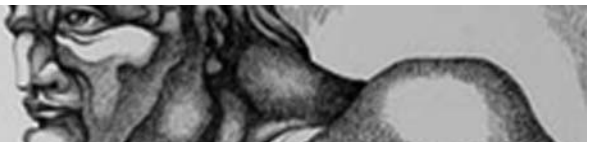
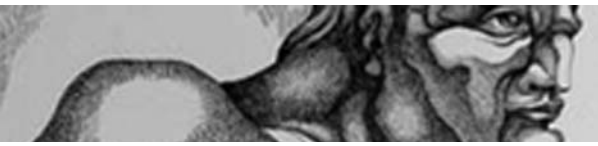


Tabla 1. Definiciones del término Cultura de la Seguridad

Fuente / Industria	Definiciones
Carroll (1998). Energía nuclear, EE.UU.	El término hace referencia a un valor primordial que la planta sostiene sobre la seguridad del trabajador y del público, y que es tomada así por cada grupo y en cada nivel de la organización.
Ciavarelli y Figlack (1996). Aviación Naval.	Lo definen como los valores, creencias, suposiciones y normas compartidas que pueden dirigir la toma de decisiones en la organización, así como las actitudes individuales y grupales en materia de seguridad.
Cooper (2000). Teórico.	Es un sub-aspecto de la cultura organizacional, la cual se cree afecta las actitudes y la conducta de los miembros en relación al desarrollo de la salud y la seguridad que va teniendo lugar en la organización.
Cox y Cox (1991). Gases industriales, Europeos.	Refleja las actitudes, creencias, percepciones y valores que los empleados comparten en relación a la seguridad.
Cox y Flin (1998). Teórico. Lee (1998). Reprocesamiento Nuclear, Reino Unido. Wilpert (2000). Teórico dentro del contexto de la energía nuclear.	La cultura de la seguridad de una organización es el producto de los valores, actitudes, percepciones, capacidades y patrones de conducta individuales y grupales que determinan el compromiso, el estilo y el profesionalismo en el manejo de la salud y la seguridad de una organización.
Eiff (1999). Aviación, EE.UU.	Una cultura de la seguridad existe dentro de una organización en donde cada empleado individualmente, sin importar su posición en la estructura, asume un rol activo en la prevención de errores y ese rol es apoyado por toda la organización.
Flin, Mearns, Gordon y Fleming (1998). Petroleras extranjeras y gas, Reino Unido.	El término se refiere a las actitudes y opiniones arraigadas que un grupo de personas comparten en referencia a la seguridad. Es más estable (que la seguridad climática) y resistente al cambio.
Helmreich y Merritt (1998). Aviación, EE.UU.	Hace referencia a un grupo de individuos guiados en su conducta por la creencia en la importancia de la seguridad, y su entendimiento compartido de que cada miembro –voluntariamente– sostiene las normas de seguridad del grupo y apoya a sus compañeros para llegar a ese objetivo común.
McDonald y Ryan (1992). Teórico en el contexto del transporte de larga distancia. Mearns y Flin (1999). Teórico. Pidgeon (1991). Teórico. Pidgeon y Oleary (1994). Teórico en el contexto de la aviación.	Definen al conjunto de creencias, normas, actitudes, roles y prácticas sociales y técnicas que se preocupan por minimizar la exposición de empleados, gerentes, clientes y miembros del público a condiciones consideradas peligrosas o dañinas.
Mearns,Flin,Gordon y Fleming (1998). Petróleo y gas, extranjeras. Reino Unido.	Define a las actitudes, valores, normas y creencias que un grupo de gente en particular comparte en relación a riesgos y seguridad.
Meshkati (1997). Industria del Transporte, EE.UU.	Es definida como el conjunto de características y actitudes en organizaciones e individuos que establece que se otorgue una prioridad dominante a los temas de seguridad de la planta nuclear, garantizando que reciban la atención que merecen.
Consejero de Minería de Australia (1999). Industria Minera, Australia.	Refiere a los temas formales de seguridad dentro de la compañía, que se ocupan de las percepciones de la administración, la supervisión, los sistemas de gerenciamiento y las percepciones de la organización.
Pidgeon (2001). Teórico en el contexto de la conducta del conductor.	Una cultura de la seguridad es el conjunto de suposiciones y también sus prácticas asociadas, que permite que se construyan creencias sobre peligro y seguridad.



quién, y sobre todo cómo se establecen las comunicaciones. Por ejemplo: ¿tienen libertad los trabajadores para expresarse abiertamente con los niveles gerenciales o de dirección y para ofrecerles sugerencias o nuevas ideas?

Los **valores** de la alta gerencia representan los estándares de la organización que influyen sobre varios aspectos del medio ambiente de trabajo, incluso determinan "la forma de hacer las cosas en la empresa". Esto incluye la definición de objetivos y las acciones para alcanzarlos. Por ejemplo, el primer objetivo puede ser la obtención de beneficios y en el curso de las acciones para llegar a él, la prevención queda de lado.

Al referirnos a **los comportamientos**, debemos tener en cuenta que los valores a los que se hizo referencia se manifiestan en los comportamientos y acciones de las gerencias. De esta forma, el gerente presta atención o contrariamente, ignora medidas y controles. Estos valores determinan las relaciones con el personal, el sistema de administración, los premios y castigos. Debe tenerse en cuenta que cuando estos comportamientos son recompensados y repetidos devienen inconscientes.

La estructura gerencial juega un rol clave para garantizar el éxito de los programas de salud y seguridad. Así lo prueban distintas investigaciones. Esta certeza nos lleva a centrarnos en las asunciones, los valores y comportamientos vistos desde los cuadros superiores. No existe una cultura de la seguridad donde la línea gerencial no se implique íntimamente con cada uno de los aspectos concernientes a la prevención.

Como regla, además, l**os actos visibles de los gerentes hablan mucho más que cualquier norma de comunicación de la organización. Por ejemplo, una rápida respuesta corrigiendo deficiencias en prevención muestra una conducta ética y da cuenta de la prioridad que otorga la organización al tema.**

La apuesta a la cultura de la seguridad es acabar con los errores, con los malos resultados y, en fin, cumplir con el viejo principio hipocrático que señala que lo primero es no dañar.

El tema del error está siempre presente en las teorías y esto obliga a afrontar unos primeros comentarios al respecto. Simplificando, diremos que las teorías más en boga y que plantean una visión y unas conductas en principio disímiles –veremos luego que hay acercamientos– son las teorías sistémicas y las teorías del factor humano.

Quienes abogamos por la **teoría sistémica** sostenemos que la mayor parte de los errores no son causados por negligencia o incompetencia sino por fallos subyacentes en los sistemas. El error no es visto como una causa, sino como una consecuencia o síntoma de una condición latente en la organización. Dicho de otra forma: el error es una muestra de la disfunción del sistema.

Estas condiciones latentes muestran deficiencias en alguna función de la organización (desde la generación y aplicación de políticas, hasta la evaluación de riesgos, el mantenimiento, el presupuesto o la misma gestión de la seguridad en los niveles gerenciales), y son las que exacerban la falibilidad humana, que por cierto es una realidad, y estresan los límites de su rendimiento.

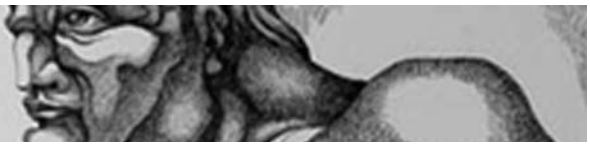
Para introducirnos en la **teoría de los factores humanos** diremos primero que en su versión habitual, poco profundizada, aparece la idea de "culpa" de las víctimas, a menudo los trabajadores menos calificados de la empresa. Esta posición es devota de la concepción del "acto inseguro" como causa más frecuente de los accidentes. Sin embargo, es conveniente adentrarse en otra concepción del rol que juegan los factores humanos. Podemos ver entonces que aun desde esta teoría se alumbran elementos útiles. Para ello compartiremos una frase de Reason[9]: "No podemos cambiar la condición humana, pero podemos cambiar las condiciones en que los humanos trabajan". La teoría de los factores humanos, desde este ángulo, busca caminos para entender y realzar el rendimiento humano, teniendo en cuenta sus fortalezas y debilidades que pueden manifestarse en la interfase entre las personas y otros elementos del proceso de trabajo (maquinaria, tecnología, etc.). El objetivo debería ser, partiendo de las palabras de Reason, modificar estos otros elementos para hacerlos compatibles con las personas. La teoría sostiene tres principios: a) prevenir los errores diseñando sistemas que compensen las debilidades humanas predecibles, para dificultar la incursión en errores; b) hacer los errores visibles para interceptarlos y c) desarrollar estrategias para mitigar el error cuando ocurre.[10]

De todas formas, cuando los accidentes son analizados como parte de un sistema tecnológico, los errores y comportamientos pasan a un segundo plano.[11]

Reason, en su segundo libro[12] expresa: "…el error humano es una consecuencia, no una causa. Los errores… están determinados y provocados por factores organizacionales y puestos de trabajo inadecuados". Por ello, los denomina "accidentes organizacionales". Sostiene que los accidentes organizacionales implican la interacción de condiciones latentes con eventos disparadores.

La escuela de Reason, sostiene que un número de factores latentes ocultos en los sistemas organizacionales pueden alinearse para determinar accidentes, y que estas condiciones están siempre presentes en los sistemas[13],[14]. Rasmussen caracteriza distintas fuentes de error que interactúan con factores latentes para causar los accidentes[15]. Otros autores enfatizan que la posibilidad de accidentes es inevitable en organizaciones complejas con débil acoplamiento en los procesos.

La Comisión Regulatoria Nuclear de los EE.UU. (NRC) ha desarrollado un método denominado ATHEANA (A Technique for Human Event Analysis)[16], que se basa en una búsqueda sistemática de errores forzados, contribuyendo a la identificación de factores de administración u organizacionales que contribuyen fuertemente a la secuencia que determina el accidente.



4. Clima, Concientización, Conducta Segura y otros conceptos

Al mismo tiempo que irrumpió la expresión *cultura de la seguridad*, apareció como sinónimo en diversos estudios la expresión *clima de seguridad*. Si bien la fórmula *cultura de la seguridad* es la dominante es conveniente asumir que *clima de seguridad* no tiene el mismo significado. La expresión *cultura* se divisa como un significado horizontal (aun en sus vaivenes) y clima como un concepto vertical que da cuenta de un momento en una organización.

En general la expresión cultura proviene del mundo de la sociología, mientras que *clima* procede de la psicología.

Aquellos que han dirigido su atención al clima lo hacen a partir de identificar tres componentes que serían sus determinantes. Así lo hace Cooper, como veremos más adelante, refiriéndose a los aspectos psicológicos de las personas, los situacionales y los de comportamiento.

Es en las investigaciones de cultura, donde aparecen un sinnúmero de herramientas cualitativas y cuantitativas, predominan los cuestionarios y los *check list.*

Veamos las definiciones que se han ofrecido sobre clima de seguridad, en la Tabla 2[17].*(Ver página 13)*

Otro concepto que se han puesto en circulación es el que en lengua inglesa se expresa como **mindfulness** (que refiere al cuidado, la atención) y que podríamos asociar a lo que en español denominamos concientización. Andrew Hopkins ha profundizado esta expresión[18]. Conforme con sus estudios, esta expresión surge de las investigaciones en las llamadas organizaciones confiables, como podrían ser las centrales nucleares. Aportando a la conceptualización de Hopkins, Weick[19] argumenta que la característica de estas organizaciones es la "concientización colectiva" del peligro. Weick toma este término de Langer, quien lo utiliza para describir el estado mental de los individuos. Pero la innovación de Weick radica en transferir la idea al contexto organizacional. En este sentido, una organización cuyos miembros estuviesen todos individualmente concientizados respecto de los riesgos sería un sueño hecho realidad para muchos empresarios.

Es útil considerar lo mismo pero en sentido contrario, dado que una organización concientizada genera "conciencia" en sus empleados. La concientización individual se convierte entonces en el último objetivo. El concepto esencial es que los individuos solo serán concientizados en la medida que el proceso se establezca a nivel de la organización.

4.1. Intentos de una definición de cultura y clima de seguridad

Una revisión de 107 documentos sobre el tema, realizada con ese objetivo[20] mostró que la mayoría de las definiciones de cultura tenían muchos elementos en común que se detallan:

- Cultura de seguridad es un concepto definido a nivel grupal o alto, con referencia a valores compartidos por todos los miembros de un grupo u organización.
- Es la preocupación formal por los asuntos de seguridad en una organización, estrechamente relacionada, pero no restringida, a los sistemas de supervisión y gerenciamiento.
- La cultura de la seguridad enfatiza la contribución de cada uno a todos los niveles en una organización.
- La cultura de la seguridad de una organización tiene impac to en el comportamiento de sus miembros en el trabajo.
- La cultura de la seguridad está usualmente reflejada en la contingencia entre los sistemas de recompensas y el rendimiento en seguridad.[21]
- La cultura de la seguridad se refleja en una organización por la buena disposición para desarrollar y aprender a partir de los errores, incidentes y accidentes.
- La cultura de la seguridad es relativamente duradera, estable y resistente al cambio.

En cuanto a la expresión clima de la seguridad, utilizada por primera vez por Zohar (1989), los elementos comunes que aparecen en el estudio son:

- El clima de seguridad es un fenómeno psicológico, definido habitualmente como percepciones del estado de la seguridad en un momento particular.
- El clima de seguridad está estrechamente vinculado con temas tales como los factores medioambientales y de una situación.
- El clima de seguridad es un fenómeno temporal, una "foto" de la cultura de seguridad, relativamente inestable y sujeto a cambio.

El hecho de que los investigadores tengan ideas diferentes con respecto a las acepciones de estos términos, ha determinado que también los estudios sean controversiales y, en cierta forma, con una utilidad relativa. Los autores proponen definiciones que intentan ser comprensivas y útiles para la investigación. De esta forma definen **cultura de la seguridad** como:

Los valores duraderos y las prioridades puestas en la seguridad pública y de los trabajadores por cada uno, en cada grupo, a todo nivel de una organización. Se refiere a la extensión con que los individuos y grupos comprometerán la responsabilidad personal hacia la seguridad; actuando para preservar, realzar y comunicar lo concerniente a la seguridad, adaptando y modificando (ambos: individuos y organización) los comportamientos, basados en las lecciones aprendidas de los errores y siendo recompensados en forma consistente con esos valores.

Y con relación a clima de seguridad, lo conceptualizan de la siguiente manera:

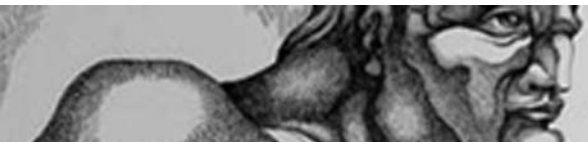
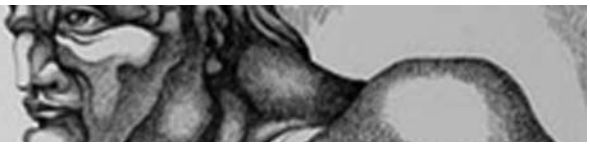


Tabla 2. Definiciones de Clima de Seguridad

Fuente / Industria	Definiciones
BASI (1996). Aviación Civil, Australia.	Los procedimientos y reglas que manejan la seguridad dentro de una organización son un reflejo de su clima de seguridad, el cual está centrado alrededor de las percepciones de los empleados sobre la importancia de la seguridad y cómo es ésta mantenida dentro del lugar de trabajo.
Cheyne, Cox y Thomas (1998). Manufactura, Reino Unido y Francia.	Puede ser tomado como un estado temporal de medición de la cultura, el cual se refleja en las percepciones compartidas de la organización en un momento determinado.
Dedobbeleer y Beland (1991). Construcción, EE.UU.	Se lo considera como un atributo individual compuesto por dos factores: el compromiso gerencial para con la seguridad y el involucramiento de los trabajadores con ella.
Flin, Mearns, Gordon y Fleming (1998). Offshore oil and gas, Reino Unido.	Se refiere al estado de seguridad percibido en un lugar y momento en particular. Es, por lo tanto, relativamente inestable y sujeto a cambio, dependiendo de las características del ambiente operativo.
Flin, Mearns, O`Connor y Bryden (2000). Investigación de varias industrias, sólo un estudio relacionado con la aviación.	Hace referencia a las características superficiales de la cultura de seguridad, visualizadas a través de las actitudes y percepciones de la fuerza de trabajo en un punto dado del tiempo.
Griffin y Neal (2000). Manufactura y Minería, Australia.	Debería ser conceptualizado como un factor de orden más alto, que consta de factores de primer orden más específicos. Estos debieran reflejar las percepciones sobre políticas relacionadas con la seguridad, procedimientos y recompensas. El factor de orden más alto, en cambio, debería reflejar el grado de valoración que los empleados creen que tiene la seguridad dentro de la organización.
Hofmann y Stezer (1996). Utilities, EE.UU.	Es operacionalizado como las percepciones referidas al compromiso de los directivos y el compromiso del trabajador en actividades relacionadas con la seguridad.
Mearns, Whitaker, Flin, Gordon & O´Connor (2000). Foffshore Oil UK.	Es la foto de las percepciones de los empleados acerca de las condiciones prevalentes en el medio ambiente de trabajo, con impacto en la seguridad.
Consejo de Minería, de Australia (1999). Australia.	El concepto se refiere a temas más intangibles en la compañía, tales como las percepciones de los sistemas de seguridad, factores del trabajo y factores individuales.
Yule, Flin y Murdy (2001). Energía convencional, Reino Unido.	Se define como el producto de la percepción y las actitudes del empleado sobre el estado actual de las iniciativas de seguridad en su lugar de trabajo.
Zohar (1980). Manufactura, incluyendo metalurgia, alimentacion, químicas y textiles, Israel.	Es un tipo particular de clima de la organización, que refleja las percepciones de los empleados sobre la importancia relativa de una conducta segura en su conducta laboral. Puede variar de un nivel altamente positivo a uno neutral, y su nivel promedio refleja el clima de seguridad en una compañía determinada.
Zohar (2000). Manufactura, Israel.	El clima de seguridad de nivel grupal se refiere a las percepciones compartidas entre los miembros del grupo en relación a las prácticas de supervisión.



Es el estado temporal de la seguridad, sujeto a las percepciones comunes entre los individuos de una organización. Es por lo tanto de base situacional, referido a la percepción del estado de la seguridad en un lugar y tiempo particular, es relativamente inestable y sujeto a cambio, dependiendo de las características del estado del momento en el medio ambiente o de las condiciones prevalentes.

Las páginas que siguen irán profundizando la conceptualización y discutiendo la utilidad misma de concepto de "valores".

CAPITULO II: Características de la cultura de la prevención

1. ¿La cultura de la prevención es una característica individual o grupal?

Después de considerar distintas definiciones de cultura de la seguridad parece oportuno discutir si es una característica de los individuos o de los grupos. Varias definiciones la consideran en ambos sentidos, con lo cual podríamos dar la discusión por zanjada. Sin embargo, la discusión no es meramente retórica dado que la respuesta tendrá una relación directa con los sistemas y medidas de intervención que se adopten. Veamos la declaración que hacía el asesor de seguridad de ESSO en Australia, antes de la explosión de la planta de gas de dicha empresa en Longford en 1998.[22]

"*El rendimiento en seguridad es alcanzado a través de un compromiso sin vacilaciones y la dedicación de todos los niveles de la organización para crear una cultura de la seguridad que sea genuinamente aceptada por los empleados y los contratistas como la médula de sus valores personales. El objetivo –decía– es crear el concepto, la creencia de que ningún nivel de lesión es aceptable".*

Esta conceptualización de ESSO podría inducir a pensar en una persona que cultiva esta creencia 24 horas por día, tanto en el trabajo como en el hogar. Justamente es así como lo expresó el asesor:

"El compromiso real con la seguridad debe comenzar al comienzo del día… la seguridad y bienestar de los empleados se extiende más allá del trabajo. Un verdadero compromiso de conducta segura es desarrollado por la promoción de la seguridad en forma full time (24 horas) con esfuerzos tanto dentro como fuera del trabajo".[23]

Conforme estas ideas la cultura es una materia de actitudes individuales que tiene que ver con las características de las personas y no con la organización en la que trabajan.

Este pensamiento, muy difundido en el ámbito de las empresas, es el mismo que tiende a ignorar los riesgos y a subrayar la importancia de la actitud del trabajador en la génesis de los accidentes.

Debe remarcarse que la cultura gerencial, antes que la cultura de la fuerza de trabajo en general, es la más relevante. Mientras que los trabajadores pueden en ciertos casos no tener todos los conocimientos necesarios, la identificación de los riesgos, teniendo en cuenta la percepción de los trabajadores, además de los "técnicamente identificados", es una tarea básica de las gerencias. **Es el compromiso de la gerencia lo que hace posible disponer de los recursos necesarios para hacer un lugar de trabajo seguro.**

Las declaraciones de ESSO[24] muestran dos asunciones. La primera es la que ve la cultura como un fenómeno exclusivamente individual. Pero la segunda, es que está constituida por actitudes y valores. Esto, como se ha expuesto, está implícito en muchas de las definiciones de cultura.

Mientras que no todos los patrones de comportamientos se basan en valores compartidos (reacciones biológicamente determinadas, por ejemplo), los valores compartidos indudablemente influyen en los comportamientos y es motivo de análisis la relación entre valores y comportamientos.

La expresión "es la forma en que hacemos las cosas por aquí", tan usual, lleva en sí la idea de que es la forma apropiada o aceptada de hacerlas. Esta concepción parte de las "asunciones básicas aceptadas".

Reason adopta la visión de la cultura como práctica colectiva y sostiene que es más útil que la idea de cultura como valor. Útil porque provee de formas prácticas para el cambio cultural.

Las prácticas son influenciadas por la gestión, mientras que los valores no.

Está claro que cambiar los valores de la población adulta es extremadamente difícil. Si bien los valores pueden cambiar, no lo hacen por un plan determinado. Las prácticas colectivas, sin embargo, dependen de las características de la organización como de sus estructuras y sistemas, y pueden ser influenciadas de forma más o menos predecible.

La idea de cultura como práctica colectiva refuerza la noción de cultura como específica de un grupo u organización, ya que las prácticas de una organización pueden ser irrelevantes para otra.

Son los líderes quienes determinan las funciones de la organización y son sus decisiones las que determinan –bien o mal– las prácticas que edifican una cultura de la seguridad.

La información es un aspecto básico de la cultura de la prevención, por eso se hace referencia a la necesidad de una **cultura informada**. En ella, las personas están preparadas para reportar los errores y descuidos a cualquier nivel jerárquico. Una cultura de la información depende de cómo la organización maneja la culpa y los castigos. **Si la culpa es la respuesta rutinaria al error, los informes se caen**. Si la culpa, en cambio, se reserva para los grandes y verdaderos comportamientos que implican desinterés o malicia, la cultura de la información no debe ser desalentada. Reason llama a esto una **cultura justa.** De todas formas, la información es efectiva si uno aprende de ella. Es decir que una organización que desea de-

sarrollar una cultura de la prevención debe tener **capacidad de aprendizaje**[25],[26]. Otro elemento clave es l**a flexibilidad**, en el sentido que el proceso de adopción de decisiones depende de los conocimientos y experiencia de la población implicada y no de su posición en la escala jerárquica.

En síntesis, Reason identifica cuatro características en la cultura de la seguridad: una cultura de la información, una cultura justa (en términos de justicia), una cultura que tenga capacidad de aprendizaje y finalmente una cultura flexible.

El tema del comportamiento seguro aparece varias veces en este documento. Detrás de su estudio está la intención de modificar conductas y es tributaria de las teorías de los factores humanos en la génesis de los accidentes. Los defensores de esta posición sostienen que las modificaciones de la conducta reducen los índices de accidentes. Quienes la criticamos pensamos que:

- El fijar la atención en la conducta es una distracción para evitar concentrarse en las causas profundas de los accidentes que se hallan en las condiciones de trabajo y la gestión de la prevención.
- Modificar las conductas de los adultos es un empeño difícil y en situaciones graves de emergencia resulta inútil, pues está probado que la persona en estos casos sigue respondiendo a las conductas que aprendió tempranamente.

Expresa Hopkins[27] que una variante del comportamiento seguro es la **conciencia del riesgo**. Las investigaciones de muchos accidentes son demostrativas de que los trabajadores no conocían las normas de procedimiento apropiadas, en ocasiones porque la compañía emitía tantas normas que era imposible conocerlas todas.

La experiencia demuestra, además, que difícilmente se involucra al trabajador en el diseño de la norma que deberá cumplir (de esta forma el trabajador debe renunciar a su papel de adulto), con lo cual se hace mas difícil que la siga.

La tendencia en los promotores de la conciencia del riesgo es que hay que poner menos confianza en las normas y en cambio inculcar la conciencia del riesgo. El ejemplo típico promover que el trabajador se tome un tiempo antes de comenzar un trabajo para pensar en los riesgos y en las formas de evitarlos… aunque esto no siempre es coherente con las exigencias de la producción.

2. Cultura de la prevención en la organización ¿única o múltiple? Percepción del riesgo.

Hemos arribado a la idea de que la cultura de la prevención es un producto colectivo, la resultante de una determinada organización. La pregunta que sugiere esta primera conclusión es: ¿hay una sola cultura de la prevención en una organización?

Los estudios empíricos han demostrado que, ante determinadas situaciones, no todos los miembros de una organización responden de una misma forma. Sus conductas son influidas por sus propios estilos, modelos de conducta y sobre todo por el concepto que cada uno tiene sobre el rol de la organización y sus funciones en ella.

Un estudio[28] hecho en dos empresas de construcción, en las cuales se describió la cultura de la seguridad y sus efectos en el manejo de la seguridad, mostró elementos que avalan lo sostenido mas arriba. En el estudio se hace referencia a una "cultura ingenieril", ya caracterizada por otros autores como dominante, que tiende a ver la seguridad como un obstáculo cuando falla en integrarse en red con el staff que está en las operaciones. La seguridad pasa a ser entonces un problema o tiene un valor subsidiario entre aquellos que ejecutan un proyecto.

Guildenmund[29], en un estudio de trabajadores de una acería encontró una cultura dominante ingenieril, orientada hacia la producción, con similares debilidades.

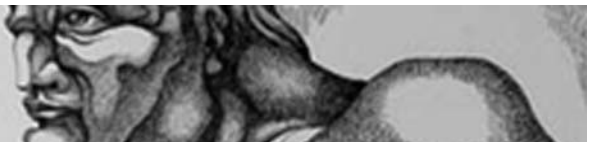
Cuando se enfrentan estas diferencias hay que dar un espacio específico para el estudio de las presiones y la carga de trabajo. Cuando la carga de trabajo en la supervisión es alta se tiende a ser menos vigilante en el control de la seguridad, dejando de lado tareas importantes como la investigación de incidentes.[30]

La cultura, ¿tiene que ver con la percepción del riesgo? Puede que en una empresa uno de los elementos que juega en percibir la importancia de un riesgo sea el "medir" cuánto amenaza al negocio. El potencial de amenaza es visto habitualmente con respecto a la posibilidad de publicidad adversa, presencia de inspecciones y aún pérdida de confianza de los consumidores. Hay tener en cuenta que de esto dependerá la prioridad con que se considere el riesgo.

Rundmo[31] diferencia entre los aspectos cognitivos de la percepción de accidentes (nivel de posibilidades de accidente para sí o para otros) de los aspectos emotivos de la percepción (cuan seguro o amenazado se siente cuando piensa en los riesgos). Sostiene que la percepción emocional del riesgo influencia los juicios sobre el riesgo. La prioridad de la seguridad sobre la producción en los mandos, tiene un efecto indirecto sobre el comportamiento ante el riesgo. Mientras tanto, la violación de las normas es un elemento que predice futuros comportamientos.

Las investigaciones han demostrado que dentro de la misma fuerza de trabajo hay diferentes niveles de percepción del riesgo y esto tendrá que ver con los resultados.

Por otra parte compartimos a Cvestkovic y Earle[32], cuando califican de "realismo ingenuo" la pretensión de mantener una dicotomía entre un riesgo **"real"**, medido según las leyes físicas, frente a un riesgo percibido, sometido a variaciones socioculturales. Sostienen los autores que "el riesgo no es una cualidad inherente al mundo físico, sino que representa una interacción entre las características físicas y psicosociales", y que dado que el concepto de riesgo se refiere a pérdidas para las personas, su evaluación implicará necesariamente juicios subjetivos sobre



el valor que dichas personas conceden a tales pérdidas. Coherentemente con esto sostienen Pere Boix y colaboradores[33] que las valoraciones subjetivas forman parte de la "realidad del riesgo", tanto como las estimaciones técnicas que se realicen en cuanto a sus probabilidades o magnitud.

Para profundizar esta discusión sobre el punto de vista técnico y las percepciones de los trabajadores, y en pos de acortar las diferencias, Pere Boix y colaboradores proponen:

"Un planteamiento coherente de participación presupone la aceptación de eventuales desacuerdos entre los actores participantes así como la disposición a gestionar dichos desacuerdos de una forma no reduccionista ni impositiva, lo cual implica investigar las diferentes lógicas de afrontamiento de las situaciones de riesgo y los factores condicionantes de las mismas".

De esta forma el técnico no debería desgastarse en saber quién tiene la razón, sino que debería hacer un esfuerzo para comprender qué razones tienen los trabajadores para sostener lo que plantean.

Otro elemento en cuestión tiene que ver con la noción de "riesgo aceptable". Este concepto parte de la base de considerar que el riesgo cero no es posible de alcanzar y que por lo tanto resulta necesario adoptar un nivel de riesgo aceptable. Ahora bien, ¿aceptable para quién? ¿Para quien genera el riesgo?, ¿para quien está expuesto? Rápidamente se accede a la idea de que hay distintos niveles de aceptabilidad frente al mismo riesgo. Está claro, entonces, que "la aceptabilidad" implica una negociación social, implica que el trabajador pueda negarse a una exposición a riesgo indebida sin temor a represalias.

La aceptación de un riesgo puede variar a través del tiempo y aquello que se miraba con respeto y cuidado pasa a formar parte de "la foto" del lugar de trabajo… se pasa entonces a admitir niveles de tolerancia peligrosos.

Una conducta propia de los seres humanos es la adaptación. Conocemos adaptaciones positivas que han permitido llegar al hombre a nuestros días. Sin embargo, los fenómenos de adaptación pueden ser negativos. Tomemos, como ilustración el caso de un trabajador que es incorporado a un ambiente muy ruidoso –la sala de máquinas de un buque, por ejemplo–; si lo interrogamos sobre sus primeras sensaciones nos informará que no ve la hora de acabar su turno de trabajo, que sale de su trabajo con los oídos "algodonados", probablemente con zumbidos, y de mal humor. Si lo entrevistamos unos meses después nos dirá que se "adaptó". Esta es una adaptación negativa que indica el paso inexorable a la hipoacusia por ruido. En este caso la adaptación significa la amputación de un sentido.

Cuando un fallo pasa a ser "normalizado" por los usos y costumbres puede transformarse en la piedra angular de un desastre.

Volviendo a nuestro argumento, es importante saber que en las organizaciones emergen distintos comportamientos, dependiendo en principio de los niveles jerárquicos pero, la diferencia en los comportamientos se extiende también al interior de cada nivel. Es decir que una organización presenta diversas subculturas. El estudio de estas subculturas es útil para conocer las diferencias, los grados de conocimiento, las incertidumbres, pero también resulta apropiado para proveer de una diversidad de perspectivas e interpretaciones de los problemas de salud y seguridad.

La pregunta no debe ser entonces cómo lograr una cultura común, sino cómo integrar las diferentes culturas en los distintos lugares de la organización, para, entre todos, lograr el mejor rendimiento en materia de prevención.

El tema de la diversidad cultural puede ser analizado desde distintas perspectivas. En lugares de trabajo con sistemas socio técnicos avanzados y complejos, se han distinguido, por ejemplo, tres tipos de cultura de la seguridad conforme la conducta que tienen respecto a la información en el tema[34]. Así se reconocen los siguientes comportamientos:

- **Patológico**: no quiere saber, los "mensajeros" son rechazados, y se desalientan las nuevas ideas.
- **Burocrático**: la información puede no comunicarse. Los mensajeros son escuchados si llegan; las nuevas ideas son frecuentemente vistas como problemas.
- **Generativo**: búsqueda activa de información, los mensajeros son entrenados y recompensados, las nuevas ideas son bienvenidas.

Claro está que en este caso no se trata de integrar sino de alentar los comportamientos generativos.

En el estudio de las culturas, sostiene Pidgeon[35],[36] que es necesario ser sensible a las subculturas existentes. De esa forma es posible tomar conocimiento de la diversidad de perspectivas e interpretaciones de los problemas de seguridad. La diferenciación desde ese punto de vista está primariamente vinculada a la estructura social y a las relaciones de poder, las cuales pueden influenciar el proceso de toma de conciencia y construir diferentes versiones de la realidad.

Otro punto de interés en el análisis de la cultura es poner el foco en la ambigüedad[37] de intenciones. Desde este ángulo se pueden encontrar tres tipos de racionalidades que podemos distinguir como:

- Perspectiva de los productores.
- Perspectiva desde el salario de los trabajadores.
- Perspectiva desde la seguridad.

La **perspectiva de los productores** pone su foco en las posibilidades de cada miembro de una organización sea capaz de hacer un producto de calidad, lo cual está en consonancia con sus valores. Un elemento central desde esta perspectiva es cierto grado de autonomía en la movilización de habilidades.

La **perspectiva desde el salario de los trabajadores** divisa

como principal preocupación un pago decente, participación y seguridad en el empleo.

La **perspectiva desde la seguridad** se refiere a la preservación a largo plazo de la habilidad para trabajar y para enfrentar a corto plazo los aspectos emocionales que generan los riesgos.

La tensión entre esos 3 elementos determina la ambigüedad en las intenciones.

La ambigüedad es un elemento importante de la cultura y el centro de las preocupaciones debe estar en lograr entendimientos mutuos y hacer que la cooperación sea posible.

Una de las preguntas a hacerse es: ¿lo deseable es una sola cultura de la prevención? La respuesta durante muchos años ha sido que sí, aun ahora hay cultores de esta posición. Sin embargo, algunos estudios comienzan a mostrar que esta tendencia unicista, cuando es muy acendrada, tiende a generar resistencia a los cambios y se niega a aceptar los fallos en la organización. Esto va en contra de los postulados de "mejora continua".

Diversidad no debe significar, sin embargo, falta de consistencia. Las inconsistencias se advierten cuando la dirigencia de la organización no prioriza en la práctica el tema y pretende que sí lo haga el staff, o cuando le da todo su apoyo pero luego la línea gerencial no asume sus tareas con el mismo vigor.

Claro está que lo deseable en una organización sería que todos tuvieran un mismo sentido del trabajo colectivo, en una visión común. En realidad este es un logro difícil de alcanzar que requiere, en primer lugar, una política y una disposición para la acción en una organización horizontal y participativa.

Cuando una organización se pone el desafío de desarrollar un programa de cambio cultural, debe tener muy en cuenta las subculturas existentes en la organización, sus formas de interacción y como están establecidas las relaciones de poder entre ellas.[38]

Además de tener en cuenta la existencia de las distintas subculturas, la organización que intenta crear una cultura de seguridad e iniciar el camino de la "mejora continua", es necesario que asuma la convicción de que la organización debe tener la fortaleza de enseñar a "abrir las cabezas". Es decir debe desarrollar la capacidad de aprender como organización. Solo así puede actualizar sus conceptos y prácticas... Deberá tenerse en cuenta que esta no es una cualidad intrínseca de las empresas y que se requieren esfuerzos para adquirirla, en particular el esfuerzo de integrar la evidencia científica a los conocimientos.

Hay que lograr que los conocimientos científicos sean serios y tengan su aplicación en la práctica. En oportunidades, una teoría sin mucho fundamento aparece donde no hay evidencias para soportarla. Cuando una pregunta no tiene respuesta no debe llenarse con tonterías, el vacío es fecundo… Cuando se llena con elementos sin fundamento tiende a perderse una buena oportunidad.

Sin "abrir las cabezas" introduciendo los conocimientos científicos y recuperando los propios de la percepción y experiencia de los trabajadores, en la práctica, no hay mejora continua en prevención y se coarta la creatividad, ambas piezas son indispensables para la competitividad.

Es importante destacar que la cultura de la prevención debería ser el valor perdurable y el aspecto prioritario para los trabajadores de cada grupo en cada nivel de la organización. A todos los niveles debe asumirse el compromiso de realizar acciones en materia de prevención, de aumentar la comunicación de las inquietudes respecto de la salud y seguridad en el trabajo, de esforzarse para aprender activamente, de adoptar y modificar (los individuos y la organización) comportamientos aprendiendo de los errores, todo esto de forma consistente con los valores de preservación de la vida y la salud.

3. Los elementos clave

Ciertos elementos son vistos como fundamentales en una cultura de la prevención, a saber:

Compromiso: da cuenta de la importancia asignada por la organización, demostrada en el comportamiento y las decisiones a todos los niveles, incluyendo la elección entre la seguridad y otras prioridades, la disposición de recursos y la administración del tiempo para la seguridad, el reconocimiento y recompensa de los buenos comportamientos en materia de seguridad, el rechazo de las condiciones inseguras, etc.

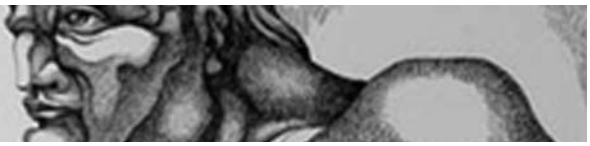
Comunicaciones: el estilo, frecuencia y métodos de comunicación e interacción entre diferentes partes de la organización, incluyendo una modalidad de administración democrática y participativa, y el sentido de que la seguridad pertenece a todos (naturalmente si todos dentro de la organización tienen posibilidades y derecho de modificar sus condiciones de trabajo).

Competencia: cantidad, calidad y frecuencia de la capacitación formal e informal; retroalimentación y evaluación.

Percepción del riesgo y actitudes: una visión precisa y compartida del riesgo planteado por cada peligro y la aceptación y confianza en los controles correspondientes, incluyendo la retroalimentación sobre conductas inseguras e inaceptables.

4. Expectativas compartidas acerca del rendimiento respecto de los estándares

Hay otros elementos que también deben tenerse muy en cuenta en la marcha de una organización para adquirir una cultura de la prevención. Debe ser una organización que se preocupe, siempre, por los fallos; que no tenga inclinaciones a simplificar los análisis descartando información que puede resultar vital; debe tener sensibilidad para pasar del conocimiento a la acción y, como lo hemos expresado, debe ser flexible al punto conocer y dar un lugar especial a los saberes y experiencias de quienes trabajan, cualquiera sea el escalón en el que se desempeñen.



Conforme una revisión de la literatura sobre cultura de la seguridad de HSL[39], observamos que sugiere indicadores de una cultura de seguridad positiva, los cuales con variantes se ofrecen a continuación:

- **Los mandos superiores planifican el trabajo en forma efectiva**: esto hace referencia a que las presiones de la producción no anulen o entorpezcan las medidas de prevención.
- **Los mandos superiores están involucrados activamente en un monitoreo proactivo**: si bien no se puede a pedir a todos el rigor de una inspección, deben caminar la plan ta y mostrar su interés y preocupación por los temas de seguridad, consultando a los trabajadores sobre los riesgos y las posibles soluciones. Se sostiene que los directivos de mayor nivel y los ejecutivos medios deben dedicar a esa tarea una hora por semana, mientras que la supervisión debe consagrar el 30% de su tiempo a la actividad.
- **Los mandos superiores están involucrados activamente en el monitoreo reactivo**: en la investigación de accidentes, cuasi accidentes o daños a la propiedad.
- **Los mandos superiores asisten a las reuniones del comité de seguridad**: un comité bien plantado es parte importante de una cultura de seguridad. En ellos el director de la organización está presente para aprobar las decisiones y mostrar la prioridad que se da a la salud y seguridad en el trabajo.
- **En las auditorias que hacen los inspectores de seguridad (de la propia organización) se consideran los siguientes factores:**
    - Factores medioambientales: iluminación, ruido, vibraciones, confort, ventilación.
    - Layout del puesto de trabajo.
    - Diseño de los controles.
    - Tiempo de trabajo (veloz o lento).
    - Posturas de trabajo y movimientos repetitivos.
    - Fatiga.
    - Presiones por tiempos de producción.
    - Otros factores de estrés.
    - Entrenamiento y experiencia.
- **Mantenimiento**: es sabido que un buen mantenimiento no sólo es una herramienta de productividad sino también un elemento que coopera para disminuir la accidentabilidad (orden y limpieza siguen siendo premisas universales de seguridad).
- **Comunicaciones**: la información y las comunicaciones deben llegar a los trabajadores.
- **Recompensas económicas**: sirven más para que el trabajador trate de ganarlas que para mejorar la prevención. Más adelante, en el capítulo IV, ampliaremos este concepto.

5. Características de las plantas con accidentabilidad baja

Con la finalidad de ayudar a relacionar los atributos de una cultura de la prevención con el rendimiento en salud y seguridad en el trabajo, veamos las conclusiones a las que llegó Lee en 1997[40], tras hacer un inventario de las características que comunes en las empresas que tienen baja accidentabilidad.

- Un alto nivel de comunicación entre los niveles organizacionales. Los intercambios son menos formales como también más frecuentes. Los problemas de seguridad son discutidos. Los gerentes hacen más recorridas, son más visibles.
- Buen aprendizaje organizacional. Las organizaciones se orientan para identificar y responder a los cambios estructurales.
- Fuerte foco en la seguridad por parte de la organización y todos sus miembros.
- Gerentes que están altamente comprometidos con la seguridad, dándole gran prioridad, recursos y una promoción activa.
- Un estilo de liderazgo democrático, cooperativo, participativo y humanístico, distinto del autoritario y del contestatario.
- Más y mejor calidad en la capacitación, no sólo específicamente en seguridad, sino aun enfatizando los aspectos relativos a la prevención en otros cursos, sobre todo los de formación en la tarea o adquisición de nuevas habilidades.
- Condiciones de trabajo confortables, buen mantenimiento del lugar.
- Alta satisfacción en el trabajo con percepciones favorables de los trabajadores con respecto a la promoción, beneficios y las formas de realización de tareas.
- Una fuerza de trabajo compuesta por empleados que pueden ser retenidos porque trabajan bajo condiciones seguras, lo que produce bajos niveles de rotación y ausentismo.

CAPÍTULO III: Lo esencial de diversos modelos[41] y posiciones en la cultura de la prevención

Aunque nos hemos acercado al cariz de las distintas teorías, resulta apropiado ver la evolución que están teniendo las ideas que sostienen examinando los focos de algunos de los modelos utilizados.

1. El modelo de Cox

El modelo desarrollado por Cox[42] pone su centro en la organización y acentúa factores organizacionales como el liderazgo corporativo en desmedro de las actitudes del staff. Una de las ventajas de este enfoque es que permite identificar los factores organizacionales que necesitan cuidado como aporte para mejorar la cultura.

Cox desarrolló también otro modelo. El modelo sugiere que las variables organizacionales como el gerenciamiento de la seguridad y los objetivos, influencian el medio ambiente y los

procesos en los grupos, tales como las condiciones físicas y la evaluación de peligros, que a su vez influyen sobre factores precursores del comportamiento como la responsabilidad individual y la disposición para la actividad en seguridad. Se identifica a los gerentes –sus acciones y compromisos– como un grupo clave para influenciar actitudes, junto con sistemas estructurales de comunicación en materia de seguridad y programas de participación de los trabajadores.

2. El modelo de Donald

Donald[43] arguye que la gente trabaja dentro de una organización formal e informal. En estas organizaciones, la gente desarrolla expectativas con respecto a lo que se requiere de ella. Estas expectativas están fundamentadas en las interpretaciones activas del sentido de los eventos, reglas e instrucciones. Los trabajadores desarrollan un guión para un apropiado comportamiento seguro. El comportamiento entonces se basa en la interpretación antes que en las declaraciones. Según Donald hay tres cuestiones centrales:

- ¿Cuál es la estructura social y organizacional que sostiene las acciones y creencias?
- ¿Cómo entiende e interpreta la gente el contexto?
- ¿Cómo pueden ser cambiados el contexto y la estructura organizacional para reducir accidentes?

Los modelos de Bandura, Geller[44] y Cooper

Geller propone un modelo denominado Cultura Total de la Seguridad, en el cual reconoce una triada determinada por las interacciones entre personas, medio ambiente y conducta.

El modelo del Determinismo Recíproco de Bandura[45] ha sido adaptado[46] para reflejar el concepto de cultura de la seguridad que contiene tres elementos que abarcan factores internos psicológicos, subjetivos, conductas progresivas relacionadas a la seguridad y características situacionales observables. Desde esta posición, los factores psicológicos internos (actitudes y percepciones) son valorados mediante cuestionarios de clima de seguridad; la conducta relacionada con la seguridad es medida a través de listas de chequeo desarrolladas como parte de las iniciativas de seguridad conductual, mientras que las situacionales son cuantificadas mediante auditorias del sistema gerencial.

Cooper[47], partiendo de la Teoría Cognitiva Social de Bandura, intenta a su vez trazar un modelo que permita medir y analizar la cultura de la seguridad, promoviendo investigaciones futuras para establecer la utilidad y validez de los modelos.

En cuanto a esta forma con predominio conductista y siguiendo los modelos expuestos, cabe evocar queClarke48 entrevistó a 38 maquinistas y mostró que incidentes como fallas en la señalización, frecuentemente no eran informados (conducta) por las percepciones que tenían sobre la cantidad de situaciones organizacionales (situación) tales como procedimientos burocráticos, pobre respuesta gerencial y falta de respuesta.

4. El modelo de Greenstreet Berman

Greenstreet Berman , parte de principios distintos de los examinados e indica una serie de factores de proceso, organizacionales y administrativos que influencian la cultura de las organizaciones. Desde ese ángulo, la investigación mostró los elementos que expone la Tabla 3. *(Ver página 20)*

5. La "buena cultura de la seguridad"

Bayliss, en 1998 , presentó una lista de características que considera que hacen a una "buena cultura de seguridad". Las exhibimos a continuación en la Tabla 4. *(Ver página 15)*

6. Comentario con respecto a los modelos

Sólo se han presentado algunos de los modelos considerados más salientes. Además de las características de una "buena cultura de la seguridad", insistiremos en que varios factores se visualizan en los modelos referidos como importantes para alcanzar esa cultura. Ellos son:

a. el compromiso de la organización, particularmente el de la línea gerencial, para alcanzar altos niveles de SST.

b. La demostración del compromiso a través de la comunicación basada en la verdad, la transparencia y el respeto mutuo; la adopción de decisiones, la disposición de recursos, la capacitación, etc.

c. El compartir normas y expectativas.

d. La disposición a aprender de la experiencia.

e. La apertura a la crítica.

f. Las buenas relaciones laborales y un bajo estrés.

g. La participación y cooperación y el empoderamiento de los temas de SST, con existencia de controles que faciliten la cooperación, no la confrontación.

Una de las zonas de discusión es aquella que se plantea entre los modelos que dan preferencia a una aproximación participativa –en la cual el personal toma parte de todo el proceso– y los que ponen énfasis en el rol de la gerencia definiendo normas, asegurando su aceptación y poniéndolas en marcha. Naturalmente estas diferencias muestran distintas filosofías respecto del tema. La última posición puede interpretarse no solo como un mantenimiento del verticalismo dentro de la empresa, ni tampoco como simple política de “dar el ejemplo”, también podría sustentarse en aceptar que la adopción de una cultura de la prevención necesita de cambios en la organización y que deberían ser los directivos los responsables de generarlos. De todas formas, es evidente que la participación del personal es una herramienta indispensable para adoptar un nuevo camino en cuanto a la SST.

Es necesario poner énfasis en el rol de los cambios estructu-

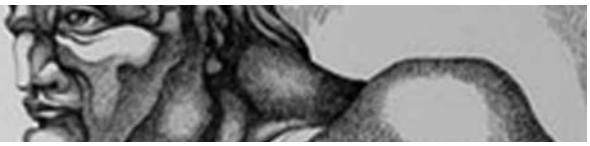


Tabla 3. Sumario de Buenas Prácticas

Cultura	La cultura de de la empresa es el mayor determinante de la seguridad. Una buena cultura de Salud y Seguridad en el trabajo (SST)50 requiere de un compromiso genuino, activo y visible de los líderes desde el máximo nivel de la empresa. El objetivo es que todos hagan propia una cultura que promueva el objetivo de una "intolerancia constructiva" del riesgo. Requiere de imparcialidad y de una respuesta educativa. Las políticas de culpabilizar no son apropiadas. Deben ser asignados recursos suficientes para la gestión de la salud y seguridad en el trabajo y para funciones tales como el mantenimiento, lo cual custodia el medio ambiente de trabajo seguro y responde a los intereses planteados. El concepto de empoderamiento por parte de los trabajadores (apropiación del tema) no suprime la necesidad de supervisión. Es necesario darse cuenta de que una supervisión concienzuda y de alto calibre resulta esencial. Debe buscarse un mejoramiento continuo y sustentable: no deben esperarse soluciones rápidas originadas en iniciativas que ignoran los reales conductores de la cultura dentro de la organización. Hay que dar sostén a la gente en el proceso de cambio.
Organización y Administración	Designar un asesor en salud y seguridad en el trabajo, capacitado en cambios culturales y sistemas de gestión de la SST, para preparar y monitorear la gestión y el rendimiento en la materia. Establecer equipos encargados de las políticas de SST, conformados por ejecutivos tanto a nivel corporativo como de los departamentos que revisen el rendimiento y la estrategia y verifiquen el cumplimiento de las directivas. Establecer expectativas claras con respecto al rendimiento en SST y el enfoque general que la sustenta, pero dejar los detalles para los departamentos. Utilizar indicadores y puntos de referencia para monitorear el rendimiento y las metas, pero ser cauto con ligarlos a premios económicos. Integrar los objetivos en SST en los planes de negocio y los planes de acción individuales.
Emplazamientos Operacionales	Los gerentes de departamento de SST son personas fundamentales. Ellos deberían poder aconsejar con autoridad y competencia, y ser capaces de persuadir a las partes para apoyarse y obtener recursos para los programas proactivos de seguridad mientras que haya que enfrentar conductas inseguras en alguno de los niveles. Los buenos comités de SST no son grupos que confrontan sino grupos que trabajan. Un comité puede desarrollar y generar mejoras y un cambio cultural. Involucrar a tanta gente como sea posible en las iniciativas en SST y en los equipos de mejora de proyectos. Preparar informes regulares por departamento. Mantener una base de datos que permita mirar tendencias y analizar las causas. No ignorar los riesgos del estacionamiento y otros lugares de facilidades compartidas.
Riesgos e informe de eventos	Los formularios de informe debe ser simples de utilizar y se deben facilitar diversas formas para elevarlos. Informar los riesgos y errores es esencial, pero también hace falta un cribaje efectivo y su priorización. Los equipos locales pueden tomar la responsabilidad de identificar, evaluar y responder a las dudas en la mayoría de las situaciones. Si bien el objetivo es tener informes abiertos, puede considerarse la opción de confidencialidad para algo muy delicado. No debe estimularse el informe anónimo. Una respuesta rápida y efectiva ante el informe de riesgos es una motivación poderosísima para estimular los informes y logra más rápidamente lugares de trabajo seguros. Las tareas de mantenimiento rápidas son mencionadas con frecuencia como una de las llaves de un ambiente seguro. Se debe estar alerta a los informes, dar una respuesta rápida a quienes los originaron y extraer y diseminar las lecciones que surgen de ellos.
Entrenamiento en Salud y Seguridad en el Trabajo[51]	Poner en marcha una matriz de entrenamiento formal en Salud y Seguridad en el Trabajo, dando cobertura a la inducción, a la administración de la seguridad y a la seguridad en el lugar de trabajo, y proporcionando a quien corresponda la información necesaria para evacuar las dudas. Procurar el desarrollo de los miembros del Comité de Salud y Seguridad y de los supervisores como líderes informados en el tema. Prestar atención a las necesidades de desarrollo del equipo de Salud y Seguridad en el trabajo y a las necesidades de conocimiento en la materia del equipo gerencial. Es importante la inducción en los lugares de trabajo y debe reorientar a los contratistas hacia las expectativas de los clientes y los sistemas de gestión de la seguridad.

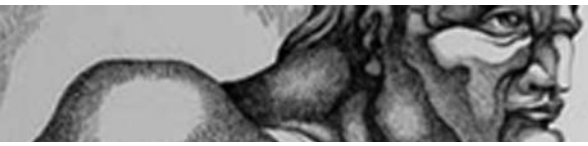


Tabla 4. Características de una buena cultura de la seguridad

Es capaz de:	Entender los riesgos que enfrenta. Priorizar los riesgos para su tratamiento. Identificar un número de caminos prácticos para tratar los riesgos. Tener un mecanismo de discusión para intensificar el mejor tratamiento.
Tiene individuos que:	Están alertas a los resultados relacionados con la seguridad, concientes de su contribución personal a la identificación y al control de los problemas, y saben que ellos son "dueños" del régimen de seguridad. Tienen una actitud conciente y minuciosa hacia los temas de seguridad. Saben que las situaciones inseguras y los actos inseguros llevan a realizar un informe abierto y honesto con las correspondientes acciones. Son capaces de darse cuenta del potencial impacto que el cambio tiene en la seguridad y aprender de él.
Tiene buenos canales de información sobre la seguridad:	A través de todo su staff (en todos los niveles y lugares). Con los puntos de vista del gobierno nacional y los estándares y perspectivas internacionales en relación a las prácticas permitidas y a las mejores prácticas. Con la evidencia confiable más reciente de las comunidades técnica, científica, médica, de personal, gerencial, sociológica y otras relevantes. A través del dominio público.

rales para alcanzar una cultura de la seguridad. En este sentido, Lowe[53] expresa:

"Si las destrezas y motivaciones del staff son desarrolladas, pero el proceso y la organización continúan siendo los mismos, el staff probablemente no estará en condiciones de utilizar sus nuevas habilidades y las motivaciones pueden perderse".

Lowe aboga por organizaciones con menos "escalones", con desarrollo de equipos, donde se facilite el empoderamiento del staff definiéndose con claridad las responsabilidades. **La tendencia actual es que los trabajadores tengan actitudes proactivas y no se limiten a hacer lo que le indican. Mientras tanto los gerentes son más comunicadores y motivadores que controladores.**

Si bien la organización tiene que ver con la tarea y algunas tareas de seguridad exigen una subdivisión jerárquica, esta no debería desvirtuar la necesidad de tener personal con libertad para actuar ante las emergencias con su propia autoridad, dependiendo esta más de sus conocimientos que de su posición en la escala jerárquica. La organización no deber tener una rigidez tal que impida esto.

La estructura de una empresa debe tener en cuenta también el tema de los contratistas y subcontratistas, pues estos implican problemas para la cultura de la seguridad que hay que conocer para enfrentar. En este sentido, Horbury[54] ofrece una síntesis de los impactos y problemas sobre la cultura de prevención que puede generar la subcontratación.

Aquí damos cuenta de los más importantes:

1. **Dobles mandos**: hay un fraccionamiento ante dos lealtades. Las tareas de la supervisión, la provisión de equipos y los requerimientos de operaciones son áreas donde la dualidad puede impactar en forma negativa.

2. **Responsabilidad por la capacitación**: gran parte de la capacitación se ofrece durante el trabajo. Las responsabilidades de capacitación en los subcontratistas no suelen estar claras.

3. **Cantidad y Calidad de Capacitación**: suele ser débil en el personal de los subcontratistas, en especial, en cuanto hace a la operación de equipos que pertenecen a quien contrata.

4. **Ambigüedad en los roles**: EL contratista y el cliente pueden tener diferentes puntos de vista respecto de las implicancias del trabajo.

5. **Pérdida de la memoria corporativa en salud y seguridad.**

6. **No existe un "dueño" de los problemas.**

7. **Responsabilidades difusas**: no siempre está claro de quien es la responsabilidad de completar con éxito las tareas.

8. **Forma de pago**: los contratistas suelen estar sujetos a cumplir con sus tareas en fechas determinadas y también suelen estar sujetos a penalidades ante el incumplimiento. Esto configura problemas entre la producción y la prevención.

9. **Ausencia de capacitación**: la capacitación es considerada como una inversión a largo plazo, esto choca con la temporalidad en el empleo.

10. **Externalización de riesgos**. Uno de los aspectos mas preocupantes en la subcontratación es el pasaje de aquellas tareas que presentan mayor riesgo a terceros (esto no solo se verifica entre empresas sino aún entre países)

Para cerrar este capítulo resulta útil considerar los aportes de Entec UK Ltd[55] en SST, centrados en la articulación de la estructura para la cultura de la seguridad. Lo vemos en la Tabla 5.

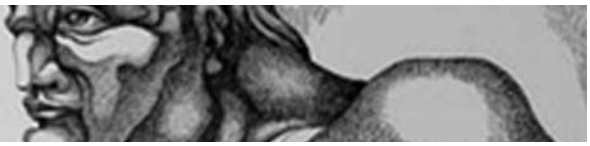


Tabla 5. Elaboración de una estructura para un modelo de cultura de la seguridad

Principales Elementos del Nivel Macro	Ejemplos de Sub Elementos del Nivel Micro
A. Definiendo normas y expectativas	1. ¿Cómo están formulados los valores de seguridad corporativos? ¿Y las normas?
	2. ¿Quién es el referente en la formulación de normas? ¿El público, los clientes, reguladores, empleados, etc.?
	3. ¿El compromiso del nivel gerencial cubre las expectativas de los cuerpos externos?
	4. Uso de la evaluación de riesgo para entender los problemas y establecer las normas.
	5. Reconocimiento de las obligaciones morales, sociales y éticas, así como de los riesgos de negocios asociados con la salud y la seguridad.
	6. Explicación clara y diseminación de la política de salud y seguridad, los estándares de rendimiento y las normas de conducta para cada tipo de problema.
B. Desarrollando procesos y estructuras para apoyar	7. Trabajo de equipo sobre problemas de seguridad.
	8. Participación del staff en la evaluación del riesgo, localización del problema y remedio.
	9. Difusión sobre la responsabilidad para la salud y la seguridad.
	10. Devolución de los roles de salud y seguridad y de la responsabilidad al staff y a la línea.
	11. Aclarar muy bien la responsabilidad del staff y la gerencia por su propio rendimiento.
	12. Definición clara de los límites de conducta aceptable y los límites sobre la discreción personal y la toma de decisión.
	13. Participación en la toma de decisiones, el desarrollo de reglas y procedimientos, etc. Los gerentes trabajan con los grupos para identificar los problemas de seguridad y encontrarles solución.
	14. Ninguna barrera organizacional para el trabajo en equipo, la comunicación y la toma de decisiones.
	15. Participación del staff en comunicaciones de dos vías: los problemas de seguridad y las dificultades señaladas por el staff y manejadas efectivamente por la gerencia.
	16. Confianza en la competencia de cada uno y de los otros.
	17. Asistencia Técnica y entrenamiento en salud y seguridad son suficientes para permitirle a todas las personas llegar a los estándares requeridos de rendimiento y participar efectivamente en la implementación y el desarrollo de los sistemas de salud y seguridad.
	18. La educación /entrenamiento del staff y la gerencia suministran una comprensión clara del riesgo que cada problema trae.
	19. El entrenamiento del staff y la gerencia suministra un razonamiento claro, el entendimiento de lo que se requiere y la justificación para cada regla, cada control y cada requerimiento sobre seguridad.
	20. Los sistemas de manejo y los procedimientos facilitan el acatamiento de las reglas de salud y seguridad y los procedimientos.
	21. Las reglas, los procedimientos y los requerimientos de seguridad son posibles actualizados y en proporción a los riesgos.
	22. Confianza mutua y respeto entre la gerencia y el staff.
	23. Los canales formales e informales de comunicación disponibles. Por ejemplo, el gerente/representante de seguridad tiene un acceso directo a los directivos
	24. Sistema efectivo de reporte de incidentes de seguridad.
	25. Prácticas de seguridad en el trabajo continuamente bajo revisión, para asegurar respuestas a tiempo a los cambios internos y externos.
	26. Preparados para aprender de las experiencias pasadas para mejorar rendimientos futuros.
	27. Continuidad del staff, asegurando una buena mezcla de experiencia y madurez con el nuevo talento.
	28. Establecimiento de una política y objetivos claramente recortados y definición formal de alcances.

Tabla 5. Elaboración de una estructura para un modelo de cultura de la seguridad (Continuación)

C. Comunicando, reforzando y demostrando	29. Pasos explícitos y continuos hacia el compromiso con las normas, con la seguridad desde el más alto nivel incluyendo al cuadro ejecutivo.
	30. Compromiso de la gerencia. Los gerentes toman parte activa en las sesiones de entrenamiento, en los encuentros para revisar el desarrollo de la seguridad, etc.
	31. Compromiso de fondos y otros recursos, por ejemplo para adquirir, la última tecnología en la prevención con la consiguiente rebaja de los incidentes no deseados.
	32. Publicidad de la seguridad alcanzada.
	33. Estado alto/ importante/significativo del personal de seguridad.
	34. Los objetivos y alcances son conocidos, entendidos y acordados por todos.
	35. La gerencia desalienta el acercamiento del tipo "machista" hacia la seguridad.
	36. Recompensa y reconocimiento de las conductas de seguridad.
	37. ¿Cómo son tratadas las influencias externas e internas de observación del grupo sobre las normas?
	38. Desarrollo de una identidad organizacional única: por ejemplo las tradiciones, valores, costumbres, prácticas y procesos de socialización de la organización.
	39. Comprensión y aceptación de las normas de conducta y expectativas.
	40. Reconocimiento de las conductas apropiadas y desaliento hacia las inapropiadas.
D. Revisión del rendimiento	41. ¿Cuáles son las percepciones de los empleados acerca del nivel de riesgo que tienen que enfrentar?
	42. ¿Tienen una clara comprensión de los problemas?
	43. ¿Comprenden claramente los controles de seguridad y los procedimientos?

CAPÍTULO IV: Valoración de distintos medios utilizados en el intento de mejorar la prevención[56]

En este capítulo intentaremos analizar las buenas y malas herramientas a disposición para operar sobre la cultura de la prevención.

Los recursos más usuales son los cursos, las campañas y la utilización de los medios de comunicación. La concepción subyacente es que el crecimiento de los conocimientos puede modificar las actitudes en relación a la prevención de los riesgos. El modelo pone en secuencia el siguiente esquema:

Conocimiento > Actitudes > Prácticas >Comportamientos

La lógica de este esquema responde a la creencia de que variando el comportamiento se evitan los daños en la salud. Sin embargo, las investigaciones sobre el tema son pesimistas[57]; por ejemplo, los trabajos de Wicker58 indican que la asociación entre actitudes y comportamientos es frecuentemente débil y poco significativa.

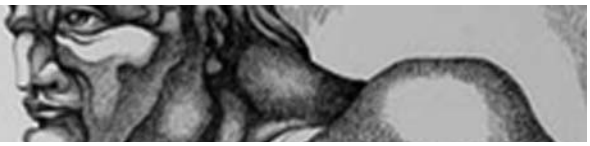
Las teorías dominantes en comportamiento ante el riesgo, han sido extraídas de la psicología social con énfasis en el proceso cognitivo y en las influencias inmediatas de lo social sobre los individuos. Sin embargo, no son tenidos en cuenta con la frecuencia necesaria el peso necesarios los factores económicos, el fortalecimiento de la legislación, los aspectos de nuestra cultura, lo organizacional y el medio físico circundante, todos estos elementos perfectamente conocidos por su influencia en la promoción de la SST y aun en los cambios de conducta. Es por ello que resulta de utilidad dar cuenta del peso de cada tipo de intervención.

1. Efectos de las intervenciones59

1. 1. Efecto de los programas de modificaciones de las actitudes

En primer lugar se examinarán las medidas de información difundidas mediante campañas, folletos, filmes, afiches o cartas enviadas a domicilio. La mayoría de las investigaciones no prueban ningún efecto de modificación de actitud, conducta o comportamiento, o que alguna campaña haya influido sobre la incidencia de accidentes y daños a la salud. Se detectaron algunos efectos positivos, pero en general vinculados a conductores de automotores en relación a intervenciones dirigidas al uso de medidas de seguridad para niños. En este caso el blanco fueron madres con hijos recién nacidos[60], que constituyen un grupo motivado por razones obvias.

Otro tipo de intervención utilizada es el apoyo psicológico y la educación en clases o pequeños grupos. Los mejores resultados volvieron a ser obtenidos en madres o padres de recién nacidos o niños pequeños (los temas fueron seguridad en lo



automotores y el hogar). Parece evidente que cuando los mensajes se dirigen a un grupo receptivo y motivado como este, tienen mayor alcance. Los últimos estudios[61],[62], varios de ellos bajo la forma de revisión, indican que la información por si sola produce poco efecto o ninguno sobre los comportamientos en seguridad y la incidencia de accidentes y daños a la salud, con excepción de aquellos casos donde el grupo está muy motivado.

1.2. Efectos de los programas de modificación de las conductas

Veamos en primer lugar resultados de algunos de los programas que apelan a la instrucción, el entrenamiento en las habilidades y la retroalimentación con foco en los comportamientos. Una revisión de 11 programas[63] con base en la escuela para reducir la conducción bajo efectos del alcohol en adolescentes, mostró que de los cinco en los que se midió el comportamiento solo uno mostró efectos positivos. En el campo laboral, se ha comprobado que un programa detallado para reducir los daños en la espalda (lumbalgias) tuvo suceso a nivel de conocimientos pero no modificó los comportamientos64. Al autor de este documento le consta que algo similar se encontró en un importante programa de capacitación dirigido a trabajadores, desarrollado en Costa Rica con el objetivo de difundir el "uso seguro de plaguicidas". Este programa ejecutado por la Cámara de Insumos Agropecuarios demostró en su evaluación –realizada por la Facultad de Agronomía de El Salvador - que también en este caso los trabajadores habían aumentado sus conocimientos sin cambiar sus hábitos. Las esposas de los agricultores, en cambio adoptaron todos los recaudos necesarios para cumplir con las indicaciones del lavado de la ropa y el aseo de sus esposos.

Tenemos indicios positivos en otros casos. Una revisión de 6 programas de modificación de las conductas, incluyendo entrenamiento en seguridad y feedback, demostró una reducción de la incidencia de accidentes laborales entre 12 y 57% [65].

También se ha apelado a la utilización de recompensas para estimular el cumplimiento de normas. Dos revisiones de proyectos de intervención en lugares de trabajo66, 67 concluyen que las probabilidades de cumplimiento de las normas de seguridad dependen del otorgamiento adecuado de las recompensas.

1.3. Efectos de los programas de modificaciones estructurales

Hay pocos estudios que analizan el impacto de la legislación en las conductas y se ha identificado solo uno en el campo laboral. Se trata de una investigación practicada para considerar los efectos del Acta en Salud y Seguridad de Estados Unidos (Occupational Safety Health Act), que comenzó a regir en 1970. El trabajo muestra que las inspecciones con penalidades en la industria manufacturera redujo el número de injurias laborales un 22% en tres años.[68]

En cuanto a cambios tecnológicos, una revisión de cuatro estudios de intervención en esa área en el trabajo, mostró una reducción de 29% de los accidentes con un rango de 6 a 59%. Una de las intervenciones implicaba la introducción de tecnología robótica, mientras que las otras tres incluían rediseños. Como resulta evidente estos cambios no pusieron en juego la necesidad de cambios en los comportamientos de los trabajadores.

1.4. Efectos de programas que combinan medidas de distintas categorías

Los programas que incluyen regulación y cambios tecnológicos tienen mejores resultados cuando se los compara con las estrategias educativas. La combinación de cambios tecnológicos con educación ofrece buenos resultados. Después de ocho años de esfuerzos colaborativos y esfuerzos preventivos multifacéticos en Alaska, se logró descender el número de fatalidades laborales en 46%.[69]

Una revisión realizada por Guastello[70] sobre programas detallados de ergonomía en los lugares de trabajo, identifica tres y en cada uno de ellos los resultados fueron positivos, alcanzando una reducción de 52% de los accidentes.

1.5. Intervenciones de base comunitaria

Estas son intervenciones que no se dirigen a un grupo específico de alto riesgo sino a la comunidad en general. Los medios que se suelen utilizar en forma conjunta son información, educación, cambios en el medio ambiente, instalación de equipos de seguridad, etc., y están dirigidos, por ejemplo, a la prevención de todo tipo de accidentes. Conforme los estudios realizados (todos referidos a accidentes de tránsito, accidentes en el hogar y accidentes de niños) se encontraron 30 intervenciones con resultados positivos y solo 4 sin efecto.[71]

1.6. Aspectos Culturales de la Seguridad

En otro apartado de este documento hemos hecho referencia a las distintas culturas en una misma empresa. En este vamos a considerar los aspectos culturales que hacen a la seguridad.

Los estudios de Helmreich[72], que abarcan una muestra de 13.000 pilotos de 25 aerolíneas en 16 países, revelaron diferencias nacionales considerables en normas y actitudes. Por ejemplo, en materia de procedimientos escritos o no, colectivismo/individualismo, actitudes de obediencia o de crítica a las autoridades, entre otras.

Un estudio de caso donde trabajadores daneses y suecos trabajaron en grupos mixtos desarrollando las mismas tareas en la construcción, mostró que los daneses tenían aproximadamente cuatro veces más accidentes con baja que los sue-

cos. Los autores[73] sugieren que esa diferencia en las tasas está relacionada con diferentes actitudes, educación, experiencia y entrenamiento de cada grupo. Se ha expresado también, siguiendo la teoría de los símbolos, que la gente que habla distintos idiomas tienen distintos modelos mentales y que ellos afectan el comportamiento.[74]

Una investigación[75] respecto de las actitudes de los empleados de una compañía multinacional en cerca de 50 países de tres continentes, reveló cinco dimensiones importantes de las culturas nacionales:

- La distancia de poder entre superiores y subordinados.
- Colectivismo versus individualismo.
- Feminidad versus masculinidad.
- Baja o alta aversión a la incertidumbre.
- Orientación de la vida hacia el corto o largo tiempo.

Mientras tanto, parece no haber demasiadas diferencias en cuanto a la percepción y caracterización del riesgo, con distinciones solo atribuibles a los conocimientos de cada trabajador.

En oportunidades, el criterio fatalista o la aceptación de una "predestinación" propios de algunas creencias, pueden menguar las posibilidades de valorar la importancia de la prevención.

Se cuenta con estudios que indagan cómo la cultura puede ser influenciada por las actitudes, comportamientos y las modificaciones estructurales. Así, Varonen y Mattila[76] midieron el clima de seguridad en 8 plantas de procesamiento de madera mediante preguntas con respecto a las prácticas diarias, actitudes y factores motivacionales de la organización y los trabajadores y precauciones de seguridad en las empresas. Los resultados de la investigación indicaron una correlación entre modificaciones de las responsabilidades organizacionales y las precauciones en cuanto a la seguridad y el clima. El clima a su vez mostró asociación con las estadísticas de accidentes.

2. ¿Cuales son las prácticas más efectivas para reducir las tasas de lesiones laborales?

En este caso, y siempre con la idea de aportar herramientas, consideraremos algunos aspectos que merecen atención.

- **La participación**

Con frecuencia y con razón se sostiene que los trabajadores son aquellos que están más capacitados para hacer sugerencias respecto a mejoras. Se debe entonces facilitar el empoderamiento de los trabajadores proveyéndolos de autoridad, responsabilidad y teniéndolos en cuenta para las decisiones, de forma tal que gerentes y trabajadores de línea estén comprometidos con las metas y objetivos.

Los comités de salud y seguridad en el trabajo, de prevención o semejantes, son habitualmente quienes llevan adelante los programas de seguridad, pero la existencia de un comité mixto (empleadores y trabajadores) no implica posibilidades concretas de involucramiento amplio de los trabajadores.

Si los comités no tienen poder real para poner en marcha cambios sirven de poco. Se entiende que deben tener esta posibilidad y además una buena capacitación y entrenamiento.

La participación se ha demostrado como un componente de éxito en cualquier programa de reducción de accidentes.

- **La capacitación**

La capacitación es una herramienta que deber servir en principio para poder predecir los accidentes, es decir para identificar los peligros y comprender sus consecuencias. Resulta de utilidad si es bien concebida, fundamentada en la práctica y si considera los conocimientos y necesidades de los trabajadores. Debe pensarse con programación de objetivos y retroalimentación con respecto al rendimiento.

La capacitación debe ser sistemática y coherente con las prácticas en la organización. Como lo han demostrado las investigaciones de Pere Boix[77], en aquellas plantas con malas condiciones de trabajo es indispensable antes de iniciar la capacitación iniciar un programa de mejoramiento de esas condiciones, pues debe crearse un clima favorable para la prevención.

El concepto puede ampliarse diciendo que la organización debe primero adecuar sus sistemas de gestión de la salud y seguridad en el trabajo y los controles de ingeniería, para luego dar paso a una cultura de la seguridad.[78]

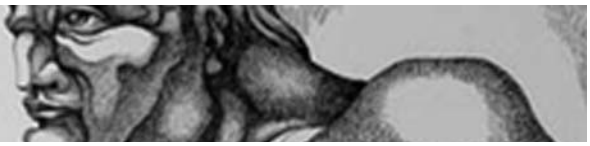
Pere Boix y colaboradores expresan así las cosas:

"Se trata en primer lugar de obtener información sobre la impresión de los trabajadores respecto del clima preventivo en la empresa. La percepción de un clima preventivo favorable (básicamente en términos de compromiso de la dirección e implicación de los mando intermedios) es la primera condición para las expectativas de éxito de la formación dirigida a trabajadores, puesto que de ella se derivan actitudes de confianza o desconfianza hacia la capacidad efectiva de la empresa para solucionar los problemas de salud y, en consecuencia, de mayor a menor disponibilidad para implicarse en las estrategias emprendidas."

- **El reclutamiento de personal**

En ciertos ámbitos está extendida la creencia de que cierto personal tendría características (de género, edad, estatura, peso) que lo harían más permeable al accidente. Ninguna de estas características ha sido asociada razonablemente con la ocurrencia de daños a la salud en el trabajo y tampoco con su gravedad.

El examen previo al ingreso nunca debe comportarse como un elemento de discriminación.



- **Los premios**

Los incentivos pueden ser un elemento positivo para, por ejemplo, reportar condiciones inseguras. Sin embargo cuando estos incentivos son económicos y se vinculan al hecho de no tener accidentes o al de tener incapacidades laborales mas breves se está facilitando la subnotificación de las injurias y el trabajar sin estar recuperado de una dolencia con las consecuencias que son de suponer.

Este tema, sin embargo merece una mayor clarificación. En general, quienes tenemos experiencia conocemos que las recompensas económicas a la mayor productividad o a tolerar riesgos o peores condiciones de trabajo, son elementos que conspiran contra la seguridad. Más aún: cuando existe este tipo de remuneración es dudoso que se pueda invocar una cultura de la seguridad. La literatura científica muestra lo mismo ante los adicionales por peligrosidad que llevan a tomar grandes riesgos de accidente[79] y también da cuenta de cómo los premios a la productividad tienen como consecuencia trabajar más rápido y olvidar las medidas preventivas[80]. Una modalidad más perversa aun es la de los premios colectivos por "presentismo", o no absentismo, que pueden obligar a un miembro del equipo a no abandonar su tarea por estar enfermo o accidentado para no perjudicar el ingreso económico del grupo.

- **Compromiso de la gerencia**

Se ha insistido sobradamente sobre este punto y su importancia. Paralelamente debe tenerse en cuenta que cuando las discusiones en torno a la seguridad son conducidas mediante una falsa y poco sincera retórica, la impostura es rápidamente identificada por aquellos a quienes va destinada81. Son muchas las investigaciones que muestran que las actitudes y comportamientos de las gerencias en relación a la seguridad, la producción y elementos como la planificación, la disciplina etc., son factores que influyen en los trabajadores. Es importante el rol de la supervisión que está cercana al trabajador, ella es la que tiene una influencia directa sobre la forma de trabajar, más allá de las comunicaciones que vienen de la gerencia.[82]

- **Comunicación y retroalimentación**

Los cuasi accidentes deben ser una señal de alerta. En algunas circunstancias son de enorme importancia, tal es así que en la industria de la aviación su informe y difusión es premiado. Como ya se ha expresado, es central estimular la información, y si esto se desea de verdad es indispensable no culpar al cuasi-accidentado. Comunicación y retroalimentación son entonces elementos positivos. En la comunicación se debe tener en cuenta que es ocioso decirle a un trabajador que tenga más cuidado si no tiene el poder para evitar el riesgo. Motivar no es tan difícil, pero si no se da sustento a la motivación con herramientas, destrezas, capacitación y consejos y no se lidera, entonces los trabajadores estarán altamente frustrados.

En un estudio[83] que examinaba en qué medida las seis prácticas a las cuales nos referimos contribuían a conseguir un ambiente seguro para los trabajadores de la salud, se involucraron 62 hospitales de EE.UU. Mientras que la mayor parte de los hospitales introducían prácticas reactivas (después de que ocurren las cosas), las menores tasas de accidentes y compensaciones económicas se encontraban en aquellos que sí tenían prácticas proactivas. Una de las prácticas proactivas que mostró mejores resultados fue la capacitación del personal nuevo. Sin embargo, al mismo tiempo el estudio detectó que la capacitación no era la adecuada, dado que no siempre era consistente lo que se enseñaba en clase con lo que se implementaba en las áreas de trabajo.

3. El uso del marketing[84]

En general invocamos razones de orden moral o legal en el camino a desarrollar acciones de prevención… y debieran ser suficientes. Sin embargo, a menudo se invoca la necesidad de utilizar los aspectos económicos, financieros o de mejoramiento de la imagen de la empresa para motivar a los empresarios. Lo cierto es que resulta frecuente ver que los programas de salud y seguridad en el trabajo no forman parte del corazón del "negocio", más aun: sucede a menudo que las disciplinas especializadas en prevención no son consideradas "especialidades serias". Los cultores del marketing en la empresa sostienen que la llave está en buscar sinergias y oportunidades de beneficios mutuos entre la seguridad y el "negocio". Este el desafío para muchos profesionales en las empresas. Así nacen los análisis costo-beneficio y, en el mejor de los casos, los de costo-efectividad.

Con estos análisis o sin ellos, por los imperativos legales o los éticos o por cualquier otra razón, en oportunidades, los cuadros directivos de las empresas aceptan desarrollar un programa de salud y seguridad, y son unánimes en desear que funcione y que involucre a toda la fuerza de trabajo. Para ello los estrategas del marketing sostienen sus bondades. Dentro de las medidas no tradicionales propuestas está la promoción de la SST focalizando la atención en los problemas, subrayando la necesidad de innovaciones y logros. Para ello aconsejan, entre otras medidas:

El pensamiento proactivo con foco en la prevención y el planeamiento, por ejemplo identificando, evaluando y priorizando problemas.

El pensamiento divergente: promueven la tormenta de ideas para estimular a la gente a explorar un gran rango de soluciones antes de adoptar una.

El pensamiento judicial y la "practicabilidad", haciendo foco en generar soluciones a los problemas de SST. Ello incluye soluciones a corto y largo plazo, controles administrativos y de ingeniería.

Otros elementos utilizados son de corte tradicional como los eslóganes, los logos, los materiales escritos, los elementos multimedia, los seminarios y entrenamientos, las campañas.

Si bien se hace referencia a algunos de estos elementos en otro apartado, deberá tenerse en cuenta que los especialistas en marketing pueden resultar útiles en la concepción de las formas y contenidos de estas iniciativas.

Un estudio hecho[85] en relación a la utilidad de las estrategias de marketing en CSIRO Minerals (Australia), empresa donde más del 75% de sus empleados tienen calificación terciaria como químicos, físicos e ingenieros, y que por naturaleza son inquisitivos, analíticos y escépticos, mostró los siguientes impactos que se atribuyen a las estrategias de marketing:

- **Mejoramiento de la cultura de la seguridad**. Responsabilidad y Compromiso de los gerentes y crecimiento del número de empleados que toman como propio el medio ambiente de trabajo; mejoramiento de los conocimientos.
- **Mejoramiento en la administración del riesgo**. Aumento en el número de evaluaciones de riesgo, mejoras en los procedimientos de seguridad y en el puesto de trabajo, la planta y el equipamiento.
- **Mejoramiento en el rendimiento total**. Sustanciales disminuciones en el tiempo perdido por injurias, disminución en los reclamos de compensación y disminución de las compensaciones económicas de las primas de las compañías de seguros, mejoramiento de la investigación y documentación de incidentes y ganancia en la obtención de contratos de investigación debido a su cultura y sistema de seguridad.

Uno de los elementos interesantes de este estudio es que a la pregunta "Cuando se identifican condiciones inseguras ¿es lo usual que se tomen acciones correctivas?", formulada a todo el staff de la empresa en el 2002, el 93% del personal ofreció una respuesta positiva. Esta fue ubicada como séptima entre las 10 respuestas más favorables.

Los autores del estudio sostienen que la medición del éxito debe ser alentada más allá de la concerniente al tiempo perdido. Sugieren medir el rendimiento en base a cinco indicadores: la tasa de tiempo perdida por injuria, la tasa de tratamientos médicos, el porcentaje de trabajadores que recibió inducción en materia de seguridad el primer día de trabajo, el porcentaje de gerentes y supervisores que han completado cursos específicos, el porcentaje de empleados para la evaluación del riesgo y el porcentaje de incidentes documentados e investigados. Nuestro próximo capítulo avanzará en la temática de la medición del rendimiento.

3.1. La Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo y el marketing

La agencia ha publicado[86] una serie de ejemplos de iniciativas asumidas voluntariamente por organizaciones y empresas públicas y privadas en el ámbito del marketing. El estudio describe el uso de la seguridad y salud en el trabajo como criterio para la adquisición de bienes y servicios de otra empresa y el uso de la seguridad y salud en el trabajo como elemento de marketing para la promoción de los bienes y servicios propios. Veamos algunos ejemplos:

- El sistema sueco de etiquetado TCO para amoblamiento de oficinas, a beneficio de los usuarios de computadoras de todo el mundo mediante una aproximación sindical propositiva frente a los problemas de seguridad y salud.
- La lista de control de seguridad holandesa instituida para valorar y certificar el sistema de gestión de seguridad y salud de empresas que ofrecen servicios a la industria química y petroquímica.
- Ejemplos de fondos de inversión éticos del Banco Triodos de los Países Bajos.

Hans-Horst Konkolewsky, quien a la sazón era el director de la Agencia Europea, ha indicado que "la relación ha consentido de recoger ejemplos de gran interés en mérito a una aproximación comercial moderna y propositiva, en vista al desarrollo de una cultura europea de la prevención basada en la integración de la seguridad y la salud en el marketing y las compras".

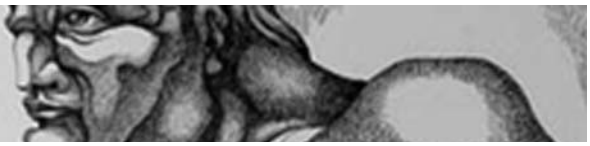
CAPÍTULO V: ¿Es posible medir la cultura de la seguridad, el rendimiento en salud y seguridad en el trabajo?

La advertencia previa es que no se brindará en este capítulo "la metodología" para medir la cultura de la prevención y su impacto. Solo se mostrarán caminos sobre los cuales se está investigando/trabajando y se expondrán las dudas que se suscitan en este proceso.

En primer lugar, uno puede preguntarse por qué estamos interesados en estudiar y medir la cultura o el clima de prevención. Seguramente la respuesta es que deseamos saber cómo funciona la cultura y sobre todo dimensionar si el concepto tiene implicancias prácticas que posibiliten mayor seguridad y salud en el trabajo.

A través de la medición, lo que se intenta es dar un valor práctico al concepto. Se hace entonces indispensable identificar atributos que permitan sopesar la magnitud de la cultura de la seguridad en una organización y correlacionarla luego con sus resultados.

En los capítulos anteriores hemos ofrecido aproximaciones al tema a través de la identificación de las teorías y pensamientos que subyacen a las prácticas; además hemos presentado sintéticamente distintos modelos de comprensión e intervención; describimos los atributos comunes en las organizaciones con buenos resultados; evaluamos las herramientas de uso habitual e ilustramos buenas y malas prácticas, entre otros temas.



Lo hemos hecho de esta forma dado que existen muchas dudas respecto de la posibilidad de medir la cultura de la prevención a través de los intentos de contar con una sola herramienta[87] o mediante la utilización de metodologías psicométricas cuantitativas, como cuestionarios o estudios.[88]

Una de las características de este campo es que cada investigador, en general, parte de cero, ignorando estudios previos. Cuando se utilizan las mismas metodologías de otros investigadores la estructura no suele ser bien replicada. Otros optan por combinar partes de otras encuestas[89]. Esta diversidad tal vez represente un momento inevitable hasta conseguir algunos productos más refinados. En este camino sería deseable la combinación de esfuerzos de diversos equipos de investigadores.

Bate –en 1992[90]– y Thompson –en 1996[91]– indican que hay dos caminos para tratar de medir la cultura de la seguridad: en ocasiones **lo que una organización es** (creencias, actitudes y valores de sus miembros en cuanto a la seguridad)[92] y en otras **lo que la organización tiene** (estructuras, políticas etc.). Los dos caminos son necesarios para alcanzar una cultura de la seguridad, sin embargo debe tenerse en cuenta que es mas fácil cambiar el segundo que el primero. En este sentido, también puede ser más fácil medir los elementos que lo constituyen.

Es bastante usual que los intentos de medir el rendimiento propongan hacerlo considerando las formas de intervención activa y reactiva que tiene una organización. Dentro de la primera, y mediante el uso de herramientas de auditoría, se acude a las inspecciones para considerar el estado de las plantas, su equipamiento, el medio ambiente y la evaluación de riesgos, así como la calidad y resultados de la vigilancia de la salud. La reactiva aparece cuando se informa de un incidente, accidente o impacto en la salud y la herramienta es la investigación.

Una buena auditoría no debería limitarse a considerar las políticas, procesos de trabajo, instalaciones, equipos, procedimientos, etc. Es indispensable que se apropie del conocimiento de los trabajadores. Debe recordar, sobre todo cuando utiliza estrategias de observación propias de los estudiosos de la conducta, que las conductas humanas, "los errores", como lo hemos señalado reiteradamente, suelen tener causas organizacionales que los determinan, entre ellas las presiones financieras o de tiempo, el diseño del proceso de trabajo y de la interfase hombre- máquina.

Las auditorías son útiles si la gente que las practica tiene los conocimientos necesarios, aquí la diferencia la hace la competencia del auditor.

Las investigaciones de los accidentes necesitan de la utilización de un buen método de investigación y de buen entrenamiento en su utilización. En este sentido, fundamentando nuestra posición favorable a los métodos de investigación de tipo sistémicos, creemos apropiado el Método de Investigación de Accidentes por el Árbol de Causas, desarrollado por el IARC.[93]

La investigación de las enfermedades necesita del estudio individual en manos de profesionales expertos y de la investigación epidemiológica.

Por otra parte, hemos hecho referencia a la utilización de listas de chequeo en la medición de la cultura de la seguridad. Solo a guisa de ejemplo, vale señalar que el Internacional Nuclear Safety Advisory Group (INSAG´s) identifica 143 cuestiones para juzgar la situación en la materia.[94]

Este tipo de check list, bastante usual, seguramente no podrá dar cuenta del nivel de cultura de seguridad pero puede ser un buen elemento para identificar deficiencias y sugerir mejoras. Claro que de la magnitud de las deficiencias se podrá deducir la calidad de la cultura preventiva y establecer gradientes. En el caso del INSAG´s no se ha establecido una relación entre una buena cultura de la seguridad y el rendimiento en materia de salud y seguridad en la organización.

Por su parte el Health & Safety Executive (HSE) encargó a The Keil Centre[95] una investigación para evaluar la efectividad de un instrumento por ellos desarrollado y destinado a la valoración del clima de salud y seguridad, "Climate Survey Tool" (CST)[96]. El estudio se realizó por medio de tres vías:

- Un análisis por preguntas cerradas, practicado mediante entrevistas telefónicas breves realizadas por personal del HSE, que alcanzó a 213 usuarios.
- 25 entrevistas en profundidad para mejorar la comprensión de cómo había sido utilizado el instrumento y en cuáles organizaciones.
- Tres estudios de casos para relevar información detallada acerca del uso del SST para mejorar la salud y seguridad y el control de riesgos.

El 97% de los usuarios que participaron de las entrevistas cerradas iniciales indicaron que las expectativas generadas por el uso del CST habían sido alcanzadas o superadas. La mayoría de los participantes indicaron que el CST puede ayudar a:

- Tener una visión de los niveles de cultura de la seguridad en la organización.
- Indicar aspectos positivos y negativos en relación a las disposiciones en materia de salud y seguridad existentes en la organización.
- Promover en la organización la investigación de oportunidades para mejorar los sistemas de gestión de la salud y seguridad.
- Elevar el perfil de la salud y seguridad dentro de la organización.
- Actuar como base para incorporar e involucrar a los trabajadores en los temas de salud y seguridad.
- Agregar peso o proveer disparadores y propuestas para

mejorar las previsiones en materia de salud y seguridad existentes.

- Identificar baches entre las percepciones de gerentes, supervisores y fuerza de trabajo.
- Proveer justificación para intervenir en nuevas áreas, por ejemplo la seguridad comportamental.
- Proveer a la organización de una línea de base desde la cual monitorear el impacto de las intervenciones destinadas a mejorar la salud y seguridad.
- Proveer a la organización de una oportunidad para comparar sus resultados con otros.
- Identificar problemas en las reglas y procedimientos existentes y subrayar las áreas de la organización donde se producen.
- Mejorar la participación de los trabajadores y los niveles de salud y seguridad en la organización.

Al mismo tiempo los usuarios propusieron sugerencias específicas para mejorar el instrumento, de las cuales se da cuenta en la investigación.

Sin descartar el esfuerzo relatado de unificar las definiciones, y dado que como hemos visto la literatura científica ofrece al respecto muchas variantes, hemos de recordar la idea de que la cultura de la seguridad forma parte de la cultura de la organización. El objetivo ulterior debe ser establecer las relaciones entre la cultura de la seguridad y la cultura de las operaciones. Siguiendo el hilo de este pensamiento, más tarde hay que determinar si existen indicadores adecuados que puedan ser utilizados para inferir cambios en la cultura y a su vez cambios en el rendimiento.

Lo cierto es que estos indicadores de rendimiento para estimar la cultura de la prevención y su impacto en la seguridad de las operaciones están lejos de ser identificados y validados.[97]

Pidgeon[98] comenta que después de pasados diez años desde Chernobyl, los intentos empíricos por estudiar la cultura de la seguridad y su relación con los resultados organizacionales han resultado no sistemáticos, fragmentarios y poco específicos en términos teóricos. Él señala cuatro elementos interesantes para reflexionar.

El primero identifica la paradoja de que la cultura puede actuar simultáneamente como una precondición para unas operaciones seguras o como incubadora de riesgos.

El segundo es que ante situaciones complejas y en materia de situaciones de riesgos, los tomadores de decisiones deben enfrentar no solo la materia del riesgo sino la incertidumbre debida a conocimientos incompletos.

El tercer problema es la construcción en la organización de qué es lo que se considera riesgo aceptable.

El cuarto es la contradicción entre una organización que debe estar dispuesta a aprender y la necesidad política de asignar culpas frente a un desastre.

Es imprescindible aceptar que ante la inexistencia de una única forma de medir el rendimiento, se hace indispensable contar con un conjunto de medidas que ofrezcan información de las actividades en materia de salud y seguridad en el trabajo.

Lo primero a lo que se suele aludir es a las estadísticas de accidentes. Debe tenerse en cuenta entonces que las estadísticas hacen referencia a los fracasos. Una tasa baja de accidentes, aun mantenida a través del tiempo, no es un indicador de que los riesgos hayan sido eliminados o puestos bajo control y que por lo tanto no haya en el futuro más accidentes o enfermedades.

Por otra parte, es conocido el subdiagnóstico, la subnotificación y el subregistro en materia de enfermedades vinculadas al trabajo, tema que resulta particularmente asombroso y preocupante cuando se consideran las cifras ofrecidas por la OIT e incluidas en la Presentación de este documento. En ellas puede verse que las muertes por enfermedades del trabajo son casi 6 veces mayores que las acaecidas en virtud de accidentes.

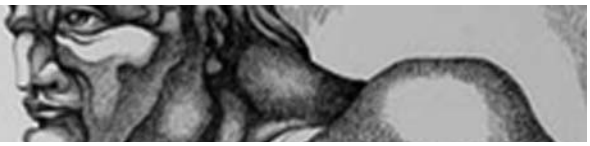
Además de las limitaciones señaladas hay otras que nos ha mostrado la praxis, para no confiar solo en las estadísticas. La primera de ellas es la subnotificación. Esta puede ser importante cuando la empresa recurre a recompensas económicas, morales o –lo que es más común– cuando utiliza el manejo de la culpa como estrategia frente a los accidentes.

También se debe tener en cuenta que en algunas oportunidades los accidentes no ocurren por ser una cuestión de chance. Las tasas de accidentes no siempre dan cuenta de la gravedad de un suceso. Hay muchas evidencias de que empresas con bajos índices de accidentes menores, siguen presentando posibilidades de accidentes mayores (explosiones, incendios, contaminación por sustancias tóxicas, etc.).

Otras limitaciones de las estadísticas son que reflejan consecuencias y no causas.

Estos problemas de las estadísticas han llevado a buscar medidas de características más proactivas para tener una buena dimensión del rendimiento. En oportunidades se recurre entonces a cuantificar el número de cursos o de inspecciones del lugar de trabajo… Claro está que estos son datos fáciles de relevar pero uno puede preguntarse ¿son suficientes en calidad y efectividad? ¿Alcanza con ellos? Creemos que no.

En otro plano, la teoría de las metas plantearía que para la creación de una cultura de la prevención –entendida como una meta importante– deberían formularse una serie de submetas que intenten dirigir la atención hacia el manejo de la prevención. Desde esta perspectiva no debería asustar la dimensión de una meta (dentro de lo razonable) puesto que pareciera que cuanto mas grande esta sea, si se acepta,



quienes lo hacen lo identifican como un desafío y tienden a mejorar todas sus prestaciones para llegar a ella. El paso siguiente sería el seguimiento hasta la consecución de cada meta. Al cumplirse con todas se habría alcanzado el objetivo final. Sin embargo debe tenerse en cuenta, sostiene Cooper, que es conocido que el atender a una meta puede ser afectado por un número de moderadores tales como la habilidad, el compromiso con la meta, los conflictos por la meta, la existencia o no de retroalimentación, la complejidad de la tarea, los apremios situacionales, así como mediadores tales como dirección de la atención, esfuerzo, persistencia, estrategias específicas de trabajo y eficacia propia[99]. Cada uno de estos moderadores merece una atención especial a la hora de trazar los planes de acción para concretar la meta.

Health & Safety Executive –una de las instituciones europeas más preocupada por las cuestiones referidas a la cultura de la seguridad y al rendimiento – ha editado una interesante guía para introducir la medición del rendimiento en Salud y Seguridad.[100]

Sostiene que la medición del rendimiento debería poder responder entre otras a las siguientes preguntas:

- ¿Dónde estamos con respecto a nuestras intenciones y objetivos?
- ¿Dónde estamos ahora en el control de nuestros riesgos?
- ¿Podemos compararnos con otros?
- ¿Por qué estamos donde estamos?
- ¿Estamos mejorando o empeorando?
- ¿Es efectiva nuestra gestión de la SST (si estamos haciendo las cosas adecuadas)?
- ¿Es nuestra gestión en SST proporcional a nuestros riesgos?
- ¿Es eficiente?
- ¿Está desplegado de forma efectiva nuestro sistema en cada parte de la organización?
- Nuestra cultura en SST brinda apoyo, particularmente de cara a las demandas competitivas

Claramente la información que emerge de estas preguntas nos da una pintura de lo que sucede y permite saber dónde se está, qué es lo que hay que hacer para mejorar y dónde deberemos colocar los mayores esfuerzos, los recursos y, en general, las prioridades.

Dado que el control efectivo de los riesgos está en el corazón de una cultura de la prevención y forma una parte esencial de los sistemas de gestión de la salud y seguridad, Health & Safety Executive propone los siguientes niveles de control:

Nivel 3: están establecidas y se mantienen las precauciones necesarias para prevenir daños.

Nivel 2: dispone de sistemas de control de riesgos como la base para asegurar la provisión y mantenimiento de las medidas preventivas.

Nivel 1: dispone de los elementos claves del SST, necesarios para organizar, planear, controlar y monitorear el diseño y puesta en marcha del sistema de control de riesgos.

Además de los niveles señalados, el planteo agrega que en las mediciones deben tenerse en cuenta los siguientes momentos:

Entrada: monitorea la escala, naturaleza y distribución de los riesgos creados por las actividades de la organización, mide la carga / depósito de riesgos.

Proceso: consiste en una supervisión de la adecuación, el desarrollo, implementación, el despliegue del SST y de las actividades para promover una cultura positiva, mide los éxitos.

Resultados: supervisión reactiva de los resultados adversos que derivaron en accidentes con daños, enfermedades (pérdidas de salud) y accidentes que pudieron causar daño.

La medición de la carga de riesgo contesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los riesgos que aparecen asociados con nuestras actividades?
- ¿Cuál es su significancia (alta/baja)?
- ¿Cómo varía la naturaleza y significancia de los riesgos a lo largo de toda la organización?
- ¿Cómo varía la naturaleza y significancia a través del tiempo?
- ¿Estamos siendo persistentes en la eliminación o reducción de los riesgos?
- ¿Qué impacto tienen los cambios en nuestro negocio en la naturaleza y significancia de los riesgos?

La medición de los fracasos también debe ser considerada como forma de visualizar las fallas en el control de riesgos y como oportunidad de mejorar. Esto se logra mediante las supervisiones reactivas, las cuales incluyen sistemas para identificar e informar:

- lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo,
- otras pérdidas como daños a la propiedad,
- incidentes, incluyendo aquellos que potencialmente pudieron producir
- lesiones, daños a la salud o pérdidas,
- peligros y fallas y
- debilidades u omisiones en los estándares de rendimiento y sistemas.

La supervisión reactiva, a su vez, debe estar en condiciones de contestar las siguientes preguntas:

- ¿Ocurrieron fracasos (lesiones, enfermedades, pérdidas)?

- ¿Dónde?
- ¿Cuál es su naturaleza?
- ¿Cuán serios fueron?
- ¿Cuáles fueron sus consecuencias potenciales?
- ¿Cuáles fueron las causas de los fracasos?
- ¿Qué costos tuvieron?
- ¿Qué mejoras en el SSST se requieren?
- ¿Cómo han variado los puntos anteriores en función del tiempo?
- ¿Estamos yendo mejor o peor?

El documento propone también medir algunas de las actividades que vimos aquí como indicadores de una cultura de la prevención positiva. Incluye para ello dentro los sistemas, las cuatro C dentro de la organización:

- Control
- Comunicación
- Cooperación
- Competencia

La lectura completa del documento seguramente puede alumbrar ideas interesantes en la búsqueda de indicadores que nos permitan avanzar en la medición de la cultura de la prevención y el rendimiento.

Quisiéramos hacer una reflexión de orden más general en el camino a "medir". Cuando se trata de ver la cultura de la prevención ya no como un concepto sociológico, abstracto, sino como un "producto" y se intenta medirla, una buena orientación tendería a medir el grado de esfuerzo observable que todos los miembros de la organización comprometen en acciones tendientes a mejorar la prevención sobre una base cotidiana.

En este contexto el vocablo "esfuerzo" hace referencia a la interacción entre intensidad y persistencia en los gastos de energía. En otras palabras ¿cuánta energía consagra una organización al mejoramiento de la prevención y durante cuánto tiempo enfrenta los obstáculos? El valor de esta unidad –"esfuerzo"– sería lo que distingue a unas organizaciones de otras.

Como ejemplo de cómo medir el esfuerzo podemos considerar el grado en que los miembros de la organización informan condiciones inseguras y la rapidez con la que se corrigen.

Podrían ofrecerse otros ejemplos, pero es preferible subrayar que para quien quiera realmente mejorar la prevención, identificar las unidades de esfuerzo que va a medir resulta un paso esencial. Esta medida del esfuerzo puede también ser aprovechada por los inspectores del trabajo, claro está que pensamos en aquellos que no reducen su labor a un mero control del cumplimiento de leyes y reglamentos y que intentan mejorar las condiciones de trabajo mediante la promoción y el consejo.

Todos estamos esperando mayores esfuerzos, de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, de los empresarios, de las organizaciones sindicales, de los parlamentarios. En cuanto a los parlamentarios aguardamos que estos estudien y concentren su esfuerzo para que logren una nueva norma que acabe con las limitaciones y falencias actuales y responda a las necesidades de nuestro pueblo. El ejecutivo tiene la obligación de enviar un proyecto de norma respaldada por la evidencia científica, sabiendo que los funcionarios de hoy somos temporales y en plena conciencia de que resulta indispensable acabar con el metalenguaje, mejorar la fiscalización y por todos los medios a nuestro alcance garantizar la vida y salud de los trabajadores.

Muchas gracias.

Notas

1 Ver http://www.ilo.org/publica/english/protection/safework/wdcongrs/ilo_rep.pdf

2 Schein. E.H., "What is culture?" En: P.J.E. Moore, M.R. Louis, C.C. Lundberg & J.Marton, Editores, Reframing organizational culture, Sage Publications, 1991.

3 Lee T., "Assesment of safety culture at a nuclear reprocessing plant", Work and Stress, Vol.12, Nº 3, págs. 217-237, 1998.

4 International Nuclear Safety Advisory Gorup, "Summary Report on the Post-Accident Review Meeting on the Chernobyl Accident", Safety Series, Nº 75-INSAG-1. International Atomic Energy Agency, Vienna 1986.

5 Rogovin M., "Three Mile Island. A report to the Commissioner and the public", vol.1 Enero 1980.

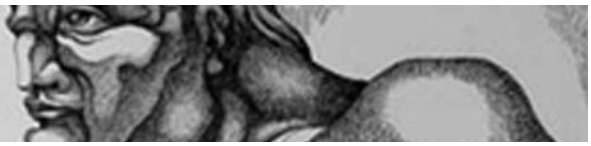
6 Gherardi S, Nicolini D., "The Organizational Learning of Safety in Communities of Practice", Journal pf Management Inquiry, Nº 9, págs.7-18, 2000.

7 Tuner B., Man-Made Disasters, Butterworth Heinemann, London, 1978.

8 Advisory Comité on the Safety of Nuclear Installations (ACSNI), "Study group on human factors", Third report: Organising for safety, London, HMSO, 1993.

9 Reason J., Human Error, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

10 Porto G., "Safety by design: Ten Lessons From Human



Factors Research", Journal of Healthcare Risk Management, págs. 43-50, 2001.

11 Pidgeon N. F., "Safety culture and risk management in organizations", Journal of Cross-Culural Psychology, 22 (1), págs. 129-140, 1991.

12 Reason J., Managing the risks of organizacional accidents, Ashgate, 1997.

13 Reason JT., Human Error, New York, Cambridge University Press, 1990.

14 Reason JT., Human Error: models and management, BMEJ, 320, págs. 768-770, 2000.

15 Rasmussen J., "Human Error and the problem of causality in analysis of accidents", Philos Trans R. Soc London B Biological Science), 327, págs. 449-60, 1990.

16 US Nuclear Regulatory Comission, "Technical basis and implementation guidelines for a technique for human event analysis", NUREG-1624, Rev.1, may 2000.

17 Tanto esta tabla como la correspondiente a las definiciones de clima de seguridad, han sido adaptadas de las propuestas en Douglas A. Wiegmann, Hui Zhang, Terry von Thaden, Gunjan Sharma, Alyssa Mitchell. Safety Culture: A Review. Technical Report ARL-02-3/FAA-02-2, Federal Aviation Administration. Aviation Research Lab. Institute of Aviation, University of Illinois at Urbana-Champaign, may 2002.

18 Andrew Hopkins, "Safety Cultura, Mindfulness and Safe Behaviour: Converging Ideas?". Working Paper 7. National Research Centre for OHS regulation. The Australian National University, december 2002.

19 Weick K, Suteliff & D. Obstfeld, "Organaising for high reliability: processes of collective mindfulness", Research in Organizational Behaviour, 21, págs. 81-123,

20 Hui Zhang, Douglas Wiegmann, Tery von Thaden, Gunjan Sharma, Ayssa Mitchell, "Safety Culture: a concept in chaos". Proceddings of the 49 Annual Meeting of the Human Factors and Ergonomics Society. Santa Mónica, Human Factors and Ergonomics Society, 2002.

21 Los autores no esclarecen el sentido de este punto a lo largo de su trabajo.

22 Tomado de Andrew Hopkins, "Safety Culture, Mindfulness and Safe Behaviour: Converging Ideas?". Working Paper 7. National Research Centre for OHS regulation. The Australian National University, december 2002.

23 Smith en: A Hopkins, "Lesson from Langford", Sidney, CCH, pág. 74, 2000.

24 Si bien Hopkins particulariza la cuestión en ESSO, esta "forma de ver las cosas" es bastante usual en empresas transnacionales que promocionan sus niveles de seguridad.

25 Garvin D., "Building a Learning Organization", Harvard Business Review, 1993.

26 Gherardi S., Nicolini D., "The Organizational Learning of Safety in Communities of Practice", Journal of Management Inquiry, Nº 9, págs.7-18, 2000.

27 Op. cit.

28 Meijer S., "The Gordianknot of organizational and safey culture"; tesis doctoral,Technical Universty Eindhoven, 1999.

29 Gulldenmund F., Arntzen K., Vriends S., "Measuring the safety perception of the personnel of the steel converter plan Oxy1 Safety Science Group". Delft University of Tecgnology, Delft, 1998.

30 Dyer C., "The lessons from Sellafield", Health and safety bulletin, Nº 287, págs.7-14, 2000.

31 Rundmo T., "Safety Climate, attitudes and risk perception in Norsk Hydro", Safety Science, Vol. 34, Nº 103, págs. 47-59, 2000.

32 Cvetkovich G., "Earle TC. Environmental Hazards an the Public", Journal of Social Issues, Nº 48 (4), págs. 1-20, 1992. Citado en Pere Boix Ana García, Clara Llorens y Rebeca Torrada, Percepciones y Experiencia. La prevención de los riesgos laborales desde la óptica de los trabajadores, Instituto Sindical de Trabajo Ambiente y Salud (ISTAS), Valencia, 2001.

33 Pere Boix, op.cit.

34 Westrum R., "Technologies and Society: The Shaping of people and Things. Wadsworth Publishing Company, Belmont Why technology and organizations (sometimes) fail?", Safety Science 315-30 , 1991.

35 Pidegeon N., "Safety Culture: key theoretical issues", Work &Stress 12 (3), págs. 202-216, 1998.

36 Pidgeon N., O´Leary M., Man-made disasters, 2000.

37 Richter A., Koxh Christian, "Integration, differentiation and ambiguity in safety cultures", Safety Science 42, págs. 703-722, 2004.

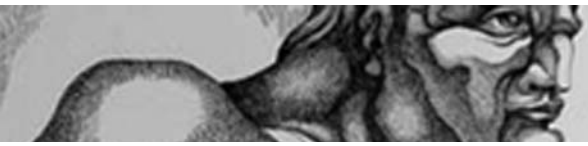
38 Health & Safety Laboratory, Safety Culture: A review of the literature, HSL/2002/25

39 Health & Safety Laboratory, op. cit.

40 Lee T., "How can we monitor the safety culture and improve it where necessary?". En: Proceedings in Safty Culture in the energy industries, University of Aberdeen, págs. 22-24, september 1997.

41 Una buena revisión del tema puede encontrarse en Development of a Business Excellence Model of Safety Culture, prepared by Entec UH Ltd for Health and Safety Executive, 1999.

42 Cox S., Cheyne A., Alexander A., "Safety Culture I offsho-



re environments: developing the safety culture climate measurement tool". En: Proceedings of Safety Culture in the energy industries. University of Aberdeen, págs. 22-24, september 1997.

43 Donald L., Canter S., "Employee attitudes and safety in the chemical industry", Journal of Loss Prevention in the Process Industries, 7, págs. 203-208, 1997.

44 Geller S., "The Psychology of Safety: How to improve behaviors and attitudes on the job", CRC ress LLC, Florida, 1997.

45 Bandura A., "Social cognitive theory of self regulation", Organizational Behavior and Human Decision Process, Nº 50, págs. 248-287, 1991.

46 Cooper M.D., Improving Safety Cultura: A Practical Guide, Chichester, J. Wiley & Sons,1997.

47 Cooper M.D., "Towards a Model of Safety Culture", Safety Science, Vol 36, págs. 111-136, 2000.

48 Clarke S., "Violations at work: implications for risk management". En: A. Cheyne. Cox S., Irving K., Proceedings of the fourth Annual Conference on Safety and Wellbeing at work, 1994.

49 Greenstreet Berman Ltd. En: Safety Culture: Giving Staff A Clear Role. HSE Research Report 2º Abril, 1999

50 Berman incorpora también en su trabajo la expresión cultura de la salud y seguridad el medio ambiente, a la cual abrevia como SHE

51 En el original se extiende la noción de salud y seguridad en el trabajo a la de medio ambiente.

52 Baylis C., "Corporate Safety Culture: The Dimensions". Presented at Berkeley Conferences International, Developing and Maintaining an effective safety culture. London, 3 November 1998.

53Lowe, American Nuclear Society Conference, "Safety in Nuclear Instalations", Viena, págs. 24-28, april1995.

54 Horbury C., Hope C., "The Impact of Procurement and Contracting Practices on Health and Safety. A Literature Review, RAS/99/02, Health and Safety Laboratory, 1999.

55 Health and Safety Executive. Development of a Business Excellence Model of Safety Culture, prepared by Entec UK Ltd for H&E, 1999.

56 Quien desee profundizar en este tema pude acceder al trabajo de Lund J. y Aaro L., "Accident prevention. Presentation of a model placing emphasis on human strucutural and cultural factors", Safety Science Nº 42, págs. 271-324, 2004. De este texto fueron tomados la mayor parte de los ejemplos que se presentan en la primera parte de este capítulo.

57 Aaro L., Rise J., "The Hyman Factor. Can Accident be Prevented through Attitude Changes?", SF- Report 5- 6, Norwegian Safety Forum Oso, 1996. Referenciado por Lund y Aaro en "Accident prevetion. Presentation of a model placing emphasis on human, structural and cultural factors", Safety Science Nº 42, págs. 271-324, 2004. Pergamon Edts

58 Wicker A. W., "Attitudes versus actions: the relationship of verbal and overt behavioral responses to attitude objects", Journal of Social Issues Nº 25 (4), págs. 41-78, 1969.

59 Lund J., Aaro L.E., "Accident prevention. Presentation of a model placin emphasis on human, structural and cultural factors", Safety Science Nº 42, págs. 271-324, 2004. Pergamon. Edts

60 Geddis D.C., Pettengell R., "Parent educations: its effects on the way children are transported in cars", New Zeland Medical Journal 95, págs. 314-316, 1982.

61 Close J., "Does accident prevention education reduce the incidente of childhood accidents in the home?", British Journal of Community Nursing 7, págs. 639-644, 2002.

62 Towner E., Dowswell T., Jarvis S., "Updating the evidence. A systematical review of what works in preventing childhood unintencional injuries", part 1 and 2., Injury Prevention 7, págs.161-164 y 249-253, 2001.

63 Mann R.E., Vingilis E.R., Leigh G., Anglin L., Blefgen H., "School-based programmes for the prevention of drinking and driving: issues and results", Accident Analysis and Prevention 18, págs. 325-337, 1986.

64 Daltroy L.H., Iversen Larson M.G., Ryan J., Zwerling C., Fosel A.H., Liang M., "Teaching and social support: effects on knowledge, attitudes, and behaviors to prevent low back injuries in industry", Health Education Quarterly 20, págs. 43-62, 1993.

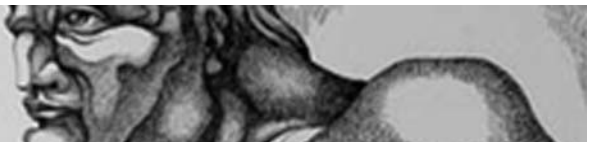
65 Guastello S.J., "Do we really know how well our occupational accident prevention works?", Safety Science 15, págs. 445-463, 1993.

66 Sulzer-Azaroff. B., "Behavioral approaches to occupational health and safety". En: Frederiksen L (Ed.) Handbook of Organizational Behavioral Management, New York, John Wiley & Sons, págs. 505-538, 1982.

67 McAfee R.B., Winn AR., "The use of incentives/feedback to enhance workplace safety: a critique of the literature", Journal of Safety Research 20, págs.7-19, 1989.

68 Gray W.B., Scholz J.T., "Does regulatory enforcement work? A panel analysis of OSHA enforcement", Law and Society Review 27, págs. 177-213, 1993.

69 Conway G.A., Lincoln J.M. , Husberg B.J., Manwaring J.C., Klatt M.L., Thomas T.K., "Alaska´s model program for surveillance and prevention of occupational injury deaths", Public Health Reports 114, págs. 550-558, 1999.



70 Op.cit.

71 Lund J., Aaro L.E., op. cit., págs. 271-324.

72 Helmreich. R., Merritt L., AC. Sherman P.L., "Research project evaluates the effect of national culture on flight crew behaviour", International Civil Aviation Organization (ICAO) Journal 51, págs.14-16, 1996.

73 Spangerberg S., Baarts C., Dyreborg J., Jensen L., Kines P., Mikkelsen K.L., "Factors contributing to the differences in work related injury rates beween danish and swedish construction workers", Safety Science 41, págs. 517-530, 2003.

74 Johansson A, Salminen S., "A minority with few occupational accidentes: the case of swedish speaking finns", American Journal of Industrial Medicine, Supplement 1, págs. 37-38, 1999.

75 Hofsede citado por Lund J. y Aaro L., en "Accident prevention. Presentation of a model placing emphasis on human structural and cultural factors", Safety Science 42, págs. 271-324, 2004.

76 Varonen U., Mattila M, "The safety climate and its relationship to safety practice, safety of work environment and occupational accidents in eight wood-processing companies, Accident Analysis and Prevention 21, págs. 761-769, 2000.

77 Op. cit.

78 Vecchio- Sadus Angelica M., Griffiths Steven, "Marketing strategies for enhancing safety culture", Safety Science 42, págs. 601-619, 2004.

79 Sawacha E., Naoum S., Fong D., "Factors affecting safety performance on construction sites", International Journal of Proyect Management Vol. 17, Nº 5, págs. 169-185, 1998.

80 Sawacha E., op. cit.

81 Turner B.A., "The development of a safety culture", Chemistry and Industry 4, págs. 241-243, 1991.

82 Thompson R.C., Hilton T.F. & Witt L.A., "Where the safety rubber meets the shop floor: a confirmatory model of management influence on workplace safety", Journal of Safety Research 29, págs.15-24, 1998.

83 Vredenburgh Alison G., "Organizational safety: wich management practices are most effective in reducing employee injury rates?", Journal of Safety Research 22, págs.259-276, 2002.

84 Vecchio- Sadus Angelica M, Griffiths Steven, op. cit.

85 Vredenburgh Alison G., op. cit.

86 OSHA Promozione di una cultura di sicurezza e salute attraverso il marketin e gli acquisiti. http// agency.osha.eu.int/publications/reports/marketing

87 Cooper M.D., "Towards a model of safety culture", Safety Science 36, págs.111-136, 2000.

88 Pidgeon N.F., "Safety culture: theroretical issues", Work and Stress 12, págs.202-216, 1998.

89 Editorial, "Culture's confusion", Safety Science 34, págs. 1-14, 2000.

90 Bate P., " The impact of organizational culture on approaches to organizational problem-solving". En G. Salaman (Ed), Human Resourse Strategies, London, Sage, 1992.

91 Citado por Reason en obra citada

92 Debe tenerse en cuenta la posición de Reason con respecto a valores versus prácticas.

93 Recientemente la Superintendencia de Riesgos del Trabajo de Argentina ha desarrollado la educación a distancia de este método. El software puede obtenerse en su página web http://www.srt.gov.ar

94 Internacional Nuclear Safety Advisory Group. Safety Culture, Safety Series Nº 75 INSAG-4. International Atomic Energy Agency, Vienna , 1991.

95 El Keil Centre es una empresa de psicólogos especializados en los factores humanos que afectan la salud y seguridad en el trabajo.

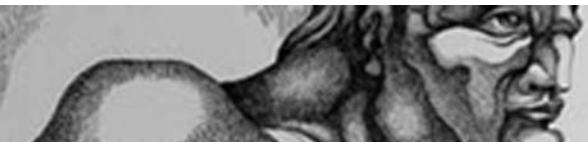
96 Health & Safety Executive, "Evaluating the efectiveness of the Health and Safety Executive's Health and Safety Climate Survey". Prepared by The Keil Centre. Research Report 042, 2002.

97 J.N. Sorensen, "Safety culutre: a survey of the state-of-the-art", Reliability Engineering and System Safety 76, Elsevier, págs. 189-204, 2002.

98 Citado en nota 88

99 Cooper M.D., "Towards a Model of Safety Culture", Safety Science, vol. 36, págs. 111-136, 2000.

100 Health & Safety Executive, A Guide to Measuring Health & Safety Performance, December 2001.



LA PROTECCIÓN PENAL DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

María Ángeles García García
Vocal del Consejo General del Poder Judicial de España

Es para mi un honor estar con ustedes en la Argentina, país amigo a la que los españoles estamos unidos por lazos históricos, culturales.

Conviene inicialmente hacer un esbozo de trazo grueso sobre la protección de los Derechos de los Trabajadores en España, confluyen a dicha protección normas de distinto origen, nacionales, internacionales, legales, convencionales y de distinta naturaleza (laborales, administrativas, penales y civiles).

La relación de trabajo retribuido por cuenta ajena está regulada en mi País por el Estatuto de los Trabajadores Texto Refundido por Real Decreto Legislativo 1/95 y sus Disposiciones complementarias (es la carta magna del trabajador) y pertenece a la rama del Derecho Laboral.

La Ley sobre Infracciones y Sanciones en el orden Social (R.D. 5/200, de 4 de agosto, modificado por Ley 62/2003 de 30 de diciembre) describe infracciones en el orden social que van desde no poner en lugar visible el calendario laboral vigente o la falta de limpieza del centro laboral, (faltas leves) o la infracción de la Normativa de Prevención de Riesgos Laborales. Estas infracciones tienen naturaleza administrativa, no penal, y de aquella naturaleza son las infracciones que se imponen por la autoridad laboral, sin perjuicio de la posibilidad que se confiere al sancionado de recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/95 reformada por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, tal Normativa es el buque insignia de una imponente masa de disposiciones que tienden a evitar y a reducir los accidentes laborales.

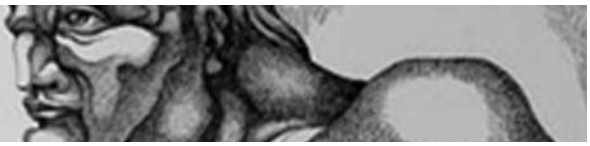
La Ley de Seguridad Social 1/94 (Texto refundido Real Decreto 1/94, de 20 de junio) tiene su razón de ser en la reparación de los daños producidos a los trabajadores por distintas contingencias, desde los accidentes de trabajo a la jubilación, pasando por la maternidad.

La protección de los derechos de los trabajadores dentro del ámbito de la jurisdicción laboral y con consecuencias aflictivas en el ámbito sancionador administrativo no se considera suficiente por el legislador español, que ya en el Código Penal de 1928 castigaba a los que dirigieran la instalación de aparatos de seguridad para proteger la vida y seguridad de los empleados en minas y trabajos subterráneos etc. el Código Penal de 1944 introdujo el art. 423 relativo a las lesiones causadas estrictamente en el ámbito laboral, precepto que pasó a ser el art. 427 en la reforma del año 1963. En la reforma producida en el año 1983 se introdujo el art. 348 bis a) que vino a constituir un delito de riesgo por el que se adelantaba la barrera de protección penal al momento de la existencia del riesgo para la vida e integridad de los trabajadores. Vemos, pues, que la criminalización de las infracciones de las Normas de prevención de riesgos laborales proviene o está ya en el ámbito penal desde 1983.

Naturalmente en todos los Código Penales españoles se sancionaba la imprudencia con resultado de muerte o lesiones de los trabajadores u otros, por tanto, el descuido de los empresarios o de los directivos de la cadena productiva determinante de resultado lesivo o letal siempre pudieron ser incriminados desde el primer Código Penal de 1822. E indudablemente esto puede suceder con arreglo al Código Penal Argentino puesto que, en los arts. 84 y 94, castiga la causación de muerte o lesiones por imprudencia, negligencia, inobservancia de reglamentos o incumplimiento de los deberes del cargo.

El Código Penal Español de 1995, llamado Código de la Democracia crea un título específico, el Título V "De los Delitos contra los Derechos de los Trabajadores" y castigan las siguientes conductas: imponer a los trabajadores condiciones laborales o de seguridad social que perjudiquen, supriman o restrinjan los derechos que tengan reconocidos por disposiciones legales, convenios colectivos o contrato individual. La respuesta penal es distinta según que se haga mediante engaño o abuso de situación de necesidad o con violencia o intimidación; traficar de manera ilegal con mano de obra; promover o favorecer la inmigración clandestina de trabajadores en España, emplear a súbditos extranjeros son permiso de trabajo o en condiciones que perjudiquen o supriman o restrinjan los derechos que tuvieran reconocidos por disposiciones legales; producir grave discriminación en empleo publico y privado contra alguna persona por razón de su ideología, religión, pertenencia a una etnia o razón, sexo, orientación sexual o por ostentar la representación legal y sindical de los trabajadores, o por el uso de algunas de las lenguas oficiales del estado español, y no restablezcan la situación de igualdad tras requerimiento o sanción administrativa reparando los daños causados; impedir o limitar el ejercicio de la libertad sindical o el derecho de huelga mediante engaño o abuso de situación de necesidad o empleando fuerza, violencia o intimidación; coaccionar en grupo o individualmente pero de acuerdo con otros para iniciar o continuar una huelga.

Consideración especial merecen los arts. 316 a 318 relativos a los que infrinjan normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados no faciliten los medios nece-



sarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas poniendo en peligro grave la vida, la salud o la integridad física de los trabajadores.

Sobre el acierto de la criminalización de ciertas conductas o si debiéramos de dejarlas enclavadas dentro del ámbito del derecho administrativo sancionador y en el ámbito laboral debemos de inclinarnos rotundamente por su criminalización o dicho de otra manera, las sanciones administrativas de ciertas conductas y el resarcimiento de los daños en la vía laboral o civil, en su caso, no debe de impedir que las conductas más graves merezcan el máximo reproche, el penal.

El Derecho Penal describe conductas (delitos) que si se realizan llevan aparejada una consecuencia aflictiva (penas) delitos y penas son dos conceptos centrales del derecho penal.

En los Códigos Penales se prohíben conductas que afectan a bienes que por resultar imprescindibles para la convivencia colectiva exigen una enérgica sanción, la penal.

Cuales sean estas varían según los valores predominantes en una época determinada y en un país concreto.

Comportamientos que en otra hora fueron delictivos han dejado de serlo, por ejemplo, el adulterio, el amancebamiento, la blasfemia, etc. Por el contrario, el Estado puede convertir en delictivas conductas que antes no lo eran y esto ocurre en la actualidad con comportamientos que afectan a intereses colectivos como los delitos contra el medio ambiente o los que ahora nos ocupa, los delitos contra los derechos de los trabajadores.

Existen experiencias históricas que ponen de manifiesto un aumento de la delincuencia cuando disminuye de forma manifiesta la intervención del derecho penal. La sensación de impunidad origina la ausencia de todo freno inhibitorio. El derecho penal tiene una función de prevención general que supone la intimidación de una pena para quien cometa unas determinadas infracciones que se considera han de ser reprimidas. La prevención general no solo se consigue por el miedo a la pena sino también por una razonable afirmación de las convicciones jurídicas de la comunidad sobre qué hechos han de tener el reproche penal. La finalidad de prevención general no se cumple si no hay intimidación y no hay intimidación por el mero hecho de que en los Códigos Penales se incluya un elenco de conductas y se anuncie una determinada pena para quien las comete si no llega al ciudadano el convencimiento de que esas penas no están "ad exhibendum" sino que se ejecutan. Otra finalidad de la pena es la prevención especial respecto a aquellos que efectivamente cometen un determinado delito o falta, suponiendo el castigo o la amenaza inminente de la pena a través de la incoación del correspondiente procedimiento un recordatorio que ha de servir de inhibición de ulteriores delitos.

Pero además de la pena hay otras consecuencias aflictivas que se derivan del derecho penal cuando éste es acorde con los valores dominantes en una determinada etapa histórica de tal modo que a la conminación con una pena por una determinada conducta, a la conminación más específica de que se abra un procedimiento por esa conducta y a la sanción en caso de sentencia condenatoria se une las consecuencias aflictivas de rechazo social para quien cometa semejantes hechos.

La protección penal de la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores se recoge en el art. 316 del Código Penal, la criminalización de los atentados contra dichos bienes jurídicos es una exigencia absoluta del art. 40.2 de la Constitución Española: Los Poderes públicos velarán por la seguridad e higiene en el trabajo, no es menos rotunda la Carta Europea de Derechos Fundamentales cuyo artículo 31 dice: "todo trabajador tiene derecho a condiciones de trabajo que respete su salud y su seguridad".

La protección penal es absolutamente imprescindible para la sanción contundente de conductas que no pueden quedar al margen del Derecho Penal. Hiere la sensibilidad más roma que se sancione, se castigue penalmente al trabajador que sustrae la cartera de su compañero y quede impugne la conducta del empresario o director técnico de una obra en construcción que no proporcione a los trabajadores todos aquellos medios que sirvan para impedir riesgos para su vida o su integridad física, no puede el Estado esperar para utilizar el instrumento penal que se produzca el resultado lesivo letal para el trabajador.

Los valores en juego y la superioridad de estos valores son indubitados. No puede el Código Penal sancionar al empresario que falsifica letras de cambio y no castigar al empresario o al director técnico que proporciona unos andamios en malas condiciones y ocasiona la caída, muerte o lesiones graves del trabajador.

Vamos ahora a examinar qué es lo que ha aportado de nuevo la reforma del Código Penal español de 1995. Pues no ha aportado nada nuevo. Porque ya los delitos de riesgo estaban sancionados desde 1983, incluso había otro delito de riesgo, ya si bien con unos perfiles técnicos más imperfectos, en el código de 1944, o sea que los delitos de riesgo vienen castigados en nuestro país, independientemente de los avatares políticos (en la dictadura franquista, en el régimen democrático con gobierno socialista o conservador) es algo de la tradición española. Pero insisto, esa tradición no se puede cambiar porque la Unión Europea no toleraría que la vulneración de bienes tan importantes como la salud y la vida de los trabajadores o su puesta en peligro fueran dejadas al margen del derecho penal.

La imprudencia de la que resulte muerte o lesiones graves de los trabajadores es un delito de los arts. 142 y 152 del Código Penal. La jurisprudencia en esta materia ha sido absolutamen-

te rotunda, exige una responsabilidad en cascada de todas aquellas personas que desempeñen funciones de dirección, superiores, intermedias o de mera ejecución, y llega más lejos, tanto si las ejerce reglamentariamente como de hecho, el trabajador deber ser protegido hasta de su propia imprudencia profesional, atribuyendo prácticamente una obligación a todos y cada uno de los especialistas intervinientes en el trabajo como garantes, como de barrera de contención del riesgo. De tal forma que todos pueden obrar negligentemente si no toman las medidas necesarias que impidan cualquier accidente, incluso ordenando la paralización de las obras.

Así, se ha declarado por una jurisprudencia del Tribunal Supremo absolutamente unánime. Pero esta jurisprudencia absolutamente unánime todavía llega más lejos a partir de la sentencia de 1989, si además del delito de riesgo (art. 316) se produce el resultado lesivo o letal (lesiones u homicidios imprudentes) se castigan ambos delitos aplicando el art. 77 del Código Penal (concurso ideal, cuando un hecho constituye dos o mas delitos, la pena a imponer será la mitad superior de la prevista para la infracción más grave hasta el límite de la suma que correspondería aplicar si se penara separadamente ambos delitos). Para que se produzca esta sanción punitiva es preciso que, además, del trabajador lesionado o fallecido haya otro sometido al riesgo. Si esto no ocurriera se sancionaría por el precepto penal más grave (ar. 8 C.P.)

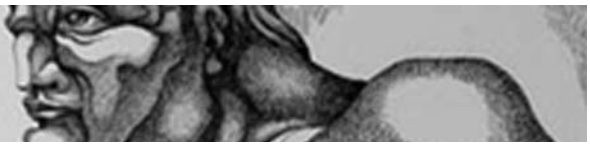
Por lo tanto la magistratura española es absolutamente contundente al respecto. Sería inconcebible que en el caso de fallecimiento en una obra en cualquier empresa de un trabajador, no se abriera el proceso penal. Lo que sí ocurre, y esto ya no es un problema de jurisprudencia, es que, habida cuenta de los numerosos accidentes de trabajo que ocurren, habida cuenta de defectos estructurales, o incluso de falta de celo profesional, lo que ocurre es que los delitos, estos de los derechos de los trabajadores, en ocasiones no se investiga con el celo que exigirían los valores en juego porque los delitos de mero riesgo no suelen denunciarse ni por los trabajadores ni por los sindicatos y la autoridad laboral no suele pasar el tanto de culpa al Fiscal.

La opción de política criminal del legislador español, al igual que los del resto de los países del mundo occidental, es acometer la defensa de la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores mediante instrumentos jurídico-penales. Esa política, a mi juicio, es absolutamente acertada e imprescindible. Nadie en Europa discute esto, sin perjuicio de que, además, haya sanciones administrativas. Pero éste es otro problema. La sanción penal es compatible con las sanciones administrativas impuestas por autoridades de este carácter a salvo el principio non bis in ídem. Las disfunciones que se detectan en nuestro país son de deslinde entre infracción penal e infracción administrativa. Pero esto es una cuestión a resolver con una mejor técnica legislativa. La persecución penal más incisiva en los últimos años no ha dado el resultado apetecido. Pero esto es debido a defectos estructurales de la justicia española, a la falta de coordinación entre los distintos intervinientes, el ministerio fiscal, el juez instructor y sus colaboradores, especialmente los médicos forenses, o los inspectores de trabajo.

En este sentido, existen ya protocolos que constituyen una coordinación de todo para elaborar una guía de buenas prácticas para que con el ahorro de medios económicos la persecución de los delincuentes que ponen en riesgo la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores sea contundente, y las sentencias sean efectivamente ejecutadas. Sin embargo, lo anteriormente dicho no puede ser entendido como una persecución a los empresarios ni a los que participan en la producción con cargos directivos, sino, lo que se persigue son aquellos empresarios delincuentes que actúan con desprecio a bienes sagrados; quisiera insistir mucho en este aspecto, ya que no se trata de una persecución sañuda de los empresarios, no, simplemente de los empresarios que delincan, de los que realicen la conducta típica, nada más. Porque es conocido por todos que los empresarios generan riqueza y, en definitiva, bienestar para todos los ciudadanos.

Pero para que la persecución sea eficaz, para que sea una persecución penal contundente, se necesita una concienciación de aquellos que han de averiguar los hechos delictivos, de aquellos que han de enjuiciarlos, de la importancia de los bienes en juego. La protección enérgica de la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores no es un rescoldo de la vieja izquierda que ha de caer ante los embates del neoliberalismo, sino que es un valor en todas las constituciones y, desde luego, con rotundidad en todas las constituciones europeas y los textos internacionales. Esto no se puede dejar de lado sin claudicar la modernidad misma. La vida de un ser humano no puede quedar nunca reducida a un mero costo financiero. No puede ser más barato poner en riesgo la vida de los trabajadores y abonar una sanción administrativa de multa, o en su caso la indemnización pertinente de la vida humana. Esto para mí resulta evidente, por lo tanto ese desdén, ese descuido de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo deben tener la consecuencia aflictiva más grave, la pena de prisión y la inhabilitación para el ejercicio de la actividad empresarial o profesional para impedir la reiteración de estas conductas de tan extrema gravedad.

Es de desear que los jueces, los fiscales, la sociedad en su conjunto, pongan el mismo celo en la persecución de estos delitos, yo siempre lo digo en España, que en la persecución de la llamada violencia de género. La violencia de género en España antes estaba sumergida en el ámbito familiar y poco pasaba. Ahora están los focos del Consejo General del Poder Judicial y los focos de los medios de comunicación sobre esta violencia con respuestas en leyes, en instrucciones, en protocolos, que ha supuesto un cambio de muchos grados. Esto es de desear que ocurra en todos los países también, con la seguridad, con la protección de la vida, la integridad física y la salud de los trabajadores. Que no pueden quedar sumergi-



das en la empresa. Esto es algo absolutamente rechazable.

Para que la persecución penal sea eficaz necesitamos, además de leyes, parece que aquí en la Argentina, si no hay un tipo específico de protección, sí hay el genérico de imprudencia para que la persecución sea eficaz. Pero también la formación especializada de jueces, la especialización de los fiscales y el incremento de su sensibilidad ante hechos execrables, desde luego, incrementar la formación e información de los trabajadores y sindicatos en un nivel de intolerancia ante estos hechos que son verdaderamente intolerables (valga la redundancia).

Conclusiones

La opción de política criminal del legislador español al igual que la del resto de los Países de la U.E. de acometer la defensa de la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores mediante instrumentos jurídicos-penales es absolutamente acertada e imprescindible.

La sanción penal es compatible con las sanciones administrativas impuestas por autoridades de este carácter. Las disfunciones que se detectan en nuestro país de deslinde entre la infracción penal y la administrativa es cuestión a resolver con una mejor técnica legislativa.

La persecución penal más incisiva en los últimos años no ha dado el resultado apetecido pero esto es debido a defectos estructurales en la justicia española, falta de coordinación entre los distintos intervinientes en la persecución penal (Ministerio Fiscal, Instructor y sus colaboradores especialmente Médicos Forenses, Inspectores, e Inspectores de Trabajo) el protocolo que tiene ustedes en su poder tiende a suplir dichas deficiencias pues constituye una guía de buenas prácticas para que con el ahorro de medios económicos la persecución de los delincuentes que ponen en grave riesgo la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores sea contundente y las sentencias sean efectivamente ejecutadas.

Lo anteriormente dicho no puede ser entendido como una persecución a los empresarios y a los que participan en la producción con cargos directivos si no a los que de ellos actúan con desprecio a bienes sagrados en cuya protección no cabe transigencia alguna.

Para que la persecución penal sea eficaz se necesita una concienciación de aquellos que han de averiguar los hechos delictivos y que han de enjuiciarlos de la importancia de los bienes en juego. La protección enérgica de la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores no es un rescoldo de la vieja izquierda que ha de caer ante los embates del neoliberalismo si no que es un valor insito en las Constituciones y en los Textos Internacionales a los que no se pueden dejar de lado sin claudicar de la modernidad. La vida de un ser humano no puede quedar reducida a un mero coste financiero, no puede ser más barato poner en riesgo la vida de los trabajadores y abonar la sanción administrativa correspondiente y la indemnización pertinente que los costes de las medidas de prevención. De ahí que ese desden o descuido en las medidas de seguridad e higiene en el trabajo tenga la consecuencia aflictiva más grave, la pena de prisión y la inhabilitación para el ejercicio de la actividad empresarial o profesional para impedir reiteración de conductas de tal gravedad.

Es de desear que el Legislador, los Jueces, los Fiscales y la sociedad en su conjunto pongan el mismo celo en la persecución de estos delitos que en la persecución de la llamada violencia de género que antes estaba sumergida en el ámbito familiar como ahora todavía siguen sumergidos en la empresa los delitos de los que tratamos.

Para que la persecución penal sea eficaz es necesario la formación especializada de Jueces y Fiscales el incremento de su sensibilidad ante estos hechos execrables e incrementar la formación e información de trabajadores y sindicatos y el nivel de intolerancia ante tales hechos intolerables valga la redundancia

La persecución penal ha de ser eficaz pero hemos de complementarla con otros medios. Las estrategias preventivas pueden ser varias: no consumir productos de aquellas empresas que incumplan las normas de Seguridad e Higiene en el Trabajo; la exclusión de la contratación por la Administración de dichas empresas; posibles ventajas fiscales o subvenciones aquellas entidades que cumplan escrupulosamente la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Hemos de estar todos alerta para que la justicia penal sea eficaz denunciando, aportando pruebas, no apartándose del proceso con las secuelas de las indemnizaciones y hacer publicidad negativa de todas aquellas empresas que no cumplan con la salvaguarda de estos derechos inalienables.

Ronda de preguntas

- Entiendo por su exposición, que no existe un fuero especial para el trabajo, sino que los agravios son dirimidos en el fuero penal común y/o en el administrativo general, para nosotros el fuero civil ¿Podría confirmarme si es así?

M.A. García García - No, no es así. Existe en España una jurisdicción social, una jurisdicción civil, una jurisdicción administrativa y una jurisdicción penal. La jurisdicción penal conoce de hechos que revisten carácter de delito, y es más, en la misma jurisdicción penal se puede conocer (peculiaridad de la ley procesal española que no sé si la tiene la argentina), la pretensión civil que se puede ejecutar también en la jurisdicción penal. De tal modo que el trabajador que, como consecuencia de una infracción de las normas de seguridad e higie-

ne en el trabajo y por una imprudencia resulta lesionado, va al proceso penal y ahí se le indemniza, si bien puede reservarse las acciones civiles para ejercitarlas en el proceso penal, o al margen del proceso penal, según sus conveniencias.

Por otro lado, todas las contiendas que se suscitan en materia laboral, en materia de contrato de trabajo, en las relaciones jurídicas contractuales de empresarios y trabajadores, hay una jurisdicción específica que es la jurisdicción social. Mas hay otra cuestión, en el caso de que se produzca una infracción de las normas de seguridad, de higiene y del trabajo, la empresa es sancionada administrativamente por la autoridad laboral. La empresa, lógicamente, no suele quedar satisfecha con la sanción, y recurre a la jurisdicción contenciosa. (Del derecho administrativo conoce la jurisdicción contenciosa). O sea, contiendas propiamente laborales, jurisdicción laboral; cuando el hecho es un ilícito penal, la jurisdicción penal, pero en la jurisdicción penal se ventila también las pretensiones indemnizatorias, a no ser que la víctima prefiera reservarse la acción civil, sustraerla del conocimiento de la jurisdicción penal y acudir a la vía civil.

En resumen:

- Contiendas derivadas del trabajo retribuido por cuenta ajena: jurisdicción social.
- Infracciones de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, sanciones administrativas conoce la autoridad laboral y de los recursos que se interpongan contra sus decisiones conoce la jurisdicción contencioso-administrativa.
- Infracciones de las Normas de Prevención de Riesgos Laborales que encajen en los artículos 316 y siguientes del Código Penal conoce la jurisdicción penal.
- Delitos de homicidio imprudente y de lesiones imprudentes conoce también la jurisdicción penal.
- Indemnizaciones derivadas de los delitos anteriores por las lesiones o por la muerte conoce también la jurisdicción penal porque en nuestro Derecho se acumulan las acciones civiles y penales.
- De las citadas indemnizaciones conoce la jurisdicción civil si el perjudicado se reserva las acciones civiles para ejercitarlas en dicha jurisdicción.
- ¿Cómo considera las responsabilidades de los servicios de prevención siendo que estos intervienen en carácter de asesores, no dependiendo de ellos la aplicabilidad de las medidas de prevención que sugieren?

M.A. García García - Los servicios de prevención de nuestro país, y parece que la ley venezolana es tributaria de la española, o viceversa. Efectivamente los trabajadores intervienen en los servicios de prevención, es muy importante su intervención para la formación, información, etcétera, por el colectivo laboral pero no les es exigible responsabilidad penal ninguna, no se puede condenar, no se puede exigir responsabilidad a los componentes de servicios de prevención cuando forman parte de él los trabajadores, porque, concretamente, no son ellos los que tienen la obligación de facilitar los medios para evitar que el accidente se produzca. Por lo tanto, esto ya sería el descargar la responsabilidad hacia quien casi es una víctima.

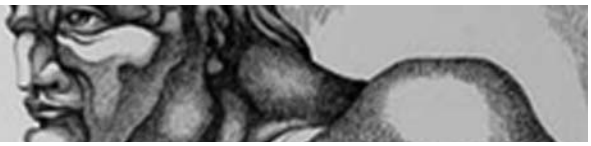
Esto ha ocurrido en España en una sola ocasión en una sentencia de una Audiencia Provincial.

- *Respecto de los riesgos laborales, ¿cuáles son las penas previstas en el Código Penal español? ¿Cuáles son las máximas? ¿Sabe cuántas veces se han aplicados éstas?*

M.A. García García - Las penas son distintas. Cuando se produce el riesgo, el peligro, para la vida y seguridad de los trabajadores, la pena es la fijada en el 316, hasta tres años de privación de la libertad. Pero, luego, lo que suele ocurrir en la práctica es, que como consecuencia del riesgo creado, se producen las lesiones o bien la incapacidad o bien el fallecimiento del trabajador, o trabajadores. Entonces, se impone la pena prevista para la imprudencia grave con muerte, que es de uno a cuatro años.

Pero ¿qué sucede cuando el mismo hecho constituye el delito de imprudencia con resultado muerte y la infracción de las normas de seguridad e higiene en el trabajo? En ese caso se aplica el artículo 77, que fija la pena cuando un mismo hecho fuera constitutivo de dos delitos. Y en este caso se aplicará la mitad superior a la pena prevista para la infracción más grave, sin que pueda exceder la que represente la suma de la que correspondería aplicar si se penaran separadamente.

- Para los que no faciliten los medios necesarios (estando legalmente obligados) para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas y ponga en grave peligro su vida, salud e integridad física (art. 316), delito de mero riesgo, no se necesita para la sanción penal que se produzca resultado letal o lesivo alguno, pena de seis meses a tres años.
- El que por imprudencia grave causare la muerte a otro (art. 142) pena de prisión de uno a cuatro años.
- Cuando por no facilitar los medios necesarios se originara la muerte o las lesiones graves del trabajador se produce un concurso ideal previsto en el art. 77, y se aplica la pena prevista para la infracción más grave en su mitad superior hasta el límite de la suma de las que correspondería aplicar si se penaran separadamente las infracciones.
- El precepto anterior se aplica cuando los hechos son cons titutivos de un delito del art. 142 (ó 147) y otro delito del art. 316 y la situación de riesgo afecta a uno o varios trabajadores distintos del lesionado o muerto.
- Cuando el riesgo afecta solamente al trabajador fallecido o lesionado se aplica el art. 8 y las lesiones o el homicidio imprudente absorbe al delito de riesgo.



-¿Hay muchas sentencias en ese sentido?

M.A. García García - Sí, hay muchas. Quizás convenga aclarar que hay dos aspectos, para que la sentencia se produzca tiene que haber una investigación previa. Por lo tanto, hay muchas veces que la sentencia no se produce porque se archiva antes el procedimiento penal porque la investigación no ha sido fina. Pero una vez que hay una investigación exhaustiva, que se abre el proceso penal, que llega al juicio oral, las sentencias suelen ser contundentes. Las del Tribunal Supremo son absolutamente contundentes.

He de añadir otra cosa más, así como en el Supremo no hay sentencias demasiado tibias, ha ocurrido algunas veces en tribunales inferiores que han dictado sentencias que no han condenado con la contundencia que se exigía, incluso apuntando a que la responsabilidad era del trabajador, que no había tenido el cuidado que debía. Estas sentencias rara vez se dictan, pero cuando se dictan, la algarada mediática que se forma es increíble. Ya las notas críticas de los sindicatos que acogen los medios de comunicación, incluso hay algunos jueces que se quejan al Consejo General del Poder Judicial porque entienden que la presión mediática atenta su independencia, cosa que es disparatada, porque las sentencias deben y pueden ser criticadas.

Las sentencias que condenan solamente por un delito de mero riesgo son escasas, pero a partir de la sentencia de 1998 (véase Anexo) se aplica el delito de mero riesgo en concurso ideal con el de imprudencia, en los términos anteriormente indicados. La razón de la ausencia de condenas por delitos de mero riesgo obedece a la falta de coordinación entre el Ministerio Fiscal y la Autoridad Laboral.

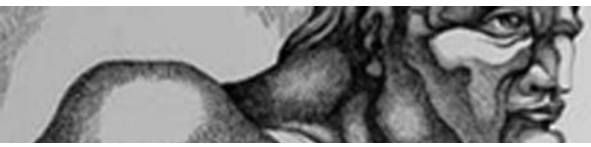
- Hace poco en la Argentina un dictamen jurídico fue tapa importante de los medios de comunicación: "Estar ebrio en el trabajo no es causal de despido" ¿Cómo se trata esto en el código español, tanto para el alcohol como para otras drogas ilícitas?

M.A. García García - En el código penal no está previsto como delito el consumo de alcohol o el consumo de drogas, pero si un conductor de autobuses en España va conduciendo borracho, no solamente es un delito, sino que lo echan de la empresa. Si un guardián de una obra se toma unas copas y se pone a dormir, podría decirse que no cumple con rigor con su trabajo y echarle de la empresa. Tampoco un piloto de Iberia podría hacerlo, pero sí un camarero que atiende un bar.

- ¿La justicia española es reticente a condenar "por culpa in omitendo" (o sea por omisión), como ocurre aquí, especialmente a directivos de empresas?

M.A. García García - La justicia española cuando en una investigación encuentra pruebas suficientes condena con rotundidad y no le tiembla la mano, no solamente en el caso de las imprudencias laborales sino las imprudencias médicas, son castigadas con una rotundidad absoluta. Pero, naturalmente, depende, como todo en la vida, no solamente de la ley, incluso no solamente de la jurisprudencia, sino de la especial sensibilidad del juzgador y del ministerio fiscal. No nos olvidemos que todos proyectamos en nuestra actividad, nuestra propia ideología. Ya no sólo en las sentencias hay una interpretación de la ley, de la jurisprudencia, sino que hay una valoración de los hechos, y ahí hay discrepancias, pero en la postura jurisprudencial española respecto a las imprudencias, sean laborales, profesionales, médicas, etcétera, es rotunda. La deficiente investigación determina que no lleguen a los Tribunales los delitos de riesgo (art. 316) nada más que cuando se produce el resultado lesivo para los trabajadores. Para impedir que siga existiendo estas áreas de impunidad se han elaborado Protocolos que constituyen una guía de buenas prácticas para la indagación de estos delitos.

Muchas gracias.



ESTRATEGIAS EN SALUD LABORAL Y POLÍTICA BASADA EN LA EVIDENCIA

Houston, tenemos un problema

Pere Boix i Ferrando
Responsable de la Unidad de Epidemiología de la Unión de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de España.

Tenemos un problema: nuestros sistemas de salud y seguridad en el trabajo no funcionan. Unos más que otros, es verdad. Pero lo cierto es que nadie está satisfecho.

Mientras que todavía no hemos sido capaces de resolver adecuadamente los problemas históricos relacionados con la seguridad en máquinas o el manejo de sustancias peligrosas, ya aparecen nuevos y complejos problemas –llamados emergentes- como los riesgos psicosociales o las alteraciones osteomusculares.

Para hacerles frente, nos hemos ido dotando de todo un abanico de instrumentos técnicos y legislativos que se revelan de eficacia más que limitada y, a veces, dudosa o, incluso, contraproducente. La eficacia profesional de los servicios de salud en el trabajo viene siendo cuestionada hasta el punto de que se habla abiertamente de situación de peligro para la supervivencia de la Medicina del Trabajo debido a su falta de independencia de los intereses empresariales.

Por otra parte, asistimos a situaciones de verdadera "esquizofrenia política" ya que junto a legislaciones y normas nominalmente encaminadas a la protección de la salud en el trabajo, se permiten, o incluso se promueven, políticas económicas que favorecen una gran desprotección en amplios colectivos de trabajadores sometidos a condiciones de precariedad que los convierten en altamente vulnerables.

En la Unión Europea, con uno de los sistemas normativos de prevención más desarrollados del mundo, siguen muriendo más de 100.000 trabajadores cada año debido a las malas condiciones de trabajo, uno de cada cuatro trabajadores considera que su trabajo pone en riesgo su salud y un 42% no desean mantenerse en su trabajo actual hasta los 60 años o consideran que serán incapaces de hacerlo. La economía europea pierde 350 millones de jornadas al año por causas relacionadas con la salud laboral.

Las leyes no bastan

Crece el convencimiento de que el principal problema no es que carezcamos de leyes sino que lo que ocurre es que no tenemos los instrumentos adecuados para conseguir su efectiva aplicación en un escenario de globalización y cambio permanente.

No basta con aprobar leyes de una vez para siempre, sino que se requieren acciones continuadas de seguimiento de su aplicación y de evaluación de los cambios para adaptar la normativa a la realidad. Por otra parte, no es posible regular con detalle y mediante normas todos los problemas, por lo que cada vez resulta más evidente que las leyes necesitan apoyarse en iniciativas no legislativas tanto en el orden cultural como en el ámbito social.

En cualquier caso, la conclusión es que el marco legislativo resulta insuficiente para garantizar unas condiciones de trabajo saludables y para asegurar un sistema de prevención verdaderamente eficaz.

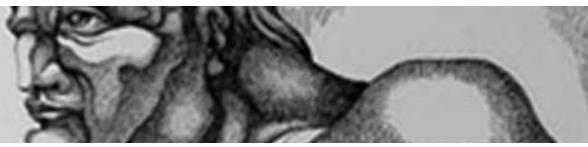
Sobre la base de ideas como éstas, la OIT viene promoviendo en los últimos años una propuesta de "estrategia global" orientada a aumentar la conciencia social y el compromiso político para la aplicación efectiva de sistemas nacionales de Seguridad y Salud en el Trabajo que tengan "la coherencia necesaria para producir un impacto real". Se trata de una nueva aproximación más integral frente a la anterior actividad esencialmente normativa.

En otras palabras, se reivindica de nuevo, la preeminencia de lo político sobre lo técnico en el ámbito de la salud de los trabajadores, recuperando aquel viejo paradigma de la salud pública formulado por Rudolf Virchow (1821-1902) de que "la política es medicina en gran escala".

Estrategias políticas

Diversos países, y la propia Unión Europea, están ya desarrollando iniciativas en este sentido (ver anexo). Algunos, como el Reino Unido, con lemas tan sugerentes como "Revitalizar la Salud y Seguridad", proponen una estrategia en 10 puntos y 44 actuaciones a desarrollar en 10 años para salir al paso de una situación en que, a pesar de la legislación vigente desde 1974, la proporción de trabajadores británicos accidentados en 2000 era la misma que en 1990. Los objetivos estratégicos del plan son reducir en 2010 un 10% de los accidentes graves y mortales, un 20% de las enfermedades laborales y un 30% del número de días perdidos por 100.000 trabajadores a causa de accidentes o enfermedades. Para ello se proponen acciones encaminadas a la motivación de los empresarios, el apoyo de la pequeña empresa, la educación para la prevención o el fomento de la participación de los trabajadores.

Francia, por su parte, ha puesto en marcha el "Plan Santé au Travail (PST 2005-2009)", una estrategia global innovadora que persigue "la intervención de los poderes públicos en una lógica de diagnóstico, objetivos, resultados, desarrollados de forma colectiva y movilizando todo tipo de instrumentos bajo un impulso político fuerte" . Este plan se articula con otros dos



grandes planes estructurales, el "Plan national santé environement" y el "Plan de cohésion sociale", y engloba otros planes específicos anteriores en el campo de la salud laboral como el de lucha contra los accidentes laborales de tráfico (2002), plan de movilización nacional contra el cáncer (2003) o el plan sobre violencia y salud (2004). El PST 2005-2009 persigue 4 grandes objetivos: desarrollar el conocimiento sobre los riesgos laborales, reforzar la efectividad del control, reformar y permeabilizar las instituciones, animar a las empresas a ser activas en salud y seguridad. Se proponen, además, una serie de objetivos cuantificables en relación con la reducción de la incidencia de accidentes mortales o con resultado de incapacidad permanente, la reducción de la prevalencia de exposición a ruido o a factores de riesgo osteomuscular, la reducción de los cánceres profesionales o la mejora de la eficacia de los controles de inspección.

Por su parte, en el marco de la Agenda Social, la Comisión Europea ha adoptado una estrategia de salud y seguridad para el período 2002-2006 bajo el lema "adaptarse a los cambios del trabajo y de la sociedad". Dicha estrategia se compone de tres elementos básicos: una aproximación global del bienestar y de mejora la calidad del trabajo que tenga en cuenta los cambios y los riesgos emergentes; una cultura de la prevención basada en instrumentos políticos variados y en la implicación de los agentes sociales; la promoción de una política social ambiciosa como factor de competitividad.

Política basada en la evidencia

Cualquier política innovadora, y necesariamente los enfoques estratégicos en salud y seguridad deben serlo si pretenden una mayor eficiencia, se enfrenta con el problema de la incertidumbre sobre los resultados futuros. Cuando uno se sale de los caminos trillados, es difícil predecir si tal o cual enfoque, tal o cual acción, conseguirán los efectos buscados, especialmente en un ámbito como el de la salud laboral en el que los determinantes de los problemas abarcan factores individuales y colectivos, económicos y sociales, políticos y culturales.

Para enfrentar esta incertidumbre esencial se ha propuesto un enfoque de "política basada en la evidencia" como forma de combinar las mejores técnicas de evaluación con los procedimientos de participación democrática para buscar estrategias robustas que puedan funcionar aceptablemente en cualquier futuro plausible.

Ante los nuevos retos no es suficiente el debate político. La disuasión racional es un procedimiento eficaz para conocer las posiciones de cada cual o para aportar ideas, pero no es el marco adecuado para la innovación social. La pregunta a la que hay que responder es ¿qué funciona, para quién y en qué circunstancias? La prueba definitiva, por tanto, es saber si las reformas funcionan en la realidad.

Lo que se propone es, pues, sustituir la "opinática" por la evidencia. La política basada en la ideología por la política basada en la evidencia. Es decir, partir de los mejores datos disponibles sobre la realidad que se pretende cambiar con el fin de elaborar propuestas óptimas, científicamente fundadas.

Ahora bien, en el terreno político una propuesta de este tipo será totalmente inviable si es rechazada por una mayoría social. Por tanto, es necesario articular los procedimientos científicos de análisis con los procesos democráticos de construcción del consenso. De esta forma se llega a propuestas técnicamente correctas, además de políticamente aceptables. Una aceptación mayoritaria de propuestas técnicamente equivocadas llevaría a un fracaso seguro.

Ciertamente todo esto puede complicar la vida de los políticos pues, como decía Keyness (1883-1946), "no hay nada más odioso para el gobierno que estar bien informado ya que ello hace mucho más complicado y difícil el proceso para llegar a tomar decisiones". Incluso, alguien puede pensar que implica un retroceso de la ideología. Sin embargo, desde el punto de vista del consumidor, es decir, del ciudadano, supone sin duda una mejora sensible de las probabilidades de éxito.

Un reto para los investigadores

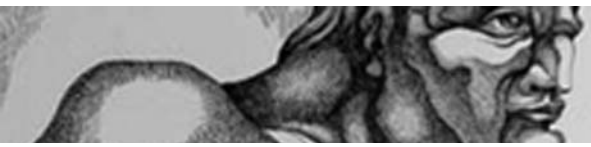
Pero no seamos ingenuos. La ciencia no sirve para diseñar un modelo óptimo de sociedad, que probablemente ni exista, pero puede ayudarnos a mejorar la efectividad de los modelos sociales existentes y, sobre todo, a descartar propuestas inviables.

Del mismo modo, la política basada en la evidencia no es el largamente esperado triunfo de las ciencias sociales sobre la política tal como propugnaba Aguste Comte (1798-1875). Supone, eso sí, un reconocimiento y, sobre todo, representa una gran oportunidad para los investigadores que deberán esforzarse en aportar una información empírica suficiente para reducir al máximo la incertidumbre de las decisiones políticas.

Las evidencias necesarias para la toma de decisiones en salud laboral abarcan básicamente tres ámbitos de investigación:

- la historia natural de las enfermedades del trabajo, es decir, conocer los determinantes -y los determinantes de los determinantes- de los problemas de salud en el trabajo para poder actuar sobre ellos
- las posibilidades de actuación preventiva sobre un determinado problema: ¿es susceptible de prevención? ¿cómo? ¿qué beneficios son esperables?
- la planificación de intervenciones: ¿qué tipo de intervención se ha de llevar a cabo? ¿qué recursos son necesarios? ¿cuál es la eficacia, efectividad y eficiencia esperadas?

Sería deseable, en este sentido, crear o ampliar espacios en la literatura científica para publicar investigaciones sistemáti-



cas sobre los procesos de intervención en salud laboral y sus resultados o sobre las bases epidemiológicas de las decisiones políticas.

Es importante matizar que, en general, cuando hablamos de evidencias en el ámbito de la toma de decisiones políticas sobre salud, no siempre es útil la famosa escala de evidencias científicas, que va desde el estudio descriptivo al meta-análisis, tan al uso en el campo de la tecnología o de los ensayos clínicos. Generalmente, las intervenciones en el campo de la salud pública, y también en el de la salud laboral, tienen un grado de complejidad que hace difícil evaluarlas por medio de estudios experimentales, sino más bien mediante estudios de observación o estudios ecológicos que permiten comparar poblaciones. La evidencia así conseguida no es tan fiable, pero estos estudios, por el contrario, tienen la ventaja de que permiten observar a grandes grupos de población en grandes períodos de tiempo.

En general, como en todo proceso científico, la clave está en la pregunta. Formular las preguntas adecuadas sobre la validez de las estrategias institucionales para tratar de que la realidad nos proporcione las respuestas que, a su vez, nos permitan tomar decisiones políticas correctas. Esta es la esencia de la política basada en evidencias.

Esta es la diferencia fundamental con el proceso tradicional de toma de decisiones basadas en creencias-ideologías-opiniones. El proceso de la política basada en la evidencia se inicia siempre enfrentando un determinado sistema de creencias con la información empírica disponible. En el caso de que ésta no sea suficiente, la primera decisión deberá ser diseñar una propuesta inicial o prueba piloto que permitan contrastar empíricamente la viabilidad. Una vez conseguido un nivel de evidencia suficiente para elaborar propuestas de cambio, éstas deben someterse a procesos democráticos de consenso con el fin de llegar a decisiones políticas viables, las cuales, una vez implementadas, serán objeto de seguimiento para la evaluación empírica de resultados con el fin de conseguir nuevas evidencias que fundamentarán, a su vez, nuevas decisiones políticas más ajustadas a la realidad.

Observatorio español de salud laboral

La iniciativa de crear un Observatorio de Salud Laboral en España tiene mucho que ver con el impulso de políticas basadas en la evidencia en el campo de la salud y seguridad.

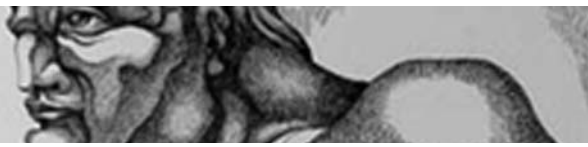
La historia reciente de las políticas de salud laboral en España es la historia de un tremendo desequilibrio entre una enorme proliferación normativa y una clamorosa ineficiencia del sistema preventivo. En parte porque la legislación no se aplica, en parte porque se aplica mal pero, también, porque no siempre las normas son operativas para conseguir los efectos que persiguen.

Hace diez años, tras una larguísima negociación con los agentes sociales, se publicó la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que adaptaba nuestra legislación al marco europeo. El proceso de elaboración de esta ley es un buen ejemplo de la parcialidad que supone no complementar los procedimientos democráticos con aportaciones científicas. En las múltiples mesas de diálogo social para elaborar la ley, no se aportó un solo informe sobre la realidad de la salud laboral en España, ni sobre experiencias -propias o ajenas- de sistemas prevención, ni sobre previsiones en plazos o recursos necesarios para aplicar la norma que se estaba elaborando, ni se le ocurrió a nadie plantear alguna experiencia piloto que pudiera resultar ilustrativa. Por supuesto, la ley se publicó sin un plan de aplicación y sin una definición de los objetivos esperables a corto, medio y largo plazo.

Tras todo este tiempo de aplicación de la ley, la incidencia de lesiones por accidente de trabajo (único indicador sólido disponible en España) ha alimentado la conciencia de que algo no funcionaba bien, que la prevención se estaba convirtiendo en una simple burocracia para justificar el cumplimiento formal de las obligaciones empresariales y de que había que reformar la ley. Pero hemos repetido el error anterior. En primer lugar, no se ha hecho un buen diagnóstico de situación, es más, se ha confundido el diagnóstico con la anamnesis. En el argot médico la anamnesis es el registro de los síntomas, de la percepción de disfunciones, mientras que el diagnóstico es un juicio sobre las causas de dichas alteraciones. En el caso de la ley de prevención, conocíamos los síntomas (insuficiente reducción de la incidencia de accidentes, cumplimiento formalista de las obligaciones empresariales, etc.) pero no sabemos en realidad qué es lo que ha fallado y por qué. Había que haber averiguado, además, el qué y el cómo del buen hacer preventivo, analizando las empresas que obtienen buenos resultados para tratar de aprender de su experiencia. Se hubieran podido promover la puesta en práctica de experiencias innovadoras de gestión preventiva adaptadas a las distintas realidades productivas. Y todo ello, debía haberse hecho sistemáticamente, es decir, siguiendo los procedimientos científicos de producción de conocimientos y movilizando los recursos sociales de investigación.

Nada de todo esto se ha llevado acabo. Se ha optado de nuevo por la intuición y la opinática, y se ha reformado el texto de la ley sin un contar con evidencias suficientes que garanticen que esta vez conseguiremos mejores resultados. Habrá que volver a confiar en la suerte o aguzar el ingenio para promover prácticas sociales creativas al margen de la ley.

Frente a esta práctica que, lamentablemente, va tomando cuerpo de tradición, el Observatorio de Salud Laboral surge como respuesta a la necesidad de disponer de información de calidad que ayude a la toma de decisiones estratégicas en los distintos ámbitos de la salud y seguridad en el trabajo. Es decir, el OSL pretende poner a disposición de los decisores informes y recomendaciones basados en la mejor información disponible.



El OSL está impulsado por tres entidades: una universidad (Universitat Pompeu Fabra), un instituto técnico-sindical (ISTAS) y una mutua de accidentes de trabajo (Unión de Mutuas). Este carácter plural y su independencia de los poderes públicos es una garantía de objetividad en su función de observar, que no es sino "mirar o prestar atención a algo para darse cuenta de cómo es, está, se hace u ocurre".

ESTRATEGO: UN PROYECTO OSL

Uno de los proyectos recientemente desarrollados por el Observatorio puede servir para ilustrar su orientación en el ámbito de la promoción de políticas basadas en la evidencia que venimos comentando. Se trata del proyecto "Estratego", una recopilación de propuestas de mejora del sistema preventivo español consensuadas entre un grupo amplio de profesionales de la salud y seguridad en el trabajo.

En el marco del debate planteado en 2005 entre el Gobierno, los agentes sociales y las Comunidades Autónomas, para la definición de una "Estrategia española en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo", el Observatorio de Salud Laboral (OSL) ha llevado a cabo una investigación, con el fin de conocer la opinión de los profesionales de la prevención de riesgos laborales, sobre qué objetivos serían relevantes para la mejora de nuestro sistema preventivo y sobre qué acciones se consideran más pertinentes para lograr dichos objetivos.

Dicha investigación se ha desarrollado mediante un proceso interactivo de consulta en dos etapas, basado en el método Delphi, al que han sido invitados a participar un total de 298 profesionales de las diversas disciplinas relacionadas con la salud y seguridad en el trabajo. De ellos, 210 mostraron su aceptación y finalmente han sido 181 quienes han respondido al cuestionario en las dos vueltas (tasa de respuesta 86,2%).

El cuestionario contenía 9 propuestas de objetivos estratégicos, cada uno de los cuales con sus correspondientes propuestas de acción (73 acciones en total). Dicho cuestionario, a su vez, había sido elaborado de forma participativa recogiendo las opiniones de un grupo de expertos más reducido.

Más de la mitad de las 82 propuestas (objetivos + acciones) contenidas en el cuestionario, un total de 46 (56,1%), han sido objeto de acuerdo: 27 ítems (32,9%) por consenso y 19 (23,2%) por mayoría suficiente*.

El objetivo estratégico que ha obtenido un mayor respaldo ha sido el de "fomentar el compromiso y la responsabilidad empresarial en materia de prevención de riesgos laborales". Las propuestas de acción prioritarias que han merecido un mayor grado de apoyo corresponden, por este orden, al desarrollo de programas de intervención sobre problemáticas de riesgo específicas como la subcontratación, a la mejora en el conocimiento y registro de las enfermedades profesionales y a la introducción de criterios de calidad en la evaluación de los servicios multidisciplinares de salud en el trabajo.

El conjunto de las propuestas, y especialmente los acuerdos conseguidos, constituyen un elemento de reflexión estratégica de interés para la toma de decisiones políticas, basadas en este caso no en una evidencia empírica, pero sí con un cierto fundamento en el conjunto de evidencias de que se nutre el criterio experto y la práctica profesional. Por otra parte, el proyecto ha supuesto un paso, modesto pero ciertamente esperanzador, para mejorar la conexión entre los ámbitos científico y político.

Muchas gracias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

* Observatorio de Salud Laboral. España

* Como criterio de consenso se ha utilizado la coincidencia en una puntuación elevada de al menos del 80% de los participantes. La mayoría suficiente se ha fijado en 2/3

i LaDou J. Medicina del Trabajo. Las razones para una reforma. Arch Prev Riesgos Labor 2005;9(1):12-19

ii Vogel L. Salud Laboral. Ocho áreas de acción prioritarias para la política europea. Madrid: ISTAS, 2006

iii OIT Estrategia Global en Materia de Seguridad y Salud en el Trabajo. Ginebra: OIT, 2004

iv Department of the Environment, Transport and the Regions: Revitalising Health and Safety. Strategy Statement. London, 2000 http://www.hse.gov.uk/revitalising/strategy.pdf

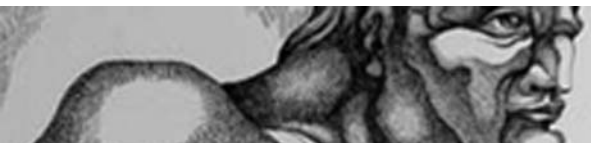
v Direction des Relations du Travail: Plan Santé au Travail 2005-2009.

vi Comisión de las Comunidades Europeas. Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006). Bruselas 11.03.2002 - COM (2002)118 final

http://www.mtas.es/insht/campa/estrategiaSST.pdf

vii Pinilla R. La renta básica de la ciudadanía y la política basada en la evidencia. Valencia, 2002: V Simposio de la Renta Básica. Mimeo

viii Solesbury W. Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice - Working Paper 1, 2001



http://www.evidencenetwork.co.uk/Documents/wp1.pdf

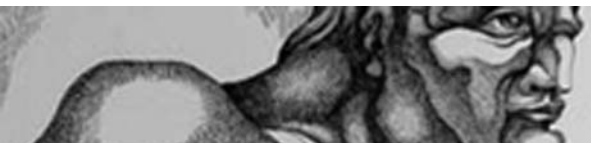
ix Rodríguez Artalejo F. La epidemiología en la toma de decisiones en salud pública o la salud pública basada en la evidencia. Oviedo, 1997: XV Reunión Científica de la Sociedad Española de Epidemiología. Mimeo

x Pinilla R. Op. Cit.

xi Moliner M. Diccionario de uso del español. Madrid: Editorial Gredos

xii Boix P, Gil JM, Rodrigo F. Prioridades estratégicas en salud laboral desde el punto de vista de los profesionales. Aportaciones para la elaboración de la Estrategia Española en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo. Observatorio de Salud Laboral (OSL) 2005. WP05-002

http://www.osl.upf.edu/fitxers/InformeEstratego.pdf



LA NUEVA NORMA DE PREVENCIÓN VENEZOLANA

Jhonny Picone Briceño
Presidente del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales de la República Bolivariana de Venezuela.

Agradezco a los compañeros organizadores por la gentil invitación que nos hacen para participar en este evento de hoy, que creo que forma parte de esas discusiones importantes que hoy se están dando en la Argentina, y que tienen que ver con un tema central, que es la protección de la vida y de la salud de los trabajadores, que son, en definitiva, quienes mueven todo esto, que son el motor de todo progreso y todo proceso de desarrollo.

Nos permitimos muy respetuosamente compartir con ustedes lo que ha sido nuestra experiencia en el desarrollo de una política de Estado, pero compartida con los actores sociales, en materia de seguridad y salud en el trabajo.

A partir, por supuesto, de la aprobación de un marco jurídico que es lo que nosotros queremos dejar como experiencia que en este momento estamos desarrollando en nuestro país.

Siempre que nos toca hablar de nuestra ley, la sigla LOPCyMAT, significa Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, queremos hacer una referencia histórica, porque nos parece importante, ya lo decía el compañero que me antecedió en la palabra, rescatar que todos los derechos que han sido consagrados por vía del marco constitucional, del marco legal, en nuestro país y en otros ámbitos, tiene que ver con la lucha de los trabajadores.

Nada de esto ha sido gratis. Ha costado para los trabajadores muchos años de lucha, de sangre, incluso de muertes, el poder aportar preceptos importantes para la defensa de la vida y la salud.

Nosotros, en Venezuela, manejamos una teoría que algún día terminaremos de discutirla a plenitud, y decimos que nuestra ley tiene que ver con la lucha de los sindicatos italianos en la década de los años setenta, cuando entre otras cosas, a raíz de esa radicalización del proceso de reivindicaciones de los sindicatos italianos por la defensa de la vida y la salud, donde propusieron el famoso modelo obrero italiano como una forma alternativa de investigación de la salud con los propios trabajadores. Pero, además, discutir con ellos las propuestas, las medidas que deben colocarse para poder prevenir las enfermedades y los accidentes, a partir de esa lucha interviene en ese momento, decimos nosotros, la OIT, y a partir de esas exigencias fuertes que se dan en Italia, pero también en otros países de Europa, surge el plan PIAT, Plan Internacional para el Control de las Condiciones del Trabajo, y esa comisión visita nuestro país en 1976, un poco a solicitud de los sindicatos petroleros, por las terribles condiciones que existían también por la gran cantidad de trabajadores discapacitados y muertos en este sector. También en las empresas del sector metalúrgico.

Esta comisión, en 1976, plantea la necesidad de actualizar el marco jurídico, o de crear un marco normativo que permita regular los derechos de los trabajadores en esta materia tan importante.

Desde ese año corren diez años donde los sindicatos, las universidades y algunos sectores de la patronal discuten un proyecto que definitivamente es aprobado en 1986 y se conoce entonces como la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

Debemos decirlo también, que no es sino hasta el año 2000 cuando esta ley consigue tiempo a desarrollarla y tiempo a ejecutarla. Esta norma estuvo 16 años congelada, ningún gobierno, y tenemos que decirlo, con responsabilidades, desde 1986, asumió su importancia. La creación, por ejemplo, del instituto que hoy presido, nunca hubo una intención de crearlo, y no es sino hasta el año 2000, una vez aprobada la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, donde es importante también señalar, que la salud de los trabajadores en esa Constitución ya adquiere un rango importante, ya aparece en el texto constitucional, en el artículo 87, en su último párrafo, donde habla de la obligación que tienen los patronos y el Estado de velar y garantizar la salud y la seguridad de los trabajadores.

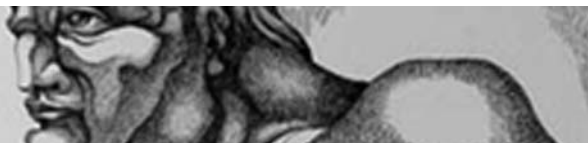
A partir de este marco constitucional se plantea reformar, en el caso específico de la salud y seguridad en el trabajo la LOPCyMAT, cosa que logramos el 25 de junio del año pasado.

Esa ley entonces, reformada, es lo que queremos compartir con ustedes y presentársela como parte de la experiencia que estamos desarrollando.

En diciembre de 2002 se aprueba la nueva ley orgánica del sistema de seguridad social integral. En una época terrible de nuestro país, en pleno sabotaje petrolero, intervención extranjera. Se logró en la Asamblea Nacional aprobar esta ley.

Esta norma crea tres sistemas prestacionales, un sistema prestacional de salud, uno de previsión social y uno de vivienda y hábitat. Y a la vez crea seis regímenes prestacionales, donde debe desarrollarse cada uno de los componentes del sistema.

Uno de los regímenes prestacionales es el régimen prestacional de la seguridad y la salud en el trabajo.



Hay unos elementos importantes en l cuales concluyen los compañeros que participaron en el debate de la reforma de la LOPCyMAT, esta ley orgánica de seguridad social que les presenté antes obligó a la Asamblea Nacional a reformar la ley. No sólo la LOPCyMAT, sino todas las leyes que rigen en las otras materias, es decir, vivienda, salud, pensiones, etc.

Afortunadamente, podemos decir que a estas alturas todas esas leyes están construidas en la Asamblea Nacional, hemos avanzado. Una de las primeras que se aprobó fue ésta.

Algunos aspectos en que concluyen los compañeros que se encargaron de coordinar esta reforma, es que allí se plantea en un solo instrumento jurídico los aspectos preventivos e indemnizatorios. En la ley anterior los aspectos indemnizatorios no estaban muy claros ni muy bien planteados. Aquí se desarrollan entonces esos componentes. Se amplía el concepto de condiciones y medio ambiente del trabajo, pero se incorpora un elemento fundamental, que fue parte central del debate, que es todo el tema que tiene que ver con la recreación, el uso del tiempo libre, el descanso y el turismo social, como parte de esa salud integral que vemos desarrollar para nuestros trabajadores. Los consideramos parte de esa salud en el trabajo que deben tener nuestros trabajadores y trabajadoras.

Por supuesto, esta ley establece los mecanismos para desarrollar el régimen prestacional. Desarrollamos el concepto de trabajo digno. Creemos que este concepto nos ayuda un poco más a entender que la salud de los trabajadores no termina en las cuatro paredes de la fábrica ni de la empresa, sino que tiene que ver con todo un contexto social, político y económico donde ese trabajador se desenvuelve.

El trabajo digno tiene que ver con eso, tiene que ver con calidad de vida.

También actualizamos y modernizamos la ley en los aspectos referentes a algunos parámetros técnicos, específicamente los aspectos ergonómicos aparecen claros en esta ley, que no estaban, por supuesto, en la ley anterior.

Profundizamos algunos conceptos en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y un componente fundamental que establece esta ley, como lo establecen todas las leyes que hoy se están generando en la República Bolivariana de Venezuela, tiene que ver con el derecho a la participación de los actores sociales. Hay un capítulo consagrado y que define cual es la participación social de todos los actores sociales en materia de salud y seguridad en el trabajo.

El Título 1de esta ley nos habla del objeto de la ley y de cuál debe ser la política nacional en seguridad y salud en el trabajo. Es importante destacar que además la ley debe establecer las instituciones y los lineamientos de las políticas que deben desarrollarse en salud y seguridad en el trabajo. Además de regular los derechos de los trabajadores y trabajadoras, pero también de los empleadores, establece las sanciones por el incumplimiento de la normativa.

El tema de las sanciones, en nuestro país ha levantado una matriz de opinión bien interesante. Nos ha obligado a sentarnos a discutir el tema de las sanciones, porque desarrollamos este tema de la ley anterior. En esa ley solamente aparecía a título enunciativo el tema de las sanciones, no estaba allí específicamente quien las aplicaba, había una laguna en la ley anterior. Hoy se aparece de manera clara, pero además aparecen tipificadas las infracciones, el monto de las sanciones y todo el proceso que tiene que ver con la sanción. Entendemos que puede representar un costo para las empresas, pero también entendemos nosotros, desde el Estado, que es un mecanismo de control necesario para poder sentarnos a dialogar con los empleadores y los trabajadores.

Dentro del ámbito de aplicación podemos decir que extendimos el ámbito de aplicación de la ley anterior, ya que incluimos a trabajadores que anteriormente no aparecían tácitamente en la cobertura de esta ley.

Por ejemplo, el trabajo a domicilio y el trabajo doméstico y la conserjería, siempre habían sido trabajadores excluidos de cualquier sistema de protección.

Pero además, incluimos a las cooperativas de otras asociaciones comunitarias de trabajo. Siempre ha habido una tendencia en nuestro país a creer que las cooperativas están regidas por una ley especial no eran objeto, o no tenían cobertura por la ley de seguridad y salud en el trabajo. Eso es falso, porque las cooperativas, bien sean de producción de bienes y servicios, desarrollan un proceso de trabajo y, por lo tanto, están expuestas a riesgos y procesos peligrosos que deben ser controlados.

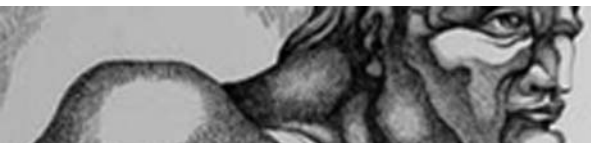
Esta ley, de alguna manera, trata de brindar esa cobertura y esa protección.

El financiamiento de esta ley es por cuenta exclusiva del patrono, se estableció un sistema de clasificación de las empresas para poder determinar en que grado se encuentra cada una y, según esa clasificación, sería su aporte al sistema del régimen prestacional de salud y seguridad en el trabajo.

Hay una clasificación de la Clase 1 hasta la Clase 5.

La misma la realiza el Instituto a través de sus técnicos y es la Tesorería de la Seguridad Social quien determina entonces, cuál es el monto que debe cancelar esta empresa por sus trabajadores.

Como les decía al principio, esta ley se encuentra en pleno desarrollo en nuestro país. Todavía la Tesorería de la Seguridad Social no está creada, y estamos conviviendo con las cajas regionales del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Estamos coordinando con ellos, pero está planteado todo un proyecto de implementación para crear la Tesorería y de la superintendencia también en esta materia.



En cuanto a las políticas que deben ser incorporadas a un plan nacional de salud de los trabajadores, como bien lo decía el compañero Héctor Verón, sobre la necesidad de poner el énfasis en la prevención y en la anticipación de los daños a la salud, este plan, en su grueso, trata de eso, de cómo nosotros podemos desarrollar toda una política preventiva, y allí se establece que un plan nacional de salud de los trabajadores debe contar con un marco normativo que permita el desarrollo de estas políticas y el cumplimiento de estos derechos de los trabajadores.

El Instituto tiene la responsabilidad, y así lo estamos haciendo, de crear las normas técnicas que rigen en esta materia. Igualmente está a cargo del Instituto todo el desarrollo del sistema de inspección de condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Estamos coordinando con el sistema de inspección del trabajo propiamente del Ministerio de Trabajo, quienes se encargan más de verificar la legislación que rige en materia de relaciones laborales y de seguridad social. Con ellos estamos coordinando inspecciones conjuntas, vamos hacia un sistema único de inspección.

La formación, la educación y la comunicación son elementos fundamentales. En este tema nosotros rescatamos también la propuesta que existe en este momento y que se va a discutir en la próxima conferencia internacional de la OIT sobre la promoción de un convenio en materia de promoción de seguridad y salud en el trabajo. Creemos que también eso es un aspecto clave para poder desarrollar una política de prevención.

Un aspecto neurálgico, como es el punto 4, es la promoción de la organización de los trabajadores y trabajadoras. También de los empleadores. Debo decir que en este momento, con satisfacción, que en cuatro o cinco meses de un plan nacional que impulsamos a raíz de la puesta en marcha de esta ley, en el país tenemos registrados más de 7.000 delegados de prevención, cosa que nos ha permitido sentarnos a discutir por sectores de actividad económica cuáles son los principales riesgos y elaborar planes de intervención.

Igualmente estamos discutiendo con todos los sectores empresariales desde las grandes cámaras hasta las cámaras regionales.

Aspectos importantes tiene que ver con desarrollar toda una política de protección de la mujer trabajadora. Debo decir que aquí estamos coordinando con el Instituto Nacional de la Mujer en el caso de Venezuela, no hemos podido desarrollar, no hemos tenido la certeza para desarrollar un plan, tenemos sólo un proyecto pero no hemos podido ejecutarlo.

Un proyecto que tiene que ver con la protección de las condiciones especiales a las que se ven sometidas, expuestas, en el trabajo muchas mujeres compañeras trabajadoras, que por sus condiciones fisiológicas, por la discriminación histórica a que ha estado expuesta merece que nosotros revisemos muy bien esas condiciones de trabajo y empecemos a atacar cuáles son esas causas de discriminación en el trabajo.

También estamos desarrollando un plan nacional de inspección y protección de trabajo infantil.

Aquí asumimos la posición de que ciertamente no queremos que nuestros niños y adolescentes trabajen, queremos que ellos se desarrollen, que jueguen, que se eduquen, pero hay una realidad en América Latina y en todos los países del llamado Tercer Mundo y es que nuestros niños trabajan. Y no lo hacen por gusto, sino por una necesidad.

Mientras lo hacen nosotros estamos en la obligación de protegerlos. También estamos desarrollando una política de eliminación de las peores formas de trabajo infantil, como es el caso de los niños y adolescentes que trabajan en los basureros municipales.

El Título 2 nos habla de cómo se organiza ese régimen prestacional de seguridad y salud en el trabajo. Es un sistema que tiene la rectoría en el ministerio con competencia en materia de seguridad y salud en el trabajo, que hasta este momento es el Ministerio de Trabajo, hasta que no se designe otro.

Este régimen prestacional tiene dos institutos gestores, o ejecutores, de la política, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, y también el Instituto Nacional de Capacitación y Recreación de los Trabajadores. Este instituto es el encargado de desarrollar toda la política de recreación y descanso de los trabajadores.

La recaudación y distribución está a cargo de la Tesorería de la Seguridad Social, supervisión y control a cargo de la Superintendencia de la Seguridad Social.

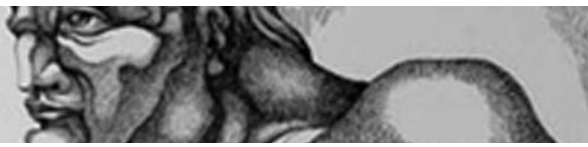
Los órganos encargados de inspeccionar las empresas para verificar el cumplimiento de lo que establece esta ley están a cargo de las unidades de supervisión del Ministerio de Trabajo y de nuestras unidades técnicas. Las que están distribuidas en este momento en todo el territorio nacional, y adscriptas al Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, y el Instituto Nacional de Prevención.

Hay otros organismos que también forman parte de este régimen, de esta estructura, que debe impulsar este régimen prestacional, y son los consejos de seguridad y salud en el trabajo que deben crearse por estado y por municipio, los comités de seguridad y salud, los delegados de prevención, las organizaciones sindicales y otras instancias de participación.

Cualquier instancia de organización de los trabajadores en esta materia es bienvenida para la conformación de este régimen.

Cada una de esas instituciones tiene un nivel de competencia específico y bien delimitado pero que necesariamente deben estar articuladas en un sólo plan de trabajo.

Esta ley amplía las competencias del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales. Este instituto fue



creado en 1986, con un número de funciones y atribuciones, pero estaban desactualizadas ya para este momento, y esta ley lo que hace es profundizar entonces y extender estas funciones. De manera clara establece lo que tiene que ver con desarrollar, por ejemplo, los programas de educación y capacitación técnica, aplicar las sanciones que antes no estaban en la ley y que lo relegaba a los tribunales, hoy podemos decir que ya tenemos instaladas en todas nuestras direcciones nacionales las unidades de sanción.

Estas unidades de sanción son las encargadas de, una vez que nuestros técnicos levantan el acta de inspección, le dan el lapso al patrono y este persiste en su situación de incumplimiento, debe iniciar el proceso de sanción y de imponerla.

Estamos imponiendo sanciones a través del Instituto. Igualmente el Instituto registra los comités de seguridad y salud laboral, cosa que antes no hacía. Igualmente califica el grado de peligrosidad de las empresas, aspectos que nos parecen bien importantes.

El Instituto también se encarga de calificar el origen ocupacional y determinar el grado de incapacidad en casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Tramita todo lo que tiene que ver con las prestaciones que se les deben brindar a los trabajadores ante la Tesorería de la Seguridad Social, que, como les informara antes, esto lo estamos haciendo ante las cajas regionales del Seguro Social.

Establece los principios para la elaboración e implementación de los programas de seguridad y salud en el trabajo, cosa que nos parece bien importante. Esto expresa la voluntad de los empleadores de controlar los riesgos que tienen sus centros de trabajo.

Esto también nos obliga a crear el sistema de vigilancia epidemiológica, con el componente fundamental para poder levantar todo un sistema de protección de la vida y la salud en el trabajo.

Una propuesta que estamos impulsando a raíz de lo que establece la ley es la necesidad de la creación de los servicios de seguridad y salud en el trabajo, que es un ente que integra a los esfuerzos que hasta el momento en muchas empresas incluso públicas en Venezuela, están haciendo esfuerzos dispersos, el servicio médico está por un lado, el órgano de seguridad por otro, el comité por otro lado.

No hay una unidad de acción, y este articulado que se refiere a los servicios de seguridad y salud en el trabajo es una propuesta para la integración de todos estos esfuerzos, y lo que busca es ordenar todos los componentes que existen dentro del centro de trabajo para desarrollar políticas como ésta. Por ejemplo, promover el más alto grado de bienestar para los trabajadores, pero más importante es identificar y evaluar los riesgos que se tienen en el trabajo y proponer las medidas correctivas, asesorar a los empleadores en la forma más correcta de aplicar esta ley, vigilar la salud de los trabajadores. Estos son los componentes gruesos que establecen estos servicios.

También nuestra ley obliga a todos los profesionales y las empresas que prestan servicios en esta área a registrarse y ser acreditados por el Instituto.

Hay una propuesta que estamos adelantando para esto, vamos a comenzar con un registro nacional para saber cuántos profesionales y empresas existen en el país.

El título más neurálgico tiene que ver con la participación y el control social, y aquí establece de manera clara una nueva figura que antes no existía en nuestra legislación, que son los delegados de prevención, allí se establecen sus atribuciones, cuántos corresponden por empresa, con un mínimo establecido en la ley pero que estamos en este momento elaborando el reglamento para ampliar ese número de delegados.

Estos delegados gozan de inamovilidad, tienen una especie de fuero sindical para protegerlos en el trabajo que deben desarrollar en las empresas.

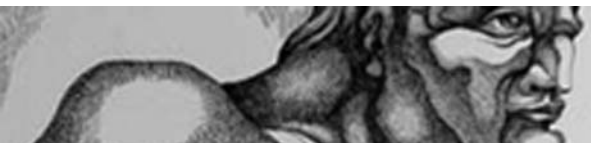
Por supuesto que fortalecemos la figura del comité de seguridad y salud laboral, el órgano bipartito donde los delegados participan como representantes de los trabajadores. Es un órgano importantísimo, ya que es allí donde se aprueba, y así lo establecemos en la ley, el programa de seguridad y salud en el trabajo que debe desarrollarse en ese centro de trabajo.

Al Instituto no debe llegar ningún programa que no sea aprobado por el comité de seguridad y salud en el trabajo.

De los deberes y derechos de los trabajadores ampliamos también una gama de derechos y de responsabilidades también de los empleadores. Establecemos de manera clara la responsabilidad de los contratistas, de las intermediarias, cuál es la responsabilidad solidaria que existen entre un trabajador subcontratado y el beneficiario de una obra de servicio. Eso nos parece bien importante porque estará facilitando que muchos trabajadores queden excluidos por el hecho de ser trabajadores subcontratados y que al final pareciera que nadie tiene que ver con ellos. Aquí la responsabilidad solidaria se establece de manera clara.

Los accidentes y enfermedades profesionales, aquí quisiéramos solamente presentar algunos aspectos novedosos que ya son motivo de debate fuerte en nuestro país, que es que ampliamos el concepto de accidentes de trabajo y aquí incluimos los accidentes en el trayecto hacia y desde su lugar de trabajo, pero por otro lado incorporamos los accidentes que como consecuencia de desempeñar cargos electivos de carácter sindical, también los accidentes acaecidos en actos de salvamento y otros de naturaleza análoga. Esto también está siendo motivo de debate en nuestro país.

En el caso de enfermedades ocupacionales también introducimos un aspecto bien importante y es la palabra agravados. Es decir, enfermedades ocupacionales son los estados pato-



lógicos contraídos o agravados por las condiciones a las que está expuesto el trabajador. Eso también nos permite incorporar a un grupo de trabajadores que parecía que si no estaban en la receta y en el cuadrito que establece la ciencia médica, sencillamente no son objeto del derecho de protección.

De la higiene, seguridad y salud, simplemente ampliamos el concepto de condiciones de ambiente de trabajo, y cosas tan importantes como garantizar el auxilio inmediato del trabajador, por ejemplo.

Es impedir cualquier tipo de discriminación, eso está de manera clara establecido en la ley.

Este título 7 de las prestaciones, programas, servicio y su financiamiento, es el título que no ha sido desarrollado, que está en pleno proceso de transición ya que el Instituto de la Seguridad Social en Venezuela es el instituto que está dando paso a la nueva institucionalidad.

Establecemos una clasificación de discapacidades nuevas, esto no existía y no existe hasta el momento desarrollada en nuestras instituciones. Sólo para decir que las prestaciones fundamentales que establece esta ley son las dinerarias, las que tienen que ver con la atención médica integral, que es completa. No sólo tiene que ver con la atención inmediata, sino hasta su recuperación y los programas y servicios de capacitación que es la inserción laboral y social del trabajador.

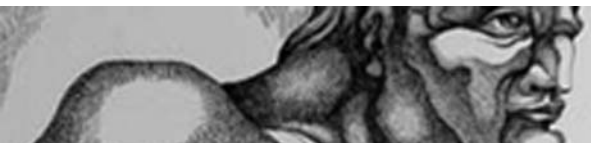
De las responsabilidades y sanciones, ya les decía que tenemos tipificadas cuáles son las infracciones y según el tipo de infracción, que puede ser leve, grave o muy grave, en esa medida también son las sanciones.

También las posibilidades de establecer no solamente sanciones de tipo dineraria, sino hay unas medidas de tipo disciplinario también, como el cierre de las empresas en el caso de infracciones muy graves.

Esta ley fundamentalmente centra su actuación en la necesidad de la organización de los actores sociales para poder emprender todo lo que tiene que ver con la prevención y la protección de la salud y seguridad en el trabajo. En eso tenemos centrados todos nuestros planes de trabajo en este momento. Estamos conversando con todos los actores sociales de nuestro país, incluso quienes adversaron al gobierno en el año 2002 de manera férrea, pero con quienes hoy estamos sentados a una mesa, con las centrales sindicales, para poder darles el “ejecútese” a esta ley.

Esperamos haber presentado, de manera muy rápida, pero concreta, los aspectos centrales de esta normativa de la República Bolivariana de Venezuela.

Muchas gracias.



LAS AGENCIAS DE SEGUROS MUTUALISTAS ALEMANAS Y SU ENFOQUE EN LA PREVENCIÓN

Stefan Zimmer
Responsable de la Unidad de Política Social Internacional de la Confederación de Entidades de Seguros y Prevención de Riesgos Profesionales de Alemania.

Señoras y señores, ante todo quiero agradecerles la oportunidad que me brindan hoy de acercarles un poco a las Cajas del Seguro de Accidentes alemanas (por su término en alemán “Berufsgenossenschaften”)

Ya en alemán el término “Berufsgenossenschaften” es complicado. Por ello nosotros utilizamos solo las siglas “BG”.

Espero, no obstante, no crearles ninguna confusión en los próximos minutos...les daré una idea a cerca de la estructura, competencias y recursos financieros de las BGs, e intentaré familiarizarles con sus actividades de prevención.

La función principal de un seguro de accidentes “integrado” es sin duda la de evitar accidentes y enfermedades profesionales.

En este contexto “integrado” significa que tiene también competencias en el campo de la prevención. Allí donde fracase la prevención, ocurriendo así un accidente, el seguro de accidentes tendrá el deber de disminuir las consecuencias recurriendo a los medios de rehabilitación. Ambas, la prevención y la rehabilitación, son medios adecuados para mantener los costes de un seguro de accidentes bajos, y tanto los trabajadores como los empresarios toman parte en este proceso.

A lo largo de esta presentación daré más explicaciones al respecto.

El seguro de accidentes es uno de los cinco pilares del sistema de Seguridad Social en Alemania, junto con el seguro sanitario, de pensiones, de desempleo y de curatela.

En el sector industrial (comprende tanto el sector industrial como el artesanal) existen 26 aseguradores (las BGs), que cuentan con más de 43 millones de personas aseguradas en aproximadamente 3 millones de empresas.

Asimismo, el sector público y el de la agricultura quedan cubiertos por sus propios aseguradores.

Las BGs están estructuradas en ramas. Esto permite que cada BG, desde el punto de vista de la prevención, se centre en los riesgos específicos de cada puesto de trabajo.

Desde el punto de vista jurídico las BGs ocupan una posición privilegiada: no son instituciones ni estatales ni privadas. Se presentan como “corporaciones administrativas”, tienen competencias estatales, pero no dependen del Estado. No están sujetas a ninguna orden directa estatal. El estado solo controla si las BG obedecen la ley, usan sus recursos financieros correcto y todo eso.

Es importante saber que las BGs son organizaciones sin ánimo de lucro. No trabajan buscando el beneficio.

Trabajan en un entorno no competitivo y tienen un monopolio en el campo de los seguros de accidentes legales. En relación a su estructura en ramas tampoco hay ningún tipo de competencia entre las BGs.

Los trabajadores y empresarios están representados de manera paritaria en las BGs, y éstos las administran de manera autónoma.

Es cierto que tienen una plantilla de personal profesional que se encarga del trabajo diario. Pero los organismos encargados de la toma de decisiones están formados por representantes honorarios elegidos de las organizaciones de trabajadores y empresarios (por ejemplo los interlocutores sociales).

La administración autónoma y la representación igualitaria son los rasgos característicos de las BGs.

Nuestro lema es: “Todo al alcance de la mano”. Nosotros entendemos la prevención, la rehabilitación y las prestaciones del seguro, como las pensiones, como un sistema integrado bajo el mismo techo.

La prevención no ocupa el primer puesto por casualidad. Ya desde el punto de vista económico tiene prioridad, ya que cada accidente que se impida no originará gastos de rehabilitación ni de pensiones.

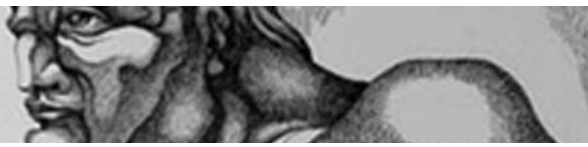
Los empresarios son los únicos contribuyentes. El índice medio corresponde al 1,33% de los gastos salariales de una empresa.

Repito, ¡por término medio! En ramas que presentan un mayor riesgo (como la de la construcción) las contribuciones pueden ascender al 7% o más. Sin embargo en el área de servicios sólo son del 0,3%.

La cantidad no depende sólo del tamaño de la nómina, del sector de la industria y del tipo de riesgo, sino que también del número y gravedad de los accidentes en una empresa.

Es por ello que las BGs pueden destinar primas o descuentos a las contribuciones a aquellas empresas que trabajen de forma segura.

Por el contrario, aquellas empresas que superen el promedio de número de accidentes, en comparación con otras empresas que presenten el mismo perfil de riesgo, deberán contar con recargos a la contribución.



Es importante saber que es en la legislación sobre la seguridad social donde están previstos dichos recargos o descuentos. Las BGs pueden definir la cantidad y el tipo de descuento o recargo, entonces, al final son los autoadministradores de la BG quiénes deciden sobre ellos.

En comparación con otros sectores de la seguridad social las contribuciones para las BGs en su mayor parte se mantienen constantes.

También en comparación con otros países el índice medio de 1,33% no es un factor elevado. Incluso cuando no se pueden comparar las cifras, debido a que falta información importante (nivel de las prestaciones, estructura en ramas), se muestra que los sistemas privados no están más baratos porque sean privados o porque el mercado de seguros sea competitivo. Un monopolio público también puede presentar contribuciones bajas.

En el año 2004 los ingresos de las contribuciones ascendieron a 9,38 mil millones de euros. La mayor parte se destinó a las pensiones.

Es importante saber que las BGs financian sus contribuciones por el sistema de “pay as you go”. Primero se añaden los gastos del año anterior y luego se calculan las contribuciones.

Dentro de los gastos para la prevención la empresa paga también un servicio de inspección, formado por 2.000 inspectores y asesores en prevención laboral. Su principal objetivo es asesorar a las empresas, pero los inspectores de las BGs pueden también sancionar, hasta llegar al cierre de una instalación.

Un punto de esencial importancia dentro del trabajo de la prevención son las pequeñas y medianas empresas. Este antiguo gráfico muestra que en las empresas con menos de 20 trabajadores los accidentes en comparación con otras se acumulan.

Es por ello que este sector merece nuestra atención. Las BGs ofrecen a los empresarios de las pequeñas empresas el conocido “modelo de empresario”, una alternativa para el empleo de un servicio técnico de seguridad externo. Las BGs ofrecen seminarios de fin de semana con cursillos para los empresarios. En dichos cursos se les preparará para poder valorar los riesgos por sí mismos, y se les inculcarán los conocimientos necesarios para poder reducir los riesgos en las empresas.

Los inspectores de las BGs les ayudarán en la parte práctica.

La formación profesional y la ampliación de estudios es otro pilar del trabajo de prevención. Anualmente instruimos a unas 350.000 personas en nuestras academias; principalmente a expertos en seguridad, o sea trabajadores que tienen una responsabilidad importante en materia de seguridad laboral.

La investigación en el campo de la protección laboral es un tercer pilar. En la cuidad de Bochum se investigan principalmente temas de medicina laboral, en Dresden temas de psicología y pedagogía, y en Sankt Augustin se encargan de la investigación de la protección laboral en el campo técnico (polvo, gases, máquinas, alta tecnología)

¿Cuál es el éxito de todos estos gastos y esfuerzos?

Como pueden ver, la cuota de accidentes laborales sujetos a declaración obligatoria desciende continuamente. Actualmente registramos menos de 28 accidentes por cada 1.000 trabajadores a tiempo completo. Los accidentes sujetos a declaración obligatoria son aquellos que llevan a una incapacidad laboral de 3 días.

Un desafío importante son las enfermedades profesionales. Por desgracia en este campo no podemos observar un descenso constante de las cifras. ¿A qué es debido?

Dentro de las enfermedades profesionales las de las vías respiratorias son las más graves y las que más muertes causan. La mayoría de ellas son causadas por el asbesto. El asbesto es una sustancia peligrosa prohibida en Alemania desde 1993, y que desde los años 80 no se ha vuelto a usar.

Pueden observar que tratamos aquí especialmente con enfermedades profesionales que presentan un largo período de incubación. Aún cuando se han eliminado las causas de la enfermedad, siguen costando dinero hoy en día.

Los accidentes laborales mortales por el contrario bajan de manera relativamente constante. En 2004 registramos aún 645 casos.

Pero en compensación a las cifras descendientes de accidentes suben los gastos destinados a la prevención.

En vista de las decrecientes cifras de los accidentes laborales pero de los crecientes gastos para la prevención, la eficiencia de la misma adquiere un importante significado.

¿A qué se debe que registremos menos accidentes?

¿A la mejora técnica, por la cual las instalaciones y las máquinas son cada vez más seguras?

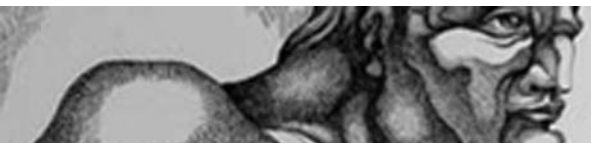
¿A la modernización de la industria?

¿A qué el trabajo físico está cada vez menos presente?

Seguramente. Pero, ¿qué influencia tiene la prevención?

Para averiguarlo las BGs han puesto en marcha un gran proyecto de investigación, con el título “Calidad en la Prevención”. La pregunta de la investigación es: ¿cómo se miden los resultados de la prevención? Siento no poder presentarles ningún resultado en este momento.

No obstante, un pequeño proyecto llevado a cabo el año pasado puede probar la relación entre la prevención y el ahorro de costes: el punto de partida es que sólo el 5,2% de los accidentes laborales se deben a motivos técnicos, y sólo el



6,7 a motivos de organización. El 61,4% de los accidentes laborales se atribuyen a causas personales (como la mala interpretación de los riesgos, deficiencias en la facultad de concentración o la fatiga). Institutos de protección laboral de 14 países están llevando a cabo un estudio para averiguar en qué medida se pueden reducir el número de accidentes laborales gracias al entrenamiento en protección laboral, y qué costes se ahorrarán con ello.

El experimento se lleva a cabo con 680 trabajadores en 7 empresas. Primero se hará constar el número de accidentes laborales ocurridos a lo largo de un año. Después se llevará a cabo la formación, y se presentará el número de accidentes registrados durante y después del mismo.

Los resultados:

En el año anterior a la formación se registraron 52 accidentes.

En el año de la formación y en el siguiente se registraron sólo 8 accidentes.

La formación costó 108.700 euros.

Por cada accidente evitado la formación costó 2.470 euros.

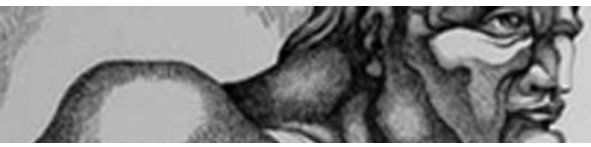
Si tienen en cuenta, que las lesiones de médula espinal cuestan alrededor de 34.000 euros, la lesión de un dedo 11.000, de las rodillas 27.000 y de la mano 15.000, entonces verán que la formación ha valido la pena. Y esos son sólo los costes directos. Los costes de rehabilitación de una lesión rondan los 300.000 euros.

Si tienen preguntas respecto al estudio o desean más información al respecto, pónganse en contacto por favor con la siguiente dirección de correo electrónico.

Sólo me queda agradecerles su atención. Como ven, les estoy tan agradecido que no me lo he pensado dos veces y he echado spray en los restos del muro de Berlín.

Espero haberles hecho llegar un par de impresiones útiles a cerca del sistema Alemán, naturalmente podría extenderme más, pero les he presentado las facetas más útiles y acreditadas.

En el último enlace a internet que aparece en esta página pueden acceder a información sobre el sistema de seguro de accidentes en Alemania en lengua española.



EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO: LA FUNCIÓN E IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESTA MATERIA

Ángel Rubio Ruiz
Director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de España.

Felicito a la SRT por la celebración de su III Semana Argentina de la Salud y Seguridad en el Trabajo. Agradezco en nombre del INSHT de España, el hecho de que se me haya convocado a participar en esta Semana.

Este agradecimiento se hace al doctor Verón, Superintendente de Riesgos del Trabajo, a mi querido amigo, Carlos Aníbal Rodríguez, maestro y Premio Nacional de la Salud y Seguridad en el Trabajo de España, 2004, (primer año que le fue otorgado como reconocimiento a su labor), no solamente en América Latina, sino también durante su estadía en España, en donde ha sido impulsor de lo que hoy en España se tiene. Sembró semilla, hizo discípulos y empezó a aparecer una red importante de gente que trabaja desde entonces para la salud y seguridad del trabajo en España.

También mi agradecimiento se hace extensivo al Ministerio de Trabajo de la Argentina, a su ministro, Carlos Alfonso Tomada, de quien me honro también en ser su amigo.

Otro agradecimiento es en lo personal, invitarme a venir a la Argentina es como invitarme a mi segunda casa, o a mi primera, ya no sé si es la primera o la segunda. Es también reencontrarme con mis viejos amigos y con esta tierra, que para mí es un premio y un compromiso.

Cuando me fui de consejero laboral dije que asumía un compromiso, porque la Argentina, al contrario, me había colonizado en cierta manera. En este sentido, desde entonces asumí un compromiso personal que intento cumplir cuando puedo, y esa es la explicación por la cual he venido a temas de asesoramiento en lo que soy especialista, administración laboral, en sistemas de control, y ahora en la materia específica de la salud y seguridad laboral.

Entonces hoy esto lo asumo como una invitación que me permite cumplir un compromiso con vuestro país, Argentina.

Tras veinte años de un pensamiento único dominante del neoliberalismo de achicamiento del Estado, conviene hacer una evaluación. De todo se hace una evaluación, dónde hemos ido, dónde hemos estado, y hablando de la salud y seguridad en el trabajo, yo creo que este tema se hace imprescindible.

Por eso elegimos como tema hablar de los sistemas nacionales de Salud y Seguridad en el Trabajo que permitan su evaluación y ver qué papel juega en este campo.

Ya sabemos que es un deber del empresario, pero el Estado también tiene un papel que cumplir, y éste es un poco el objetivo de mi intervención.

Por Sistema Nacional debemos entender el conjunto de personas, de sujetos, de instituciones públicas y privadas, que así como todo el conjunto de recursos técnicos, económicos, materiales que intervienen o resultan afectados a la seguridad y salud en el trabajo. Y eso, conforme a lo que cada legislación nacional establece en su sistema, dando prioridad unos y otros a aspectos diferentes, lo que configura el papel que debe tener lo público.

Para partir de ese tema hay que ver de qué estamos hablando, cuál es el objeto de la política que es el derecho a la salud y seguridad en el trabajo. Un derecho, como tal, nace de una posición contractual, el derecho del trabajador y de una obligación del empresario, el derecho que tiene el empresario a que el trabajador le trabaje y le produzca, y es el mismo que tendría que ser una obligación de garantizarle que ese trabajo que realiza no carezca de seguridad para su persona.

Pero ese bien protegido que es la salud y seguridad del trabajador tiene otra dimensión, que desde que comienza la legislación laboral, y es, además, el origen de la legislación laboral, la que en un momento determinado obliga al Estado a intervenir para tutelar ese derecho básico, que hoy ya normalmente, tiene una protección constitucional. Y un contrato genérico, como individuo, como ser humano, todo el mundo tiene derecho a vivir dignamente y a tener garantizada su salud, y su integridad personal.

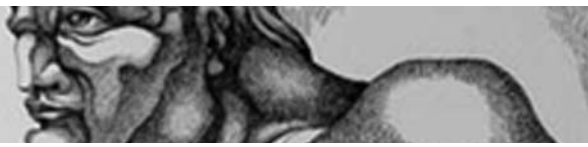
El Estado aparece aquí como garante de ese derecho. Entonces hay que conjugar esas dos funciones.

Si lo presentamos en forma de esquema, la doble dimensión en la que se asienta el derecho a la salud y seguridad en el trabajo debe contemplar dos aspectos.

Primero, como un deber individual del empresario, es su responsabilidad, por eso asume responsabilidades por su incumplimiento. Por otra parte tiene dimensión de tarea colectiva. Tarea que afecta a que ese derecho que afecta al trabajador, legitima al trabajador a participar a través de él y de sus representantes en las políticas preventivas de la empresa. Porque está afectando a su derecho.

Afecta a los poderes públicos y administraciones públicas que tienen encomendado el velar por este derecho. Y afecta a los agentes sociales que son los representantes de las asociaciones empresariales y sindicales en cuanto a que las políticas públicas pueden afectar a este colectivo.

También afecta a otros sujetos y otras entidades que normalmente en cada legislación les atribuyen, les recomiendan,



que intervengan en la actividad de la seguridad y salud en el trabajo, como es, en el caso de ustedes, las ARTs, como es en España las mutuas de accidentes, los servicios de pensión ajenos, etcétera. Luego, además, hay instituciones que intervienen, que se les permite, se les legitima, para que intervengan en este tema.

De tal manera que la salud y seguridad en el trabajo, en el fondo se está planteando como una tarea colectiva de la sociedad en su conjunto, con sujetos específicos afectados. Eso es lo que hace que conformen un sistema nacional.

¿Qué se deriva de esa dimensión de tarea colectiva y deber básico del empresario? El desarrollo del sistema, a nuestro modo de ver, creo que depende mucho del grado de ejecución y desarrollo de dos principios. En cuanto a tarea colectiva, el principio de participación.

La participación que legitima el derecho de los trabajadores en la empresa a participar a hacer un seguimiento, a ser informado, a tener –a través de él o de sus representantes- una participación en la política preventiva de la empresa.

También los órganos mixtos que podrían establecerse entre empresario y trabajadores para el seguimiento, para la elaboración de esas políticas.

En el caso de los agentes sociales, entendiendo como tales a las organizaciones empresariales y sindicales representativas en cada Estado, en cada territorio, las políticas preventivas públicas deben ser coparticipadas, coelaboradas, con participación de los agentes sociales para que tengan efectividad. Ese sería el principio de la participación.

El principio de la responsabilidad supone que, aparte del deber básico e individual que corresponde al empresario, si es verdad que hay unas imputaciones de funciones y misiones, que cada Estado encomienda, en este caso administraciones públicas concretas, y a otros sujetos aparte del empresario, que tienen que asumir unas funciones y una misión. Ahí hay una responsabilidad pública en cuanto se refiere al sector público.

La atribución de funciones y responsabilidades en este sentido habría que establecerla con el empresario como el primer imputado de responsabilidad. En segundo lugar, el Estado y sus administraciones públicas, a través incluso de sus distintos poderes, porque puede llegar al poder judicial, al poder legislativo, en cuanto a que el Estado desarrolla su misión a través de sus distintos poderes. Pero yo me limito a las administraciones públicas porque son las que ejecutan después esas políticas. Ese conjunto de temas serían las políticas preventivas.

Esa sería la misión del Estado y de sus poderes y administraciones públicas.

Luego hay otros sujetos y entidades preventivas que están autorizados y acreditados, y que tienen también una responsabilidad: cumplir con lo que la ley les encomienda en su intervención en esta materia. Éste sería el enfoque general de imputaciones y responsabilidades

¿Cuáles son las funciones del Estado?

Desde el poder legislativo, la regulación legal del derecho a la salud.

Al poder ejecutivo y sus administraciones públicas le corresponde en el sentido estricto, las políticas preventivas. Y al poder judicial, la tutela judicial efectiva de este derecho. Éste es el esquema global de cómo el Estado interviene en esta materia. En las tres hay que jugar, no hay que desconocer que el poder ejecutivo, por eso lo enmarco, es el que impulsa al legislativo, y el que puede a través de la legislación impulsar los instrumentos que debe controlar el poder judicial para poder aplicar el marco de responsabilidades.

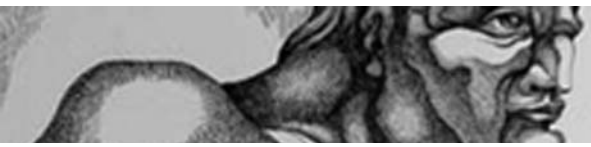
Entendemos como políticas preventivas públicas al conjunto de acciones de las administraciones públicas en sentido amplio, para tutela efectiva del derecho a la salud y seguridad laboral, y promover la mejora de condiciones de trabajo. Eso supone que el objetivo básico va a ser uno primario, que es reducir la siniestralidad laboral, evitar el daño, y otro, mejorar las condiciones de trabajo.

Si nos quedamos solamente en la primera, sería una casi función reparadora o de evitar el daño. Pero el objetivo básico, más en un mundo tan complicado y variante como el nuestro, es si no enmarcamos como objetivo la mejora de las condiciones de trabajo, con los nuevos riesgos emergentes, donde las condiciones de satisfacción o el nivel de insatisfacción, son determinantes, incluso de daños a la salud y seguridad en el trabajo, indica que la calidad del empleo está muy ligada a la salud y seguridad en el trabajo, la mejora de las condiciones debe ser un objetivo permanente y, además, hay que entender e igualar que la calidad del empleo y competitividad es un tema sinónimo casi, o un binomio, una ecuación que iguala, si no hay calidad de empleo no puede haber competitividad ni tampoco seguridad en el trabajo.

Éste es el esquema y sería el objetivo a lograr por las propias administraciones públicas, o sea, el objetivo general de las políticas preventivas.

Estas políticas preventivas, a nuestro modo de ver, deben tener una característica, la transversalidad de las políticas públicas. La creciente transversalidad de la salud y seguridad laboral es cada día más evidente. Hay una interdependencia creciente con el nivel de calidad en el empleo, si no hay calidad en el empleo no hay salud y seguridad, se han puesto muchos casos, sin salarios, sin condiciones, trabajos inseguros, el contrato temporal, los contratos basura. Todo eso son elementos de riesgo para la salud y seguridad laboral.

No cabe duda que tal como están organizadas la economía y la sociedad actualmente, cada vez más compleja la distancia



del trabajador para ir al trabajo, las condiciones del transporte, el costo de la vivienda. Hay elementos y factores que tienen mucho que ver con la vida del trabajador y la vida de ese trabajador en su trabajo. Esa interrelación también condiciona muchos aspectos de la salud y seguridad en el trabajo, porque la interdependencia de lo que el trabajador lleva al trabajo y lo que el trabajo le lleva a su casa, es un tema que está interrelacionado, y si no se contempla su integridad, no sabremos valorar dónde está una cosa y dónde está la otra.

Ese contexto social, cultural y económico de la sociedad hoy día no puede despreciarse como un elemento que condiciona también la seguridad y salud del trabajador. Esa transversalidad está demostrando la existencia de nuevos riesgos emergentes. En nuestro país, de los accidentes de trabajo mortales, casi un tercio se producen en jornada de trabajo.

Porque aparecen otros cada vez de forma más creciente, en el transporte, el agente del tráfico como elemento causante de más del 30 %, y en algunos sectores de más del 40 y del 50% de los accidentes mortales, tienen su agente causante en el tráfico.

Ya habían, en jornada de trabajo por los desplazamientos que deben hacerse por razones de trabajo o ya bien en ir y volver al trabajo. Pero también hay otro elemento también característico, que es la creciente causa de muerte de origen por enfermedades de tipo vascular o cardiovascular, que supone en España más de un 30% también de los accidentes mortales.

Hay situaciones de riesgo derivadas del estrés, de las condiciones de vida y de trabajo, que en esa transversalidad que mencionaba, provoca que el trabajador con su estrés laboral, la situación de ansiedad, el mobbing, los esquemas de supervivencia. No cabe duda que es esa presión, esas condiciones que lo obligan a trabajar en condiciones no deseables, pueden ser determinantes de que este riesgo aparezca de modo creciente como una causa de la tercera parte de los accidentes mortales, por ejemplo en España.

Por tanto eso va a obligar a que la transversalidad de las políticas públicas contemple todos estos aspectos. Eso obliga a que ya en el ámbito laboral, ya en el ámbito sanitario, ya -sobre todo- en el educativo, porque la política de prevención solamente puede plantearse siempre como una perspectiva de acción permanente a medio y largo plazo para obtener realmente objetivo sólidos, los elementos también de la ayuda social, la normativa industrial, o la territorial.

No hay que desconocer que las competencias públicas pueden ser distintas de unos países a otros, y en la Argentina como en España tenemos una distribución de competencias territoriales que afectan a las políticas. Por tanto eso hay que tenerlo en cuenta a la hora de que esas políticas sean eficaces. Cómo articular las distintas competencias que en esta materia tienen las distintas administraciones o en la distribución de competencias en los territorios del Estado. También esto es consecuente con las políticas económicas sociales y su repercusión en el tema.

Como representante de un organismo técnico de referencia en materia de salud y seguridad laboral, tengo la obligación intelectual y moral de decir lo que realmente pensamos y con el objetivo de máxima: “Esto es lo que tenemos que hacer”.

Luego veremos si podemos hacerlo o no estamos haciéndolo. Pero éste es el objetivo que tenemos que lograr. En este sentido, los contenidos mínimos son instrumentos necesarios de las políticas preventivas, a mi modo de ver, deben tener como requisito estos temas: un buen sistema de información.

Es decir, sin conocer la realidad el conocimiento permanente del estado de situación a través de un observatorio o de otros instrumentos es imprescindible para acometer cualquier política. Sin conocer lo que pasa no se puede decir qué es más necesario, ni valorar lo que pasa. Hay que tener un área, unas fuentes, unos recursos importantes de estudio e investigación de las condiciones de trabajo. Unas veces partiendo de la información o la investigación aplicada, y otras veces con objetivos a medio o largo plazo ante los cambios que se están produciendo de modo constante.

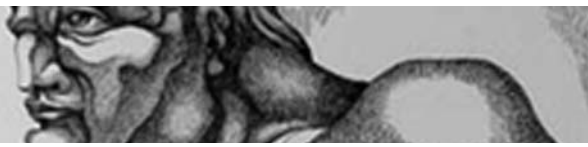
Hay que implementar políticas activas preventivas a través de las administraciones públicas ¿Cómo? A través de la regulación y ejecución de las normas, de establecer las normas más adecuadas, de establecer una práctica formativa integral (que afecte a la sociedad a todos los niveles). Estamos convencidos de que la cultura preventiva en la sociedad es determinante del nivel de cultura que somos capaces de desarrollar a nivel en el ámbito de las empresas. Y si no se hace desde la escuela infantil hasta el nivel universitario y superior, no lograremos tener unas estructuras adecuadas de respuesta en esa misma sociedad.

Eso es a medio y largo plazo, a corto y de modo permanente, hay que hacer una formación específica en el ámbito de las empresas y de los responsables de la prevención, del trabajador y de los empresarios.

Por supuesto que ahí hay una importante tarea de asistencia, de divulgación, de promoción, que los órganos públicos tienen la misión de hacer.

Por último, una acción de control de planificación. Todo esto requiere, un tema obvio, de todas estas políticas siempre habrá que hacer un proceso de evaluación, de ver la eficiencia de las mismas.

Evidentemente como último instrumento, después de toda esta regulación, hay que tener un sistema de control. Contar con un sistema conforme a la OIT es un requisito imprescindible para mantener todo lo anterior y validar si eso realmente se está cumpliendo. Luego, establecer un sistema de responsabilidades que se relacione de modo eficaz y ejemplar ante los incumplimientos.



Ese es el conjunto que formaría el contenido, los instrumentos, de las políticas públicas en materia de seguridad y salud.

Para desarrollar estas políticas hay dos principios básicos.

La división de tarea colectiva, el derecho que tienen los trabajadores a participar en ello implica que también hay que articular sistemas de participación por parte de los agentes sociales a través de sus organizaciones empresariales y sindicales, y de los poderes públicos y administraciones públicas competentes para proponer mejoras. Puede dar lugar a que si existen distintas administraciones, es necesario también que entre ellas haya un nivel de participación en que la política abarque esa transversalidad de modo adecuado y de modo eficaz.

Por último, una obligación de coordinación y comparación entre los distintos poderes públicos, de incompetencia. Éste es un tema indispensable, y de lo más difícil, articular poderes públicos es lo más difícil. Cuando en la administración hablamos de coordinación es que hay un problema difícil de resolver. Pero si no arreglamos ese problema seguiremos teniéndolo.

Entonces, la única manera que tendremos es buscar sistemas de vertebración de los poderes públicos de modo eficaz. Porque es la única manera de vertebrar el Estado, sino va a haber dumping social en un territorio o en otro, respecto de otros. El derecho no va a ser lo mismo en una provincia que en otra, o en una comunidad autónoma que en otra, depende del país del que hablemos. En cualquier caso esto es necesario.

Hay que ir hacia mecanismos estables de coordinación, yo diría, de tipo técnico. El político hay que tenerlo, pero hay que ejecutarlo. A veces, en los estados tenemos configuración de cómo vertebrar políticamente los temas, órganos –ustedes tienen Consejo Federal de Administración del Trabajo, nosotros tenemos la Conferencia Sectorial- eso es totalmente imprescindible.

Una reunión de ministros es eso, una reunión de ministros. Una reunión de los que tienen que gestionar y ejecutar día a día la prevención de los riesgos laborales tiene otra dimensión. Entonces, arriba, hay que decir, las políticas, pero si no existen organismos eficaces y eficientes en las segundas líneas eso no opera. Eso es lo que hay que intentar. Porque, además, lo decía José María Roig Aldasoro, el director general de Trabajo de la Comunidad Autónoma de Navarra: “Tenemos un mismo problema, los accidentes son aquí, allá, en cualquier sitio, y ese es un problema común al que tenemos que hacer frente, la salud y seguridad de los trabajadores”.

En España la competencia está repartida. Tenemos un Estado de autonomías, que es algo confuso en cuanto a su configuración, próxima a lo federal, distinta, no sabemos si en más o en menos, tenemos también nuestro problema. Pero en cualquier caso podemos decir que el Estado tiene una competencia, que es la legislación, pero la ejecución la tienen las autonomías, y éste es un tema que determina una situación. Ustedes ya vieron cómo las políticas públicas están también en cada territorio. Tanto Aragón como Navarra pusieron unos buenos ejemplos.

¿Cómo se articula la intervención del Estado en esta materia?

Desde el punto de vista técnico, hay un órgano nacional, que es el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que yo tengo el honor de dirigir, y que es un centro nacional de referencia para todo el Estado en esta materia. Es un centro en asistencia técnica, ante la Unión Europea, ante relaciones internacionales y también para vehicular las funciones que tiene de coordinación con las comunidades autónomas.

Luego las comunidades autónomas tienen sus propios centros técnicos. Como Navarra y Aragón que tienen sus institutos regionales de salud y seguridad, que son los referentes en su ámbito a lo que hacemos nosotros.

La Inspección de Trabajo es única para todo el Estado, pero en esta materia trabajan para las comunidades autónomas. En éste terreno están trabajando en base a las directrices y políticas que se establezcan en las comunidades autónomas, y la autoridad laboral competente que sanciona, controla, impulsa y elige los planes es, en este caso, territorialmente, la de cada comunidad autónoma.

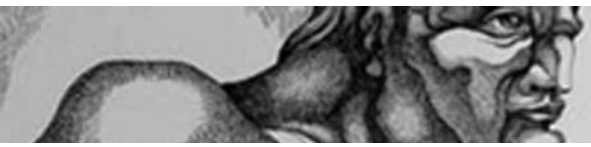
¿Cómo se articula en España el principio de participación y responsabilidad que hemos dicho?

A nivel nuestro, los trabajadores en la empresa participan a través de los delegados de prevención, en las empresas de más de cinco trabajadores, lo que ya nos está planteando un problema, porque es seguro que la participación no existe en las empresas de cinco o menos trabajadores, y eso supone el 70% de las empresas de España y, aproximadamente, el 40% de los trabajadores no tiene ningún tipo de representación.

El Comité de Seguridad y Salud, que es un órgano mixto entre empresa y trabajadores está previsto para empresas de 50 ó más trabajadores. Esto indica que en la mediana o gran empresa el nivel de participación está bien, es aceptable, y se han notado sus efectos. En la pequeña empresa la cosa es diferente.

El principio de responsabilidad se instrumenta a través del empresario -que es el primer responsable-, las administraciones públicas -con sus funciones específicas de políticas públicas-, y los demás circuitos obligados -que son los servicios de prevención ajenos-, como estaba la organización de servicios de prevención, que podían ser propios del empresario o concertados con un servicio de prevención, como una mutua de accidentes.

El tema de la participación de los agentes sociales en las políticas del Estado está presente en la obligatoriedad de toda



consulta previa para la aprobación de normativa reglamentaria en materia de salud laboral, y deben elaborar la consulta los agentes sociales con representación, además de la información, e información de los resultados de los planes de actuación de la inspección de trabajo en esa materia, y también forman parte con derecho propio de participación institucional en el Estado, en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que es un órgano cuatripartito, donde están representados la administración general del Estado, las comunidades autónomas y los sindicatos más representativos a nivel del Estado.

En las comunidades autónomas todo esto se produce igual. Hay comisiones de carácter territorial entre la comunidad autónoma, y las organizaciones sindicales y empresariales representativas en ese territorio.

¿Cuál es el balance actual de nuestro sistema?

Justamente en 2006 cumplimos 10 años de la aplicación del marco legal que tenemos en España como consecuencia de la incorporación, en 1995, de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que viene a incorporar el derecho de la Unión Europea a nuestro país.

Esto supone un cambio cultural de lo que significaba ese modelo relacionado con lo que teníamos anteriormente.

¿Cuáles son los elementos nuevos o positivos de esa evaluación?

Durante casi 10 meses estamos realizando en España un debate abierto institucional desde distintos sectores. Desde el ámbito sindical, desde el empresarial, desde las universidades, desde distintas fuentes estamos realizando una evaluación de nuestro sistema, estamos viendo hasta dónde hemos llegado y hacia dónde vamos.

Hay un fuerte crecimiento de las estructuras administrativas. Éste es un aspecto inédito, las comunidades autónomas han montado unas estructuras que hace 10 años no tenían (algunas no tenían nada), y ahora tienen una estructura, unos recursos cada vez más completos, y unas fuertes inversiones.

En el contexto económico ha habido un crecimiento de actitudes preventivas en el tejido de las empresas, en la sociedad. El llamado mercado de la prevención, que se llama así en España (a mi no me gusta el término, porque la prevención no es objeto de un mercado, porque hemos dicho que se tutela, pero es así), hay un tejido muy fuerte en la sociedad, del orden de 50.000 técnicos de prevención que hace 10 años no existía.

Luego podremos discutir la buena o la mejor calidad de los técnicos, pero hay una estructura que, ya en las empresas, en los servicios de prevención, en las mutuas, en las entidades privadas, o en la universidad, que ha permitido en el contexto social ayudar a un importante avance de la cultura preventiva en un país que tiene un déficit en esta materia. Alguien me decía que la corrida de toros es un elemento de valor social cultural, está claro que la prevención no es un elemento que esté considerado de la misma forma.

Esto lo pongo como ejemplo un poco exagerado, pero que es así. Hubo una vez una huelga general de los trabajadores por negarse a utilizar el casco en una fundición. Porque pensaban que era mejor llevar la “chapela” (una boina) y el casco no lo querían. Entonces es un tema cultural.

La adhesión colectiva a la prevención creo que ha sido un elemento clave de la eficacia de las medidas. Cuando hay mayor participación se constata que hay mayor eficacia. Cuando hay participación el incremento de recursos es de todos, condición o concordancia entre las fuerzas de la administración pública, de las empresas y de los sindicatos.

El tripartismo ideal o social se ha asentado en la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo que, además, el Instituto representa a la secretaría de la misma, tiene su sede permanente en el Instituto, supone un instrumento de consolidación de la participación y le da juego a políticas preventivas coordinadas a nivel del Estado.

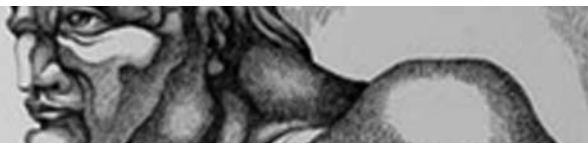
¿Cuál es la situación actual?

Según la estadística que dieron Navarra y Aragón, a partir del año 2001, los primeros años de aplicación de la ley se comportaron conforme a una tendencia general que en España ocurría siempre, cuando había crecimiento económico había más accidentes, subía el índice de siniestralidad laboral. A partir de 2001 empieza a descender, y del 2001 al 2005 hay una reducción del 19%. Esa tendencia en los dos primeros meses de este año también nos permite ver que el índice va subiendo o va bajando, en construcción, que era el sector con más riesgo, la actividad que tiene en España es muy fuerte, y además ha sido siempre con mucho riesgo. Seguimos teniendo un índice de incidencia muy alto de siniestralidad en la construcción, sin embargo, es el sector que más ha descendido. Desde 2001 al 2005 se observa un importante descenso. Esa es la tendencia.

Los datos referentes a la valoración interanual hasta febrero de 2006, indican que sigue esa tendencia. Tenemos una reducción de la siniestralidad del 4% interanual, de marzo de 2005 a febrero de 2006, que marcan un descenso del 4,3% que es la tendencia prevista.

Pero en cambio, a nivel de la Unión Europea estamos casi un 30% por encima de la media europea. Eso indica que la siniestralidad sigue siendo muy alta en España.

No obstante yo quiero hacer una valoración de estas estadísticas. Lamentablemente Europa tampoco tiene un sistema de información homogéneo y validable de la siniestralidad laboral que nos permita hacer una comparación con cierta finura. Los datos que tenemos son hasta el 2003, y sobre los 15 primeros países, pero no se tienen en absoluto más datos a par-



tir del 2003 todavía, y no se contemplan los nuevos países.

España está en la media, pero eso no es para estar conformes en lo absoluto con lo que pasa.

En principio España, por su legislación, desde 1900 tiene posiblemente el concepto de accidentes de trabajo más amplio del mundo. Por lo menos de Europa. Eso quiere decir que se registra todo tipo de accidentes durante la jornada, con baja en jornada.

El siguiente país es Alemania, que solamente computa los accidentes a partir del tercer día de baja, y hay sistemas como los anglosajones en que no hay registro oficial de accidentes sino por otros sistemas y procedimientos indirectos.

Es decir, que según el sistema y con esta línea, efectivamente, España es el país con más alto índice de siniestralidad laboral, pero le siguen Alemania, Francia, Portugal y, curiosamente, yo no creo que Alemania y Francia estén en el índice de siniestralidad laboral más alto de Europa y que los menos sean los que no tengan sistema de registro obligatorio.

Entonces digo que esto matiza un poco la importancia de las estadísticas. Pero eso no nos satisface para reconocer como realidad que España tiene un alto índice de siniestralidad laboral, y que nuestro objetivo es el de accidente cero, que es a lo que tenemos que aspirar.

Los puntos negros de nuestro sistema actual indican que seguimos teniendo un índice de siniestralidad alto, superior a la media, que hay que bajar. Tenemos un desarrollo insuficiente de la cultura preventiva, especialmente en el tema educativo, de integrarlo adecuadamente, y en ciertos sectores, industriales especiales, como la agricultura, la pesca, los trabajadores autónomos cada vez más crecientes, y en la microempresa, donde nuestra penetración aún no ha llegado.

Luego, hay un elemento que es todavía una cuestión pendiente, que es la parte más novedosa del concepto de marco legal, la integración de la prevención en la gestión de la empresa, que es una asignatura todavía pendiente de desarrollo.

Ese tema nos hace ver los puntos negros a partir de los cuales tenemos que marcar objetivos de reforma.

Otro problema concreto es la integración de la vigilancia de la salud en los sistemas de prevención de las empresas. A veces la articulación del sistema de prevención de las empresas no está prevista la integración de todas las disciplinas, quizá porque es más costosa, quizá por otros factores todavía no adecuados de coordinación entre las distintas administraciones, pero es cierto que los servicios de prevención no integran adecuadamente el sistema de vigilancia de la salud de modo integral como sería deseable, o se concierta o se externaliza, hay problemas que son también una asignatura pendiente de perfeccionamiento.

Yo creo que hay un mercado obsceno (así lo llamo) de la prevención, a través de servicios de prevención ajenos, donde la acreditación está como en un sector más.

Primero, el fenómeno de las tramitaciones es excesivo.

Segundo, el fenómeno de la aparición en nuestro país de servicios de prevención ajenos que concurren con las mutuas, aunque ahora las mutuas tienen que separar esa actividad como servicio de prevención. Se ha creado una actividad que a la microempresa le encarece la prevención y no le da ningún resultado. La acreditación de los servicios de prevención ajenos ha sido por lo menos de modo desigual en su concreción y acreditación.

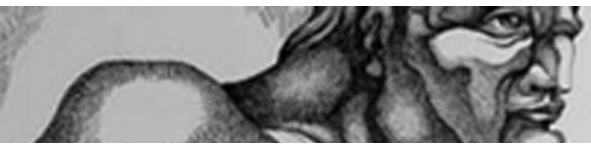
A veces se pone un quiosco cualquier experto y dice que a partir de ahí es un servicio de prevención. Algunas comunidades lo han autorizado, y como la acreditación de esa validación vale para todo el Estado, hay efectos perversos que conviene corregir, que es el siguiente punto, la insuficiencia heterogénea, calidad de los servicios, en base a que las entidades autorizadas han sido declaradas o autorizadas con distintos y diferentes criterios.

Yo creo que en España pecamos, cuando se aprobó la ley de buscar una solución a un tema que nos preocupaba. Nuestro país no tenía infraestructura de servicios preventivos, no tenía suficientes profesionales en la materia, y parecía que podía haber un problema si no se abría la mano, de tal manera que se permitiese el establecimiento, a veces equivocado, eso que indica el pensamiento único, que hay que abrir la libre competencia en esta actividad, para que haya más, para facilitar que vengan más, y que tengamos más recursos, porque el reto va a ser que no tenemos los que tienen Alemania, Francia, que tienen otra historia y otros componentes.

Eso conllevó primero a mantener las mutuas, que ya estaban asegurando accidentes de trabajo desde 1900, y aparecieran también como elementos imprescindibles para este tema. Pero se admitió la posibilidad de que hubiera otros distintos, en base al principio de la libertad de competencia, y de la economía de mercado. Pero yo creo que ésta es una actividad tutelada, acreditada, con vigilancia pública. La prevención no es un mercado normal, si es que es mercado.

A partir de ahí se han provocado situaciones de desigualdad, y en la realidad ¿qué pasaba? Que las mutuas tienen unas estructuras más sólidas, más fuertes, y que, además, el tema de la salud y las enfermedades profesionales lo tenían desde el origen. Las otras asociaciones plantearon que estaban en una desigualdad de condiciones en ese mercado nuevo, y proliferaron entidades de diverso calibre y condición, unas muy buenas y otras muy malas.

Eso ha provocado una situación de conflicto de intereses, y al final un encarecimiento, a mi modo de ver, de la prevención. Porque no ha mejorado la calidad ni se han mejorado los recursos en muchos casos.



Éste es un tema que yo aquí hablo con libertad, en España no podría decirlo tan a las claras. Pero hay que ser francos y decir que tenemos un problema, que el gobierno ha modificado el tema, ha exigido a las mutuas que separen la actividad de servicio preventivo y que hagan entidades separadas. No sabemos si es un método adecuado para resolverlo. Pero lo veremos en el futuro, habrá que esperar tres o cuatro años para ver cómo se desenvuelve esta nueva experiencia.

Por otra parte, en el contexto político, la ausencia de mecanismos de coordinación entre administraciones públicas ha sido importante. La Comisión Nacional es un instrumento de coordinación, y lo estamos haciendo, pero hay que implementarlo mejor.

Luego, desde el punto de vista del Estado, su organización tiene que aumentar su eficiencia. La instituciones básicas del Estado son por una parte la inspección, en la que hay un problema de medios, y del Instituto que yo presido, que desde 1982 no tiene una reforma, por lo cual hay una falta de adecuación de medios a funciones que se le encomiendan, que es importante.

La situación actual revela que en nuestro país sí existen recursos económicos para la prevención. Lo que no está claro es que los recursos disponibles con respecto a la situación laboral sean adecuados y que se hayan mejorado convenientemente.

Puede haber una no adecuada utilización de esos recursos. Puede haber nuevos riesgos que amenazan la seguridad y salud que no están contemplados en acciones operativas ni en la planificación que hasta ahora hemos estado siguiendo. Por ejemplo, los accidentes de tráfico, o las nuevas enfermedades que están surgiendo en el ámbito laboral.

La tasa de siniestralidad sigue siendo la más elevada de la Unión Europea, eso nos obliga a crearnos una meta -que la tenemos marcada dentro del objetivo del diálogo social, con los agentes sociales- e ir haciendo un plan estratégico estatal de salud y seguridad en el trabajo para el período 2005-2008, que vamos a implementar en base a ese diagnóstico que estamos haciendo.

El objetivo es reducir la siniestralidad y mejorar las condiciones de trabajo. La calidad del empleo y la competitividad está totalmente relacionada con eso, ese debe ser el objetivo de nuestras políticas y acciones públicas competentes.

Nuestro marco constitucional exige que todo esto lo acordemos con los agentes sociales y con las comunidades autónomas porque tienen también competencia. Serán el diálogo social y las comunidades autónomas los instrumentos de este plan estratégico del gobierno.

El objetivo será este tipo de acciones.

Una, vertebral, o mecanismo de coordinación entre las administraciones públicas competentes. Tenemos ya un comité técnico mixto entre el Ministerio de Trabajo y las comunidades autónomas, y en el propio Instituto, para que no se acrediten servicios de prevención con criterios diferentes entre una comunidad y otra.

Vamos a mejorar el marco normativo en algunos puntos negros. Sobre todo en tres ámbitos. Uno, el de la microempresa. Hay falta de participación y falta de cultura preventiva, excesiva externalización, y nuestro marco legal ha demostrado que llega bien a la media y gran empresa, pero no llega a la microempresa.

Ahí está nuestro gran reto, el objetivo del diálogo social está planteado en articular y discutir un plan integral de ayuda a la microempresa que permita dotarla de recursos propios internos, mancomunados o acordados, facilitar la incorporación de recursos preventivos y de medios –incluso con bonificaciones y subvenciones- y también facilitar y establecer mecanismos de participación que incluyan a los trabajadores, con algún mecanismo que ya se ha experimentado en Navarra y en Asturias, de delegados territoriales y delegados forales, que son importantes.

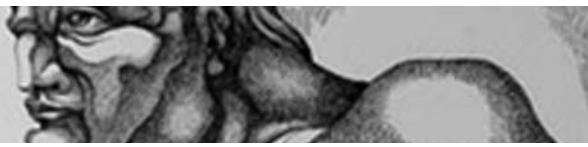
El fortalecimiento de las acciones del Estado es otra pata del objetivo legal. En el tema normativo, aparte de la microempresa, lo del mercado de la prevención hay que regularlo. También otro tema importante será el de los autónomos, y ciertas actividades a las que no hemos llegado, sobre todo agricultura y pesca.

El objetivo del fortalecimiento del Estado serán las líneas de inspección. Hay un plan de incrementos de recursos económicos y financieros de la inspección y de plantillas, para llegar a los 2.000 inspectores en el año 2008. Ahora estamos en algo más de 1.800, y en el Instituto hay una reforma con real efecto que acordamos en la base del delegado social. Dijimos cómo debía ser, y el objetivo y la reforma del Instituto es adaptar su organización actual, jerarquía y estructura de la nueva dimensión y organización, que le encomienda, a partir de 1995, ser un poco el órgano del Estado en materia de prevención y nivel técnico especificado para el análisis y estudio de las condiciones de trabajo y promover su mejora.

Para ello deberá liderar la investigación y la información, para que en España haya una importante y creciente red de sistemas de investigación y de condiciones de trabajo, tanto en el ámbito sindical como en las universidades, y sobre todo también en el ámbito de las comunidades autónomas que tienen institutos regionales.

Falta una sinergia de recursos, y la obligación del Instituto es compartir la asistencia a la vez privada y pública que existe, pero tenemos la obligación de liderar todos los recursos del sistema de información e investigación existentes en España.

En materia de asistencia técnica nuestro objetivo político será revisar la cooperación y coordinación con las comunidades autónomas, ser la casa común del Estado para la prevención



de los riesgos laborales, con una adecuada coordinación y fomentando la participación institucional.

Ya que somos la Comisión Nacional tenemos esa obligación, de tal manera que los objetivos del Instituto serían dobles, de carácter puramente técnico.

Vamos a crear un observatorio estatal de condiciones de trabajo que está también ligado con la Agencia Europea de Seguridad Laboral. También estamos estableciendo que ese observatorio esté coordinado con cada uno de los observatorios que se van a establecer, o se están estableciendo, en las comunidades autónomas.

Tenemos cuatro centros, uno en Barcelona, sobre condiciones de trabajo, muy especializado en riesgos químicos y en gestión de la prevención; otro en Barakaldo, Vizcaya, que es muy especializado en seguridad de la maquinaria, y también en metrología de agentes químicos, donde tienen un importante avance en curso en la Unión Europea. Por último, en Sevilla, que sería el de medios de protección personal clásico, al que pretendemos especializar en el sector agropecuario y pesquero. Ahí podemos tener una especialización que es necesaria.

El centro que tenemos en Madrid vamos a especializarlo más en nuevas tecnologías. Queremos dedicarlo fundamentalmente a servicios y construcción.

Estamos previendo un último e imprescindible centro, el quinto, que sería el Centro Nacional de Enfermedades Profesionales. No existe en España un centro de ese tipo, y necesitamos que el Estado tenga una respuesta en este campo.

El otro aspecto político sería la coordinación del organismo con las comunidades autónomas y con las secretarías.

Como conclusiones de todo esto, hay que afirmar cada vez con más rotundidad que la intervención de los estados a través de sus políticas públicas preventivas es indispensable para el desarrollo y garantía del derecho a la salud y seguridad en el trabajo. Sin olvidar que es un deber exclusivo del empresario, no equivoquemos el punto de mira.

Digamos que el Estado es responsable de los accidentes.

El Estado es responsable de garantizar el derecho, y de impulsar la prevención.

Me voy a permitir terminar con una frase que no es mía, y dice así:

“El empresario debe indemnizar al que trabaja de todo el daño que le resulte en la persona y en los bienes, sea por culpa, dolo o negligencia del dueño de la cosa. Sea por caso fortuito o fuerza mayor, sea por hecho de un dependiente o cosa suya, sea que el acto que daña sea lícito o ilícito, con tal que pueda establecerse la relación de causa-efecto de ocasión entre el trabajo y el daño. Con tal que el hecho mismo no sea imputable al que trabaja por su dolo o por su culpa, y exclusiva culpa o negligencia. Porque si la comparte con otro también es del empresario”

Esta frase, que aparece declarando el principio de responsabilidad objetiva del empresario, en todo caso de lo que pasa en la empresa, no es de una persona revolucionaria, es una frase dicha en 1904 por el doctor Bialet Massé, precursor del seguro social en la Argentina, y que está recogida de su obra “Tratado de responsabilidad civil bajo el punto de vista de los accidentes de trabajo”.

Muchas gracias.

ASEGURAMIENTO Y PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES

José Luis Castellá López

Emilio Castejón Vilella
expertos del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo de España.

Introducción

En esencia, el objetivo de un sistema de aseguramiento de los riesgos laborales es el de garantizar a los trabajadores la reparación de los daños (para su integridad física o salud) sufridos con motivo del trabajo. En ausencia de seguro, dicha reparación sólo puede obtenerse a través de una acción judicial, que es inevitablemente larga, costosa, y de resultados inciertos. El seguro, pues, es beneficioso para el trabajador que ha visto su salud mermada, pero también para el empresario, porque en general limita su responsabilidad económica, si bien esto último depende en gran medida de la legislación nacional.

El alcance de un sistema de aseguramiento de los riesgos laborales depende básicamente de las "contingencias aseguradas" (¿cuáles son concretamente los daños cuya reparación queda garantizada?), de su cobertura (¿qué colectivos de trabajadores se incluyen / excluyen del sistema?) y de las prestaciones (asistenciales o económicas) a las que el trabajador tiene derecho en concepto de reparación. Por otra parte, resulta fundamental conocer, en cuanto a la organización del sistema, la naturaleza de las entidades aseguradoras, así como sus fuentes y formas de financiación. En el apartado 2 de este capítulo se analizan todos estos elementos y se presentan las diferentes alternativas entre las que puede optarse a la hora de diseñar el sistema.

Son los inevitables fallos del sistema de prevención de los riesgos laborales los que justifican la necesidad del sistema de aseguramiento. Además, existen múltiples relaciones, funcionales y económicas, entre los dos sistemas. No es de extrañar, por ello, que en muchos países se produzca un cierto grado de integración entre ambos. En el apartado 3 de este capítulo se analizan estas interrelaciones y se presentan los diferentes modelos de prevención / reparación en función de su nivel de integración.

En el apartado 4 se trata específicamente la situación de nuestro país en materia de aseguramiento y prevención de los riesgos laborales: En el apartado 4.1 se presenta el sistema de aseguramiento, incluyéndose lo relativo a las contingencias aseguradas (condicionadas por la definición legal de Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional), la cobertura, las prestaciones, la organización del sistema (con una especial referencia a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales) y su financiación. En el apartado 4.2 se presenta las relaciones existentes, en España, entre los sistemas de prevención y de aseguramiento de los riesgos laborales, y su creciente grado de integración.

Finalmente, en el apartado 5 de este capítulo, se analiza y resume la situación y perspectivas de los sistemas de aseguramiento de los riesgos laborales y su integración con los de prevención.

Los sistemas de aseguramiento de los riesgos laborales

Contingencias aseguradas

Como ya se ha dicho, el objetivo de un sistema de aseguramiento de los riesgos laborales es el de garantizar a los trabajadores la reparación de los daños sufridos con motivo del trabajo. En la gran mayoría de los países se considera que tales daños son "los Accidentes de Trabajo y las Enfermedades Profesionales", lo que significa, en la práctica, que el alcance del aseguramiento viene determinado por la definición legal de estas contingencias.

Accidentes de trabajo

La definición técnica y típica de accidente de trabajo ("suceso súbito, inesperado y no deseado que puede causar un daño al trabajador") es más amplia que la definición legal, que sólo contempla como accidentes aquellos que efectivamente producen una lesión al trabajador. Por lo demás, en la mayoría de los países la definición legal incluye el carácter súbito y violento del accidente. En los casos en que no se incluye tal carácter, las enfermedades profesionales pueden llegar a considerarse como accidentes de trabajo.

En general, los accidentes en desplazamientos (fuera del centro de trabajo) durante la jornada laboral son reconocidos como accidentes de trabajo. Menos unánime pero mayoritario es el reconocimiento como accidentes de trabajo de los accidentes "in itínere" (los ocurridos al ir o volver del trabajo); no los reconocen, por ejemplo, Dinamarca, Reino Unido y los Países Bajos, y Suiza, Italia y Portugal lo hacen sólo si se dan ciertas condiciones.

Finalmente, la definición de accidente de trabajo puede especificar las circunstancias que impiden la calificación como tal de un accidente; las más comunes son la "fuerza mayor" y la "imprudencia temeraria del trabajador".

Enfermedades profesionales

A la hora de establecer una definición de enfermedad profesional caben tres alternativas. La primera es la definición abierta: se define como enfermedad profesional "toda aquélla provocada por el trabajo". En la práctica esta alternativa es muy restrictiva, a pesar de su aparente flexibilidad, puesto que para reconocer una enfermedad profesional debe demostrarse que el trabajador está enfermo, que está expuesto a un agente capaz de causar la enfermedad y que realmente existe esa relación de causalidad (teniendo en cuenta las condiciones concretas del puesto de trabajo). Tras la adopción por la Organización Internacional del Trabajo, en 1964, del Convenio 121 (sobre prestaciones en caso de AT y EEPP), esta alternativa ha ido siendo paulatinamente abandonada.

La segunda alternativa consiste en establecer una lista de enfermedades profesionales asociadas, cada una de ellas, a la exposición a un determinado "agente causal" (el Convenio 121 de la OIT incluía, en el momento de su adopción, una primera lista, que se ha ido actualizando posteriormente). Si se produce la exposición y la enfermedad, se presupone que la primera es causa de la segunda. Esta alternativa facilita el reconocimiento como enfermedad profesional de las enfermedades incluidas en la lista, pero cualquier enfermedad excluida de la lista no será considerada como profesional, aunque tenga origen laboral (con los inconvenientes que ello puede suponer para el trabajador afectado).

Finalmente, la tercera –y mejor- alternativa es el establecimiento del denominado sistema mixto: una lista de enfermedades profesionales completada con una definición abierta, que permita el reconocimiento de las enfermedades excluidas de la lista, si se prueba su origen laboral. La mayoría de los países de la UE tienen ya este sistema, siguiendo la Recomendación de la Comisión Europea de 1990 (1) sobre esta materia, y coinciden también en considerar como profesionales, a efectos de reparación, las enfermedades que no tengan un origen exclusivamente laboral pero que hayan sido agravadas por el trabajo (en caso de que esto pueda probarse). En el 2003 la Comisión Europea elaboró una nueva Recomendación (2) que no sólo incluye una nueva y doble lista de EEPP (enfermedades "profesionales" y enfermedades "sospechosas de serlo"), sino que establece además diez "recomendaciones básicas" para la prevención, reconocimiento y reparación de las mismas.

Sea cual sea el sistema empleado, es un hecho bien conocido que sólo una pequeña fracción de las enfermedades causadas o agravadas por el trabajo se reconocen como tales. Esto es esencialmente debido a que, si un determinado tipo de enfermedad puede tener un origen laboral o extralaboral (como ocurre en la mayoría de los casos), los sistemas sanitarios dan por supuesto, en la práctica, que se trata de una enfermedad "común", sin llegar a investigar cuál es realmente su origen.

Cobertura

En determinados países, normalmente en vías de desarrollo, el "derecho a la reparación" sólo se tiene si se está asegurado, es decir, si la empresa (y / o el trabajador) está "afiliada" a un Seguro de AT y EP (y está al día en el pago de sus cotizaciones). En muchos otros países –entre ellos, los de la UE-, con sistemas de Seguridad Social, el trabajador por cuenta ajena, por el mero hecho de serlo, tiene derecho a la reparación de los daños sufridos con motivo del trabajo. Ello no quiere decir que todos los trabajadores por cuenta ajena estén cubiertos por el mismo tipo de "régimen"; a menudo determinados colectivos de trabajadores, por sus especiales características, quedan cubiertos por una legislación específica (regímenes particulares), como suele ocurrir en el caso, por ejemplo, de los agricultores o de los marinos o, aunque menos frecuentemente, de los funcionarios.

La situación del aseguramiento frente a los riesgos laborales de los trabajadores autónomos es muy heterogénea (incluso entre los países de la UE): estos trabajadores pueden estar totalmente cubiertos, estarlo sólo en el caso de determinados sectores, o estar excluidos; también puede darse el caso de que el aseguramiento sea voluntario. Una situación similar, en cuanto a su heterogeneidad, es la de los estudiantes, que pueden estar cubiertos desde el parvulario, estarlo sólo en las prácticas de aprendizaje, o quedar totalmente excluidos.

Prestaciones

Prestaciones asistenciales

Las prestaciones asistenciales se dirigen a proporcionar al trabajador la asistencia sanitaria necesaria para su curación y a conseguir la recuperación de su capacidad de trabajo. La asistencia sanitaria es un derecho reconocido en la práctica totalidad de los países. La situación es más heterogénea en relación con las prestaciones de recuperación. Entre las posibles prestaciones asistenciales cabe distinguir:

- El tratamiento médico y farmacéutico
- Las prótesis y ortopedias
- La rehabilitación funcional

La orientación y formación profesional, cuando las lesiones no permiten el ejercicio del trabajo que se venía desempeñando.

Prestaciones económicas

Las prestaciones económicas por AT y EP son esencialmente de dos tipos: subsidios, en caso de incapacidad temporal, e indemnizaciones (en forma de capital o de renta), en caso de incapacidad permanente, o de muerte. Estas prestaciones son del mismo tipo pero, a menudo, más elevadas que las correspondientes a los accidentes y enfermedades de origen no laboral.

El monto del subsidio por incapacidad temporal es variable. En general, al menos en los países de la UE, suele estar comprendido entre el 60 y el 80% del salario (básico) de la víctima. También es variable el momento en que este subsidio empieza a percibirse: en muchos casos, a partir del día en que se produjo el accidente; en otros casos, a partir de los tres días e, incluso, de los quince días.

La situación en lo que respecta a las prestaciones económicas por incapacidad permanente es también muy heterogénea, incluso en cuanto al daño que se pretende compensar: la pérdida de la capacidad de trabajo, la lesión ("daño físico"), o ambas cosas. En general, el parámetro utilizado para determinar la magnitud de la prestación es el "grado de incapacidad (%)" y puede distinguirse entre la incapacidad para el ejercicio de la profesión habitual y la incapacidad para realizar cualquier tipo de trabajo (100% de incapacidad). En función del valor de este parámetro suelen darse tres alternativas: Si la lesión no es incapacitante, o la incapacidad es muy pequeña, la prestación es nula o prácticamente nula; para incapacidades leves, la indemnización se paga en forma de capital; por último, para incapacidades graves, la indemnización se paga en forma de renta (pensión), que puede llegar a ser incluso superior al 100% del salario básico del trabajador si su invalidez le impide subsistir sin ayuda de terceros.

Finalmente, en caso de muerte del trabajador, la mayoría de los países contempla, además del pago de los gastos funerarios, una pensión de viudedad (que puede suprimirse si el cónyuge vuelve a casarse) y, en su caso, una pensión de orfandad. La pensión de viudedad oscila sobre el 30% del salario básico (aunque en Italia, por ejemplo, llega hasta el 100%) y la de orfandad sobre el 20% para el primer hijo, con incrementos cuando se trata de un huérfano de padre y madre, y con reducciones o limitaciones en caso de dos o más hijos.

Organización. Entidades aseguradoras

La organización del aseguramiento, es decir, del reconocimiento de los derechos y la gestión de las prestaciones en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, puede realizarse de muy diversas formas. A menudo intervienen varias entidades u organismos con funciones complementarias: por ejemplo, la gestión de las prestaciones económicas, por un lado, y la prestación de servicios sanitarios, por el otro.

Esencialmente, pueden distinguirse tres tipos de entidades aseguradoras:

Organismos públicos

Es el caso de los países, como el Reino Unido, en los que no se establecen distinciones entre las contingencias de origen laboral o "común". En otros países (Italia, por ejemplo), aunque sí se establece tal distinción, la gestión del seguro la realiza una única entidad de carácter público ("Institutos del Seguro"). También se da el caso de que el reconocimiento del derecho a las prestaciones lo haga un organismo público aún cuando la gestión de las mismas la realice una asociación de empresarios o una compañía privada.

Asociaciones de empresarios ("Mutuas")

Estas asociaciones, sin ánimo de lucro, gestionan las prestaciones correspondientes a los trabajadores de las empresas "afiliadas". En algunos casos (Chile, por ejemplo) son entidades privadas, pero en muchos otros casos (Alemania o Francia, por ejemplo) son corporaciones de derecho público, en régimen de autogestión, que colaboran con el Sistema General de la Seguridad Social.

Compañías privadas

Se trata de entidades con ánimo de lucro que pueden, o no, tener una dedicación exclusiva al aseguramiento de los riesgos laborales. Es el caso, por ejemplo, de Portugal, Bélgica o Argentina.

Financiación

La financiación del sistema de aseguramiento puede correr a cargo del Estado, de los empresarios y - al menos en parte – de los trabajadores. En los países de la Unión Europea existe, a este respecto, una total homogeneidad: la financiación corre exclusivamente a cargo de los empresarios. Mucho más heterogénea es la situación en cuanto a las tarifas (lo que se cotiza por cada trabajador expresado como porcentaje de su salario). En la práctica pueden diferenciarse tres posibilidades, en función de la relación existente entre la tarifa y la siniestralidad:

Tarifa única: todas las empresas tienen la misma tarifa, con independencia de su siniestralidad. La tarifa puede ser específica (por el aseguramiento frente a los riesgos de AT y EP), como es el caso de Austria, o quedar englobada dentro de la tarifa general de la Seguridad Social.

Tarifa por actividad profesional o actividad de la empresa: cada actividad profesional o empresarial tiene una tarifa diferenciada. Normalmente, la tarifa tiene un componente fijo (para cubrir los gastos generales del sistema, los accidentes "in itínere", etc.) y un componente variable, proporcional a la siniestralidad media de la actividad. Es el caso, por ejemplo, de Alemania e Italia. Este sistema puede compatibilizarse con pequeñas correcciones de la tarifa básica en función de la siniestralidad de la empresa. Si la "corrección" llega a hacer que la tarifa pagada por una empresa acabe siendo directamente proporcional a su siniestralidad (como ocurre en Francia para las empresas de 200 o más trabajadores) el sistema pasa a ser de "tarifa por empresa".

Tarifa por empresa: cada empresa tiene una tarifa individualizada. Teóricamente la tarifa de cada empresa debería ser directamente proporcional a su siniestralidad; esto resulta muy difícil en el caso de las pequeñas empresas. Por ejemplo, en una empresa de 8 trabajadores (que tenga una accidentalidad media) es de esperar que se produzca, en promedio, un accidente leve cada dos años; es obvio que en estas condiciones los datos estadísticos carecen de significado, a menos que se refieran a largos periodos de tiempo. En la práctica, este sistema se emplea en los casos en los que el seguro es gestionado por empresas privadas (como en Portugal). Las tarifas pueden acabar fijándose con criterios "subjetivos" (en función de la situación financiera de la empresa, de la competencia que exista en el sector, etc.), lo que a su vez puede llegar a producir efectos indeseables.

En definitiva, los tres tipos de tarifas mencionados se corresponden con las distintas posiciones que pueden adoptarse en el conflicto entre dos criterios o principios básicos: el de la "solidaridad interempresarial" y el de que "cada empresa debe pagar por los daños que ocasiona".

La relación entre el aseguramiento y la prevención de los riesgos laborales

Consideraciones sobre la eficacia de los sistemas de prevención

Un sistema nacional de prevención se compone esencialmente de dos elementos fundamentales y varios elementos complementarios. El primer elemento – y base del sistema – es el normativo; su objetivo es, esencialmente, establecer las obligaciones de los empresarios en materia de prevención de riesgos laborales. En la mayoría de los países, la normativa ha ido paulatinamente mejorando, tanto en cuanto a su calidad como respecto a la amplitud de los temas abarcados. En el ámbito de la Unión Europea existe una normativa (armonizada a nivel de "mínimos") muy desarrollada; por ello, en general, la normativa no es el "eslabón débil" de los sistemas nacionales de prevención.

En cualquier caso, la prevención de los riesgos laborales no puede evolucionar exclusivamente a través del desarrollo normativo. Es necesario, paralela y simultáneamente, que el cumplimiento de la normativa sea controlado (inspección) y apoyado (asesoramiento, asistencia técnica, etc.). En general, son las PyMES las que necesitan más el apoyo institucional, por sus mayores dificultades para disponer de la información y los medios necesarios para desarrollar una acción preventiva eficaz.

El "subsistema de control y apoyo" es costoso, puesto que actúa directamente sobre la empresa y requiere, por tanto, personal numeroso y bien formado. Suele ser, por ello, el elemento crítico que condiciona la eficacia de los sistemas nacionales de prevención. Las actividades de control y apoyo a la empresa pueden organizarse de muy diversas maneras pero su financiamiento sólo puede proceder, básicamente, de dos fuentes: los presupuestos generales del Estado, o el Seguro de AT y EP.

El sistema de prevención consta, además de los mencionados, de otros elementos, complementarios pero imprescindibles, que permiten la realización de actividades tales como la divulgación de la información, la formación de expertos, las estadísticas de AT y EP (a las que se hará referencia posteriormente), etc. También estas actividades son financiadas, en muchos casos, por el Seguro de AT y EP.

El balance de la prevención / reparación. Posibilidades de integración

Los sistemas de prevención y de aseguramiento de los riesgos laborales no son económicamente independientes. Es evidente que las razones de la prevención son de carácter social y ésta no puede limitarse a los casos en que resulta económicamente rentable. Pero el coste del sistema de prevención puede ser compensado, al menos parcialmente, por la disminución de los costes de reparación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Por ello, el balance económico de ambos sistemas debe hacerse siempre de forma conjunta. Ya se ha mencionado que la parte crítica – y más cara – de un sistema de prevención es la dedicada a controlar y, en particular, a dar asesoramiento y apoyo a las empresas, en especial, a las PYMES. Parece lógico que estas actividades sean financiadas, al menos parcialmente, a través de las cuotas del seguro. Con independencia de la fracción de estas cuotas que se dedique a la prevención, esta "integración económica" es siempre beneficiosa ya que la financiación de la prevención adquiere estabilidad (evitándose las oscilaciones asociadas a los cambios en los "presupuestos ministeriales") y se hace directamente proporcional al número de trabajadores protegidos.

La mejor integración entre los sistemas de prevención y aseguramiento se produce cuando las propias entidades aseguradoras realizan funciones preventivas. Es lo que suele ocurrir en el caso de las Mutuas y de buena parte de los Institutos (públicos) del Seguro. En algunos casos, estas entidades aseguradoras no sólo proporcionan asistencia a las empresas sino que también tienen ciertas funciones de control del cumplimiento de la legislación.

En la Unión Europea la implicación del Seguro de AT y EP en la actividad preventiva es diversa1. En algunos Estados miembros, como Alemania, Francia, Austria y Luxemburgo, la prevención se considera la misión esencial del sistema de seguro; en otros, es secundaria (España, Bélgica, Italia), Y finalmente hay un grupo (Irlanda, Reino Unido, Suecia, Finlandia y Dinamarca) en los que la prevención está encargada a organizaciones distintas del seguro. Desde un punto de

vista conceptual podría decirse que en los países del primer grupo el seguro es esencialmente un organismo preventivo que subsidiariamente ejerce funciones aseguradoras, mientras que en los del segundo la situación es la contraria

Tampoco es raro que la normativa exija a las entidades aseguradoras privadas que apoyen y asesoren, en materia de prevención, a las empresas aseguradas. En estos casos, sin embargo, es necesario establecer ciertos requisitos (como fijar el porcentaje mínimo del presupuesto que debe dedicarse a la prevención) si se quiere garantizar la actuación preventiva de estas compañías.

Por último debe mencionarse que en algunos países los "Institutos técnicos de prevención", dedicados a la investigación, la formación de expertos, la divulgación y otras actividades preventivas de interés general, son financiados, total o parcialmente, por los fondos del seguro. Es el caso, por ejemplo, de Francia (INRS) o Brasil (FUNDACENTRO).

Las estadísticas de AT y EEPP

Las estadísticas de AT y EEPP son un punto de confluencia de los sistemas de aseguramiento y prevención de los riesgos laborales. No es objetivo de este capítulo estudiar los procedimientos de notificación y tratamiento estadístico utilizados ni comparar las estadísticas de diversos países. Sí lo es, por el contrario, analizar la forma como el sistema de aseguramiento puede condicionar las estadísticas, con objeto de evitar que se puedan cometer errores al comparar estadísticas o al intentar extraer conclusiones sobre la eficacia del sistema preventivo.

Ya se ha mencionado anteriormente que sólo una pequeña fracción de las enfermedades causadas o agravadas por el trabajo se reconocen como tales, debido a la incapacidad práctica de los sistemas sanitarios para detectar su origen laboral. A continuación se indican otros factores que pueden dificultar el aprovechamiento, o la comparación entre países, de los resultados estadísticos:

En la mayoría de los países las prestaciones por accidente de trabajo son mayores que las correspondientes a los accidentes de origen no laboral. Si esta diferencia es pequeña o nula (por ejemplo, porque los accidentes de trabajo no tienen un tratamiento diferenciado dentro del sistema de la seguridad social) el interés para que se reconozca su origen laboral es bajo y la subdeclaración aumenta notablemente. Este es el caso, por ejemplo, del Reino Unido, donde la tasa de subdeclaración oficialmente reconocida es próxima al 50%. Otros Estados miembros de la Unión Europea se enfrentan a situaciones similares. Un fenómeno contrario se produce cuando el tratamiento diferenciado al que hemos aludido considera de una forma extremadamente "generosa" los accidentes de trabajo respecto a los accidentes no laborales. En ese caso se tiende a declarar como de trabajo accidentes que no lo son. Según la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo esta situación se daba en España en la segunda mitad de los años noventa2.

La definición de AT y EP puede incluir, o no, a los accidentes "in itínere", los accidentes en desplazamiento (durante la jornada laboral), los infartos durante el trabajo, etc., respecto a los cuales la capacidad preventiva del empresario tiene serias limitaciones.

Los sistemas de notificación pueden presentar significativas diferencias en cuanto, por ejemplo, a los días de ausencia del trabajo necesarios para que la notificación sea obligatoria ("accidentes con baja"), al tiempo máximo que tiene que transcurrir desde el accidente hasta la muerte para que aquél se considere como accidente mortal, etc.

El sistema español

El aseguramiento de los riesgos laborales en España

El Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) (3) constituye el marco legal del aseguramiento de los riesgos laborales en España.

Contingencias aseguradas

Al igual que en muchos otros países, las "contingencias aseguradas" en España son el accidente de trabajo y la enfermedad profesional, por lo que el alcance del seguro viene determinado por la definición legal de estos conceptos.

Se entiende como accidente de trabajo (artículo 123 de la LGSS) toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena. Se incluyen, entre otros,

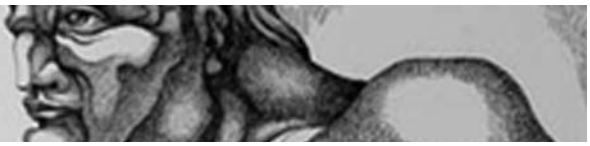
- Los accidentes que sufra al ir o volver del trabajo *("in itinere")*

- Las enfermedades profesionales no clasificadas como tales

- Los "agravamientos" derivados del accidente

Se excluyen los motivados por "fuerza mayor" (pero no por insolación, rayo, o similar) y por dolo o imprudencia temeraria del trabajador, pero no son motivos suficientes para la exclusión la imprudencia "normal" del trabajador en el ejercicio de la tarea conocida ni la concurrencia de culpabilidad de terceros. Como criterio general, debe presumirse, salvo prueba en contra, que son accidentes de trabajo, las lesiones sufridas en o durante el trabajo.

Se entiende como enfermedad profesional (artículo 124 de la LGSS) la contraída como consecuencia del trabajo realizado por cuenta ajena en las actividades que se especifican en el Cuadro de Enfermedades Profesionales (4), y que esté provocada por la acción de los elementos o sustancias que en dicho cuadro se indiquen para cada enfermedad profesional. Es de esperar que se produzca en breve una modificación del vigente Cuadro, para ajustarlo a la Recomendación (de 2003)



de la Comisión antes mencionada; también se espera, asimismo, una modificación del sistema actual de declaración, comunicación y registro de EEPP.

Las anteriores definiciones merecen los siguientes comentarios:

Aplicando el principio de que, salvo prueba en contrario, las lesiones sufridas durante el trabajo son accidentes de trabajo, la jurisprudencia ha establecido que deben considerarse como tales los infartos (y otros problemas de salud similares, como las hemorragias cerebrales, por ejemplo) ocurridos en el trabajo.

Aunque la definición de enfermedad profesional se realiza mediante el "sistema de lista" (a través del Cuadro de Enfermedades Profesionales) el sistema español es, en realidad, un sistema "mixto", dado que las enfermedades excluidas del Cuadro que tengan origen laboral son consideradas como accidentes de trabajo (a condición de que "se pruebe que la enfermedad tuvo como causa exclusiva la ejecución" del trabajo, tal como establece el artículo 115 e) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994) y las prestaciones por uno y otro concepto son idénticas.

Cobertura

Quedan cubiertos por el Sistema:

Todos los trabajadores por cuenta ajena, incluidos los funcionarios. Las prestaciones a que tienen derecho y las cotizaciones correspondientes son las que se describen en los puntos c) y f) de este apartado.

Los trabajadores por cuenta propia3 y asimilados, incluidos los socios trabajadores de las Cooperativas de Trabajo Asociado (cuando éstas opten por este régimen en sus estatutos) que estén al corriente en el pago de las cuotas. Las prestaciones económicas son distintas según el Régimen Especial de la Seguridad Social de que se trate pero, en general, son inferiores a las correspondientes a los trabajadores por cuenta ajena, tanto en relación con la incapacidad temporal como con la incapacidad permanente.

Prestaciones

Las prestaciones asistenciales a las que tiene derecho el trabajador en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional son las siguientes:

Tratamiento médico y quirúrgico, prescripciones farmacéuticas y, en general, toda técnica diagnóstica o terapéutica necesaria a juicio médico

Aparatos de prótesis u ortopedia y vehículos para inválidos

Cirugía plástica y reparadora (cuando sea necesaria por la importancia de las alteraciones del aspecto físico del accidentado, o para facilitar su rehabilitación funcional)

Rehabilitación funcional (Medicina física y Fisioterapia)

Orientación y Formación Profesional

Tratamientos especializados de recuperación no profesional (cuando la gravedad de la invalidez imposibilite la profesional)

Las prestaciones económicas son de dos tipos: subsidios por incapacidad temporal (o, en determinados casos, mientras se recibe tratamiento para la recuperación) e indemnizaciones (en forma de capital o de pensión, según el caso) cuando el trabajador sufre una lesión no invalidante, o cuando se le reconoce una incapacidad permanente (parcial, total, absoluta o gran invalidez). En caso de muerte del trabajador, la indemnización la reciben sus derechohabientes. La definición de estas situaciones, que confieren derecho a una prestación económica, y el tipo y cuantía de ésta se detallan en la tabla 12.1 y la figura 12.1.

Organización. Mutuas de AT y EP

La gestión y administración de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social por AT y EEPP corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), quien asume directamente las prestaciones económicas pero, como carece de instalaciones asistenciales, gestiona las prestaciones sanitarias mediante convenios con servicios sanitarios públicos o privados.. Sin embargo, el empresario puede optar por asociarse y recibir estas prestaciones y servicios de una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales a cuyo efecto éstas tienen legalmente la consideración de entidades colaboradoras de la Seguridad Social.

El número de mutuas ha ido decreciendo paulatinamente en los últimos años, a la vez que aumentaba el porcentaje de la población trabajadora protegida por aquellas. En septiembre de 2005 existían 28 mutuas (frente a 58 que había en el 92) que cubrían a 13.280.626 trabajadores (el 95% del total) de 1.507.627 empresas y gestionaban un volumen de cuotas de 6.000 millones de euros aproximadamente4. Estos datos evidencian el papel central que juegan actualmente las mutuas en el aseguramiento de los riesgos laborales en España.

Las Mutuas vienen reguladas en la Sección 4ª de la LGSS y mediante un Reglamento específico (5). Sus principales características se indican a continuación:

Son asociaciones de empresarios (responsabilidad mancomunada) que colaboran con la Seguridad Social en la gestión de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional y de la incapacidad temporal por contingencias comunes.

Son entidades sin ánimo de lucro, que no pueden realizar otras actividades5 y cuyos ingresos (por las cotizaciones de los empresarios y, en el caso de la incapacidad temporal por

contingencias comunes, también de los trabajadores) son patrimonio de la Seguridad Social.

Deben afiliar a todo empresario que lo desee (y éste a todos sus trabajadores). Deben agrupar, al menos, a 50 empresarios y 30000 trabajadores.

Quedan bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo. Sus cargos directivos están sujetos a estrictas responsabilidades e incompatibilidades y son "controlados" por una Comisión con representación paritaria de los empresarios y trabajadores afiliados.

Los excedentes de la gestión, cuando los haya, deben ser mayoritariamente empleados en actividades de prevención y rehabilitación.

Con independencia de que el empresario esté, o no, asociado a una Mutua, la evaluación, calificación y revisión de la incapacidad y el reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas por invalidez permanente, así como la verificación de la existencia de lesiones no invalidantes, corresponde siempre al INSS, que cuenta para ello con "Equipos de Valoración de Incapacidades" constituidos en las Direcciones Provinciales de dicho organismo. El procedimiento para la evaluación de la incapacidad se regula mediante una normativa específica (6).

Finalmente debe señalarse que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 77 de la LGSS, las empresas que cumplan determinados requisitos establecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social pueden "autoasegurar" a sus trabajadores en relación con el pago de las prestaciones por incapacidad temporal. En la práctica, son muy pocas las empresas que utilizan este sistema.

Financiación

La cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales corre exclusivamente a cargo de los empresarios. El monto total anual de las cuotas por este concepto se sitúa (2005) alrededor de los 6.100 millones de euros, según los presupuestos de la Seguridad Social. Las tarifas actualmente en vigor son las establecidas en 1979 (7), con algunas pequeñas modificaciones, incluida una reducción lineal de las mismas de un 10%.

Las tarifas, expresadas como porcentaje sobre el salario base del trabajador, se clasifican en 128 tipos o "epígrafes", en función de la actividad de la empresa y la ocupación del trabajador. Para cada epígrafe se distinguen dos componentes (incapacidad temporal, por un lado, e invalidez / muerte – supervivencia, por otro) cuya suma da la tarifa total. Las tarifas oscilan desde el 1%, en el caso de los empleados de oficina, hasta el 13 % correspondiente a los mineros del carbón. La tarifa media resultante es de un 2,75% aproximadamente.

El sistema de tarifas descrito presenta graves inconvenientes debido esencialmente a que:

Su carácter "mixto" (en función de la actividad y de la ocupación) dificulta su aplicación práctica ya que muchas empresas tienen puestos de trabajo cuyos riesgos no tienen nada que ver con los riesgos propios de la actividad de la empresa (los oficinistas de una industria metalúrgica, por ejemplo).

Las tarifas no están ligadas a la accidentalidad y han permanecido prácticamente constantes durante 20 años, con independencia de la evolución de ésta.

Han aparecido nuevas actividades (la informática o la industria nuclear, por ejemplo) no consideradas en el cuadro de tarifas.

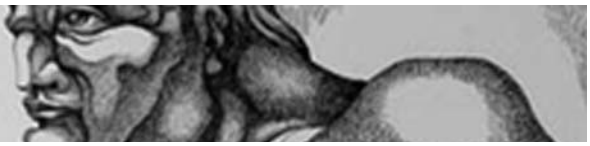
Debido a todo ello está en estudio una modificación del actual sistema de tarifas, que se analizará brevemente en un apartado posterior.

La relación entre el aseguramiento y la prevención en España

a) La integración en el ámbito institucional

A principios de los años setenta del siglo pasado se desarrolló el que fue denominado Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, financiado por la Seguridad Social, con el objetivo de disminuir los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El Plan se convirtió en el Servicio Social del mismo nombre que, finalmente, en virtud de los dispuesto en el Real Decreto Ley 36/1978, dio origen al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, del cual se fueron desgajando, a partir de mediados de los ochenta, los antiguos Gabinetes Técnicos Provinciales, que se transformaron en los actuales Centros de Seguridad e Higiene de las Comunidades Autónomas. Hoy en día, sin embargo, ni el Instituto ni estos Centros dependen, funcional, orgánica o financieramente, de la Seguridad Social.

La aprobación, en noviembre de 1995 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales implicó la atribución a las mutuas de nuevas funciones preventivas, al autorizarlas a actuar como Servicios de Prevención Ajenos; ello exigió una nueva definición de su marco de actuación preventiva como entidades colaboradoras de la Seguridad Social, lo que no fue precisado legalmente hasta 1997. Anteriormente, algunas Mutuas venían realizando ciertas actividades preventivas, de forma relativamente anárquica, como resultado de "invertir" en este tipo de actividades (con el visto bueno del Ministerio de Trabajo) una parte del "exceso de excedentes de gestión" de las cotizaciones por AT y EP. Finalmente, mediante la Orden de 22 de abril del 97 (8) se reguló el régimen de funcionamiento de las Mutuas en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales. Estas actividades son de dos tipos: (1) Las comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesio-



nales (actividades de apoyo a las empresas asociadas, con cargo a las cuotas de AT y EP), y b) las realizadas para las empresas asociadas que hayan contratado a la Mutua como "Servicio de Prevención Ajeno".

(1) Las actividades de apoyo a las empresas asociadas, con cargo a cuotas, pueden ser de diversos tipos (visitas de asesoramiento, formación de empresarios y trabajadores, organización de jornadas y seminarios, etc.) y deben dirigirse preferentemente a las PYMES y a los sectores o empresas de mayor riesgo. Quedan excluidas de estas actividades las que el empresario está obligado a desarrollar a través de alguna de las modalidades de organización de la prevención establecidas en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. La planificación y financiación de estas actividades se realiza partiendo del acuerdo de Bases establecido entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, en 1.997, y se ha venido desarrollando a través de Planes Marco con un importe anual de cerca de 2 mil millones de euros. Desde el 2005, el seguimiento de estas actividades se realiza a través de un Consejo Tripartito formado por miembros de la Administración y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (9).

(2) Paralelamente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención, las Mutuas pueden desarrollar, con carácter voluntario y para las empresas asociadas, las funciones correspondientes a los Servicios de Prevención Ajenos. Para hacerlo deben pasar por el mismo proceso de acreditación (por parte de la Administración Laboral) que los otros Servicios de Prevención Ajenos con los que, por otra parte, entran en competencia. Por ello, estas actividades de las Mutuas no son gratuitas y su alcance y costo queda determinado en el concierto que deben suscribir con el empresario asociado que demanda sus servicios. En cualquier caso, y para evitar, entre otras cosas, la posible competencia desleal6, desde el año 2006 las Mutuas sólo pueden desarrollar actividades como Servicios de Prevención Ajenos a través de una "sociedad separada" u "organización específica e independiente" (10). A finales del año 98 las Mutuas daban ya asistencia a unas 25.000 empresas (cubriendo a más de 1 millón de trabajadores) y ello, a pesar de las dificultades existentes para la puesta en marcha de este tipo de servicios, por la magnitud de los recursos involucrados y los retrasos que se han producido en el proceso de acreditación. A 31 de diciembre de 2002 el número de empresas que habían concertado la prestación del Servicio de Prevención Ajeno con una mutua se elevaba a 175.504, y el de trabajadores cubiertos a 4.757.367, alcanzando su facturación la cifra de 198.602.222 euros.7

b) Prevención, recargo de prestaciones y ajuste de cuotas

Por último, al considerar las relaciones entre prevención y reparación, es conveniente analizar los "pagos" que el empresario debe hacer, o puede dejar de hacer, en función de las medidas preventivas que haya adoptado, o dejado de adoptar. Se trata, en concreto, de cuestiones relacionadas con el posible recargo de prestaciones y el "ajuste" de las cotizaciones por AT y EP.

El artículo 123 de la LGSS establece que todas las prestaciones económicas que tengan como causa un accidente de trabajo o enfermedad profesional se aumentarán según la gravedad de la falta, de un 30 a un 50%, cuando la lesión se produzca como resultado de determinados incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales. La responsabilidad del pago del recargo (compatible con cualquier otro tipo de responsabilidad) recae directamente sobre el empresario y no puede ser objeto de seguro alguno. La forma en que se expresan los incumplimientos que originan el recargo es lo suficientemente amplia como para que cualquier infracción a la normativa de prevención pudiera dar lugar a dicho recargo. En la práctica, sin embargo, por diversas razones, este artículo es mucho menos aplicado de lo que sería de esperar. Esta situación puede variar, al menos en parte, por la "novedad" introducida a través del artículo 42.5 de la Ley de Prevención, que establece que "La declaración de hechos probados que contenga una sentencia firme del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, relativa a la existencia de infracción a la normativa de prevención de riesgos laborales, vinculará al orden social de la jurisdicción, en lo que se refiere al recargo, en su caso, de la prestación económica del sistema de la Seguridad Social".

Por otra parte, el recargo de prestaciones es una figura jurídicamente confusa, en parte sancionadora y en parte reparadora, que a menudo no cumple debidamente la función de compensación del daño, pues no es infrecuente que no se pague por insolvencia del empresario. Por ello el informe Durán8 propuso que fuera suprimido y sustituido por "un procedimiento ágil ante los tribunales laborales, para la reclamación de la íntegra reparación del daño sufrido por el trabajador accidentado en caso de culpa del empresario, quien podría asegurar su responsabilidad".

Por su parte, el artículo 108 de la LGSS dispone que las cuotas por AT y EP podrán disminuirse en un 10% en el caso de los empresarios que se distingan por la eficacia de las medidas preventivas adoptadas, o incrementarse en un 10%, en el caso de incumplimiento de sus obligaciones preventivas o, incluso, en un 20%, si el incumplimiento se produce reiteradamente. Tampoco este artículo es de aplicación frecuente, al no estar claramente fijados los criterios para su interpretación y al no haberse establecido un sistema que contemple su aplicación generalizada al conjunto de las empresas. En estos momentos está en estudio, sin embargo, la modificación, en este sentido, de las cotizaciones por AT y EP actualmente vigentes. Es probable que la modificación, si llega a realizarse, se concrete en unas nuevas tarifas básicas, establecidas por sector de actividad, que calculen y se actualicen

periódicamente, en función de la siniestralidad existente en el sector en cuestión. Es posible, pero más dudoso, que se establezca, además, una disminución o aumento de esas tarifas básicas (sistema "bonus/malus"), aplicable a cada empresa, en función de lo resultados de la acción preventiva desarrollada.

Perspectivas y tendencias

Si se analiza desde una perspectiva internacional, se observa que la organización del aseguramiento de los riesgos laborales adopta muy diversas formas, que abarcan prácticamente todas las posibilidades comprendidas entre dos modelos extremos y contrapuestos: el modelo de "aseguramiento inespecífico y gestión pública" y el del "aseguramiento individual y gestión privada".

En el primer modelo, el accidente laboral y la enfermedad profesional no tienen un tratamiento específico. Se los trata de la misma forma que a los accidentes y las enfermedades "comunes". No existe diferenciación ni en cuanto a la cotización ni en cuanto a las prestaciones. En general, este modelo se presenta en países con un Sistema de Seguridad Social muy avanzado, gestionado por entidades de carácter público.

Los defensores de este primer modelo aducen que todas las actividades económicas, con independencia del riesgo que impliquen, son necesarias para la Sociedad, por lo que carece de sentido establecer cotizaciones diferenciadas; que un Sistema de Seguridad Social "unificado" resulta más simple de gestionar y que la gestión por entidades de carácter público garantiza la transparencia del sistema y evita la picaresca inevitablemente asociada al ánimo de lucro.

En el segundo modelo (el extremo opuesto), el aseguramiento corre a cargo de compañías generales de seguros que compiten entre sí y "negocian" la cuota con cada empresa. Los defensores de este sistema argumentan que, de esta forma, cada empresario paga en función de los riesgos que crea, y que la gestión privada en régimen de competencia es mucho más eficaz que la gestión pública.

Buena parte de los países – España incluida - se sitúan en una posición intermedia "centrada" entre los modelos descritos. En este "modelo intermedio" existe un seguro específico para los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Se tiene en cuenta el riesgo asociado al tipo de actividad económica desarrollado por la empresa, pero no se da a cada empresa un tratamiento individualizado. El sistema está organizado sobre la base de entidades –en España, las Mutuas – dedicadas exclusivamente a la gestión (o a la colaboración en la gestión) de este tipo de seguro. Y, finalmente, estas entidades son de carácter público, o asimilado, o son de carácter privado, pero con un fuerte control público.

La integración de los sistemas de aseguramiento y prevención de los riesgos laborales, aunque sea de forma parcial, es una realidad consolidada en muchos países, especialmente en aquellos en los que existen entidades aseguradoras dedicadas a la gestión de este tipo de aseguramiento (como es el caso de España). En términos generales puede decirse que el aseguramiento y, en particular, la prevención desarrollados por el Sistema tienden a mejorar si se respetan determinadas condiciones, que se exponen a continuación:

El Sistema tiene estanqueidad financiera: Lo que se recauda en concepto de seguro de AT y EEPP se gasta sólo en prevención o reparación de AT y EEPP (las tarifas del seguro se ajustan a tal efecto)

El Sistema tiene una financiación (básicamente) proporcional y transparente: Las tarifas se fijan teniendo en cuenta la siniestralidad y la relación entre ambas (tarifa y siniestralidad) es "pública" y se actualiza periódicamente

En caso que el Sistema esté conformado por múltiples entidades (Mutuas o no) que puedan actuar (por motivos de lucro u otros) con ánimo competitivo, el Sistema incluye los mecanismos necesarios para minimizar los potenciales efectos negativos de la competencia.

La estadística de AT y EEPP tiene "sentido preventivo": permite distinguir y "separar" los siniestros cuya prevención no está fundamentalmente en manos del empresario (en trayecto, infartos, etc.)

El Sistema invierte en prevención: Una parte de lo recaudado (como mínimo un 5%) se dedica a la prevención. La "dedicación a la prevención" es, por tanto, una obligación (y no una opción) de las entidades que componen el Sistema

La "autoridad del Sistema" gestiona la prevención (la planifica, organiza y controla) de la siguiente forma:

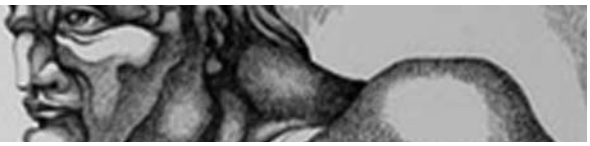
en consulta / con la participación de los trabajadores

en coordinación / con la colaboración de las instituciones competentes en materia de prevención

planificando la prevención y, en particular, estableciendo prioridades: las actividades / colectivos a los que se destinarán preferentemente los recursos

organizando la prevención: asignando o estableciendo las reglas para la asignación de las actividades y los recursos preventivos a las entidades que componen el Sistema y, en su caso, a las entidades externas al mismo cuyo concurso sea crea necesario

controlando la prevención: verificando que se han realizado, efectiva y correctamente, actividades preventivas que se ajustan a lo planificado, y controlando la eficiencia en el uso de los recursos empleados



Normativa de referencia

(1) Recomendación de la Comisión, de 22 de mayo de 1990, relativa a la adopción de una lista europea de enfermedades profesionales (DOCE L160, 26.6.90)

(2) Recomendación de la Comisión, de 19 de septiembre de 2003, relativa a una lista europea de enfermedades profesionales (DOCE L238, 25.9.03)

(3) Real Decreto Legislativo 1 / 1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE 29.6.94), modificado por la Ley 42 / 1994, de 30 de diciembre, sobre Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE 31.12.94)

(4) Real Decreto 1995 / 1978, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Cuadro de Enfermedades Profesionales en el sistema de la Seguridad Social (BOE 25.8.78)

(5) Real Decreto 1993 / 1995, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre colaboración en la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (BOE 12.12.95), modificado por los Reales Decretos 250/1997, de 21 de febrero (BOE 11.03.97), 576/1997, de 18 de abril (BOE 24.04.97) y 428/2004, de 12 de marzo (BOE 30.03.2004)

(6) Real Decreto 1300 / 1995, de 21 de julio, por el que se desarrolla, en materia de incapacidades laborales del sistema de la Seguridad Social, la Ley 42 / 1994, de 30 de diciembre, sobre Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE 19.8.95)

(7) Real Decreto 2930 / 1979, de 29 de diciembre, por el que se revisa la tarifa de primas para la cotización a la Seguridad Social por Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (BOE8.1.80)

(8) Orden de 22 de abril de 1997 por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales (BOE 24.4.97)

(9) Orden TAS/1974/2005, de 15 de junio, por la que se crea el Consejo Tripartito para el seguimiento de las actividades a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Seguridad Social (BOE 27.06.05)

(10) Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social como servicio de prevención ajeno (BOE 11.06.05)

Tabla 12.1

Situaciones con derecho a prestación económica.

Incapacidad Temporal

Situación en la que se encuentran los trabajadores incapacitados temporalmente para trabajar debido a enfermedad profesional o a accidente de trabajo, mientras reciban asistencia sanitaria de la Seguridad Social, así como los períodos de observación por enfermedad profesional en los que se prescriba la baja en el trabajo durante los mismos.

Lesiones Permanentes no Invalidantes

Son las lesiones, mutilaciones y deformidades de carácter definitivo causadas por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, que sin llegar a constituir una incapacidad permanente suponen una disminución o alteración de la integridad física del trabajador.

Incapacidad Permanente

La situación del trabajador que después de haber seguido el tratamiento prescrito y de haber sido dado de alta presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definidas, que disminuyan o anulen su capacidad laboral, dando lugar a distintos grados de incapacidad. Se distinguen cuatro grados:

Incapacidad Permanente Parcial

Es aquella incapacidad que, sin alcanzar el grado de total, ocasiona al trabajador una disminución no inferior al 33% en el rendimiento normal para su profesión, sin impedirle la realización de las tareas fundamentales de la misma.

Incapacidad Permanente Total

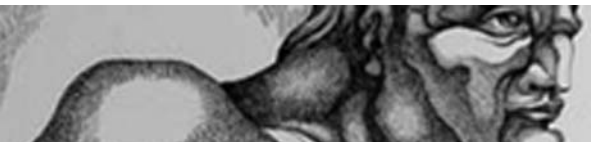
Es aquella incapacidad que inhabilita al trabajador para la realización de todas o de las tareas fundamentales de su profesión, siempre que pueda dedicarse a otra distinta.

Incapacidad Permanente Absoluta

Es aquella que inhabilita por completo al trabajador para toda profesión u oficio.

Gran Invalidez

La situación de un trabajador afectado de incapacidad permanente que a consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, requiere de otra persona para llevar a cabo los actos esenciales de la vida.



Notas

1 EUROGIP. La branche “Accidents de travail-maladies professionelles” dans les pays de l’UE-15. Gestion, organisation, missions. Janvier 2005.

2 AMAT. Informe de siniestralidad laboral. Propuestas para su reducción. Madrid. AMAT. 2001

3 Con alguna excepción: En el caso del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, la cotización por contingencias profesionales es optativa y está sujeta a determinadas condiciones.

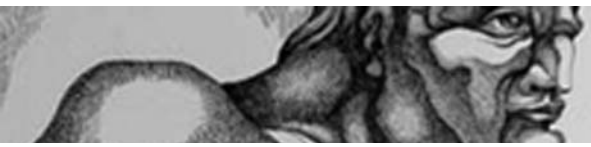
4 Estas cifras de recaudación y afiliación se refieren a la actividad de las mutuas como colaboradoras en la gestión de las contingencias profesionales. Desde 1996, además, las mutuas están autorizadas a colaborar en la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes, si bien sólo pueden prestar dicha colaboración para las empresas asociadas por contingencias profesionales. El número de trabajadores protegidos en esta segunda función era, a 1º de setiembre de 2005, de 9.293.692.

5 Actualmente están autorizadas a constituir sociedades dedicadas a la prestación de Servicios Preventivos a las empresas asociadas que lo deseen, como se indica en el apartado 4.2.

6 Un análisis detallado de esta cuestión puede encontrarse en el Informe nº 672 del Tribunal de Cuentas , aprobado en sesión de 26 de mayo de 2005 y que lleva por título “Fiscalización Especial de las actividades de colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003”

7 AMAT. Los servicios de Prevención ajenos mercantiles y las mutuas de accidentes de trabajo. Madrid. AMAT. 2004.

8 Durán, F. Informe sobre riesgos laborales y su prevención. Madrid. Presidencia del Gobierno. 2002.



LA SITUACIÓN EN CHILE

Magdalena Echeverría

Asesora del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile.

Agradezco a la SRT y a la Comisión de Legislación del Trabajo del Senado de la República Argentina, esta invitación a participar sobre un tema tan importante como es la participación de los trabajadores en la prevención de riesgos.

Se me ha pedido que haga una presentación de cómo se da esta situación en mi país, Chile, y es lo que voy a tratar de resumir.

Es centrar el análisis en lo que es la experiencia de los comités paritarios de seguridad e higiene, que así se llaman en Chile, y que existen desde 1969, o deberían existir, en las empresas chilenas.

Pero me voy a remitir un poco más allá que a los comités en determinado momento, porque su posibilidad de actuar está vinculada a una serie de otras condiciones que creo que es necesario tener a la vista al momento de legislar y de definir como lo van a hacer ustedes dentro de poco.

En Chile, durante los últimos 30 a 35 años la participación de los trabajadores como un gran actor social frente la prevención de riesgos ha tenido momentos significativos escasos. Pero por otro lado se ha desarrollado determinadas experiencias en determinados sectores, específicamente en determinados nichos productivos, incluso en algunas empresas.

Sin embargo, es justo decir que la situación global de la participación laboral en el país en la práctica está lejos de ser calificada como activa y permanente. Y lejos también del nivel de crecimiento que ha alcanzado nuestro país, y de los múltiples acuerdos de libre comercio suscriptos por Chile en los últimos años, en donde, en forma explícita o en forma tácita, este tema de la prevención está presente.

Cabe decir que hubo en los últimos años un hito importante, estoy pensando siempre en la participación de los trabajadores como conjunto, que ocurrió en torno de la recuperación de la democracia en Chile a fines de los años ochenta y comienzo de los noventa, la naciente CUT, Central Unitaria de Trabajadores, renació generando un departamento de condiciones de trabajo y salud laboral como parte importante de su estructura.

Este departamento gestó un programa de seguridad e higiene surgido desde la organización sindical y en el cual participamos (yo tuve el privilegio de hacerlo) un conjunto de profesionales y técnicos invitados desde el nivel central.

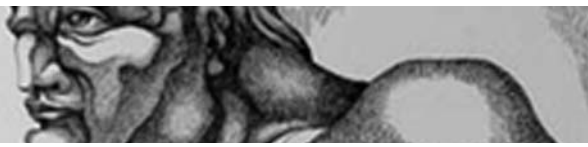
Aunque esto no llegó a plasmarse creo interesante hacerles ver qué se decía entonces.

La demanda primera y más fuerte de la CUT entonces era la necesidad de definir una política nacional de salud de los trabajadores la cual aspiraba a contribuir en una serie de aspectos que yo los he resumido más o menos así.

En primer lugar, la necesidad de una formación adecuada por ramas de la producción. En un país tan variado con una geografía tan extensa, nada tiene que ver los problemas en las salmoneras con los problemas de la actividad minera, sur y norte del país. Un impulso a la participación laboral y sindical a las empresas, más allá de que teníamos ya definidos por ley nuestros comités paritarios, una difusión pública de los riesgos en las condiciones de trabajo.

El trabajo, sobre todo en ese tiempo, pero aún ahora, es un espacio extraordinariamente ausente de la discusión nacional. Pareciera que la sociedad se moviera sin que se trabajara. A nivel de los medios de la comunicación el trabajo, a diferencia de otras décadas, está sumergido como problema de interés nacional y civil. Y eso nos llama la atención, y la CUT hizo ver, “hagamos ver cómo trabajamos, quiénes trabajamos, cómo son nuestras reales condiciones de trabajo a nivel de la ciudadanía”. Esa fue una demanda. Es todavía una demanda.

Llevar un registro propio de accidentes y daños laborales y su investigación, y un bien, en ese entonces la CUT pidió una revisión de los currículo de las principales profesiones que tenían que ver con este tema, la carrera de medicina no tiene la medicina laboral como parte de su currícula. Otro tanto ocurría con las de ingeniería, arquitectura, etc.



Nombro esto porque nada o muy poco se ha logrado plasmar con los años de democracia que tenemos hasta ahora, y las razones son las siguientes: la recuperación de la democracia obligó al movimiento sindical a involucrarse en otras urgencias políticas.

Los esfuerzos por establecer pactos sociales de viabilidad de nuestra democracia, por un lado, y sobre todo la falta de recuperación y de representatividad sindical de la CUT hicieron perder fuerza a este esfuerzo nacional.

Sin embargo, un par de confederaciones, fundamentalmente la minera, posteriormente la metalúrgica y recientemente la agrícola, podría nombrar otras, pero voy a nombrar estas tres, siguieron de ahí en adelante trabajos sistemáticos en esta materia. Pero un poco al margen de lo que ocurriera institucional y jurídicamente.

Ellos han destacado por el desarrollo de la metodología en mapeo de riesgo readecuada de la tradicional y ha dado importantes logros, sobre todo en determinados nichos de la actividad minera, y de la actividad metalúrgica. Cabe decir que son los más formales e importantes. Pero que sí ha prendido la participación sindical ahí, su profesionalización también, y eso lo vemos como una experiencia muy exitosa.

Ahora bien, tengo que decir que la propuesta de los trabajadores de entonces, de la CUT, no significaba de hecho prácticamente ninguna modificación legal, sino, más bien, poner en práctica una normativa elaborada a fines de los años sesenta con un fuerte énfasis preventivo y con la concepción de la participación de los trabajadores como uno de sus pilares básicos.

Cabe señalar que esta normativa avanzó en la práctica en sus primeros años, exactamente en 1968, pero no logró madurar plenamente en tanto los fundamentos de carácter más social en que se basaron fueron trucados en 1973.

La ley 16744 de 1968 creó el seguro social obligatorio contra riesgos de accidentes y enfermedades profesionales. Quiero hacer énfasis en que en el marco de un proceso de industrialización creciente y de un ascendente proceso de participación social estábamos en esos años. Fue la culminación de un proceso de larga discusión entre las partes, y en donde se expresaba, ahora, frente a la protección de los centros de trabajo la concepción de la seguridad social como integral, universal y solidaria, y con una tutela importante del Estado como garante de estos conceptos que se daba en ese tiempo (en los años sesenta y setenta) como descontada. En los años de hoy y por lo que he escuchado, a los congresales, al ministro y al titular de la SRT, éste vuelve a ser un reclamo de nuevo. Entonces lo dábamos por descontado.

En los años sesenta, en que se institucionaliza el tema el país era, decíamos, escenario del modelo industrializador que atraviesa la visión de los centros laborales en toda la normativa, incluso hoy día. Así, lo que se tuvo en mente y en vista entonces para legislar era la industria, específicamente las fábricas, y al obrero industrial como su actor fundamental.

Cuando digo “las fábricas”, quiero decir la agrupación en grandes establecimientos, en recintos fijos, de margen de trabajadores más bien estables y en proceso de creciente…

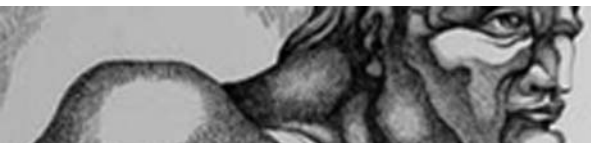
Esto explica que los instrumentos de prevención de riesgos clave en las empresas, como son el departamento de prevención de riesgos y los comités paritarios de seguridad e higiene, puedan y sean obligatorios para empresas, en primer caso de más de 100 trabajadores, y más de 25 trabajadores los comités paritarios de higiene y seguridad.

Explican la naturaleza también del listado de enfermedades profesionales que rigió por largo tiempo en nuestro país y que recientemente con mucha dificultad fue modificado recién en marzo de 2006. Pero el listado de enfermedades respondía a la industrialización de los años sesenta. O sea, este paradigma que ha hecho que esta ley se proyectara como tan exportable, tan interesante, efectivamente lo era, pero a mi modo de ver lo era para la industria, y nuestro país no siguió ese camino, sino el de inserción en el mundo global a través, fundamentalmente, de la explotación de los recursos naturales y de cuatro grandes sectores, la minería, el sector forestal, la pesca y la agroindustria, que poco tienen que ver con las características de la fábrica industrial. Y, sin embargo, el paradigma no lo hemos adecuado.

Esas son las principales críticas que yo hago a nuestro modelo, no tanto al modelo en sí, que es muy rescatable, pero si se adecua a cómo se desarrolla efectivamente un país.

De más está decir que aquellos grandes establecimientos en recintos fijos de masas de trabajadores estables ya no existen más.

Entonces no se concebían no sólo empresas de menor tamaño ni otros espacios laborales, recintos laborales,



las salmoneras, por ejemplo, que los colegas argentinos han hecho una importante contribución a que nosotros podamos avanzar en resolver los problemas de prevención de riesgo en ese sector, ni la minería ni los grandes espacios abiertos fueron los que predominaran al final como grandes centros de trabajo.

No se concebían tampoco los encadenamientos productivos ni la confluencia de múltiples unidades productivas en un mismo proyecto, como es la tendencia hoy en día.

Otra característica de nuestro país es que en la prevención de riesgo el referente principal es la empresa. Nosotros no tenemos, no hemos suscripto aún el convenio 155, y no es banal, no tenemos definida una estructura institucional ni una política nacional de salud de los trabajadores que está alojada en el Ministerio de Trabajo o en el Ministerio de Salud, o en una conjunción de distintos entes. Esto no ha existido. Se daba como sobreentendido con la ley, pero con la atomización de la realidad económica y laboral hoy día eso no existe. Y ya en la ley misma, que tenía esta idea de la industria, la gran industria, en mente, la prevención de riesgo tenía una localización fuertemente anclada en la empresa.

En primer lugar, la responsabilidad de la prevención de riesgo era fundamentalmente del empleador directamente y de sus órganos técnicos. En segundo lugar, del conjunto de los estamentos de la organización, y en tercer lugar, de los trabajadores.

Y para que fuera efectiva se definen cuatro instrumentos preventivos que debe haber en las empresas, que están interconectados. Primero, un reglamento interno de seguridad e higiene; segundo, un departamento de prevención de riesgo; tercero, los comités paritarios de higiene y seguridad, y cuarto, algo que se incorporó después muy silenciosamente en los años del gobierno militar, la obligación de informar los riesgos laborales o el llamado derecho a saber.

Me voy a centrar en los comités paritarios, que es la instancia participativa por definición, pero haciendo los vínculos como… estos comités se vinculan con estos otros cuatro instrumentos de prevención de riesgos en las empresas.

En primer lugar, decíamos, son obligatorios para empresas de más de 25 trabajadores. Les quiero dar un dato, el 80% de las empresas en mi país, tienen memos hoy día de 25 trabajadores, las que están afiliadas a mutualidades, o sea de las empresas más formales.

Ello significa que alrededor de un 25% de los trabajadores dependientes tiene posibilidad de participar en estos instrumentos de prevención de riesgo. Quiero decir que el promedio de las empresas en las mutualidades o mutuas, es de 30, y en la tercera mutual, que es la de menor tamaño y un poco la más precaria, el promedio de trabajadores es menor, es de 20 trabajadores.

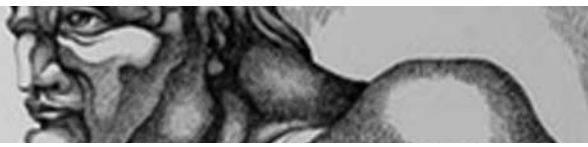
O sea, y escuchando lo que se ha dicho, claramente este instrumento sirve para el sector más formalizado que se concentra en nuestro país que se concentra en nuestro país, en las grandes empresas. A medida que vamos bajando quedan simplemente por la ley de los números, excluidos de este instrumento fundamental.

Es paritario porque está formado por partes iguales, por representantes de los empleadores, y por representantes de los trabajadores. Los representantes de los trabajadores, según la norma, deberían ser elegidos democráticamente por el conjunto de la base. El personal designado por la empresa, la ley dice que debiera tener un nivel técnico adecuado. Quiero detenerme aquí un momento por dónde ha ido la falencia. No cualquier trabajador puede ser miembro de un comité paritario. Para poder postular tiene que hacer un curso. Lo que nos parece muy bien, debe estar bien formado. Digo esto porque son las pequeñas trampas de las leyes a las cuales nos hemos aferrado bastante. Este curso, por definición de la ley de entonces lo dictaban las mutualidades. No nos olvidemos que tenían fuerte control estatal. En la práctica fueron creciendo durante el régimen militar el Estado se fue restando y tienen de hecho un poder aún muy fuerte en la administración de la salud de los trabajadores.

Por tanto, si en aquel entonces, en el año 1968, no parecía tan raro que fueran las mutuales de los trabajadores controladas por el Estado las que dictaran los cursos, hoy día eso significaba que las empresas designan a quienes son los trabajadores que pueden tomar dichos cursos, por un lado, y en segundo lugar, el contenido de los cursos, a nuestro modo de ver, no responde realmente a los problemas reales, a los riesgos reales que están ocurriendo en las empresas.

Sigue siendo un curso muy formal, muy jurídico, pero no tiene la plasticidad para incorporarse a los nuevos riesgos, a generar una visión en los trabajadores atenta.

A nuestro modo de ver no es un buen curso y, por otro lado son designados por la empresa. Entonces esa elección finalmente no es tan democrática. Hay tres



representantes fijos y tres suplentes por cada lado. Se incorporó más adelante, porque nadie quería participar una vez llegada la democracia, en los comités paritarios, había temor. Entonces hubo una norma que otorgó fueros a los representantes, pero sólo se logró obtener fueros para uno de tres representantes.

El temor sigue presente, y el otro fenómeno que ocurre, esto está en el decreto propiamente, y voy a señalar algunas de sus normas de operación: Deben reunirse una vez al mes, siempre que haya un accidente grave o mortal, por supuesto, o cuando las partes lo soliciten. Deben levantar actas de los acuerdos en sus reuniones y difundirlas en toda la empresa, y deben trabajar en torno de un programa de trabajo en donde se jerarquizan prioridades. Los acuerdos se toman por mayoría y son obligatorios para las partes.

Como ustedes ven, está bastante bien pensada la estructura, pero tiene algunas falencias por donde se han desvirtuado, y tiene la falencia fundamental de que no corresponde al tamaño ni a la realidad de nuestras empresas.

¿CUÁLES ERAN LAS GRANDES FUNCIONES QUE LE DABA LA LEY ENTONCES?

Vigilar el cumplimiento, tanto de la empresa, como de los trabajadores, de las medidas de prevención, higiene y seguridad. Es decir, el programa o la gestión de la seguridad, que es el término que se utiliza hoy en día, su cumplimiento debería pasar por la vigilancia de estos comités. Asesorar e instruir a los trabajadores para la correcta utilización de los instrumentos de protección, investigar las causas de los accidentes de trabajo y enfermedades que ocurran en la empresa, indicar las medidas de higiene y seguridad que sirvan para la prevención de riesgos laborales –me detengo ahí- Es decir, los comités, en rigor, podrían revisar las empresas e identificar junto al departamento de prevención de riesgos los principales focos de riesgo, hacer un programa, un diseño de cómo ir avanzando y mejorando esta situación de riesgo en la empresa, y sus decisiones son obligatorias para las empresas.

Organizar capacitación en las materias y cumplir otras funciones que les encomiende la mutualidad, el organismo administrador de la ley al que la empresa está adscripto.

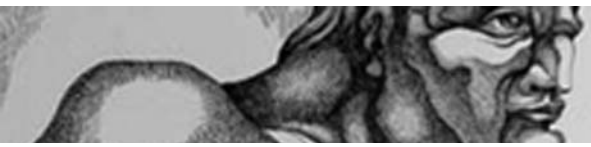
Veremos un poco cómo se vincula con los otros instrumentos de prevención de riesgos que están en las empresas. Decíamos que toda empresa tiene que tener un reglamento interno de seguridad e higiene. Perdonen los términos, pero se sigue hablando de seguridad industrial e higiene, esto para reiterar cómo está en la cabeza la idea de la fábrica. Y no es menor, no es sólo un problema semántico, es un problema que se expresa en la concepción. Los riesgos psicosociales están muy sumergidos, los riesgos posturales y repetitivos de los trabajadores están también bastante sumergidos, etcétera. Podríamos ahondar sobre eso. Sigue estando como la estructura fabril en la matriz de nuestra normativa y nuestra institucionalidad.

Entonces, este reglamento interno debe ser sometido a la revisión del comité paritario 15 días antes de entrar a regir y miembros de este, o los trabajadores pueden incorporar modificaciones. Quince días es poco para analizar reglamentos de tal envergadura. Cabe señalar aquí que es muy interesante que el comité lo revise, lo objete, pero más interesante sería que participara de… su elaboración, de su diseño. Pienso que siendo así, dejaría de ser un reglamento muy burocrático como lo es, que tiene casi como misión que la dirección del trabajo vise la posibilidad de que esa empresa funcione, y en realidad muchas veces se copia de otra empresa sin que se incorporen los riesgos efectivos y sin que se actualice la nueva tecnología. Son instrumentos que si el comité paritario está atento puede ser un ente vivo de la prevención. Si el comité paritario de los trabajadores no está atento normalmente es un formulario que yo he revisado por miles y son todos iguales, da un poco lo mismo de qué empresa se trata.

El derecho a saber, o la obligación de informar debe hacerse a través de los comités paritarios y el departamento de prevención de riesgos. Y éste a su vez debe dar asesoría a los comités paritarios de higiene y seguridad en todas las materias que lo soliciten. Es decir, si se detecta un problema de ruido, el comité puede pedir, debe pedir a la mutua investigación, vigilancia, exámenes, etcétera.

Si ustedes me permiten algunas recomendaciones, yo diría lo siguiente.

Comités paritarios, o cualquiera sea el nombre, sí, me parecen una instancia viva de la prevención, pero hago hincapié en eso, focalizar todos los esfuerzos, hacer la mayor de las imaginaciones para cómo hacer de estos entes entidades vivas de la prevención y no solamente entes burocráticos. Nos ha pasado en nuestro país que



son instancias burocráticas, que hay temor y que hay un peso muy grande de la formación técnica del personal de las empresas.

Segundo, obligatorios pero para empresas de tamaño real en la economía nacional. Obviamente, no sé cual será la situación en la Argentina, pero yo creo que el número de 25 excluye a las empresas más riesgosas como ya se ha sugerido aquí.

Se ha dicho mucho en Chile, que si nuestras empresas están teniendo 15 ó 20 trabajadores, ya voy a hablar de cuál es el concepto de empresa, qué se entiende…

…Aun no se llega a materializar, en la figura de un delegado laboral, u otra, para desempeñarse en las empresas de menor tamaño pero, por favor, que tenga fuero también. Fuero para todos los delegados. Tal como ocurre con los dirigentes sindicales.

Aquí quiero hacer hincapié en que en Chile se empezó a producir, en las empresas donde esto funciona bien, una interacción muy fuerte entre sindicato y comité paritario. En las empresas en donde esto no funciona, o funciona de manera muy escindida, la seguridad, las condiciones de trabajo, se empiezan a volver un problema técnico en donde los miembros de los comités empiezan a sumarse más a la actividad, a la gestión de la empresa, y se oponen un poco, y a veces hay roces con la actividad, con la vida sindical.

Es como si pasaran a ser técnicos, a pertenecer a un estamento más intermedio de la empresa y no están permanentemente rindiendo cuentas e informando a las bases a las cuales deben. Ahí hay un problema. El sindicato, la vida sindical, o la organización que se deben los trabajadores dar hoy en día tienen que estar permanentemente informados y vigilando el quehacer de sus representantes porque si no, por una razón bastante natural, tienden a ser cooptados por las instancias más técnicas de las empresas.

Otra recomendación muy fuerte es que el personal de la empresa tenga el nivel profesional y un vínculo directo con los procesos de trabajo, que no sean administrativos. Nos encontramos muchas veces con que el gerente de gestión, lo que es bueno en cierto sentido, porque lo va a tener claro, pero forma parte del comité paritario a nombre de la empresa, pero no entiende de los procesos productivos, no conoce los riesgos, no está en la línea operativa.

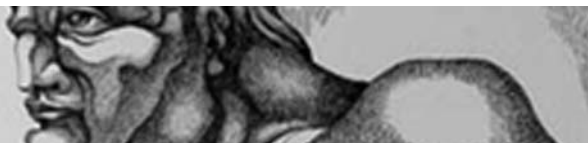
No todo es tan negro en Chile. Tenemos una ley estupenda, pero fue hecha para otra época. Hoy en día no nos sirve para nada. Si y no. No es tan así. Estamos en este momento regulando una realidad gigantesca que es la subcontratación del trabajo y el suministro de personal a las empresas. Costó muchísimo llegar a regularla y en este momento ya está por salir la ley.

¿Por qué costó tanto? Costó mucho, porque a través de esta figura, de la externalización y de la subcontratación, fue ocurriendo este fenómeno de que las empresas lleguen a tener hoy día en promedio 30 trabajadores y en muchos casos qué sucede, en una sola obra, faena o servicio, concurren una serie de unidades laborales que, según nuestra legislación, son empresas en el sentido de empleadores. Por lo tanto, todas esas empresas que pueden tener en un subcontrato 10 trabajadores, 15, 3, etcétera, concurren a un mismo quehacer productivo y de servicios. Por ejemplo en una gran cadena de tiendas, encontramos en un establecimiento 125 empresas, y no había más de 200 trabajadores. O sea que concurrían ahí distintos empleadores, y para todos estos efectos, todos esos trabajadores eran una empresa.

Este fenómeno claramente en Chile adquirió una forma abusiva. No tenía sólo que ver con sacar hacia fuera las obligaciones laborales. También había una relación tributaria en ella, en la cual no voy a entrar.

Pues bien, se está regulando la ley de subcontratación, se define qué es un subcontrato, qué es el trabajo en régimen de subcontratación, y todas estas otras formas de figuras raras, como estos 120 empleadores que circulaban por ahí no es subcontratación, por lo tanto es ilegal y deben ser contratados por la empresa principal. Y una serie de otras cosas que no tocan a nuestra materia. Pero se ha decidido meter ahí, y de una forma bastante interesante, el tema de la seguridad e higiene, de manera que hemos cambiado, estamos tratando de cambiar el concepto de empresa en esta materia por el concepto de faena. No importa quién sea el empleador de los trabajadores, en esta casa, si yo soy el dueño de casa, respondo por las condiciones de trabajo, seguridad e higiene, al menos las materiales, no la remuneración, no las imposiciones, son responsabilidades conjuntas del dueño de la casa con sus invitados.

Hubo mucha discusión sobre cómo el dueño de la casa va a tener que preocuparse de cómo llegan vestidos cada uno de los invitados. Usamos la siguiente figura, el dueño de casa pone la mesa, sabe por dónde va el sis-



tema eléctrico, sabe cómo están las condiciones de ventilación, es el único que puede saber ese conjunto de cosas. El invitado, obviamente, tiene que tomar una serie de precauciones. Pero no se puede sentar a una mesa en donde él no sabe que puede haber sistemas de electricidad en mal estado. El dueño de casa sabe si la silla está buena o mala. El invitado tiene la obligación de no sentarse en la orilla. Estoy haciendo un poco esta comparación porque eso es lo que estamos tratando de normar, porque vemos que la mayor parte de los accidentes graves y mortales se producen en la pequeña empresa, efectivamente. Pero muchas veces no en las mipyme, sino que en nuestro país estas pequeñas empresas están encadenadas a grandes empresas. Están dentro de los establecimientos de grandes empresas. Entonces, al observar los accidentes, yo hice un seguimiento de los accidentes mortales en la minería, que tiene una tasa muy baja. En la mayoría de ellos la causa final no es la que aparece, pero si te pones a ver qué pasó realmente, es que fue una descoordinación entre la empresa mandante y las empresas contratistas, que llegaron a hacer un determinado trabajo, y trabajadores que estaban, eso se repetía, en los primeros días de trabajo, o recién entrando, cometían errores que claramente se debieron a una falta de coordinación, como por ejemplo agarrar un cable eléctrico que la empresa mandante dejó desprotegido, o sistemas de tránsito de la minería que estaban normados de una manera, llegando un contratista y transitando en sentido contrario.

Estamos apuntando a la necesidad de una fuerte coordinación que la estamos reglamentando. Y en materia de participación de los trabajadores se está planteando la idea de por cada obra, empresa o faena, un sólo comité paritario.

Cada empresa contratista debe tener las propias, pero instalados en esta obra, fábrica u oficina, aquí hay un reglamento para el conjunto de quienes trabajen allí y las empresas participantes eligen sus representantes a un comité central general que instruye las normas con que se trabaja.

El énfasis en nuestro país está puesto en la prevención en la empresa como unidad central. Hay muy poco de la prevención como tarea del Estado, lo hubo en el dictado de la ley, se daba por supuesto, el Estado se achica y no ha recuperado ese rol protagónico en la definición de una política nacional de salud de los trabajadores.

Sin embargo hay algunas cosas interesantes en la ley.

En el directorio de las mutualidades o aseguradoras están representados los trabajadores. Cuando se dicta la ley parece una figura muy interesante, pero la verdad es que no lo ha sido tanto en la práctica. Se suponía que la asamblea de comités paritarios de todas las empresas afiliadas a esa aseguradora iba a elegir a sus representantes en las mutualidades laborales en las empresas.

El hecho no ha sido tan así. Estas asambleas de comités paritarios, que suena tan bonito, no se han realizado, han convocado muy pocos trabajadores y, finalmente, terminan siendo… Algo sucede allí, pero nuestros representantes laborales en las mutualidades terminan asumiendo los lineamientos generales de las aseguradores y no hay un control ni una devolución de su quehacer a las bases a las cuales en principio se deben. Otra recomendación que yo me atrevería a hacer es que el trabajo de los comités paritarios, para que sea efectivo, para que este sea un órgano vivo de la prevención y no una tarea burocrática más que elegir los miembros de los comités paritarios, tiene que trabajar en torno de programas de prevención que se van adecuando día a día a las nuevas tecnologías, y este programa de prevención de los comités debe ser definido e incorporado como un mandato al nivel más alto de gestión de las empresas.

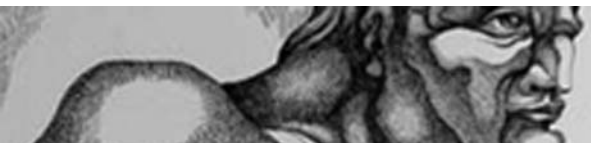
Todas las normas internacionales apuntan para allá, pero yo creo que aquí hay un instrumento de participación que puede ser capaz de hacer participar en ese programa desde abajo, desde los problemas de los puestos de trabajo.

Esa sería grosso modo la situación en Chile, y estas serían mis modestas recomendaciones, en general, para que se pueda sacar ciertas lecciones y experiencias de la situación chilena.

Muchas gracias.

RONDA DE PRGUNTAS

- ¿Qué solución prevé la legislación para el supuesto de empate técnico en las deliberaciones y votación del comité paritario? ¿Es factible la suspensión de tareas hasta tanto se resuelva el conflicto?



En el caso de empate técnico dirime la mutua. Y no está prevista la suspensión de actividades mientras eso ocurra.

- ¿El visado del reglamento interno excluye la verificación posterior por parte del Estado o una inspección? ¿Qué establece si las condiciones y el medio ambiente de trabajo se adecuan a las descriptas en ese reglamento interno? ¿Qué papel desempeña el Estado relacionado con el cumplimiento de la ley en materia de prevención de riesgos del trabajo?

El visado del comité paritario es posterior al visado que hace le dirección del trabajo. Debo ser muy honesta al respecto. Yo considero que el visado que hace el Estado es también muy burocrático. Creo que nosotros tenemos que cambiar eso. No hay una mirada de los riesgos. En definitiva, se revisa más bien que cumpla con las condiciones de representatividad, que los miembros hayan sido bien elegidos, democráticamente, se baraja más la forma que el fondo en la prevención.

- Usted habló del derecho a saber y al derecho de informar ¿Dónde deberían informar, dónde se efectúa el registro nacional oficial?

No hay un registro nacional oficial. Queda un tanto inespecificado en nuestra normativa, pero la empresa tiene la obligación de informar especialmente a todos los trabajadores nuevos que ingresan. Debería ponerse en lugares visibles de la empresa los riesgos laborales y actualizarse, sería otro medio. Pero queda un poco vago, puede ser entregado en forma oral a través de charlas. Debe ser afichado, pero no dice muy bien qué, y debe ser tratado por los comités paritarios de seguridad e higiene.

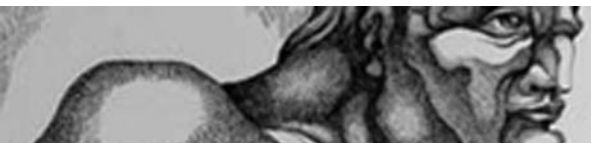
- ¿Cuál sería la cantidad mínima de trabajadores de una empresa para que sea necesario tener participación de los trabajadores en la prevención?

A mi modo de ver no hay un mínimo. Creo que toda empresa debe tener un delegado de salud laboral al menos.

- ¿Cómo controla el comité paritario la inseguridad laboral proveniente de pactos corporativos en el caso de denunciantes de corrupción interna, incluso avaladas en ocasiones por fiscalías administrativas sin que haya participación ciudadana en este proceso?

(Si tiene alguna injerencia el comité paritario en cuanto hay denuncias de inseguridad laboral por corrupción, si tiene que ser muy abierto en cuanto a todas las cuestiones que hagan a la inseguridad)

Hemos tenido casos. Hay comités paritarios de comités paritarios. Efectivamente hay comités paritarios que han descubierto problemas fundamentales y han llegado hasta el fondo, por las amplias atribuciones que tienen. Cuando las ejercen pueden llegar a las causas finales de los accidentes y de las enfermedades profesionales y hacer toda la investigación del caso y su denuncia. Hemos tenido casos bien importantes, como un caso de radioactividad oculto que estuvo en una empresa forestal recientemente ocurrido en un subcontrato, en el que el comité de la empresa matriz denunció cómo eso se había tapado y ocultado. No tuvimos, no sé si por desinformación de entonces o qué, una participación activa en los comités paritarios (esto fue en tiempo del gobierno militar) con una amplia intoxicación de cuyos efectos estamos viendo los resultados hoy día, en una empresa muy importante que ya cerró. Allí pudo haber habido desinformación, temor, el caso es que no hubo una actividad de denuncia del problema. No está previsto. Yo diría que ocurre en la medida en que el comité paritario… y no es una entidad ficticia.



COMITÉS MIXTOS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN LOS PAÍSES ANDINOS

Juan Carlos Hiba
Director de la carrera de especialización en higiene y seguridad del trabajo
Universidad Nacional de Rosario

Introducción

Uno de los instrumentos más eficaces para lograr la introducción de mejoras en las condiciones y el medio ambiente de trabajo en un centro de trabajo son los comités paritarios de salud y seguridad constituidos por los representantes de la dirección de un centro de trabajo y de los trabajadores. Ello es posible porque están conformados en forma paritaria por representantes de la dirección de un centro de trabajo o de una empresa y por representantes de los trabajadores. Ambos, en sesiones ordinarias y extraordinarias, intervienen en el proceso de detección, eliminación y control de los riesgos del trabajo.

Muchos países, empresas y sindicatos han valorado que los comités paritarios se pueden utilizar como un instrumento eficaz y eficiente para mejorar las cuestiones de salud y seguridad. Este modelo de colaboración entre los trabajadores y la dirección de un centro de trabajo es el que más posibilidades ofrece de mejorar las condiciones laborales porque, en su marco, la dirección y los trabajadores participan en la detección, la supresión y el control de los riesgos.

Los comités mixtos de SST en los países andinos

Este trabajo tiene como propósito presentar una síntesis de los procesos de creación de tales comités en los países andinos, ofreciendo una reseña de las principales leyes que los sancionaron y las características principales que tienen para su funcionamiento. El trabajo presenta también una norma andina que incluye en su articulado una referencia a la necesidad de contar con los comités mixtos. Concluye con una descripción resumida de las principales características de los comités en los países andinos que surgen del análisis de la normativa.

En la Subregión andina los comités mixtos de seguridad y salud en el trabajo ha adoptado diferentes nombres. En Venezuela, por ejemplo, se les llama Comité de Seguridad y Salud Laboral; en el caso de Ecuador se denominan Comités de Seguridad e Higiene; en Colombia reciben el nombre de Comités Paritarios de Salud Ocupacional y se los conoce como COPASOS. En Perú se los conoce como Comités de Seguridad y Salud en el Trabajo y en Bolivia se denominan Comités Mixtos de Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienestar.

Bolivia[1]

La Ley General del Trabajo, en su Título V, Capítulo I titulado "De la Seguridad e Higiene en el Trabajo", contempla las disposiciones generales que deben regular las condiciones de trabajo, con el objeto de proteger la vida, la salud y la moralidad de los trabajadores .

Bolivia cuenta con una legislación específica sobre salud y seguridad en el trabajo. En 1979 se aprobó la Ley General de Higiene, Seguridad y Bienestar en el Trabajo, número 16998. Los artículos siguientes de dicha ley establecen la necesidad de contar con comités mixtos de higiene, seguridad ocupacional y bienestar, de la siguiente manera:

Artículo 30 (Comités mixtos). Toda empresa constituirá uno o más Comités Mixtos de Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienestar, con el don de vigilar el cumplimiento de las medidas de prevención de riesgos profesionales.

Artículo 31 (Composición de los Comités). Los Comités Mixtos estarán conformados paritariamente por representantes de empleadores y de los trabajadores; el número de representantes estará en función a la magnitud de la empresa, de los riesgos potenciales y al número de trabajadores.

Artículo 32 (Presidencia del Comité). Presidirá al Comité Mixto el Gerente de la empresa o su representante.

Artículo 33. (Elecciones de Representantes). La elección de los representantes laborales ante dichos Comités Mixtos se efectuará por votación directa de los trabajadores. Durarán en sus funciones por el lapso de un año, pudiendo ser reelegidos.

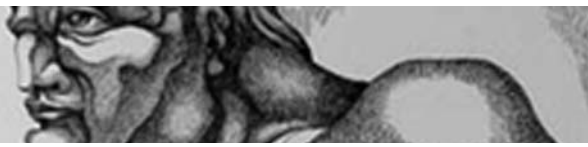
Artículo 34. (Reuniones de los Comités). Los Comités Mixtos se reunirán mensualmente o cuando lo estimen necesario, a petición de su presidente o de los representantes laborales.

Artículo 35 (Facilidades de los Comités). La empresa facilitará la labor de los Comités Mixtos que actúen en cumplimiento de sus funciones específicas, no pudiendo ejercer sobre ellos presiones, intimidaciones y represalias, ni despidos de sus miembros.

Artículo 36 (Funciones de los Comités). Serán funciones de los Comités Mixtos las siguientes:

Informarse permanentemente sobre las condiciones de los ambientes de trabajo, el funcionamiento y conservación de la maquinaria, equipo e implementos de protección personal y otros referentes a la Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienestar en el Trabajo.

Conocer y analizar las causas de los accidentes, controlar la



presentación de denuncias y llevar una relación detallada de sus propias actividades.

Proponer soluciones para el mejoramiento de las condiciones, ambientes de trabajo, y para la prevención de riesgos profesionales.

Fomentar actividades de difusión y educación para mantener el interés de los trabajadores en acciones de higiene y seguridad.

Colaborar en el cumplimiento de la presente Ley y de las recomendaciones técnicas de los organismos competentes.

Artículo 37 (Remoción de Representantes). El incumplimiento de las normas precedentes dará lugar a la remoción total o parcial de los representantes del Comité Mixto.

Puede apreciarse que la ley no determina la cantidad de miembros que deberían integrar los comités mixtos, sino que simplemente establece que la cantidad total de representantes será proporcional al tamaño de la empresa.

Colombia [2]

Para la legislación de este país los Comités Paritarios de Salud Ocupacional (COPASO) son entes que al interior de las empresas prestan funciones de cooperación para el desarrollo de los Programas de Salud Ocupacional.

La creación de COPASOS es de carácter obligatorio para todas las empresas en el territorio nacional y se debe regir por lo establecido por la resolución 2013 del 06 de Junio de 1986 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el cual se reglamentó la organización y funcionamiento de los Comités de Medicina, Higiene y Seguridad Industrial.

Forma de integración del comité

En lo que se refiere al número de integrantes, según el artículo 2 de la Resolución 2013 /86, toda empresa con 10 o más trabajadores, está obligada a constituir un comité. Cada comité deberá estar conformado por un número igual de representantes del empleador como de los trabajadores, con sus respectivos suplentes, de la siguiente manera:

- De 10 a 49 trabajadores, un representante por cada una de las partes.
- De 50 a 499 trabajadores, dos representantes por cada una de las partes.
- De 500 a 999 trabajadores, tres representantes por cada una de las partes.
- De 1.000 o más trabajadores, cuatro representantes por cada una de las partes.

Las empresas con un número menor a 10 trabajadores deberán nombrar un vigía ocupacional, quien asumirá las funciones otorgadas al comité paritario de salud ocupacional.

Cuadro 1. Colombia - Integración de los Comités Paritarios de Salud Ocupacional.

Colombia - Número de miembros del comité paritario de salud ocupacional			
Cantidad de trabajadores en la empresa	Representantes de la empresa	Delegados de los trabajadores	Observaciones
Menos de 10	1	-	Vigía ocupacional, con funciones del COPASO
De 10 a 49	1	1	
De 50 a 499	2	2	
De 500 a 999	3	3	
De 1000 en adelante	4	4	

Nombramiento de los miembros del comité

El artículo 5 de la citada Resolución establece que el empleador nombrará directamente sus representantes al comité y los trabajadores elegirán a los suyos mediante votación libre.

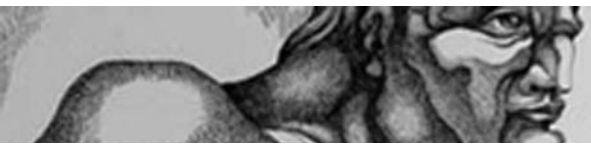
El artículo 9 establece que el empleador nombrará al presidente de los representantes que él designa y que el comité en pleno elegirá al secretario de entre la totalidad de sus miembros.

Registro y funciones del comité

El artículo 11 de la Resolución 2013/86 y el artículo 26 del Decreto 614/84 establecen que los comités deberán ser registrados ante en Ministerio de Protección Social, a fin de legalizar su constitución, se establece un periodo no mayor a 8 días posterior a la elección de los miembros del comité para su registro.

Las funciones del comité son las siguientes:

- Proponer actividades que procuren la salud de los trabajadores y un ambiente adecuado en los sitios de trabajo.
- Proponer y participar en las actividades de capacitación en materia de Salud Ocupacional.Colaborar con los funcionarios de los entes gubernamentales en las actividades que ellos adelanten.
- Vigilar el cumplimiento de las normas, en materia: de Medicina, Higiene y Seguridad Industria, que debe realizar la empresa de acuerdo con el reglamento de Higiene y Seguri-



dad Industrial y las normas vigentes; promover su divulgación y observancia.

- Colaborar con el análisis de las causas de los accidentes de trabajo y enfermedades de profesionales y proponer al empleador las medidas correctivas para su ocurrencia, así como evaluar los programas que se hayan realizado.
- Visitar periódicamente las instalaciones de trabajo e informar al empleador sobre la existencia de factores de riesgo y, sugerir medias correctivas y de control.
- Estudiar las sugerencias de los trabajadores en materia de Salud Ocupacional.
- Servir como organismo de coordinación entre el empleador y los trabajadores en la solución de problemas relativos a Salud Ocupacional.
- Revisar las estadísticas de accidentalidad y enfermedades profesionales.
- Mantener un archivo de las actas de cada reunión y demás actividades que desarrolle el comité.
- Recibir copias por derecho propio de las conclusiones sobre inspecciones e investigaciones que realicen las autoridades de Salud Ocupacional en los sitios de trabajo.

A partir de la promulgación del Decreto Ley 1295/94 el comité paritario de Medicina, Higiene y Seguridad Industrial de las empresas se denominará Comité Paritario de Salud Ocupacional y seguirá rigiéndose por la Resolución 2013 de 1986 y demás normas que le modifiquen o adicionen, con las siguientes reformas:

a. Se aumenta a dos años el periodo de los miembros del comité; y

b. El empleador se obligará a proporcionar, cuando menos cuatro horas semanales dentro de la jornada de trabajo de cada uno de los miembros para el funcionamiento del comité.

Por su parte, la Circular 003 de 1999 Numeral 4 establece que para que un centro de trabajo pueda ser clasificado o reclasificado es requisito que el comité paritario de Salud Ocupacional, o en su caso el vigía ocupacional, esté registrado y operando.

Ecuador[3]

En Ecuador la existencia de comités mixtos ha sido sancionada en el Reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores y Mejoramiento del Medio Ambiente de Trabajo, publicado en el Registro Oficial 565, del 17 de noviembre de 1986. Las disposiciones relativas a la creación y funcionamiento de los comités mixtos están establecidas en el artículo 14 de dicho Reglamento. A continuación se reproducen sus numerales.

Artículo 14

1. En todo centro de trabajo en que laboren más de quince trabajadores deberá organizarse un Comité de Seguridad e Higiene del Trabajo integrado en forma paritaria por tres representantes de los trabajadores y tres representantes de los empleadores, quienes de entre sus miembros designarán un Presidente y Secretario que durará un año en sus funciones pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Si el Presidente representa al empleador, el Secretario representará a los trabajadores y viceversa. Cada representante tendrá un suplente elegido de la misma formaque el titular y que será principalizado en caso de falta o impedimento de éste. Concluido el periodo para el que fueron elegidos deberá designarse al Presidente y Secretario.

2. Las empresas que dispongan de más de un centro de trabajo, conformarán subcomités de Seguridad e Higiene a más del comité, en cada uno de los centros que supere la cifra de diez trabajadores, sin perjuicio de nominar un comité central o coordinador.

3. Para ser miembro del Comité se requiere trabajar en la empresa, ser mayor de edad, saber leer y escribir, y tener conocimientos básicos de higiene y seguridad industrial.

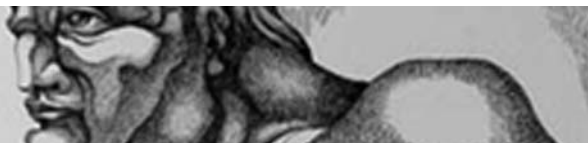
4. Los representantes de los trabajadores serán elegidos por el Comié de Empresa, donde lo hubiere; o por las organizaciones laborales legalmente reconocidas, existentes en la empresa,en proporción al número de afiliados. Cuando no exista organización laboral en la empresa, la elección se realizará por mayoría simple de los trabajadores, con presencia del Inspector de Trabajo.

5. Los titulares del Servicio Médico de Empresa y del Departamento de Seguridad serán titulares y serán componentes de Comité, actuando con voz y sin voto.

6. Todos los acuerdos del Comité se adoptarán por mayoría simple y en caso de igualdad de las votaciones, se repetirá la misma hasta por dos veces más, en un plazo no mayor de ocho días. De subsistir el empate se recurrirá a la dirimencia de los jefes de Riesgos del Trabajo de las jurisdicciones respectivas del IESS.

7. Las actas de constitución del Comité serán comunicadas por escrito al Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos y al IESS, así como al empleador y a los representantes de los trabajadores. Igualmente se remitirá durante el mes de enero un informe anual sobre los principales asuntos tratados en las sesiones del año anterior.

8. El Comité sesionará ordinariamente cada mes y extraordinariamente cuando ocurriere algún accidente grave o a criterio del Presidente o a petición de la mayoría de sus miembros. Las sesiones deberán efectuarse en horas laborables. Cuando existan Subcomités en los distintos centros de trabajo, éstos sesionarán mensualmente y el Comité Central o



Coordinador bimensualmente.

El Reglamento avanza más allá de la creación de comités mixtos, estableciendo la creación de una Unidad de Seguridad e Higiene cuando las empresas tengan más de cien trabajadores, de la siguiente manera.

Artículo 15. De la Unidad de Seguridad e Higiene del Trabajo.

1. En las empresas permanentes que cuenten con cien o más trabajadores estables, se deberá contar con una Unidad de Seguridad e Higiene, dirigida por un técnico en la materia que reportará a la más alta autoridad de la empresa o entidad.

En las empresas o centros de trabajo calificados de alto riesgo por el Comité Interinstitucional, que tenga un número inferior a cien trabajadores pero mayor de cincuenta, se deberá contar con un técnico en seguridad e higiene del trabajo. De acuerdo al grado de peligrosidad de la empresa, el Comité podrá exigir la conformación de una Unidad de Seguridad e Higiene.

Cuadro 2. Ecuador – Número de miembros del comité mixto de SST

Perú - Número de miembros del comité mixto de SST			
Cantidad de trabajadores en la empresa	Representantes de la empresa	Delegados de los trabajadores	Observaciones
Menos de 25	-	-	Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajc nominado de entre los trabajadores del área productiva
25 o más	Igual cantidad	Igual cantidad	Comité paritario

Perú[4]

En Perú la existencia de comités de seguridad e higiene industrial fue sancionada en el año 1972, mediante la Resolución Ministerial Nº 1472-72-IC-DGI. Sus dos primeros artículos establecen lo siguiente:

Artículo 1º.- Toda Empresa Industrial de la República inscrita en el Registro Nacional de Industrias, que cuente con cincuenta (50) o más trabajadores, constituirá obligatoriamente un Comité de Seguridad e Higiene Industrial en cumplimiento del Art. 147º del Reglamento de la Ley General de Industrias D.L. No. 18350 y el Art. 46º del Reglamento de Seguridad Industrial vigente.

Artículo 2º.- Toda Empresa Industrial de la República inscrita en el Registro Nacional de Industrias que tenga menos de cincuenta (50) trabajadores, contará obligatoriamente con un supervisor de Seguridad e Higiene Industrial en cumplimiento del Art. 147º del Reglamento de la Ley General de Industrias D.L. Nº 18350 y el Art. 50º del Reglamento de Seguridad Industrial vigente, quién tendrá las mismas obligaciones y responsabilidades del Comité de Seguridad e Higiene Industrial referido en el Art. precedente.

La estructura y organización de los comités se describen en los siguientes artículos:

Artículo 8º.- El Comité de Seguridad e Higiene Industrial deberá estar conformado por igual número de representantes de los Organismos de la Dirección de la Empresa y de los trabajadores operativos de planta.

Artículo 9º.- El número total de personas que componen el Comité de Seguridad e Higiene Industrial puede variar de 4 a 12 trabajadores, según la magnitud de la empresa y de los riesgos inherentes a su actividad.

El carácter consultivo de los comités está establecido en el artículo 29.

Artículo 29º.- El Comité tendrá un carácter básicamente consultivo en las actividades orientadas a la eliminación de riesgos, prevención de accidentes y protección de la salud de los trabajadores. El ejecutor de los acuerdos será el Supervisor de Seguridad e Higiene Industrial en coordinación con los miembros correspondientes.

Las funciones del Comité están establecidas en el artículo 33 de la siguiente manera:

Artículo 33º.- El Comité o Supervisor de Seguridad e Higiene Industrial tendrá las siguientes obligaciones específicas:

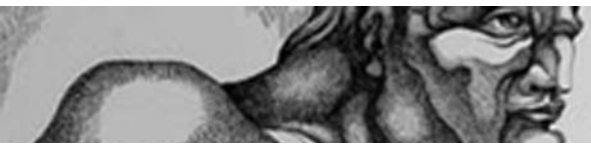
a. Velar por el cumplimiento del Reglamento Interno de Seguridad e Higiene Industrial de la Empresa aprobado por el Ministerio de Industria y Comercio y de los dispositivos legales vigentes.

b. Considerar las circunstancias e investigar las causas de todos los accidentes que ocurren en el establecimiento industrial.

c. Hacer las recomendaciones pertinentes para evitar la repetición de los mismos.

d. Hacer inspecciones periódicas en la planta industrial, instalaciones, maquinaria y equipos en función de la seguridad e higiene.

e. Hacer recomendaciones para el mejoramiento de las condiciones relacionadas con la Seguridad e Higiene Industrial y verificar que se lleven a efecto las medidas acordadas y evaluar su eficiencia.



f. Lograr la participación de todos los trabajadores en el fomento de la seguridad mediante concursos, simulacros, entrenamientos, etc.

g. Estudiar las estadísticas de los accidentes ocurridos en la planta industrial cuyo registro y evaluación serán constantemente actualizados por el Supervisor de Seguridad e Higiene.

h. Cuidar que todos los nuevos trabajadores reciban una adecuada formación sobre Seguridad e Higiene Industrial.

i. Cuidar que todos los trabajadores conozcan los Reglamentos Oficiales o Internos de Seguridad e Higiene Industrial de la Empresa.

j. Colaborar con los servicios médicos y de primeros auxilios.

k. Aplicar las sanciones correspondientes de acuerdo a la gravedad de la falta y según lo especifica el presente Reglamento y demás dispositivos legales vigentes.

l. Llevar el Libro de Actas en control minucioso de toda sanción aplicada, motivo, nombre del sancionado, consecuencia de la falta, sanción, etc.

m. Reportar a la Gerencia de la Empresa y al Ministerio de Industria y Comercio por intermedio de ésta la siguiente información:

1. Reporte de cada accidente dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de ocurrido.

2. Investigación de cada accidente y medidas correctivas adoptadas dentro de los ocho (8) días de ocurrido.

3. Sanciones aplicadas dentro de los ocho (8) días de dispuestas, consignando motivo, nombre del sancionado, consecuencia de la falta, sanción, etc.

4. Cuadros semestrales de estadísticas de accidentes.

5. Actividades semestrales del Comité de Seguridad de la Empresa.

La conformación del comité está establecida en el artículo 35:

Artículo 35º.- El comité de Seguridad e Higiene Industrial estará conformado por:

a) El Presidente, quien será elegido por el mismo Comité de entre los representantes de la Dirección de la Empresa y actuará de nexo entre el Comité y la Gerencia de la Empresa.

b) El Secretario, quien será el Supervisor de Seguridad e Higiene Industrial de la Empresa y será elegido por el mismo Comité entre los representantes de la Dirección. El Secretario podrá ser miembro permanente del Comité.

c) Los miembros, quienes serán los demás integrantes del Comité designados de acuerdo a los Arts. 18º y 19º.

El apoyo de la Dirección de la empresa está establecido por el artículo 40.

Artículo 40º.- El Comité o los Supervisores de Seguridad e Higiene Industrial estarán apoyados en forma permanente por la Dirección de la Empresa Industrial, para cumplir con sus funciones.

El horario, sede y frecuencia de las reuniones quedan establecidas por los artículos 51, 52 y 53.

Artículo 51º.- Las reuniones del Comité se realizarán durante las horas de trabajo, para lo cual la Empresa dará las facilidades necesarias.

Artículo 52º.- El lugar de reuniones estará ubicado en el establecimiento industrial y presentará condiciones adecuadas.

Artículo 53º .- El Comité se reunirá de ordinario una vez por mes, en día previamente fijado.

La especificidad de los temas de las reuniones queda establecida por el artículo 58.

Artículo 58º.- Durante las reuniones no se tratarán temas ajenos a la seguridad e higiene en el trabajo.

Avances recientes en relación con los comités mixtos en Perú

En el año 2001 se adoptaron sendos reglamentos de seguridad y salud en el trabajo en dos ramas productivas, el sector eléctrico y la minería.

Reglamento de Seguridad e Higiene Industrial en el Subsector Electricidad

Por Resolución Ministerial Nº 263-2001-EM-VME se adopta el Reglamento de Seguridad e Higiene Industrial del Subsector Electricidad. El articulado relativo a la creación de comités mixtos son los siguientes:

Artículo 4. – Constitución del Sistema de Seguridad e Higiene Ocupacional

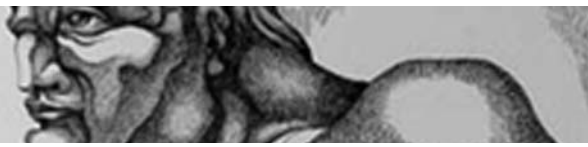
El Sistema de Seguridad e Higiene Ocupacional en la empresa estará constituido por

a) Un comité de seguridad e higiene ocupacional y los subcomités de ser el caso según lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del Reglamento.

b) Un personal encargado de la seguridad de higiene ocupacional, de conformidad al artículo 7 del Reglamento.

Artículo 5. – Comité de Seguridad e Higiene Ocupacional

La empresa constituirá un comité de seguridad e higiene ocupacional, integrado como mínimo por tres miembro; uno de ellos será un representante de los trabajadores, con la finalidad de proponer, coordinar y supervisar las iniciativas y acciones de seguridad que desarrollen sus diferentes dependencias. El comité contará, además, con la asesoría de un médico especializado en seguridad e higiene ocupacional, quien emitirá la opinión que se le solicite.



La relación de los miembros del comité se indicará en el Programa Anual de Seguridad e Higiene Ocupacional de la empresa.

El citado comité tendrá competencia para:

a. Proponer y recomendar las políticas de seguridad e higiene ocupacional.

b. Evaluar y proponer el Programa Anual de Seguridad e Higiene Ocupacional de la empresa, incluyendo el cronograma para su implementación.

c. Proponer el Reglamento Interno de Seguridad de la empresa y su actualización permanente.

d. Velar por la correcta aplicación del Reglamento y del Reglamento Interno de Seguridad, contribuyendo a su difusión y enseñanaza.

e. Mantener coordinación permanente con los subcomités de seguridad, si los hubiera.

f. Aprobar sanciones administrativas por el incumplimiento del Reglamento Interno de Seguridad de la empresa y proponer reconocimientos al desempeño del personal que destaque por sus acciones o aportes a favor de la prevención.

g. Analizar las causas de los accidentes ocurridos, y emitir y difundir recomendaciones correctivas dentro de la empesa.

h. Verificar que se realice en forma inmediata la investigación de los accidentes graves o fatales de trabajo ocurridos en su ámbito.

i. Velar que se hagan reconocimientos médicos profesionales a todos los trabajadores de la empresa al menos una vez al año y en los casos en que se requieran.

j. Comprobar la vigencia y actualización del Plan de Contingencias para la atención de situaciones de emergencia.

k. Analizar los reportes y registros de accidentes e incidentes de trabajo y canalizarlos ante los niveles correspondientes para aplicar las medidas correctivas o de cntrol necesarias.

l. Promover y vigilar que se establezcan prácticas de primeros auxilios y de atención de emergencia para el personal trabajador.

m. Participar en las inspecciones de las áreas de trabajo a fin de verificar las condiciones de seguridad e higiene ocupacional, e informar a la dirección de la empresa de los defectos y peligros detectados, proponiendo la adopción de medidas preventivas ncesarias y oportunas para reducir riesgos de accidentes y enfermedades profesionales.

n. Difundir los conceptos de seguridad e higiene ocupacional mediante conferencias, cursillos, prácticas y simulacros, sistemas de señalización, concursos sobre el tema y el establecimiento de un sistema de sugerencias de los trabajadores.

Reglamento de Seguridad e Higiene Minera

En ese mismo año de 2001, mediante el Decreto Supremo Nº 046-2001-EM, en el sector de la minería también se adoptó el Reglamento de Seguridad e Higiene Minera. Los artículos 52 y 53 establecen las características de dichos comités.

Artículo 52. Todo titular de la actividad minera, de acuerdo al Artículo 213 de la Ley, deberá constituir un Comité de Seguridad e Higiene Minera por cada centro de trabajo, que estará integrado por:

a. El Gerente General o Gerente de Operaciones del titular de la actividad minera, quien lo presidirá.

b. Los Superintendentes o Jefes de Departamentos de las áreas de trabajo.

c. El Jefe del Programa de Seguridad e Higiene Minera, o su equivalente, quien actuará de Secretario Ejecutivo.

d. El Médico de Salud Ocupacional.

e. Dos representantes de los trabajadores, con experiencia en seguridad o capacitación recibida en ella, elegidos por el plazo de un año; dichos miembros serán entrenados en el Sistema de Gestión de Seguridad e Higiene Minera.

Artículo 53. Son funciones del Comité de Seguridad e Higiene Minera:

a. Hacer cumplir el presente Reglamento armonizando las actividades de sus miembros, fomentando el trabajo en equipo.

b. Aprobar el Programa Anual de Seguridad e Higiene Minera.

c. Llevar el libro de actas de todas sus reuniones.

d. Realizar inspecciones mensuales de todas ls instalaciones, anotando las recomendaciones con plazos de su ejecución en el Libro de Seguridad e Higiene Minera.

e. Aprobar el reglamento interno de Seguridad e Higiene Minera.

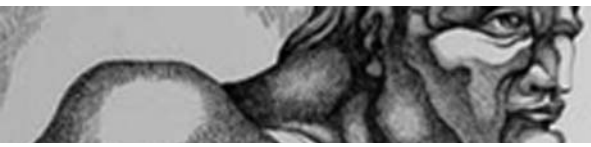
f. Reunirse ordinariamente una vez al mes para analizar y evalaur el avance de los objetivos y metas establecidos en el Programa Anual de Seguridad e Higiene Minera y extraordinariamente para analizar los accidentes fatales o cuando las circunstancias lo exijan.

g. Analizar las causas y las estadísticas de los incidentes y accidentes, emitiendo las recomendaciones pertinentes.

Ampliación de la creación de comités mixtos a todos los sectores productivos

En el año 2005 el Gobierno sancionó el Decreto Supremo 009, que fue refrendado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En el Título III referido al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo se establece la creación de comités mixtos de seguridad y salud en el trabajo de la siguiente manera.

Artículo 18. Para crear un foro participativo que permita discutir y tomar acciones con referencia a asuntos relacionados a la seguridad y salud, las empresas con 25 o más trabajado-



res deberán constituir un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, el cual estará constituido en forma paritaria, es decir, con igual número de representantes de la parte empleadora y de la parte trabajadora.

Artículo 19. Las empresas con menos de 25 trabajadores deberán capacitar y nombrar, entre sus trabajadores de las áreas productivas, un Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Artículo 20.- Son funciones del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo:

a. Hacer cumplir el presente Reglamento, las normativas sectoriales y el Reglamento Interno de Seguridad y Salud de cada empresa.

b. Aprobar el Programa Anual de Seguridad y Salud.

c. Realizar inspecciones periódicas a las instalaciones de la empresa.

d. Aprobar el Reglamento Interno de Seguridad y Salud.

e. Reunirse mensualmente en forma ordinaria para analizar y evaluar el avance de los objetivos establecidos en el programa anual, y en forma extraordinaria para analizar los accidentes graves o cuando las circunstancias lo exijan.

f. Analizar las causas y las estadísticas de los incidentes, accidentes y de las enfermedades ocupacionales emitiendo las recomendaciones respectivas.

Artículo 21. Para asegurar la participación de los trabajadores y su responsabilidad en la gestión de la seguridad y salud, éstos deberán elegir a sus representantes o delegados de seguridad, quienes integrarán el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Artículo 22. Son funciones de los representantes o delegados de seguridad y salud en el trabajo:

a. Reportar de forma inmediata cualquier incidente o accidente.

b. Participar en las inspecciones de seguridad y salud.

c. Proponer sugerencias y recomendaciones para corregir las condiciones de riesgo que podrían causar accidentes de trabajo y/o enfermedades ocupacionales.

d. Velar por el cumplimiento de las normas y disposiciones internas de seguridad y salud vigentes.

e. Participar en la investigación de accidentes y sugerir medidas correctivas.

f. Realizar inducciones de seguridad y salud al personal.

g. Participar en las auditorías internas de seguridad y salud.

h. Asistir a las actividades programadas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Los representantes deben ser capacitados en temas relacionados a las funciones que van a desempeñar antes de asumir el cargo y durante el ejercicio del mismo.

Artículo 23. Todas las personas que participen en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud y/o en el Comité de Seguridad y Salud, deberán contar con la autoridad que requiera para llevar a cabo adecuadamente sus funciones.

El cuadro 3 resume la situación de los comités mixtos según los sectores productivos.

Cuadro 3. Perú – Integración de los comités mixtos de seguridad y salud en el trabajo.

Perú - Número de miembros del comité mixto de SST			
Cantidad de trabajadores en la empresa	Representantes de la empresa	Delegados de los trabajadores	Observaciones
Menos de 25	-	-	Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo nominado de entre los trabajadores del área productiva
25 o más	Igual cantidad	Igual cantidad	Comité paritario

VENEZUELA [6]

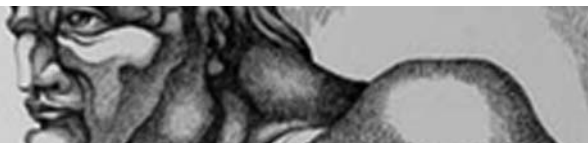
En el caso de Venezuela, la base legal para la creación y funcionamiento de los comités mixtos de seguridad y salud en el trabajo fue publicada en la Gaceta oficial Número 38236 del 26 de julio de 2005, en la que se presenta la reforma de la Ley Orgánica de Prevención, Condición y Medio Ambiente de Trabajo. En sus artículos 46, 47, 48 y 49, y en la Ley Orgánica del Trabajo, Capítulo 6, se establece que:

En todo centro de trabajo, establecimiento o unidad de explotación de las diferentes empresas o de instituciones públicas o privadas, debe constituirse un Comité de Seguridad y Salud Laboral, órgano paritario y colegiado de participación destinado a la consulta regular y periódica de las políticas, programas y actuaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

La norma venezolana establece que el objetivo de todo comité es:

Coordinar acuerdos y acciones entre los empleadores y trabajadores, para promover y mantener las condiciones adecuadas y el ambiente óptimo de trabajo que garantice la salud, seguridad y bienestar de los trabajadores.

En lo que se refiere a su conformación, señala que contará con un coordinador, un secretario y con una cantidad de vocales cuyo número variará según la cantidad de trabajado-



res que haya en el centro de trabajo. Ver Cuadro 4.

Cuadro 4. Venezuela. Número de miembros de un comité mixto de SST según el tamaño del centro de trabajo

Venezuela - Número de miembros del comité mixto de SST			
Cantidad de trabajadores en la empresa	Representantes de la empresa	Delegados de los trabajadores	Observaciones
Hasta 10	1	1	2
De 11 a 50	2	2	4
De 51 a 250	3	3	6
Más de 250	Un (1) delegado y un (1) representante del empleador adicionales por cada 500 trabajadores		

Las atribuciones del comité mixto son dos:

a. Participar en la elaboración, aprobación, puesta en práctica y evaluación del Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo.; y

b. Promover iniciativas sobre métodos y procedimientos para el control efectivo de las condiciones peligrosas de trabajo, proponiendo la mejora de los controles existentes o la corrección de las deficiencias detectadas.

El Comité debe tener sus reuniones periódicas para evaluar y diseñar planes de acciones dando respuestas efectivas a los procesos peligrosos que se desarrollan en la producción y que pueden poner en peligro la salud y la vida del trabajador y la trabajadora.

Dentro de las responsabilidades y tareas del Comité de Seguridad y Salud Laboral se señalan las siguientes:

a. Velar por la vida y la salud del trabajador y trabajadora.

b. Planificar tácticas para preservar la vida y la seguridad del trabajador y trabajadora.

c. Reunirse periódicamente para realizar planes y evaluaciones.

d. Conocer todos los procesos peligrosos existentes en el medio ambiente laboral.

e. Conocer a todos los trabajadores y trabajadoras de visto y trato, número o cantidad que laboran, lugares donde lo hacen, tiempo laborando.

f. Realizar inspecciones periódicas y sorpresivas a las instalaciones.

g. Realizar encuestas, estudios, tomar fotografía de los lugares más críticos.

h. Los integrantes de dicho Comité deben estar en constante preparación técnica en materia de seguridad e higiene laboral.

i. Debe desarrollarse una campaña educativa, comunicativa e informativa, a través de charlas, foros, periódicos, carteleras, afiches, información de las minutas y planes a realizar.

j. Debe tener una comunicación y relación con organismos claves que puedan aportar apoyo a los trabajadores y trabajadoras como: universidades, bomberos, ministerios, Inpsasel, y el Comité de Seguridad y Salud Laboral (CSSL) de otras empresas.

k. Promocionar la prevención y seguridad laboral a través de jornadas culturales, familiares, encuentros deportivos, etc.

l. Asistir a actividades tales como: cursos, foros, eventos con otros Comité u organismos que tengan relación con la salud y la seguridad laboral.

Comités mixtos en la legislación de la Comunidad Andina

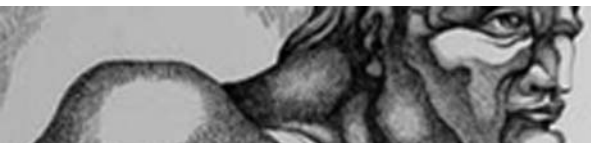
En la Decisión Nº 584 de la Comunidad Andina, que se conoce con el nombre de Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, se define al Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo de la siguiente manera:

"Es un órgano bipartito y paritario constituido por representantes del empleador y de los trabajadores, con las facultades y obligaciones previstas por la legislación y la práctica nacionales, destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos".

A partir del año 2006, en todos los países de la subregión andina se cuenta con una base legal para la constitución de estos Comités que alcanza a los cinco países andinos, sea a partir de la norma comunitaria andina o según lo previsto oportunamente en la propia legislación nacional interna. En lo que difieren son en las funciones, competencias y atribuciones que tienen los comités paritarios como sus representantes, especialmente los que corresponden a los trabajadores.

Es importante señalar que la legislación andina adoptada mediante el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo siempre constituye un piso mínimo en la amteria, por debajo del cual se puede generar un incumplimiento de la legislación nacional y, por tanto, sería posible la sanción según determine el Reglamento de dicho Instrumento Andino.

Al mismo tiempo, esta norma andina constituye un nivel por encima del cual siempre es posible la mejora a partir de la adopción, por ejemplo, de convenidos colectivos que incluyan cláusulas superadoras de las disposiciones del Instrumento Andino. Efectivamente, gracias a lo pactado en convenios colectivos en diversos centros de trabajo se han establecido comités de segu-



ridad y salud en el trabajo con mejores competencias y funciones que las establecidas en la legislación andina.

En la Comunidad Andina el funcionamiento de los comités ha sido regulado mediante la Resolución 957. En su artículo 10, la Resolución establece que

"Según lo dispuesto en el literal p) del artículo 1 de la Decisión 584, el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo es un órgano bipartito y paritario constituido por representantes del empleador y de los trabajadores, con las facultades y obligaciones previstas por la legislación y la práctica nacionales. Dicho Comité actuará como instancia de consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos y apoyo al desarrollo de los programas de seguridad y salud en el trabajo."

A su vez, el Artículo 11 determina que:

"El Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

a. Participar en la elaboración, aprobación, puesta en práctica y evaluación de las políticas, planes y programas de promoción de la seguridad y salud en el trabajo, de la prevención de accidentes y enfermedades profesionales;

b. Considerar las circunstancias y colaborar con la investigación de las causas de todos los accidentes, enfermedades profesionales e incidentes que ocurran en el lugar de trabajo;

c. Elaborar recomendaciones pertinentes para evitar la repetición de los accidentes y la ocurrencia de enfermedades profesionales;

d. Llevar a cabo inspecciones periódicas del lugar de trabajo y de sus instalaciones, maquinarias y equipos, a fin de reforzar la gestión preventiva;

e. Elaborar recomendaciones apropiadas para el mejoramiento de las condiciones y el medio ambiente de trabajo, velar porque se lleven a cabo las medidas adoptadas y examinar su eficiencia;

f. Vigilar el cumplimiento de la legislación, normas internas y las especificaciones técnicas del trabajo relacionadas con la seguridad y salud en el lugar de trabajo;

g. Procurar el compromiso, colaboración y participación activa de todos los trabajadores en el fomento de la prevención de riesgos en el lugar de trabajo;

h. Promover que todos los nuevos trabajadores reciban una formación sobre prevención de riesgos, instrucción y orientación adecuada;

i. Garantizar que todos los trabajadores estén informados y conozcan los reglamentos, instrucciones, especificaciones técnicas de trabajo, avisos y demás materiales escritos o gráficos relativos a la prevención de los riesgos en el lugar de trabajo;

j. Supervisar los servicios de salud en el trabajo y la asistencia y asesoramiento al empleador y al trabajador;

k. Conocer los documentos e informes relativos a las condiciones de trabajo que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como los procedentes de la actividad del servicio de prevención, en su caso;

l. Conocer y aprobar la Memoria y Programación Anual del Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Estas funciones deberán desarrollarse de conformidad con la Decisión 584 y la legislación y prácticas de cada País Miembro."

En cuanto a la forma de integración de los comités, el artículo 12 establece que:

"Los Países Miembros adoptarán disposiciones legislativas o administrativas, que determinen el marco para la participación de representantes, tanto del empleador como de los trabajadores, que formarán parte del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, en función del tamaño de las empresas. El Comité será creado sólo en aquellas empresas que alcancen el número mínimo de trabajadores establecido para este fin en las legislaciones nacionales."

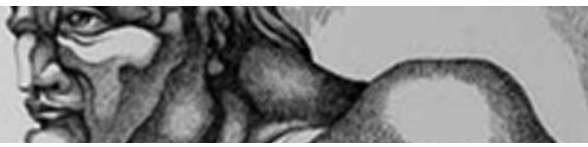
La Comunidad Sudamericana: un nuevo espacio de convergencia para la seguridad y salud en el trabajo[11]

En diciembre de 2004 en la ciudad peruana de Cusco fue lanzada por doce países la Comunidad Sudamericana de Naciones y se firmó el Acta de su constitución, conformando el primer paso hacia la creación de un área mayor de integración en la región. La viabilidad de esa nueva Comunidad dependerá de los avances que se desarrollen luego de analizar la comparabilidad de los niveles de desarrollo de los países que sean miembros, de un desarrollo de estrategias graduales y de una planificación adecuada, del nivel de institucionalización existente en dichos países y de la voluntad real de integración que manifiesten a lo largo del proceso. Sin duda, de continuar ese proceso llegará el momento en que habrá que poner sobre la mesa la cuestión de la necesidad de una convergencia en las cuestiones referidas a las condiciones de trabajo y a la seguridad y salud en el trabajo. En esa oportunidad habrá, entonces, que buscar la convergencia entre el Instrumento Andino y el Documento MERCOSUR ya existentes en esas materias.

Conclusiones

Impacto de las legislaciones nacionales de la subregión andina

Más allá del valor de la legislación existente y reseñada hasta aquí, una cuestión que resulta importante se refiere al impacto que ella ha tenido en cada uno de los países para que



efectivamente se hayan creado dichos comités mixtos en las empresas. No resulta fácil conocer la realidad en esta materia, entre otras razones, porque se desconoce si en los Ministerios de Trabajo de cada uno de los países se llevan registros con una relación de tales comités. Ospina (2006), a partir de consultas informales mantenidas con dirigentes sindicales y funcionarios gubernamentales de cada uno de los países andinos, estima la creación de comités mixtos en cada uno de los países andinos de la siguiente manera[12]:

Bolivia: en un 20 por ciento de las empresas grandes y medianas del sector formal

Colombia: en un 60 por ciento de las empresas grandes y medianas del sector formal

Ecuador: en un 40 por ciento de las empresas grandes y medianas del sector formal

Perú: en un 30 por ciento de las empresas grandes y medianas del sector formal.

Venezuela: se estima que actualmente existen unos 8000 comités de seguridad y salud laboral.

Origen de la legislación relativa a comités mixtos en los países andinos

En los países andinos, la aparición de la figura legal de los comités mixtos se remonta a principios de los años 70. Ese es el caso del Perú, que en 1972 adoptó la primera legislación nacional que los crea, y de Bolivia, que los instaura en 1979. Por su parte, Colombia y Ecuador los adoptan mediante legislación nacional en junio y noviembre de 1986. Ese mismo año Venezuela sanciona la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, que fue reformada en 2005 y que también incluye en su articulado la creación de comités mixtos.

Características principales de los comités mixtos en los países andinos

Un caso especial lo constituye el Perú, en donde las empresas de dos sectores productivos, la generación y distribución de electricidad y la minería, están obligadas a contar con comités mixtos de seguridad y salud en el trabajo.

En algunos casos, dependiendo del tamaño de las empresas y en particular para el caso de las más pequeñas, las legislaciones nacionales andinas obligan a designar una persona a cargo de la seguridad y la salud en el trabajo en cada establecimiento productivo, que recibe distintos nombres según los países: en el caso de Colombia se denomina “Vigía ocupacional”, mientras en Perú recibe el nombre de “Supervisor en seguridad y salud en el trabajo”.

La cantidad mínima de trabajadores que, según los países, deben tener las empresas para contar con un comité mixto de seguridad y salud en el trabajo se presenta en el cuadro 5.

Cuadro 5. Cantidad mínima de trabajadores por empresa para tener un comité mixto de seguridad y salud en el trabajo, por país.

País	Cantidad mínima de trabajadores
Bolivia	No se establece
Colombia	10
Ecuador	Más de 15
Perú	25 o más
Venezuela	Hasta 10

En materia de representación de los dos actores sociales, en todos los casos las legislaciones establecen que los comités deben ser paritarios. La cantidad de miembros que los integran, en términos generales, varía según el tamaño de la empresa.

Es interesante subrayar que entre las funciones que deben desempeñar los comités mixtos figuran, entre otras, la necesidad de establecer programas anuales de seguridad y salud en el trabajo así como vigilar el funcionamiento de los sistemas de seguridad y salud en el trabajo existentes en las empresas. Se incluyen, en casi todos los casos, la responsabilidad de prestar atención a los accidentes e incidentes que puedan haber ocurrido en los centros de trabajo.

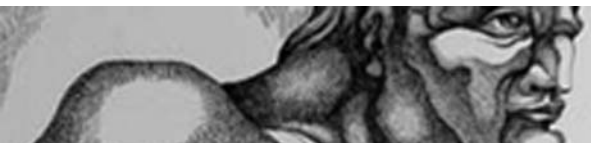
Desde la perspectiva del género, la reciente revisión de la ley LOPCYMAT en Venezuela es la única que introduce el concepto de “trabajador y trabajadora”.

Algunas de las normas de los países andinos hacen referencia a la frecuencia de las reuniones de los comités. Otras señalan que las reuniones deben realizarse dentro de las horas de trabajo. En otras, todavía, se hace referencia a las competencias que deberían contar sus integrantes.

Convergencia de la legislación en SST en los países andinos

Una característica singular del área andina de América del Sur es el hecho de que desde hace pocos años cuenta con una norma reguladora de carácter subregional, que también avanza en la materia de los comités mixtos. El Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, que fue una iniciativa exitosa de la Secretaría General de la Comunidad Andina, deja librado a las disposiciones de las legislaciones nacionales el establecimiento del número mínimo de trabajadores que deberían tener las empresas para contar con un comité mixto.

Resulta también oportuno hacer hicapié en el proceso de convergencia en materia de seguridad y salud en el trabajo



que está ocurriendo en la subregión andina. En efecto, la sanción del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene la característica de constituir una norma supranacional que tiene vigencia plena en los países miembros. Esto obliga a esos países a introducir modificaciones en sus legislaciones nacionales que respondan a las disposiciones del Instrumento Andino.

Conceptos innovadores en SST en la legislación andina

Una última referencia acerca de nuevos conceptos en materia de seguridad y salud en el trabajo que quisiera subrayar, se refiere a que dos de las normas más recientes, la de Perú de 2005 y el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo utilizan el concepto de Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, en consonancia con las Directrices de OIT en la materia.

Comités mixtos con resultados concretos

Finalmente, cabe subrayar que la efectividad de un comité paritario de seguridad y salud en el trabajo en la práctica está determinada, en primer lugar, por el apoyo sostenido que le otorgue la dirección del establecimiento, pero también por el compromiso irrenunciable de sus integrantes con el propósito de introducir y mantener una cultura de prevención de riesgos y de asegurar una gestión sistemática de la seguridad y la salud en el trabajo, por la continuidad persistente de sus funciones y por los resultados prácticos que consiga a lo largo de su desempeño.

Competencias de los miembros de los comités mixtos

Sin duda alguna, las competencias técnicas de sus integrantes, la búsqueda y aplicación de los conocimientos más avanzados en la materia, así como la capacidad que demuestren para saber negociar y buscar y encontrar el consenso, constituyen las características fundamentales para que mediante un comité mixto en seguridad y salud en el trabajo en todo centro de trabajo pueda observarse un proceso de mejoramiento continuo de las condiciones de trabajo.

Ronda de preguntas

- Legislación sobre higiene y seguridad en Paraguay, ya que integra la comunidad sudamericana

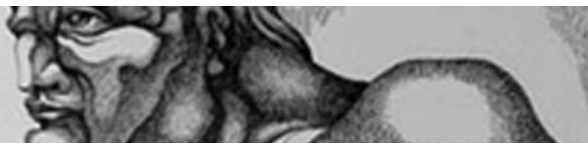
- Declaro mi ignorancia. Entiendo que no existen comités mixtos en el Paraguay. No es un país en el cual yo haya trabajado, donde yo haya analizado la legislación laboral vigente. No puedo responder a esa pregunta.

- Si tiene información sobre el impacto de la siniestralidad en cada uno de los países desde que se establecieran lo comités, sería conveniente establecer un sistema de control de funcionamiento.

- En los países andinos el tema del registro de accidentes de trabajo y de ocurrencia de enfermedades profesionales es muy pobre. De los cinco países que yo he reseñado ahora, el más avanzado en cuanto a llevar estadísticas, es Colombia, desconozco si ha hecho algún estudio o correlación entre la fecha de aparición de los comités mixtos, y la tasa de disminución de accidentes, o de accidentabilidad.

- En el Ministerio de Trabajo en el área de defensa del consumidor, en lo que sería una relación uno a uno, el demandante, ocasionalmente visita el ministerio y se encontraría, si hace una denuncia con una persona que es un representante de la empresa y es un concurrente habitual al ministerio. Me parece que esto establece una cierta disparidad y que la fundamento en el poder económico y la relación de dicho poder sobre un sistema de gobierno. ¿Cómo piensa que podría atenuarse esta influencia para que la paridad fuera legítima y no solamente de forma?

- Voy a hacer un descargo en primer lugar, yo no soy funcionario del Ministerio de Trabajo, quizás el doctor Carlos Rodríguez podría comentar algo de esto. Pero voy a hacer una reflexión general. Yo diría que para asegurar una equidad en el tratamiento de un problema o de una discrepancia que hubiera entre esas dos personas y que ese tratamiento pudiera ser equitativo, todo dependerá de la ética profesional con que el funcionario del ministerio deba tratarlo. El funcionario debe tomar el tema y tratarlo equitativamente, en forma independiente del poder económico que pudiera tener una u otra persona. Todos somos iguales ante la ley, y yo entiendo que los funcionarios del Ministerio de Trabajo, y de cualquier otro ministerio, deberían tener esa posición, y discernir o aconsejar u orientar en la solución de un problema determinado.



NOTAS

1 Eróstegui T., R. c. 2000. El medio ambiente de trabajo. Documento elaborado para el Ministerio de Trabajo, Viceministerio de Trabajo y Empleo. Centro de Apoyo al Desarrollo Laboral. La Paz.

2 Ospina, E. 2006. Comunicación personal al autor.

3 Extraido de la publicación titulada “Código del Trabajo. Legislación Conexa, Concordancias, Jurisprudencia”. Ed. Profesional. Quito. Abril de 2006.

4 Ospina, E. 2006. Comunicación personal al autor.

5 El D.L Nº 18350 fue derogado por la Ley Nº 23407- Ley General de Industrias publicada el 29 de mayo de 1982.

6 Ver http://www.inpsasel.gov.ve/paginas/comite.htm.

7 A tal efecto, en su seno considerará, antes de su puesta en práctica y en lo referente a su incidencia en la seguridad y salud en el trabajo, los proyectos en materia de planificación, organización del trabajo e introducción de nuevas tecnologías, organización y desarrollo de las actividades de promoción, prevención y control, así como de recreación, utilización del tiempo libre, descanso, turismo social, y dotación, mantenimiento y protección de la infraestructura de las áreas destinadas para esos fines, y del proyecto y organización de la formación en la materia.

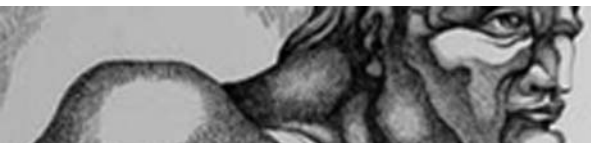
8 Ver http://www.camtandinos.org/decision584.php

9 Los textos completos del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo y de su Reglamento pueden consultarse en: http://www.ila.org.pe/publicaciones/docs/decision_584.pdf

10 Denominada “Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”.

11 Ver
http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm

12 Ospina, E. 2006. Comunicación personal al autor.



LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN EL ÁMBITO DE LA OIT

Valentina Forastieri

Especialista Principal en Condiciones de Trabajo, Seguridad y Salud Ocupacional

Programa Trabajo Seguro de la OIT - Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana

El éxito en la implementación de buenas prácticas laborales en materia de seguridad y salud en el trabajo, depende de de la voluntad y la colaboración de todos los involucrados: los empleadores, los trabajadores y las autoridades competentes. La promoción de la seguridad y la salud en el trabajo para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo en las empresas, es una estrategia importante, no sólo para garantizar el bienestar de los trabajadores, sino también para contribuir a la productividad de la empresa. Los trabajadores sanos tienen más posibilidades de estar motivados, de tener más satisfacción en el trabajo y de contribuir positivamente a productos y servicios de mayor calidad. Todo esto contribuye a una mayor calida de vida de los individuos y la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, la salud la seguridad y el bienestar de los trabajadores son prerrequisitos par la productividad y el desarrollo sustentable.

La protección de los trabajadores contra las enfermedades, lesiones y accidentes relacionados con el trabajo forma parte del mandato histórico de la OIT, prevista en el Preámbulo de su Constitución. Esta finalidad se ha resumido en el concepto de la OIT de Trabajo Decente (digno). El propósito primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan tener un trabajo digno y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Trabajo Decente significa también Trabajo Seguro. Y el trabajo seguro es un factor positivo para la productividad y el desarrollo económico.

El nuevo programa de la OIT SafeWork (Trabajo Seguro), el cual responde al nuevo paradigma de la OIT de Trabajo Decente, en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, ha sido diseñado para responder a esta necesidad. Sus objetivos fundamentales son:

- crear, promover e intensificar la sensibilidad en todo el mundo en relación con las dimensiones y consecuencias de los accidentes vinculados con el trabajo y las enfermedades profesionales;
- promover el objetivo de la protección social para todos los trabajadores de conformidad con las normas internacionales del trabajo; y
- mejorar la capacidad de los Estados Miembros y la industria para el diseño y la ejecución de políticas y programas eficaces de prevención y de protección.

Si bien, desde el punto de vista operativo, el Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (Trabajo Seguro) centraliza la labor de la OIT en este campo, la preocupación por las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo está integrada en el entramado mismo de las actividades diarias que realiza la Organización en muchos de los campos de acción correspondientes a los cuatro objetivos estratégicos de la OIT.

La OIT nunca ha aceptado la creencia de que las lesiones y las enfermedades «van con el trabajo». Durante el siglo pasado, los países industrializados asistieron nada menos que a una dramática reducción de las lesiones graves, debido a las ventajas reales que representa hacer el trabajo más saludable y más seguro. El reto es la extensión de los beneficios de esta experiencia a todo el mundo del trabajo.

El Programa SafeWork (Trabajo Seguro) diseña estrategias específicas para cada uno de sus objetivos globales, en consulta con cada uno de sus Estados miembros y de acuerdo con las necesidades nacionales. Esto incluye la información, la formación y la consolidación de las competencias nacionales de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y trabajadores y otros profesionales en materia de seguridad y salud en el trabajo. Dichas estrategias se aplican a través de programas de asistencia técnica directa en torno a los siguientes ejes:

- Demostrar que invertir en prevención contribuye a la productividad y a la competitividad de las empresas.
- Proteger a los trabajadores en ocupaciones peligrosas.
- Extensión de la protección a grupos vulnerables.
- Promover la salud y el bienestar de todos los trabajadores.

Las actividades en materia de salud y seguridad en el trabajo abarcan tres objetivos:

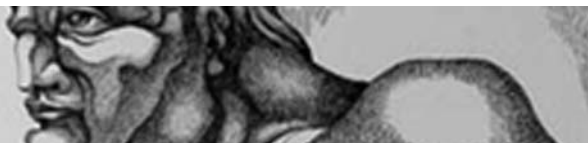
1. el mantenimiento y la promoción de la salud de los trabajadores y su capacidad de trabajo;

2. el mejoramiento del medio ambiente de trabajo y del trabajo a fin de garantizar la seguridad y la salud en el trabajo;

3. la elaboración de sistemas de organización del trabajo y de culturas laborales con miras a fomentar la seguridad y la salud en el trabajo y de promover así un clima social positivo e incrementar la productividad de las empresas.

NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD Y CONDICIONES DE TRABAJO: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Las normas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo y



condiciones de trabajo, en su conjunto, forman un código internacional del trabajo sobre la materia. Estos definen los estándares mínimos de protección y requisitos básicos de la práctica de la salud y la seguridad en el ámbito laboral.

Especifican los derechos de los trabajadores y establecen las responsabilidades compartidas de empleadores, trabajadores y gobiernos en la práctica de la seguridad y la salud en el trabajo.

El marco de acción sobre el cual la OIT define su propia política en materia de seguridad y salud en el trabajo, esta reflejada fundamentalmente en dos convenios internacionales del trabajo y sus respectivas recomendaciones.

El Convenio Nº 155 y su Recomendación Nº 164 sobre Salud de los Trabajadores adoptados en 1981, establecen por primera vez a nivel internacional, las bases de una política nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, que cubre todos los sectores de actividad y a todos los trabajadores, con el propósito de establecer un sistema coherente y completo para la prevención de los riesgos en el trabajo, las lesiones por accidente y las enfermedades profesionales en las empresas. Estas normas definen los principios a nivel nacional y de la empresa en materia, y establecen las responsabilidades de empleadores, trabajadores y autoridades competentes.

El Convenio Nº 161 y su Recomendación Nº 171 sobre los Servicios de Salud en el Trabajo, adoptados en 1985, se aplican en complemento con el Convenio Nº 155 y disponen que los servicios de salud en el trabajo deben ser establecidos progresivamente para todos los trabajadores en todos los sectores de actividad económica. Dichos servicios tienen funciones fundamentalmente preventivas en las áreas de salud y seguridad en el trabajo y son responsables de asesorar a los empleadores, los trabajadores y sus representantes a nivel de las empresas sobre:

1. los requisitos para establecer y mantener un ambiente de trabajo seguro y saludable que favorezca la salud física y mental de los trabajadores en relación con el trabajo;
2. la adaptación del medioambiente y las condiciones de trabajo a los trabajadores;
3. la prevención y control de accidentes y enfermedades del trabajo, y la promoción de la salud integral de los trabajadores

Además de las normas marco antes mencionadas, más de 70 normas (convenios y recomendaciones) de entre los 187 Convenios de la OIT, tratan sobre temas de seguridad y salud en el trabajo. Estas se dividen en los siguientes rubros: sectores específicos (agricultura, construcción, minería, control de riesgos de accidentes mayores); agentes causales específicos (radiaciones ionizantes, asbestos, benceno, productos químicos), categorías especiales de trabajadores (trabajadores de mar, trabajadores jóvenes, trabajadores portuarios); medidas preventivas generales en los lugares de trabajo. (contaminación, ruido y vibraciones en los lugares de trabajo, prevención de cáncer ocupacional, peso máximo).

Los principios fundamentales para el establecimiento de buenas prácticas laborales en este ámbito, están reflejados en el mandato de la OIT desde su creación en 1919 y se encuentran contenidos en los convenios y recomendaciones de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo y condiciones de trabajo.[1]

A la base de todos los principios reflejados en las normas de la OIT esta la concepción de que los derechos laborales son derechos humanos y que todos los trabajadores tienen derechos[2]: los trabajadores y sus representantes así como los empleadores y las autoridades competentes deben vigilar porque esos derechos sean cumplidos. La protección de la vida y la salud es un derecho humano fundamental. Por lo tanto un trabajo decente (digno) es un trabajo seguro:

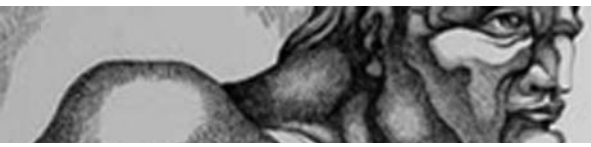
a. el trabajo debe realizarse en un ambiente seguro y saludable;
b. las condiciones de trabajo deben favorecer el bienestar y la dignidad de los trabajadores;
c. el trabajo debe ofrecer posibilidades reales de desarrollo y realización personal y de servicio a la sociedad.[3]

Se debe establecer una política de seguridad y salud en el trabajo a nivel nacional, a nivel de sector y de la empresa. Una política nacional permite definir las prioridades, la orientación y las acciones a llevar a cabo a nivel nacional y por sector, para garantizar ambientes de trabajo sanos y seguros y condiciones de trabajo adecuadas. Todos los actores sociales implicados deben conocerlas. La política nacional debe promover y orientar las acciones a nivel de la empresa. Una política a nivel de la empresa permite orientar la estrategias de cumplimiento con la normativa y la política nacional en materia de seguridad y salud, y contribuye a la productividad y al bienestar de todos.

Se requiere del diálogo social y la consulta entre las partes involucradas. La política debe ser formulada a través del consenso tripartito. Empleadores, trabajadores, las autoridades competentes y otros actores sociales. Su puesta en práctica y revisión, y la implementación de las medidas, también debe ser a través de la acción tripartita.

Los empleadores, los trabajadores y las autoridades competentes tienen deberes y responsabilidades en materia de seguridad y salud en el trabajo. Los empleadores deben proporcionar un ambiente sano y seguro a sus trabajadores. Esto implica la definición de una política de la empresa, dar acceso a la información y la formación, establecer medidas de prevención y control de peligros y riesgos y seleccionar tecnología y prácticas laborales que sean seguras y sanas.

Entre los derechos de los trabajadores esta el derecho a la información sobre los peligros a que están expuestos y la



manera de protegerse de ellos, el derecho a interrumpir su labor si se encuentra en una situación de peligro grave e inminente para su salud, su seguridad o su vida. Los trabajadores y sus representantes tienen derecho a ser consultados, y a participar en la implementación de las medidas de prevención y de protección contra los accidentes y enfermedades del trabajo a través de delegados de prevención y de su participación en las comisiones bipartitas de seguridad y salud en el trabajo en la empresa. Estos derechos están acompañados de responsabilidades. Los trabajadores deben cumplir con los procedimientos de seguridad y proteger su salud y las de sus compañeros. Así como, informar a su supervisor inmediato de la existencia de un peligro grave e inminente.

Deben también participar en la definición de la política de la empresa.

La autoridad competente es responsable de la elaboración y actualización de legislación sobre seguridad y salud en el trabajo, de la elaboración e implementación de una política nacional en colaboración con los sectores involucrados y de vigilar el cumplimento de la normativa vigente sobre el tema. Así como, a tomar medidas especificas para evitar riesgos de accidentes mayores y catástrofes industriales. Debe promover la investigación aplicada a la identificación de los riesgos y peligros, a la elaboración de códigos de prácticas y directrices y proporcionar información y asistencia técnica a los empleadores y los trabajadores. La inspección del trabajo además de tener funciones de supervisión y sanción, también puede orientar y asesorar a los empleadores sobre el cumplimiento de sus responsabilidades con el fin de promover buenas prácticas laborales. Las responsabilidades de los empleadores, las autoridades competentes y los trabajadores deben ser vistas como complementarias y mutuamente favorecedoras para el cumplimiento contexto de la legislación y la practica nacionales a través del dialogo social, la concertación y la acción conjunta.

El propósito de las políticas a nivel de la empresa debe ser la prevención de las lesiones y enfermedades del trabajo y la promoción del bienestar y la salud de los trabajadores. El ambiente de trabajo debe ser diseñado y adaptado para ser sano y seguro. En términos de salud, se debe fomentar la prevención primaria en los lugares de trabajo. La promoción de la salud en un elemento fundamental de la práctica de la seguridad y salud en el trabajo. Así se contribuye a los esfuerzos para garantizar la salud, física y mental y el bienestar de los trabajadores. Se reducen los costos asociados con las lesiones y enfermedades y se contribuye a la productividad. Hoy en día, los avances tecnológicos y las fuertes presiones competitivas han aportado cambios rápidos en las condiciones de trabajo, los procesos y la organización del trabajo. La legislación es esencial, pero insuficiente por sí sola para abordar estos cambios o seguir el ritmo de los nuevos peligros y riesgos. El trabajo seguro es un factor positivo para la productividad y el desarrollo económico. Hoy más que nunca, las empresas y las organizaciones también deben ser capaces de afrontar los continuos retos de la seguridad y la salud en el trabajo y desarrollar respuestas efectivas en forma de estrategias de gestión dinámicas.

Se debe promover una cultura prevencionista a nivel nacional y de la empresa. Una parte medular de las buenas prácticas laborales es incorporar una cultura de la prevención como parte integral de la gestión de la empresa. El concepto de cultura de la prevención se entiende en este contexto, como un reflejo de los sistemas de valores esenciales adoptados por las empresas interesadas. En la práctica, dicha cultura se refleja en los sistemas de gestión de los riesgos del trabajo, en la gestión del personal, en los principios de participación, en las políticas de capacitación y en la calidad de la gestión de la empresa.

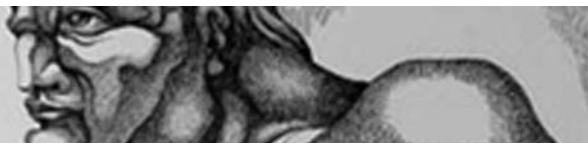
Servicios de salud en el trabajo deben ser establecidos para todos los trabajadores. La política nacional debería contemplar el establecimiento progresivo de servicios de salud en el trabajo adecuados para todas las categorías de trabajadores en todos los sectores, que operen, ya sea al interno de la empresa o como servicios externos, en función del tamaño de la empresa y el número de trabajadores. Estos servicios tienen un carácter fundamentalmente preventivo y de promoción de la salud y en caso de un accidente o enfermedad del trabajo, son responsables de establecer un sistema de vigilancia de la salud y de monitoreo ambiental, de implementar un programa preventivo, de proporcionar los primeros auxilios y de actuar como referencia para la transferencia a tratamiento y rehabilitación del trabajador lesionado o enfermo.

El acceso a la información, la educación y la formación sobre los riesgos y las medidas de seguridad y salud en el trabajo son componentes esenciales de un ambiente trabajo sano y seguro. La difusión de información y formación adecuadas sobre los peligros y riesgos a los que están expuestos en los lugares de trabajo y la participación de los trabajadores/as en las medidas de prevención, contribuyen a un mejor vigilancia del medioambiente y de la salud de los trabajadores, al establecimiento de procedimientos seguros, al cumplimiento de la legislación y de la política nacional y a nivel de la empresa sobre seguridad y salud en el trabajo, y son por lo tanto, elementos esenciales para implementar buenas practicas laborales en este ámbito.

La participación de los trabajadores en la gestión de la prevención en las normas internacionales del trabajo:

Características de los comités paritarios de seguridad y salud en el trabajo

Los comités paritarios de seguridad e higiene (CPSH) son órganos paritarios y colegiados de participación en la empresa para la puesta en práctica de las medidas de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.



Son paritarios debido a que deben constituirse de igual número de representantes de los trabajadores que del empleador. Son colegiados porque las decisiones se toman por consenso teniendo todos los miembros voz y voto en la toma de decisiones.

La elección de representantes del empleador la realiza el empleador directamente. La elección de los representantes de los trabajadores/as se realiza por votación individual, secreta y directa, convocada y presidida por el sindicato cuando existe y cuando no por todos los trabajadores/as de la empresa o centro de trabajo.

Los criterios para definir el número de delegados de SST en un centro de trabajo y de delegados miembros de los CPSH y el número de CPSH en una empresa/centro de trabajo se establece en función de: número de trabajadores/as en una empresa, número de centros de trabajo, número de divisiones/ secciones/departamentos en la empresa.

Se considera el número porque si son demasiado pocos pueden no ser representativos de todos los sectores de la población trabajadora de la empresa, si en cambio son demasiados en el CPSH, este puede resultar difícil de manejar y funcionar, más debate y menos acción. Para elegir la dimensión ideal de un CPSH hay que tener en cuenta:

- Número total de trabajadores/as
- Número de diferentes sindicatos involucrados en la empresa
- Complejidad de las actividades/operaciones
- Nivel de peligrosidad y grado de riesgo de las actividades que realiza la empresa
- Número de centros de trabajo de la empresa
- Número de áreas, secciones o departamentos y su relación
- Si todos los segmentos de la población trabajadora de ambos sexos están representados (gerentes, supervisores, empleados, personal de oficina, trabajadores de base)

Dependiendo del numero de trabajadores/as y de la complejidad de las operaciones o de si se cuenta con varios centros de trabajo en diferentes ubicaciones geográficas, es conveniente tener mas de un CPSH. Hay que tener en cuenta que el comité o los comités deberán incorporar un conocimiento adecuado de las condiciones, los procesos y las practicas de la empresa. En estos casos es práctica establecer un CPSH central con representantes de cada uno de los CPSHs que coordine las funciones de todos los CPSH. En empresas/organizaciones muy grandes se puede establecer un sistema de dos vías que establezca un procedimiento de reporte jerárquico entre los CPSH. Esta estructura tiene la ventaja de garantizar la representación completa de los miembros sin tener demasiados miembros en un solo CPSH.

El Convenio Nº 155 sobre salud de los trabajadores dispone en sus Artículos Nº 19, 20 y 21 la participación de los trabajadores en la implementación de las medidas de prevención y control en la empresa. La Recomendación Nº 164 que lo acompaña, entra en los detalles sobre los delegados de prevención y la composición y funciones de las comisiones bipartitas de seguridad e higiene.

El Convenio Nº 155 establece que la cooperación entre el empleador, los trabajadores y sus representantes es esencial para la organización de las medidas de SST que se adopten, de acuerdo con las disposiciones del convenio. Define las disposiciones para que los trabajadores y sus representantes cooperen con empleador en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de SST. Dispone que reciban información y formación apropiada, examinen y sean consultados sobre las medidas de SST y puedan consultar asesores ajenos a la empresa sobre temas de SST.

A su vez los trabajadores deberán cumplir con la aplicación de las medidas de SST y cooperar con el empleador para ello; proteger su salud y seguridad y la de sus compañeros de trabajo, informar a su superior inmediato sobre un peligro inminente y grave para su salud y su vida y no podrán ser obligados a reanudar la labor hasta que la situación sea corregida.

El Convenio Nº 155, también dispone que las medidas de seguridad e higiene no deberán implicar ninguna carga financiera para los trabajadores.

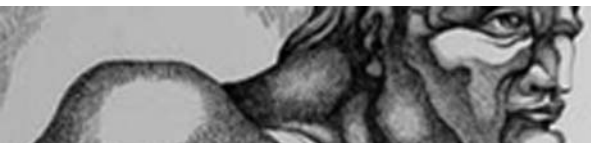
La Recomendación Nº 164 describe las características y funciones de los comités paritarios de seguridad e higiene.

Composición de los CPSH:

- Representantes del empleador (por elección directa de empleador: gerencia de recursos humanos, técnicos de seguridad e higiene, etc.).
- Representantes de los trabajadores/ras (elegidos por los trabajadores de la empresa democráticamente, por voto y de forma individual y secreta, independiente del empleador).
- Son paritarios: igual número de representantes del emplea dor y de los trabajadores/ras.

Funciones (derechos y deberes):

- Recibir información suficiente sobre los lugares de trabajo de la empresa.
- Realizar recorridos de inspección (bipartita) de los lugares de trabajo de la empresa (verificar condiciones de trabajo, identificar riesgos en el trabajo).
- Tener acceso a todos los lugares de trabajo y poder comunicarse con los trabajadores sobre temas de SST, durante las horas de trabajo y en los lugares de trabajo. Disponer de un número razonable de horas remuneradas para ejercer sus funciones y recibir formación en SST.
- Realizar investigaciones de causas de accidentes y enfermedades y proponer medidas correctivas.



- Informar a los trabajadores/ras sobre los riesgos en el trabajo y la manera de prevenirlos.
- Ser consultados cuando se prevean cambios en los procesos y operaciones y organización del trabajo que puedan afectar la seguridad y salud de los trabajadores.
- Estar protegidos contra el despido y otras medidas perjudiciales cuando cumplan sus funciones como representantes de los trabajadores/ras en SST.
- Tener libertad para establecer contactos con los inspectores del trabajo y recurrir a especialistas para asesorarse sobre problemas particulares de SST.
- Participan en la sensibilización/capacitación en materia de SST y en la toma de decisiones en materia de SST.
- Tener la posibilidad de contribuir a las negociaciones en la empresa sobre cuestiones relativas a SST.

Aspectos comunes a la legislación en materia de participación de los trabajadores en las medidas de seguridad y salud en el trabajo

A los representantes ante las comisiones o comités se les denomina indistintamente, delegados de seguridad e higiene o delegados de salud ocupacional o delegados de prevención. A las estructuras de participación se les define como comités paritarios, comités bipartitos o comisiones mixtas de salud ocupacional o de seguridad e higiene. En las diversas legislaciones el número de delegados y de comités varía de acuerdo con el número de trabajadores y el tamaño de la empresa. En algunos casos las funciones se describen más detalladamente que en otros pero el principio es el mismo.

La legislación dispone la obligación del empleador de constituirlos y el deber y derecho de los trabajadores de colaborar en la implementación de las medidas preventivas y participar en estas estructuras eligiendo sus representantes independientemente del empleador.

Se especifica el derecho de los delegados a los CPSH a realizar sus funciones durante la jornada laboral con el pago total de su salario. En alguna legislación se les asigna el tiempo necesario para organizar las reuniones de la CPSH, llevar a cabo dichas reuniones y las actividades que se desprendan de esta, por ejemplo, los recorridos de inspección. En el caso del trabajo por turnos esta es una medida importante para garantizar la participación de todos los miembros de la CPSH en las reuniones y para que se lleven a cabo todas las tareas de la CPSH.

En toda la legislación pertinente al tema, se hace referencia a la obligación de la autoridad competerte de promover su constitución, formación y cumplimiento de funciones.

A continuación se presenta un breve resumen de las disposiciones de algunos países de América y Europa que cuentan con normativa al respecto.

Norteamérica

Canadá

Marco legislativo

- Ley Federal y legislación provincial sobre seguridad y salud en el trabajo, Reglamento General de SST y reglamentos provinciales, la mayoría establece directrices para la organización de las CMSH, la estructura de la CMSH, la frecuencia de las reuniones, los roles y responsabilidades de los miembros de la CMSH.

Canadá Federal

- Canada Labour Code, Part II (R.S.C. 1985, C. L-2), Sections 135 to 137

British Columbia

- Workers Compensation Act, (R.S.B.C. 1996 as amended) Part 3, Division 4, Sections 125 to 140

Alberta

- Occupational Health and Safety Act (R.S.A. 1980, c. O-2 as amended), Section 31
- Occupational Health and Safety Code (October 2003) Part 13 Joint Work Site Health and Safety Committee, Sections 196 to 207

Saskatchewan

- Occupational Health and Safety Act, 1993 (S.S. 1993, c. O-1.1)
- Part III Sections 15 to 22 (Called: Occupational Heath Committee)

Manitoba

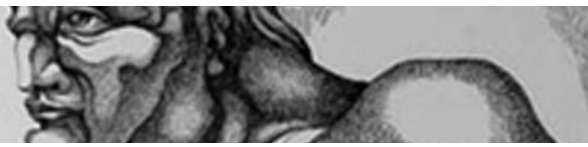
- Workplace Safety and Health Act (R.S.M. 1987, c. W210)
- Section 40. (Called: Workplace safety and health committees)

Ontario

- Occupational Health and Safety Act (R.S.O. 1990, c. O.1), Section 9(2)

Quebec (English language legislation)

- Act respecting Occupational Health and Safety (R.S.Q., c. S-2.1)
- Chapter IV, Sections 68 to 86.
- And the Regulation respecting health and safety committe-



es (R.R.Q. 1981, c. S-2.1, r. 6.1, O.C. 2025-83) (Called: Health and Safety Committees)

New Brunswick

- Occupational Health and Safety Act (A.N.B. 1983, c. O-0.2), Sections 14 to 18

Nova Scotia

- Occupational Health and Safety Act (S.N.S. 1996, c. 7), Sections 29 to 32 Prince Edward Island
- Occupational Health and Safety Act (R.S.P.E.I. 2004, c. 42), Section 25

Newfoundland

- Occupational Health and Safety Act (R.S.N. 1990, c. O-3)
- Sections 37 to 40 (Called: Health and Safety Committees)

Yukon Territory

- Occupational Health and Safety Act (R.S.Y. 1986, c. 123), Section2 12 & 13

Northwest Territories

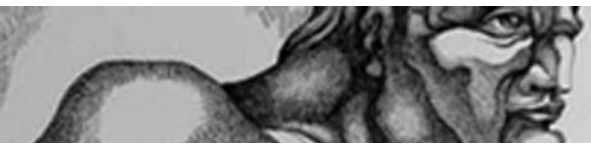
- Safety Act (R.S.N.W.T. 1988, c. S-1), Section 7
- (Called: Joint Work Site Health and Safety Committee)

Nunavut

- Safety Act (R.S.N.W.T. 1988, c. S-1), Section 7
- (Called: Joint Work Site Health and Safety Committee)

Joint safety and health comité = en la mayoría de las provincias a partir de 20 trabajadores se crea la CMSH, derecho a negarse a trabajar, 2 provincias a partir de 10 trab (con mayor desarrollo industrial y agrícola Newfouland y Sastkachewan)

	When do I need one?	**Size of Comité**	**Representation**
Canadá	Mandatory - 20 or more employees	At least 2	At least half to represent employees
British Columbia	Mandatory - when there are 20 or more employees or when "required by order	Not less than 4	At least one half must be worker representatives
Alberta	As directed by the Minister	At least 3 and not more than 12	At least two employees and one employer or at least half employees
Saskatchewan	Mandatory - when 10 employees or more	At least 2 and not more than 12	At least half to represent employees
Manitoba	Mandatory - 20 or more employees as designated by Lt Governor	At least 4 and not more than 12	At least half to represent employees
Ontario	Mandatory - 20 or more employees, or when ordered by Minister, or where a designated substance is in use (no minimum number of employees)	At least 2 (fewer than 50 employees); At least 4 (50 or more employees)	At least half to represent employees
Quebec	Mandatory - 20 or more employees and where regulated	At least 4	At least half to represent employees



New Brunswick	Mandatory - 20 or more employees	As agreed upon by employees and employer	Equal Representation
Nova Scotia	Mandatory - 20 or more employees	As agreed upon by employees and employer	At least half to represent employees
P.E.I.	Mandatory - 20 or more employees	As agreed upon by employees and employer	At least half to represent employees
Newfoundland	Discretionary - 10 or more employees	At least 2 and not more than 12	At least half to represent employees
Yukon	Mandatory - 20 or more employees	At least 2 and not more than 12	At least half to represent employees
Northwest Territories	As directed by Chief Safety Officer	Not specified	Equal Representation

Estados Unidos

Marco legislativo

- Ley federal y legislación provincial, Reglamento General de SST y reglamentos provinciales
- OSH Act, 1970
- Standard 1903.8 representatives of employers and employees

Méxixo y Centroamérica

Marco legislativo

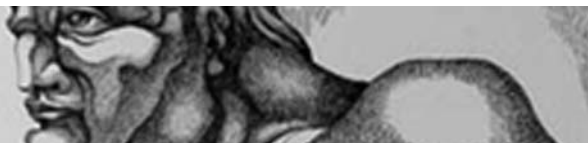
En los países de México y Centroamérica, el marco legislativo que rige la participación de los trabajadores en la gestión preventiva está constituido por los Códigos del Trabajo, las Leyes Generales de Prevención, los Reglamentos Generales de Seguridad e Higiene y los Reglamentos de las comisiones paritarias, bipartitas de seguridad e higiene en el trabajo (CMSH), los cuales incorporan disposiciones sobre su constitución, funciones y funcionamiento. En todos los países de la subregión las CMSH están reglamentadas y pueden ser complementadas por contratos colectivos. La autoridad competente tiene la responsabilidad de promover su creación y contribuir a su capacitación para garantizar un funcionamiento adecuado. En algunos casos, ésta ha emitido manuales y guías de funcionamiento. En el anexo 1 se presentan 3 ejemplos de reglamentos de las CMSH (México, El Salvador, Costa Rica).

En todos los países de la subregión existen estructuras nacionales tripartitas de coordinación interinstitucional e intersectorial llamadas Consejos Nacionales de Salud Ocupacional o de Seguridad e Higiene. En ellos están representados las instituciones con competencias en el tema. El Ministerio del Trabajo, (que generalmente lo preside a través del Ministro o Viceministro del Trabajo), el Ministerio de Salud, las Instituciones de Seguridad Social, el Ministerio de Ambiente (cuando existe), y las organizaciones mas representativas de empleadores y de trabajadores del país. Según las características del país, alguna legislación involucra a otros ministerios e instituciones gubernamentales, con responsabilidades en el tema (por ejemplo, el ministerio de agricultura) así como ONG's (por ejemplo, asociaciones de profesionales relevantes al tema.). Estos Consejos tiene carácter permanente de diálogo social en materia de salud y seguridad en el trabajo, cuya misión es diseñar propuestas de legislación e impulsar políticas nacionales, formular estrategias, coordinar, asesorar y promover acciones en seguridad y salud ocupacional.

Costa Rica:

Marco legislativo

- Código de trabajo (Art..282 y 283)
- Ley Gral. de administración pública (Art. 28)
- Decreto 18397, reglamento comisiones de salud ocupacional: reglamenta la constitución, funcionamiento y facultades de las comisiones de salud ocupacional: se constituyen a partir de 10 trabajadores por empresa/centro de trabajo, de 10 a 50 un representante de los trabajadores y un representante del empleador.



+ 50 2 representantes de los trabajadores y 2 representantes del empleador muy detallado sobre el proceso de selección, deben durar en el cargo 3 años, se reúnen una vez al mes, deben designar suplentes).

Existe un Consejo de Salud Ocupacional, cuya misión es proponer legislación coordinar, asesorar, diseñar propuestas e impulsar políticas nacionales, formular estrategias y promover acciones en seguridad y salud ocupacional.

Es el único en el que su secretariado técnico esta oficialmente constituido por la Dirección de Seguridad e Higiene del Ministerio del Trabajo. Quien define su programa de trabajo para cumplir con estas funciones.

GUATEMALA:

Marco legislativo

• Constitución Política de la Republica de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985, con vigencia a partir del 14 de enero de 1986, reformada por Acuerdo Legislativo Nº 18-93 del 17 de noviembre de 1993

• Código de Trabajo, Decreto 1441 del Congreso de la República, promulgado el 5 de mayo de 1961.

• Reglamento General sobre Higiene y Seguridad (1957): Cap. IV, Art.10. referencia a los comités de seguridad que se regirán por un reglamento especial .

• Acuerdo número 1002 que contiene el Reglamento sobre protección relativa a accidentes, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social vigente a partir del 1 de mayo de 1995.

Las obligaciones generales que el reglamento establece para el patrono entre otras hace referencia a las CMSH: Creación y mantenimiento de una o más organizaciones de seguridad e higiene en el trabajo, las cuales pueden consistir en comités o comisiones de seguridad e higiene y/o monitores de seguridad e higiene. El reglamento analizado establece que las organizaciones de seguridad e higiene deben desempañarse preferentemente durante la jornada ordinaria de trabajo y en todo caso sin reducción de salario.

- Acuerdo Nº 15-87 sobre la creación, organización y funcionamiento de las Comisiones de Seguridad e Higiene y Prevención de Accidentes del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, vigente desde 2 de septiembre de 1987.

Establece que la Comisión tiene por objeto la supervisión, vigilancia y control del cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en el trabajo, para reducir los riesgos profesionales, los accidentes laborales y las enfermedades profesionales, producto del proceso productivo o funcional, en trabajadores al servicio del Instituto. Establece las funciones, la organización y el funcionamiento de la misma.

- Existe un Consejo de Salud Ocupacional: Se creó mediante Acuerdo Ministerial número 314 del 20 de septiembre 2000, creó el Consejo Nacional de Salud, Higiene y Seguridad Ocupacional –CONASSO, como una instancia nacional tripartita de carácter permanente y de diálogo social en materia de salud y seguridad ocupacional cuya misión es coordinar, asesorar, diseñar propuestas e impulsar políticas nacionales. Así como, formular estrategias y promover acciones en seguridad y salud ocupacional que contribuyan a crear las condiciones para que los trabajadores tengan un nivel de vida con dignidad, equidad, solidaridad y justicia social.

HONDURAS:

Marco legislativo

- Código Del Trabajo. Titulo V sobre protección de la salud de los trabajadores
- Reglamento General de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Acuerdo Ejecutivo Nª STSS-001-2 (2002)

  - Cap. IV. Obligaciones de los empleadores y sus organizaciones:participar en la integración y funcionamiento de las CMSH

  - Cap. V Obligaciones de los trabajadores: colaborar y participar activamente en las CMSH organizadas en sus centros de trabajo

  - Cap VI de las CMSH:

  • -10 delegados nombrados por el empleador.

  • 10 a 49 = 1 rep c/u a la CMSH

  • 50 a 99 = 2 reps c/u a la CMSH

  • 100 a 499= 3 reps c/u a la CMSH

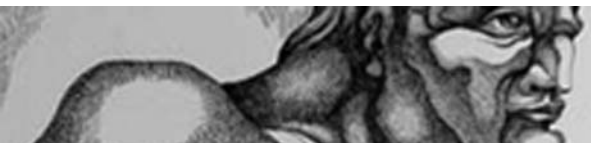
  • 500 a 999 = 4 reps c/u a la CMSH

  • 1000+ = 5 reps c/u a la CMSH

MÉXICO

Marco legislativo

- Existe un Comité Consultivo Nacional de Normalización de SST con carácter tripartito e intersectorial como los Consejos de salud ocupacional, pero se encarga fundamentalmente de la elaboración y promulgación de normativa relevante al tema.
- Código del trabajo
- Ley federal del trabajo



- Ley orgánica del la administración pública
- Reglamento interior de la STPS (constitución, registro y funcionamiento de las CMSH)
- Norma oficial mexicana NOM-019-STPS-2003, sobre las CMSH, detallada incluye definiciones, cada centro de trabajo con -15 trabajadores representante de los trabajado res y un representante de los empleadores de acuerdo con las características de la empresa se define el # de comisiones.

NICARAGUA:

Marco legislativo

- Código del trabajo, Art.15
- Decreto 1-90 de 1990 Resolución Ministerial de higiene y seguridad (Art. 6) obligaciones del empleador crear CMSH, funcionamiento y hace referencia a su reglamentación en otra norma a ser emitida por el Ministerio del Trabajo.
- Ley orgánica y reglamento de la organización del ministerio del trabajo y previsión social.

Existe un Consejo de Higiene y Seguridad del Trabajo creado por el decreto 1-90 de 1990, como una instancia nacional tripartita de carácter permanente y de diálogo social en materia de salud y seguridad ocupacional cuya misión es coordinar, asesorar, diseñar propuestas e impulsar políticas nacionales.

REPÚBLICA DOMINICANA:

Marco legislativo

- Código de trabajo
- Reglamento de Seguridad e Higiene Nº 807, Arts 68 a 74.
- Ley General De Salud 42.01 (Feb. 2001), Creación Del CSO (Cap.II, Sección IV) Salud Ocupacional (Cap. V).
- Manual del comité de higiene y seguridad (constitución del comité, importancia, además del representante de los trabajadores y del empleador, participan, el jefe de seguridad el técnico en seguridad e higiene un asesor técnico y el médico de empresa, se constituye un presidente y secretario, 3 vocales. modelo de acta constitutiva, obligaciones de los miembros, funciones de la comisión.

  - Se crea la CMSH a partir de 20 trabajadores, 1 delegado de seguridad para empresas con menos de 20,

  - de 20 a 500 = 3 representantes. de los trabajadores,

  - de 501 a 1000 = 4 trabajadores,

  - más de 1000 = 5 representantes. de los trabajadores.

Existe un Consejo de Salud Ocupacional Ley General De Salud 42.01 (Feb. 2001), Creación Del CSO (Cap.II, Sección IV), como una instancia nacional tripartita de carácter permanente y de diálogo social en materia de salud y seguridad ocupacional cuya misión es coordinar, asesorar, diseñar propuestas e impulsar políticas nacionales.

EL SALVADOR:

Marco legislativo

- Código del Trabajo (Art. 265 y 266)
- Ley sobre Seguridad e Higiene del Trabajo (1956). (En este momento está en discusión en el parlamento una nueva ley).

  - Cap III Obligaciones de los empleadores: medidas de prevención , formación , creación de comités bipartitos, facilitar funciones o Cap III Obligaciones de los trabajadores: cumplir normas e instrucciones sobre SST, colaborar con CMSH usar equipo de protección personal

  - Cap IV departamento nacional de previsión social: promover las cosh en centros de trabajo de más de 20 trabajadores igual # de trabajadores que empleadores en cada CMSH

  - Cap VI organismo consultivo nacional tripartito, consejo de salud ocupacional

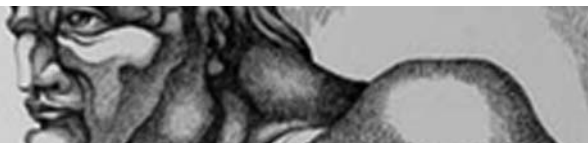
- Reglamento General sobre Seguridad e Higiene en los centros de trabajo, Decreto Nº 7,
- Ley Orgánica y de funciones del Ministerio del Trabajo y previsión social (Art. 53 y 54)
- Manual de organización y funcionamiento de las CMSH: Criterios para definir el numero de delegados a las CMSH y el numero de CMSH: el numero de cosh se definira de acuerdo con: num. de trabajadores en una empresa, # centros de trabajo, # de divisiones/ secciones/departamentos, y grado de peligrosidad de la empresa.(descripción de funciones muy detallada).

Existe un Consejo de Salud Ocupacional como instancia nacional tripartita de carácter permanente y de diálogo social en materia de salud y seguridad ocupacional cuya misión es coordinar, asesorar, diseñar propuestas e impulsar políticas nacionales.

SUBREGIÓN ANDINA

Marco legislativo

- Acuerdo de Cartagena
- Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral
- Comité Andino del SST
- Instrumento Andino de SST, 2004:



- Define una política y la creación de CMSH para los países de la región de acuerdo con su legislación, referencia la retiro de un peligro inminente, comité andino esta representada la autoridad competente de cada país, responsabilidad de aplicar el instrumento andino, desarrollo de normas complementarias, opinión técnica sobre temas de SST, criterios técnicos de aplicación del instrumento, grupos de trabajo especializado

Bolivia

Marco legislativo

- Ley General de Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienes tar Nº 16.998 de 2 de agosto de 1979, capítulo VII Arts. 30 al 37.
- Reglamento para la Conformación de Comités Mixtos de Higiene y Seguridad Ocupacional:

  -Toda empresa a nivel nacional que emplee diez o más trabajadores debe constituir obligatoriamente y de forma paritaria uno o más Comités Mixtos de Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienestar.

  -Todo Comité Mixto, debe estar constituido paritariamente, por representantes de los empleadores y trabajadores de acuerdo a la siguiente clasificación:

Número de Empleados	N° de Representantes por parte de la empresa	N° de Representantes por parte de los trabajadores
De 10 hasta 100 empleados	2	2
De 101 a 200 empleados, se conforman dos Comités Mixtos	2 por cada Comité Mixto conformado	2 por cada Comité Mixto conformado

- Tratándose de empresas con razón social única y que tenga reparticiones situadas en departamentos, ciudades o distritos ajenos a donde se encuentre situado la oficina principal se podrán organizar mayor número de Comités Mixtos a razón de uno por cada sucursal o repartición.
- Empresas que cuenten con dos o más turnos de trabajo es imprescindible que cada turno conforme su propio Comité Mixto.

Colombia

Marco legislativo

- Ley 9ª: Ley Marco de la Salud Ocupacional, 1979.
- Decreto 614 de 1984 y Resolución 2013 del Ministerio del Trabajo, 1986.
- Decreto 1542 del Ministerio del Trabajo, 1994: Reglamen to para la organización y funcionamiento de los Comités de medicina, higiene y seguridad industrial en lugares de trabajo:

  - Se deberá designar un comité en toda empresa pública o privada a partir de 10 trabajadores.

Chile

Marco legislativo

- Constitución Política, Art. 72
- Ley Nº 16.744
- Decreto 54: Reglamento para la constitución y funcionamien to de los comités paritarios de higiene y seguridad, 1969:

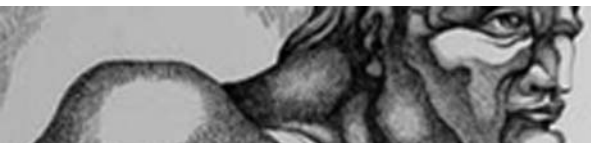
  - Desde 25 trabajadores un comité con 3 representantes de los trabajadores y 3 del empleador designados independientemente por cada parte.

Perú

Marco legislativo

- Constitución Política de la República del Perú, artículo 7º y numeral 8) del artículo 118°
- Decreto Legislativo Nº 910, Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador,
- Ley Nº 28385, que modifica la Ley Nº 27711, Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo,
- Decreto Legislativo N° 560, artículo 3°
- Ley del Poder Ejecutivo, Ley Nº28.385
- Ley N° 27.711, Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo;
- Decreto Supremo 007-2001-TR constituyó una Comisión Multisectorial conformada por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social o su representante, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Pesquería, el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, el Ministerio de Agricultura, el Seguro Social de Salud – ESSALUD, dos representantes de los trabajadores, y dos representantes de los empleadores, encargada de elaborar un proyecto de reglamento de Seguridad y Salud en el trabajo.
- Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo D50009-2005-TR

  - Desde 25 trabajadores un comité con represen-



tantes de los trabajadores y del empleador designa dos independientemente por cada parte.

Venezuela

Marco legislativo

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Art. 87
- Ley Orgánica de Prevención, Condición y Medio Ambiente de Trabajo (Arts. 46, 47,48 y 49)
- Ley Orgánica del Trabajo, Cap. 6
- Ref. Convenio 155 y Rec. 164 sobre salud de los trabajadores (1981)

Unión Europea

Marco legislativo

- Directiva Marco 89/391/EEC sobre medidas de los Estados miembros para el mejoramiento de la seguridad y la salud de los trabajadores. (Official Journal N° L 183, 29.06.1989).
- Comité Consultivo de SST, Decisión 2002/C218/01 de la UE: Excluye de su cobertura las industrias extractivas y las que involucran radiaciones ionizantes por tener comisiones especiales para ello. Tiene 90 miembros titulares uno por cada estado miembros (modificado con la incorporación de nuevos estados Miembros). 2 representantes gubernamentales, dos de los empleadores y 2 de los trabajadores de cada país. Duración en el cargo 3 años. Prorrogables. Emite informe anual de actividades.
- Funciones: Discutir dictámenes de la UE, promover normativa, evaluar acciones de cumplimiento de los estados miembros, colaborar con OIT, UNCE y CES, crear comisiones de trabajo sobre temas específicos, aprobar el plan de trabajo de la agencia europea de SST y supervisar la ejecución de su programa anual de trabajo.

Alemania

Marco legislativo UE

- Con más de 20 trabajadores delegado (nombrado por el empleador)

Austria

Marco legislativo UE

- Con más de 10 delegados (nombrado por el empleador)
- con más de 100 comité

Bélgica

Marco legislativo UE

- + de 50 trabajadores comité

Dinamarca

Marco legislativo UE

- +10 delegado
- +20 cmsh

España

Marco legislativo UE

- Ley 31/1995: Ley Prevención de Riesgos Laborales Cap.V regula CMSH, participación con delegados sindicales en empresas con 6 o más trabajadores, COSH más de 50 trabajadores, referencia a contratos colectivos.

  - Los Delegados de Prevención son los representantes de los trabajadores con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo.

  - Los Delegados de Prevención serán designados por y entre los representantes del personal, en el ámbito de los órganos de representación previstos en las normas a que se refiere la Ley, 31/1995 con arreglo a la siguiente escala:

De 50 a 100 trabajadores 2 delegados de prevención

De 101 a 500 trabajadores 3 delegados de prevención

De 501 a 1000 trabajadores 4 delegados de prevención

De 1001 a 2000 trabajadores 5 delegados de prevención

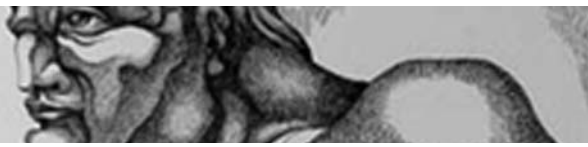
De 2001 a 3000 trabajadores 6 delegados de prevención

De 3001 a 4000 trabajadores 7 delegados de prevención

De 4001 en adelante 8 delegados de prevención

  - Se constituirá un Comité de Seguridad y Salud en todas las empresas o centros de trabajo que cuenten con 50 o más trabajadores. El Comité estará formado por los Delegados de Prevención, de una parte, y por el empresario y/o sus representantes en número igual al de los Delegados de Prevención, de la otra.

  - En las reuniones del Comité de Seguridad y Salud participarán, con voz pero sin voto, los Delegados Sindicales y los responsables técnicos de la preven ción en la empresa que no estén incluidos en la composición a la que se refiere el párrafo anterior. En las mismas condiciones podrán participar trabajadores de la empresa que cuenten con una especial cualificación o información respecto de concretas cuestiones que se debatan en este órgano y técnicos en prevención ajenos a la empresa, siempre que así lo solicite alguna de las representaciones en el Comité.



- Las empresas que cuenten con varios centros de trabajo dotados de Comité de Seguridad y Salud podrán acordar con sus trabajadores la creación de un Comité Intercentros, con las funciones que el acuerdo le atribuya.

- A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta Ley respecto de la colaboración entre empresas en los supuestos de desarrollo simultáneo de actividades en un mismo centro de trabajo, se podrá acordar la realización de reuniones conjuntas de los Comités de Seguridad y Salud o, en su defecto, de los Delegados de Prevención y empresarios de las empresas que carezcan de dichos Comités, u otras medidas de actuación coordinada.

- REAL DECRETO 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la comisión nacional de seguridad y salud en el trabajo.

  - El artículo 13.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, crea la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo como órgano colegiado asesor de las Administraciones públicas en la formulación de las políticas de prevención y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo

  - Por su parte, el apartado 2 del referido artículo viene a establecer la estructura básica de su composición, señalando que la integrarán un representante de cada una de las Comunidades Autónomas e igual número de miembros de la Administración General del Estado y, paritariamente contodos los anteriores, por representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

  - Más allá de este esquema básico, el apartado 5 del repetido artículo 13 dispone que la Comisión contará con una presidencia y cuatro vicepresidencias, una por cada uno de los grupos que la integran, correspondiendo la primera al Secretario general de Empleo, y la vicepresidencia correspondiente a la Administración General del Estado al Subsecretario de Sanidad y Consumo.

  - Por otro lado, según dispone el artículo 13.6, la Secretaría de la Comisión recaerá en la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), para la realización de las funciones de apoyo técnico y administrativo.

Finlandia

Marco legislativo UE

- + de 10 delegado (si quieren pueden con -de 10)
- +de 20 comité composición 50% obreros, 25% empleados, 25% representantes del empleador.

Francia

Marco legislativo UE

- +10 delegado
- 50+ obligatorio para Francia (11 - 49) opcional

Grecia

Marco legislativo UE

- -20 delegado
- 20+ comité

Irlanda

Marco legislativo UE

- Safety and Health Welfare Act
- 1 delegado por empresa sin importar el número de trabajadores
- 20+ comité

Italia

Marco legislativo UE

- hasta 15 trabajadores delegado por selección directa
- 15+ delegados selección por sindicato y si no hay por todos los trabajadores
- los comités están reglamentados en convenios colectivos no en la ley

Luxemburgo

Marco legislativo UE

- 15+ delegado de sst
- 100+ 2 delegaciones/comisiones empleadores y trabajadores separadas
- 150+ CMSH

Holanda

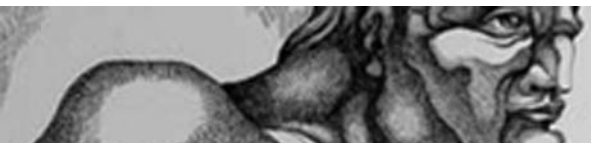
Marco legislativo UE

- 35 + CMSH (1+1)
- -50 CMSH (3+3)
- 600 + CMSH (25)

Portugal

Marco legislativo UE

- -61 CMSH 1 delegado



- 1500 trab CMSH 7 rep
- en ley y convenios colectivos

SUECIA

Marco legislativo UE

- 5 + delegado por empresa, delegados territoriales
- 50+ comité obligatorio
- -50 si quieres menos representantes del empleador que de los trabajadores

NOTAS

1 Ver lista de los convenios y recomendaciones más importantes en estas áreas.

2 El reconocimiento de los derechos laborales y del derecho a la salud en el trabajo como derechos humanos, no sólo esta reflejado en la Constitución de la OIT y en sus normas internacionales sino también en la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948) y en el Acuerdo Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976).

3 Conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su sesión del 26 de Junio de 1984 sobre la acción de la OIT en el campo de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

RONDA DE PREGUNTAS

- Usted en la exposición no habla de manera explícita del rol que debe desempeñar el Estado como autoridad o poder controlador ¿podría ampliar sobre eso?

- Expliqué que es una responsabilidad compartida de los tres sectores, que la obligación fundamental está en el empleador porque es el dador de trabajo y, por lo tanto, tiene esa responsabilidad en toda la legislación de todo el mundo, además de las normas de OIT. Pero la autoridad competente tiene la responsabilidad de elaborar la legislación, de vigilar el cumplimiento de la misma y de establecer sanciones adecuadas en caso de incumplimiento de dicha legislación. Hay algo importante que quisiera rescatar aquí, y es que en términos de las tendencias internacionales, la inspección del trabajo cada vez más está teniendo un rol no sólo de vigilancia y sanción, también de orientación a las empresas para que puedan cumplir con sus obligaciones. Y esto se debe, sobre todo, a que el papel del Estado, a pesar de que sigue siendo muy importante, no puede tener la presencia que se requiere para estar en todas las empresas, no importa qué tamaño, en todo el país. Entonces se han establecido estrategias en varios países que permiten delegar cada vez más la responsabilidad en la empresa de la gestión preventiva. El enfoque de sistemas de gestión tiene que ver con eso también. Entonces ahí la inspección del trabajo juega un papel también de orientador, de asesor, para permitir a la empresa cumplir con sus obligaciones.

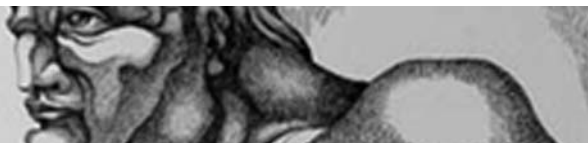
Esto de ninguna manera implica que va a dejar de cumplir esa función de sanción y vigilancia, porque es parte de las tareas de la autoridad competente. Pero una actitud proactiva de parte de la inspección en términos de promover esta cultura de la prevención de la que estamos hablando y que aún no estamos ahí. Y no estamos de manera evidente cuando se dice que están las comisiones en el papel y no siempre funcionan. Está previsto en la ley pero no son tan proactivas como deberían. Hay una distancia entre legislación y práctica que es lo que tenemos que acercar, y la mejor manera es construyendo esa cultura de la prevención.

- ¿Por qué cree usted que la participación de los trabajadores es tan resistida por los sectores empresarios que a su vez bregan siempre por la globalización?

- Yo creo que hay un problema, y esto no es una cuestión solamente en la Argentina, lo es a nivel internacional. Hay un problema de temor a lo desconocido. Es como un prejuicio hacia lo que pueda implicar una situación de diálogo social. Estamos hablando aquí de abrir un espacio de diálogo para trabajar de manera conjunta en tomar una serie de decisiones. La experiencia de OIT, que además es muy antigua, porque nace en 1919, y es una estructura tripartita en donde siempre se ha promovido la concertación, el diálogo social y la colaboración entre estos tres sectores, muestra que una vez que se sientan a dialogar empleadores y trabajadores sobre temas comunes para tomar decisiones, y sobre un tema, además, como el de la seguridad y la salud en el trabajo, que es tan evidente y concreto, podemos discutir hasta un cierto punto sobre la iluminación o la ventilación. Pero hay una serie de criterios técnicos que no podemos ir a hacer ideología detrás de ellos. Entonces, cuando tenemos que discutir cosas concretas y soluciones concretas, abrimos espacios de diálogo también.

Muchas veces estos temores infundados se van haciendo de lado en la medida en que se empieza a participar proactivamente en esos espacios de diálogo y negociación bipartita, y se empiezan a encontrar soluciones.

En los países nórdicos es muy importante ver que existen comités de seguridad y salud en el trabajo bipartitos que presionan al Estado para que implemente medidas de prevención, conjuntamente empleadores y trabajadores. Y han llegado a conclusiones muy interesantes, muy proactivos, muy interesantes en estos temas. Pero hay un proceso democrá-



tico de muchos años y de cómo se ha ido venciendo ese temor al diálogo.

En la medida que nos sentemos a hablar, con un mismo idioma, cuando tengamos información adecuada podremos tomar decisiones informadas y negociar en otros ámbitos. Y yo creo que el espacio que dan las comisiones de seguridad y salud en el trabajo facilita eso.

Una experiencia de OIT ha sido también que estos mismos comités de seguridad e higiene armen espacio para el diálogo en otros ámbitos de las relaciones laborales después de que se ha llegado a esta posibilidad de diálogo en espacios más concretos. Esa es otra experiencia que nosotros hemos vivido y recomendamos que se considere esa posibilidad y se pierda el miedo a algo que ni siquiera se ha afrontado, y que no es un problema –al contrario-, es la posibilidad de que haya una responsabilidad compartida en la gestión.

- Hablamos de comisiones mixtas, empleadores y trabajadores para prevención y seguridad, pero no se habla de un médico laboral como determinante para cuando falta la prevención y la seguridad.

- Yo hice referencia al Convenio 161 sobre servicios de salud en el trabajo.

Este convenio prevé esos servicios interdisciplinarios que incluye, por lo menos, higiene, seguridad y medicina del trabajo, y que son los responsables de establecer el programa de prevención e implementar las medidas preventivas, establecer los criterios para los primeros auxilios y para la respuesta en caso de emergencia. Esos son los servicios preventivos de los que estamos hablando. No es sólo el medico de empresa. En algunas empresas lo que tenemos es un médico de empresa, que hace lo que puede, y que muchas veces no hace prevención. Lo que está haciendo es tratamiento sobre enfermedades generales y otros temas no necesariamente asociados al trabajo como una respuesta a veces porque no tiene los elementos para poder funcionar, pero en realidad de lo que estaríamos hablando aquí es precisamente de esos servicios de salud que son servicios preventivos y que son los responsables conjuntamente con las comisiones bipartitas de hacer la gestión preventiva en la empresa.

- ¿Qué pasa con los trabajadores estatales, también tienen sus paritarias en estos temas, cómo están organizadas estas comisiones, y qué pasa cuando desde el Estado, sea provincial o nacional se incumple como empleador, cómo se lo sanciona?

-En el caso de los estados federales es que la legislación nacional, a nivel de la Constitución, los códigos de trabajo, las leyes generales, las leyes de seguridad e higiene, los reglamentos generales, se establecen estas disposiciones, y en el caso de las federaciones, esa normativa es prevalente para los Estados, que pueden entrar en especificidades más allá de lo que por lo menos la normativa federal establece. Por lo tanto esos criterios se mantienen a nivel de las provincias y estados en los estados federales también.

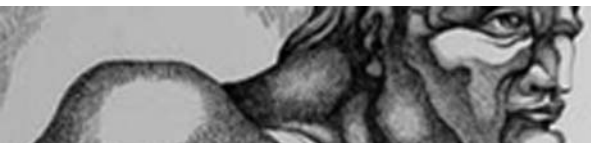
- ¿Cómo se aplican las políticas de los comités mixtos en las empresas que tienen implementados sistemas de seguridad con supervisión exterior, OSHA, en los países donde se aplica este sistema?

- OSHA lo hace para los Estados Unidos, pero seguramente está hablando de los sistemas de gestión, las hizo, y todas estas nuevas normas de certificación de gestión de la seguridad y salud en el trabajo. Simplemente se integra, aquí tenemos el esquema de un sistema en gestión, dentro de todos los niveles de la organización los diferentes sectores involucrados y ahí están involucrados los trabajadores, no sólo a través de la representación en las comisiones bipartitas, pero también en cada una de las áreas, unidades y departamentos o centros de trabajo de la empresa.

Está perfectamente articulado dentro de la estrategia, de hecho está mucho más articulado en una estrategia de sistemas de lo que estaba antes. En términos de que todos los miembros de la empresa tienen un papel que jugar para contribuir a las medidas de prevención.

- ¿Por qué al trabajador se le niega la posibilidad de participar activamente en las decisiones o tomas de medidas con respecto a la seguridad e higiene?

- Yo no creo que se le niega. OIT opina que una cuestión fundamental en cualquier estrategia preventiva es la participación de los trabajadores, y está reflejada en todas las normas de OIT. Porqué se niega o no en un país yo no lo puedo responder, no debería ser. Eso sí se los puedo decir.



LA SITUACIÓN EN BRASIL

Nilton Freitas

Asesor Principal del Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil

Es para mí un gran honor estar aquí con ustedes para compartir nuestras experiencias en el ámbito de la salud y la seguridad de los trabajadores, en especial en el tema de los comités conjuntos en el local de trabajo.

Voy a empezar mi presentación hablando de un marco más amplio, el ámbito de las Américas, para llegar al local de trabajo, porque creo que eso expresa el compromiso que tenemos los gobiernos hoy del continente Americano, y también los trabajadores y empleadores de encontrar los mejores estándares y patrones de gestión de la salud y seguridad en el trabajo.

Hago referencia en primer lugar a la alianza estratégica que se acordó de hacer entre los ministros de Trabajo, de Salud y Medio Ambiente, y Educación, acerca de algunos temas comunes a esas áreas de conocimiento y también de gestión gubernamental.

Entre ellos llamo la atención para la relación de trabajo, en el marco de salud y seguridad de los trabajadores, la prevención del VIH Sida, y los temas respecto a la salud de los trabajadores del sector salud.

Son temas comunes que giran en torno de las metas, de los objetivos del milenio, de la parte Cumbre de las Américas y del programa de la OMS, que se llama Medioambiente Saludable y Seguro.

Otro compromiso importante que tiene el marco aquí en la Argentina, en Mar del Plata, en noviembre del año pasado, fue la IV Cumbre, que reunió a los jefes de Estado y de gobierno del continente americano, donde encontramos en la declaración de Mar del Plata el compromiso de los jefes de Estado de promover marcos integrados de políticas públicas ambientales, de empleo, de salud y de seguridad social para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores y trabajadores, e impulsar una cultura de prevención y control de riesgos ocupacionales del hemisferio.

En este enfoque, en la cultura de prevención más tarde voy a hacer hincapié.

También en el plan de acción que nace en Mar del Plata, el compromiso de promover condiciones de salud y seguridad y propiciar ambientes de trabajo saludables para todos los trabajadores, así como también asegurar el tema efectivo de inspección laboral para estos fines.

Para ello es indispensable impulsar alianzas estratégicas entre el sector laboral y el sector salud, el de ambiente y de educación. Obsérvese que hablamos de un enfoque integrado, la salud y seguridad de los trabajadores no es algo fragmentado, que se cuide de manera distinta. Porque para el trabajador que está en el lugar de trabajo lo que importa es que tenga una profesión, no importa de dónde venga, si del ministerio A, B, C o D. Por eso la idea de que la gestión debe tener un enfoque integrado de políticas. La resolución que refuerza también ese compromiso es la de los ministros de salud, de septiembre de 2004, consejo directivo 45, de la Organización Panamericana de la Salud, en torno de esos compromisos, de la alianza estratégica y de la promoción de la salud y seguridad en el trabajo en las Américas.

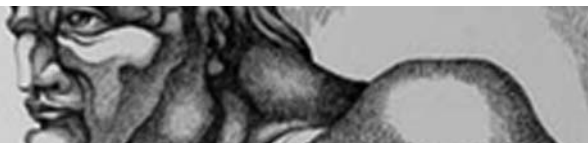
La 14ª Conferencia de Ministros Interamericana de Ministros de Trabajo de la OEA, que tuvo lugar en México DF en septiembre del año pasado, también se extrajo la declaración de ministros de Trabajo, en donde ellos reiteran la importancia de la salud y seguridad en el trabajo. Reconocemos igualmente la importancia de promover una cultura de prevención en ese campo. Obsérvese qué enfoque en la prevención. De eso quería hablar con ustedes. Así como la conveniencia de adoptar un enfoque integrado con políticas ambientales y otras políticas públicas, en particular las de empleo, salud y seguridad social.

La 14ª Conferencia en su plan de acción habla también de fortalecer la alianza estratégica entre los cuatro ministerios, para avanzar en la protección social en acciones nacionales y subregionales, como el Mercosur, por ejemplo, que propician ambientes de trabajo saludables, condiciones de salud y seguridad de los trabajadores y ofertas de formación profesional conjunta.

Se le solicita analizar instrumentos de política para la integración y no discriminación en el trabajo, de grupos de situación desfavorable por edad, género, edad, etcétera.

Hay también la gente hemisférica de OIT, que fue adoptada por los gobiernos reunidos en mayo de este año en Brasilia, en donde las áreas de salud y seguridad en el trabajo asumimos los gobiernos, los empleadores y trabajadores conjuntamente el objetivo de que la salud y seguridad en el trabajo se conviertan en una prioridad para los actores sociales de la región, y establece como meta en un plazo de tres años reducir en un 20% la incidencia de accidentes y enfermedades laborales, y duplicar la cobertura de la protección de la seguridad y salud en el trabajo a sectores y colectivos escasamente cubiertos.

Así se adoptó en Brasil la idea de la gente hemisférica, de



tener el compromiso del trabajo decente. Esto es el objetivo, la meta, en nuestra área de salud y seguridad en el trabajo.

También un paso importante fue reciente, en Ginebra, en mayo, cuando se aprobó por extensa mayoría consensuar conjuntamente entre gobiernos la totalidad de empleadores y trabajadores el convenio sobre marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, que ahora nosotros debemos encaminar para casos como éste, los congresos nacionales de los países, las cámaras de diputados, los senados nacionales, para que adopte el gobierno en el marco jurídico nacional.

El objetivo de este convenio es que todo miembro que ratifique deberá promover la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones. De nuevo la prevención, un concepto de que la atención debe centrarse en eso. Las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo mediante el desarrollo de una política, un sistema (se ha hablado de cosas diferentes, una política, valores directrices, lo que queremos) para organizar esta política y un programa nacional para ir adelante en la implementación de esa política, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

No se hace nada en ese campo de incorporar el valor de los empresarios, de los trabajadores, para construir mejores patrones de salud y seguridad. Incluso para dar competitividad a nuestras economías, a nuestras empresas, el Mercosur por ejemplo, eso se tiene también como un valor.

Al elaborar su política nacional todo miembro deberá promover de acuerdo con las condiciones de práctica nacionales y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, principios básicos tales como evaluar los riesgos o peligros del trabajo, combatir los peligros del trabajo, combatir en su origen los riesgos y peligros del trabajo, y desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud de manera que incluya información, consultas, y formación. Que son cosas que tenemos que desarrollar.

Cuando se habla de la cultura nacional no se puede pensar que sólo un ministerio debe participar, si hablamos de una cultura nacional, el tema es amplio, una cultura medioambiental ha demorado décadas para construir eso, y engloba la sociedad, desde los niños que saben los cuidados que deben tenerse con el medioambiente, hasta nosotros.

Cuando se habla de un sistema nacional se habla de la infraestructura que conforma el marco principal para la aplicación de la política de los programas nacionales de salud y seguridad. También programa nacional se refiere a cualquier programa nacional que incluya objetivos que deban alcanzarse en un plazo determinado, así como las prioridades y medios de acción destinados a mejorar la salud y seguridad en el trabajo y los medios para evaluar los progresos realizados.

O sea, salir de aquí para llegar allá, en el camino se tienen que recoger y definir indicadores, lecciones de cómo hacerlo, las consultas, la construcción que tenemos que hacer.

En Brasil se intenta hacer eso desde 2004, en que comenzó un trabajo con los ministerios de Salud, de Trabajo y Seguridad Social, para construir una política nacional de salud y seguridad en el trabajo.

Mire que esta afuera el medioambiente, porque algo que después se verificó que la dimensión ambiental tiene que estar adentro, donde se habla de una política de salud y seguridad, desde el local de trabajo, porque son cosas indivisibles, se piensan para dar sustentabilidad a las empresas, a los negocios, a la economía de un país, deben tener… y los trabajadores son los primeros inspectores de las cuestiones aún ambientales. Los primeros que pueden sugerir, contribuir para la cuestión ambiental de las empresas.

Es el foco integrado que aún no está en la experiencia brasileña más reciente, pero se está encaminando hacia eso.

El objeto de esta política es la promoción de la mejoría de la calidad de vida y de la salud del trabajador mediante la articulación y la integración de formas continuas de las relaciones de gobierno en las relaciones de producción, consumo, ambiente y salud.

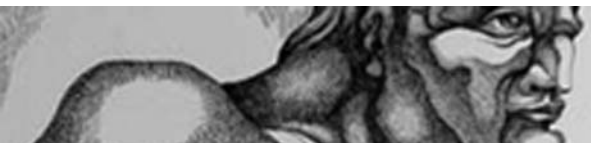
Esto tiene como directrices, ampliación de las acciones de la salud y seguridad en el trabajo, con la inclusión de todos los trabajadores brasileños en regímenes de protección y promoción de la salud, no sólo los del sector formal, incluso los del sector informal. Armonización de las normas de articulación de las acciones de promoción, de protección y reparación de la salud del trabajador que están hoy en áreas distintas de gobierno, que son armonizadas.

Las precedentes de las acciones de reparación. Estructuración de la formación de informaciones en salud del trabajador, de los riesgos, que hoy distintas áreas de gobierno producen informaciones. Por ejemplo riesgos químicos, hay riesgos que están en la dimensión ambiental, pero que hay una incidencia sobre la salud de los trabajadores, sobre la salud pública, de la gente que vive en torno de las empresas, entre esas tiene que haber un intercambio de informaciones.

Qué estructuración de la formación en salud y seguridad, mejorar la capacidad nacional y la promoción del agente integral de estudios y pesquisas en salud y seguridad.

Y tenemos que la política nacional está en consulta pública, está en debate con la sociedad, para que el próximo año pueda concluir algo, una política y un programa, porque la estructura ya la tenemos, pero se puede mejorar siempre.

El marco regulatorio que tenemos hoy en Brasil de la legislación es de 1977, la ley actual que reglamenta la salud y la seguridad en el trabajo, pero hubo una constitución de 1968 que ha instituido cambios pero aún necesita ser actualizada.



Hay un instrumento más flexible, que el ministro lo maneja observando la ley, que es de 1968, que llamamos de normas reglamentadoras, normas técnicas, algo así, y después, en 1968 también se crearon normas para el sector agrícola y rural, que es la primera que tiene un enfoque industrial, la agricultura, que siempre es dejada de lado.

Entonces con la creación de esas normas rurales, en 1968, 1970, se mejoró la salud y seguridad de los trabajadores en esa área.

Después, en 1996, como un marco importante, se creó una comisión paritaria tripartita permanente, donde se hace la gestión nacional de la salud y seguridad en el trabajo, y está formada por partes iguales de especialistas del gobierno, de los ministerios de Salud y Medioambiente, de Trabajo y Fundacentro; de trabajadores con las centrales sindicales, CUT, CGT, CGTB, etc., y después los empleadores en las confederaciones por sectores económicos, industria, sector financiero, agricultura, transporte y comercio.

Allí se hace la gestión a nivel nacional, se discute la necesidad de mejorar las normas, de cambiarlas, actualizarlas, de una manera permanente, se discute la estadística de accidentes y se decide qué hacer.

Las normas técnicas tratan distintas situaciones, riesgos, áreas, en la seguridad y salud de los trabajadores. Llamo la atención sobre la norma número 5, que habla de la comisión interna de prevención de accidentes. Son comités paritarios.

Hay también una norma número 9, que habla de un programa de riesgos ambientales, que lo hacen los empleadores. Todo empleador tiene que tener un programa de gestión de estos riesgos, los que su actividad genera, que el tipo de producción genera. Y tiene que tener también un programa de control médico de la salud de los trabajadores.

También la norma 4 que establece que dependiendo del riesgo que tiene una actividad, por ejemplo si maneja explosivos, de alto riesgo, que a partir de 6 empleados debe tener un experto, un técnico de salud y seguridad, un ingeniero, un médico, eso depende del tipo de actividad de riesgo que se acredite que hay en esa actividad.

Hay normas que tratan específicamente del sector portuario, donde se establece que se forman comités paritarios distintos en esta actividad. Porque es diferente. La gente que conoce el puerto sabe de la forma de contratación, la forma de gestión, la jornada de trabajo. Es un mundo distinto el de la actividad portuaria. Hay una regla distinta para esto. Incluso para la gestión de los comités paritarios.

Lo mismo pasa con la norma 31, que trata de agricultura pecuaria, silvicultura, exploración de florestas, distintas relaciones de trabajo si hay distintas formas de organización de esos comités paritarios.

También la comisión interna del sector rural...

Sacando la norma 5, esto fue creado en 1944, cuando se creó la necesidad de tener comités conjuntos de prevención de accidentes. Y se empezó con empresas de más de 1000 empleados (que debían ser dos o tres en aquel año). Después hubo muchos cambios en todos estos años, dependiendo del tipo de gobierno, de la relación social, del tipo de economía que el país tuvo que seguir, de los sindicatos, de la idea que tienen los empresarios.

Seguramente hay muchos factores que intervienen en la estrategia nacional para definir una norma. Eso ha cambiado. Por ejemplo un período que fue sólo para la actividad industrial, dejando a afuera el comercio, los servicios. Hay otra época en que sólo los trabajadores sindicalizados podían ser elegidos por los sindicatos para integrar los comités como representantes de los trabajadores, no electos como hoy. También hubo épocas en el que empleador tenía sólo un miembro, no parecía un comité paritario, sin embargo el miembro que representaba al empleador tenía todo el poder.

En otra época la representación de los empleadores debía asumirla un especialista, un médico de trabajo o un ingeniero de producción, no cualquier otro.

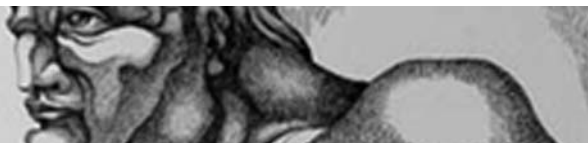
Vemos entonces que en 40 a 60 años podemos imaginar las distintas formas que se han utilizado.

En la actualidad la comisión de prevención de accidentes, CIPA, tiene como objetivo la prevención de enfermedades, que son cosas distintas, la prevención de accidentes y de enfermedades, lo que adiciona otra dimensión, va a tener que dar capacitación para comprender los procesos de adiestramiento, de efecto físico y mental para poder cumplir su papel, de modo de tornar compatible permanentemente el trabajo con la preservación de la vida y la promoción de la salud. También son cosas distintas, ya que preservar la vida es lo mínimo que se hace, mientras que promover la salud es otro papel que se la atribuye a la CIPA.

Sobre la constitución. Se deben constituir CIPA por establecimiento, en cuanto una empresa, un banco, tiene 200 establecimientos en el país, 20.000 empleados, la gente está en el establecimiento, pero una cosa es en Buenos Aires, otra en Rosario, otra en Mar del Plata, en ciudades chicas, razones distintas de instalación. Entonces por establecimientos, es mantener y regular funcionamiento, las empresas privadas que han elegido la CIPA, el gerente, etcétera, después se va y no funciona.

Seguramente eso existe ahora, la CIPA existe en el papel. Si va un inspector laboral lo tiene todo bien, pero en la práctica no se reúnen, no hacen nada. Entonces tienen que garantizar que funcionen de manera permanente.

Las empresas privadas, públicas, sociedades de economía mixta, órganos de la administración directa e indirecta, una fundación, por ejemplo, pública, instituciones de beneficencia, cooperativas, así como otras instituciones que admiten



trabajadores como empleados. Esto excluye servidores públicos. La administración directa sólo puede organizar CIPAs cuando hay empleados, porque la CIPA está en la ley del sector privado, que es diferente en Brasil la extracción jurídica del funcionario público. Pero esto hoy en la práctica es lo mismo. Porque los sindicatos, los sectores públicos, han adoptado la CIPA como un medio importante para gestionar la salud y seguridad en el trabajo, de manera voluntaria.

Entonces hoy se puede decir que indistintamente hay CIPA incluso en el sector público. Yo tengo varias experiencias en ese sector, en hospitales, en prefecturas, donde se organizaron CIPAs porque la municipalidad también necesita que no haya accidentes, para tornar más eficiente su trabajo y su administración.

La CIPA hoy es algo que ya está incluido en todo tipo de actividades. No se piensa cualquier centro comercial o industrial, shopping center, por ejemplo, a través de miembros de CIPA designados, como delegados, cuando una empresa tiene menos de cinco empleados, el empleador tiene la obligación de designar y ser el responsable por la salud y la seguridad. A quien encarga todas las atribuciones de la CIPA que vamos a tener por delante.

Entonces, cuando hay centros comerciales con miembros de CIPA designados, con mecanismos de integración, con objetivos de promover el desarrollo de acciones de prevención de accidentes y enfermedades, de corrientes de ambiente e instalaciones de uso colectivo, podrían contar con la participación de la administración del mismo.

Por ejemplo, las grandes compañías automotrices, la VolskWagen, la Ford, esos son condominios industriales. En la cadena productiva están todos reunidos en una misma localidad, entonces eso tiene que organizarse y tener un programa común. Puede tener tipos distintos, empleadores distintos, tiene distintas obligaciones frente a la ley. Pero su inspector va a empleador A o empleador B, pero las acciones de las CIPAs deben ser conjuntas. En shoppings centers, por ejemplo.

La organización:

La CIPA será compuesta por representación de empleadores y empleados.

Hacia 1999, de cuando es esta ley actual, la última reglamentación después de tres años de negociación intensa entre trabajadores y empleadores con el gobierno en el medio, se llegó a este acuerdo, como es hoy. Antes era por grado de riesgo, había cuatro grados, riesgo uno casi nada, riesgo 2 más o menos, riego tres, que era en la mayor parte de las empresas del sector industrial, y riesgo 4 para las más peligrosas.

La CIPA empezaba con riesgo 4, 20 trabajadores. Riesgo 1 empezaba con 300, 500, algo así. Esa era la ley antigua. Hoy se verifica que hay distintos tipos de industrias químicas, por ejemplo. Alimentación, minería. Una cosa es la producción en una planta y otra cosa a 200 metros de profundidad, con riesgo de muerte muy fuerte.

Entonces se distinguió por tipo de actividad económica. Esto se puede ajustar por la negociación dentro de la comisión tripartita paritaria permanente. No necesita cambiar la ley nacional, se pueden hacer ajustes de la manera más rápida en la comisión tripartita de gestión de salud y seguridad.

Los representantes de los empleadores titulares y alternos serán por ellos designados. Y tienen toda la responsabilidad y poder de hablar en nombre de la empresa. Los representantes de los empleados titulares y alternos serán elegidos en escrutinio secreto, del cual participa independientemente de su afiliación sindical, exclusivamente los empleados interesados. Pero hay otro artículo que dice que los sectores de mayor riesgo deben estar representados convocados obligatoriamente.

La organización, la empresa designará un responsable, el mandato de los miembros elegidos de la CIPA durará un año, permitida una reelección. Eso se debatió mucho durante los tres años de negociación para llegar a este acuerdo. Los trabajadores querían dos años, y los empleadores uno.

Es vedado una dispensa arbitraria o sin justa causa del empleado elegido para cargo de dirección. Los trabajadores elegidos no pueden ser sacados. Tiene garantía de empleo por un año después de finalizado su mandato.

Es un sistema que busca un equilibrio y la representatividad.

El empleador designará entre sus representantes el presidente de la CIPA, y los representantes de los empleados escogerán entre los titulares el vicepresidente.

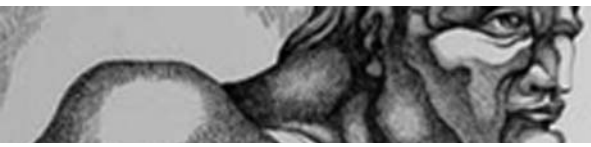
En la norma anterior el presidente tenía todo el poder, él podía agendar una reunión o hacer tomar decisiones. Hoy el poder es muy compartido. Pero ligeramente superior el del presidente porque es jurídicamente responsable por la salud y seguridad en nombre de la empresa. Los trabajadores participan de la gestión, pero la responsabilidad jurídica, criminal, etc., es del empleador.

Hay sectores donde por acuerdo se tiene una gestión conjunta, pero por acuerdo.

Será designado de común acuerdo un secretario y su sustituto, puede ser miembro de la CIPA o no, puede ser una persona de la administración.

Las atribuciones son: verificar los riesgos de los procesos de trabajo y elaborar el mapa de riesgos con la participación del mayor número de trabajadores con asesoría del servicio especializado de medicina y seguridad en el trabajo donde haya.

Elaborar un plan de trabajo que posibilite la acción preventiva y la resolución de problemas de salud y seguridad en el



trabajo. Este plan es el centro de la gestión de la CIPA, y cuando se hace un plan de trabajo, éste va a garantizar el tiempo libre que tienen los miembros de la CIPA para dedicar a su labor como miembro de la CIPA, si no está "preso" al pie de la máquina trabajando o en su oficina todo el tiempo ocupado, porque es el día a día de la empresa, la necesidad de producción, la necesidad del lucro.

Por eso hay un plan de acción, de reuniones, una vez al mes, por lo menos, y este plan es el que define las actividades, la idea de gestión de ese mandato de la CIPA.

Participar de la implementación del control de la calidad de las medidas de prevención necesarias, así como de la evaluación de las… …de acción en los locales de trabajo.

Realizar periódicamente verificación de los ambientes y condiciones de trabajo, y hacer la identificación de situaciones que provoquen riesgos.

Mediante un plan de acción nacional se puede establecer cada mes un sector al que se va a hacer una inspección.

Se puede establecer que en la primera hora de la reunión, por ejemplo, que se va a hacer una inspección al sector A, o B, o C, para que no haya previo aviso y que el jefe de la oficina organice todo para que aparente estar en regla. Es importante que la compañía deje las cosas claras. Si quiere mejorar tiene que dejar las cosas aclaradas.

Realizar en cada reunión la evaluación del cumplimiento de las metas fijadas en su plan de acción y discutir las situaciones de riesgo que fueron identificadas.

Divulgar a los trabajadores informaciones relativas a salud y seguridad en el trabajo.

La obligación de dar información de los riesgos le corresponde al empleador, ya que conoce su casa, especialmente para los contratistas y contratados.

La CIPA tiene también la obligación de informar a los trabajadores sobre los riesgos desde el punto de vista de ellos, los trabajadores.

Participar con servicios especializados de los técnicos de salud y seguridad, donde los haya, de las discusiones promovidas con el empleador para evaluar los impactos y alteraciones del medioambiente de trabajo en caso de cambios en la producción o en los lugares de trabajo.

Requerir a los servicios especializados, cuando haya, o al empleador cuando no lo haya, la paralización de máquinas o sectores donde se considera que hay riesgo grave inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

Colaborar con el desarrollo e implementación de los programas médicos y de riesgos ambientales.

Divulgar y promover el cumplimiento de las normas así como de cláusulas de acuerdo de comisiones colectivas de trabajo.

Participar en conjunto en el análisis de las causas de enfermedades y accidentes. El miembro de CIPA siempre debe ir a lugar de un accidente para hacer un informe para presentar en la próxima reunión de esa comisión. Desde 1944 eso no ha cambiado.

Solicitar al empleador y analizar las informaciones sobre gestiones pendientes.

Solicitar a la empresa copia de las comunicaciones de accidentes de trabajo emitidas, Promover la semana interna de prevención de accidentes de trabajo, de la ley nacional.

Participar en las campañas de prevención de VIH Sida, que es también una obligación nacional.

Entrenamiento: Todo miembro de CIPA tiene que tener 20 horas de entrenamiento. Cualquier persona con conocimiento de la materia, sindicato, organización de trabajadores, o empleadores, pueden hacerlo. Porque antes eran sólo especialistas, expertos, podían hacerlo. Ahora todas las ciudades tienen especialistas.

Hoy hay reglas sobre lo que debe ser dado y es responsable el empleador.

En la práctica los sindicatos lo hacen.

Relevamiento de las condiciones de trabajo, metodologías de análisis, la legislación y medidas de control de riesgos. Esas 20 horas resultan poco para determinado tipo de empresas, que hoy ya hacen cursos de 30 y 40 horas. Las empresas saben que la CIPA contribuye con su actividad, entonces hacen ese incremento.

La elección del proceso electoral de la CIPA comienza 60 días antes, no puede haber un día que no haya CIPA en la empresa. Hay todo un proceso público de divulgación de elección de la CIPA para que cualquiera pueda participar. Cuando termina un mandato empieza automáticamente el siguiente.

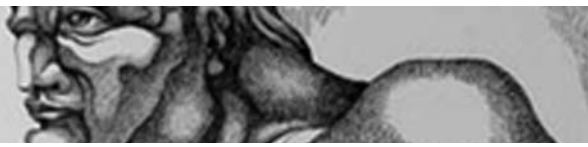
Así tenemos cómo se dimensiona la CIPA. Es por tipo de actividad.

En este caso tenemos dos empresas del sector de alimentos, y un ejemplo 5 A, calzados y similares.

La categoría 5 A serían fábricas de equipajes de mano y otros artefactos para viaje de cualquier material.

En alimentos entra la fabricación de café, bizcochos, cacao, etc.

En este tipo de empresas, C 5, es curtiembre y otras preparaciones del cuero, productos químicos que se utilizan, entonces la CIPA en esa categoría es obligatoria para más de 20 empleados, porque hay un riesgo mayor. Y la base ha sido tomada después de un estudio profundo de los registros que había sobre accidentes y dolencias.



De acuerdo a las estadísticas se fue identificando los grupos de empresas y los tipos de actividades que tienen más riesgos. Allí la CIPA empieza con 20.

En el sector 5 A, la CIPA empieza con 51 empleados. Se llegó a un consenso, luego de tres años de mucha pelea.

En este sector, por ejemplo, se va a la CIPA paritaria, las empresas de 500 a 1000 empleados…

Cuando tiene de 1001 a 1500 empleados, debe tener más miembros efectivos y menos alternos, 6 y 4 de cada lado, de empleadores y de trabajadores. Después, 7 y 5 para empresas con más de 5000 empleados. Porque se verifica que no hay tanto cambio cuando hay un número mayor de titulares o efectivos. Esto también fue objeto de negociación.

En el sector de químicos, C10, tiene varias ramas, fabricación de cloro álcali, de fertilizantes, fosforados, nitrogenados, potásicos, fabricación de gases industriales, productos inorgánicos, petroquímicos varios, fibras, son todos subsectores distintos.

En el sector químico la CIPA empieza con 20 empleados, de 20 a 29, un titular, un efectivo y un suplente de cada lado. De 30 a 50 no cambia, de 51 a 80, dos y dos. De 81 a 100 se mantiene, después tres a tres, y así se va adelante.

El C13, el sector de metalurgia, cambia de 81 a 100 empleados, porque los estudios demostraron que en este tipo de actividades se tiene una… …mayor. Fue una determinación basada en las estadísticas del tipo de riesgo que hay.

Siempre entre cero y 19 empleados hay un miembro designado, que tiene toda la responsabilidad, y tiene el mismo curso de 20 horas.

C 14, es el sector de máquinas-herramientas, es muy parecido al sector anterior, pero al llegar al nivel de 20-21 y 30-40 empleados, hay cuatro efectivos y tres suplentes.

En todo el país hay 60.000 miembros de CIPA. Ese número se mantiene subiendo en los sectores de mayor riesgo y disminuyendo en los de menor riesgo. Porque ahí se refleja el número de trabajadores con garantía de empleo. Los empleadores parecería que nunca quieren tener uno.

El sector vehículos, automotores, las empresas son grandes, tienen más de 5000 empleados. Estas tienen 12 miembros titulares y 9 suplentes.

En estas grandes empresas se creó algo nuevo después de esta ley. El SUR (Sistema Único de Representación), donde se adjuntó la comisión de fábrica, el comité de empresa y la CIPA. Un comité único de trabajadores que discute con la empresa cuestiones desde el derecho colectivo hasta la salud y seguridad.

Eso fue bueno para todos, porque las empresas tenían dos interlocutores, la CIPA… …doce efectivos y 9 suplentes, 21 trabajadores, y había también una comisión de empresa, o de fábrica, con 20, 30 ó 40 miembros, en una empresa con 20.000 empleados, por ejemplo, como la VolksWagen, o la Ford.

Para organizar la negociación se dejó un sistema único de representación, que tiene las mismas atribuciones.

Y el sector 20, el comercio, una empresa con 30 empleados debe tener la CIPA. Pero hay distintos tipo de comercio, por ejemplo de munición, de inflamables, o de tintas.

En servicios, por ejemplo, C29, empresas inmobiliarias…

La ley anterior era única. Ahora se diferencia en empresas por tipo de riesgo.

Y el sector 34, que es el de salud, hospitales, servicios de salud, donde el riesgo es muy alto, y empieza con 20 empleados.

Esta es la empresa brasileña, al que se llegó mediante el consenso de las partes, trabajadores, empleadores y gobierno.

Muchas gracias.

RONDA DE PREGUNTAS

- ¿Qué elementos componen un mapa de riesgo?

- ¿Cuál es el número de miembros de la CIPA en la industria de la construcción? ¿Está implementada?

- ¿Cuál fue la experiencia en el sector de la educación?

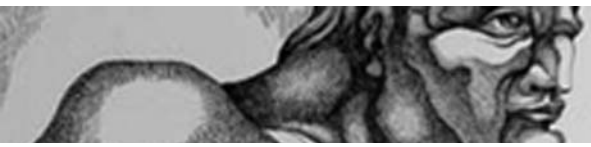
- El mapa de riesgo es un factor muy indefinido en la ley brasileña, porque fue establecido en 1988. Se mantuvo como una obligación pero hoy es un método que lo puede utilizar el empleador o la CIPA, que lo hace. Es un método de identificación y gestión de los riesgos y es muy común en los locales de trabajo de Brasil tener un mapa de riesgo hecho por la CIPA en la entrada, por ejemplo. Cada gestión, cada mandato de la CIPA lo actualiza. Es un manejo muy bien utilizado.

En la construcción, en obras de infraestructura, de manutención de vías, sector 18, empieza desde 51 trabajadores, pero hay que verificar, porque hay muchos subsectores. En los sectores de construcción civil, por ejemplo, empieza con 20 trabajadores.

Para la educación, C31, hay educación preescolar, de adultos, etc., empieza con 51 empleados. Pero también hay distintos subsectores.

- ¿El empleo público está cubierto por la legislación de prevención de accidentes? ¿Tienen CIPA en los organismos estatales?

- Sí, usualmente, porque en el sector público hay trabajadores contratados. Además de eso, hoy, en toda la administración por voluntad, o presión del Ministerio de Trabajo, o la Fiscalía, se obliga a la constitución de la CIPA.



LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES COMO DERECHO Y NECESIDAD

Carlos A. Rodríguez
Gerente general de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo de Argentina

Esta oportunidad es indispensable, y si bien no pienso decirles nada original, después de que han escuchado tantas cosas, trataré de poner énfasis en algunos aspectos que es importante conocer. Creo que éste es un debate que hay que dar, es un elemento crucial y es hora de que la Argentina pague la deuda que tiene con los trabajadores en esta materia. Deuda contraída hace muchísimos años, de iniciativas postergadas hace 50 ó 60 años, como vamos a mostrar en el transcurso de esta información.

Para presentar el tema, en primer lugar voy a hacer una referencia a los modelos de gestión empresaria, porque, en todo caso la discusión respecto a resistencias que hoy se hacían, a dificultades para constituir comités en nuestro país, en ese sentido quiero hacer una aclaración que conversé con Valentina, Paraguay sí tiene comités de salud y seguridad por ley, o sea que en América quedan solamente Argentina y Uruguay, país que al menos tiene delegados de prevención en obras en construcción, que Argentina no tiene.

En principio se reconocen dentro de los distintos modelos empresarios de gestión cuatro tipos de modelos, uno es el tradicional o histórico, otro es conocido como modelo de las relaciones humanas, un tercero el de las facultades humanas, y el cuarto como modelo participativo.

Cada uno de estos modelos corresponde a una época, y tiene unas referencias muy concretas que dieron lugar a ese modelo. Cada modelo parte también de unas asunciones, de unas creencias. Cada modelo establece unas políticas y también tiene unas expectativas de qué quiere alcanzar a través de la implementación de ese modelo.

Las referencias son para el modelo histórico, de los años veinte a los años treinta. Esa es la década en donde la referencia central está dada por Taylor. Muchos de ustedes lo conocen, han oído hablar de la organización científica del trabajo. Pocos conocen tal vez que además de ser un hombre de una enorme preocupación por la eficiencia, por ejemplo, Taylor es un individuo que inventó la raqueta de doble encordado no habiendo jugado nunca al tenis. Diseñó excelentes estrategias para ganar al fútbol americano y nunca estuvo ligado al fútbol, era un hombre preocupado por la eficiencia, y su preocupación final, a la hora de morir, según sus biógrafos, no fue esta.

Dice su biógrafo que a la hora de morir Taylor decía "Por esa cosa, por esa maldita cosa, nunca he podido mirar a un trabajador de frente". Refiriéndose al cronómetro. A ese modelo histórico, y a ese hombre, corresponde esa forma de manejo empresario.

El modelo de las relaciones humanas nace en la década de los cuarenta, nace a raíz de las experiencias de Elton Mayo, esas experiencias donde se demuestra que en la medida en que mejoran las condiciones de trabajo mejora el estado de los trabajadores y mejora la productividad, y que el interés puesto por el empresario redunda en la fase productiva.

El tercero es el modelo de las facultades humanas. Corresponde a la década de los sesenta, nace como alternativa a aspectos de motivación en el trabajo.

Y en los ochenta, a partir de experiencias participativas, aparece lo que hoy conocemos como modelo de gestión participativa.

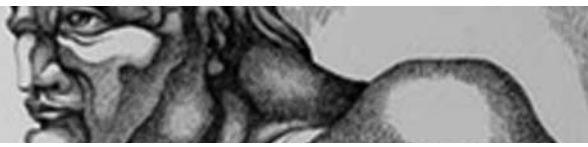
El modelo histórico parte de la base de que el trabajo resulta desagradable para la mayoría de la gente. En ese caso la tarea de la dirección es controlar y desglosar las tareas en operaciones simples, repetitivas y fáciles de aprender. Acá nace la cadena de montaje. Su expectativa es que si sus tareas son simples y se controla a la gente estrechamente se podrá producir por encima de la media. Éstas eran las tres características centrales del modelo.

En las relaciones humanas ya hay un cambio y se tiende a pensar que la gente quiere sentirse útil e importante. A ellos se dirige entonces la dirección, también a informar y a que los trabajadores tengan algún estado de autocontrol y rutina, y con esto, lo que se cree con esta política es que se lograría que los trabajadores se sientan importantes, lo que aumenta la moral y reduce la resiliencia a la autoridad formal.

El modelo de las facultades humanas parte de la base de que el trabajo no es inherentemente desagradable, la mayor parte de la gente puede desarrollar trabajos más creativos con más autocontrol. Entonces, la tarea de la dirección es crear un ambiente que permita que los miembros contribuyan hasta el límite de sus habilidades, debe facilitar la participación concreta, lo que mejora la satisfacción la eficacia y la productividad.

El modelo participativo parte de estas asunciones. El trabajo es una cualidad humana básica, y una forma de cooperación social. La gente desea hacer un trabajo gratificante, que la haga sentir útil en la comunidad. La mayor parte de la gente tiende crecientemente a buscar trabajos más gratificantes y a actuar con abulia y desinterés frente los trabajos rutinarios.

Esto se ve claramente en épocas de pleno empleo. Una de las cosas que más fácilmente se ve es el turn over, la rotación de unos trabajos hacia otros en búsqueda de lograr una mayor satisfacción en el empleo.



Claro que hablar hoy en día de épocas de pleno empleo es como hablar de ciencia ficción. La política en ese modelo es que la dirección al actuar básicamente como cauce de ordenación y de armonización de los planes e iniciativa de los planes inmediatos, y de las organizaciones básicas y como instancia de programación económica, ha de tener una actitud abierta hacia los cambios estimulando, no imponiendo desde arriba, y los trabajadores, por si solos o bien por grupos, deberán tener la libertad para proponer y, en su caso, decidir la introducción de iniciativas para autorregular la forma en que realizan el trabajo.

Las expectativas del modelo participativo es, con una mayor y más efectiva participación y autorregulación de los trabajadores se logrará que el trabajo se efectúe de manera más flexible, creativa, rotativa, desarrollando posibilidades de aprendizaje, de innovación y de mejora. Al estar más identificados con el trabajo y con la empresa actuarán con responsabilidad social y con más satisfacción personal. Esto permitirá mantener el rendimiento a nivel competitivo.

O sea que lo que, en principio, hay que tener claro es que hay distintos modelos de gestión empresaria, y si bien que estos modelos muy esquemáticos que les acabo de mostrar, van de los años treinta hasta ahora, han pasado 100 años entre unos y otros, todavía es posible encontrar en nuestro país cada uno de estos modelos.

Hay empresarios que siguen respondiendo al modelo tradicional histórico, de los años veinte o treinta. Hay empresarios que hoy día admiten que el trabajador ha llegado a la escala animal en donde puede quejarse, pero no a la escala de animal razonador, hombre, que puede emitir juicios. Se le admite la queja, pero no el juicio en su interpretación de la realidad y su posibilidad de cambiar.

Hemos escuchado hablar de la participación ¿qué es esto de la participación?

En principio, para mí, es esto, toda forma de gestionar la producción en la empresa en la cual toman parte o están asociados los trabajadores de base. Un conjunto de procedimientos formales e informales instituidos y creados de modo de permitir en los trabajadores y sus representantes influenciar el proceso de definición en todas las materias relacionadas con las condiciones de trabajo en general y de la salud y seguridad en particular.

De esta participación estamos hablando hoy.

De esta capacidad de influir en los procesos de decisión en todas las materias relacionadas con las condiciones de trabajo en general y las de salud y seguridad en particular. Porque de esta forma se ejerce uno de los derechos fundamentales de las personas, que es el derecho a la vida.

¿Por qué la participación en salud y seguridad en el trabajo?

Porque los problemas de salud no son solamente técnicos, y tampoco lo son las soluciones. Esto debe quedar absolutamente claro. Y es transparente cuando uno observa que la esperanza de vida al nacer, los años que uno tiene de vida por delante al nacer, y ve que en aquellas familias hasta donde llega un salario mínimo, la esperanza de vida es de 54 años; entre uno y dos salarios mínimos, de 59 años; entre dos y cinco, de 64 años, y cuando entran más de cinco salarios mínimos, 69 años. O sea que hay 14 años de diferencia en la esperanza de vida conforme con el ingreso económico de una familia. Estos resultados surgen de un estudio hecho en Río de Janeiro.

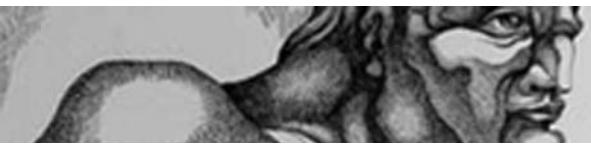
Entonces, lo primero que conviene señalar, es que así como la salud no es un problema técnico, tampoco lo es la prevención. Porque la prevención es un problema sociotécnico, en donde se complementa el conocimiento técnico y la intervención social. Y es esta intervención social la que estamos reclamando. Y que los trabajadores intervengan entonces es la expresión del derecho a controlar su propio destino. Ni más ni menos que esto. Que los trabajadores intervengan, que participen, es la expresión del derecho a controlar su propio destino.

Por que el trabajo no es neutral desde el punto de vista de la salud. El trabajo es donde uno encuentra apoyo social, solidaridad, satisfacción personal, donde puede lograr el desarrollo individual, el logro de metas en lo individual y en lo social, pero también están los riesgos impuestos, donde puede aparecer la falta de autonomía y control sobre la propia tarea, la insatisfacción, la alienación, la enfermedad, la mutilación y la muerte.

Porque el trabajo no es neutral desde el punto de vista de la salud es que tengo derecho a participar en la defensa de mi salud. Y fíjense en la definición de salud de la OMS que tiene menos prensa que la habitual, y que pertenece también a un comité de expertos de la OIT, dice: la salud no es una mera ausencia de enfermedad, sino un estado óptimo de bienestar físico, mental y social. La salud no es algo que se posea como un bien, sino una forma de funcionar en armonía con su medio, trabajo, ocio, forma de vida en general. No solamente significa verse libre de dolores o enfermedades, sino también la libertad para desarrollar y mantener sus capacidades funcionales. La salud se mantiene por una acción recíproca entre el genotipo, o sea el patrimonio genético que traemos, y el medio total. Como el medioambiente de trabajo constituye una parte importante del medio total en que vive el hombre, la salud depende de las condiciones de trabajo.

Por eso hay un derecho a participar en el cuidado de esta salud. Y ésta es la mejor muestra de que no es neutral el trabajo respecto a la salud son las cifras estimadas de muertes relacionadas con el trabajo. Para 1990 se estimaba un millón cien mil muertos, para el 2000, cerca de 2.300.000.

Ahora, un millón cien mil ¿era mucho? ¿Era poco? Ese año había 999.000 muertos por accidentes de tránsito, había



536.000 por las guerras, había 312.000 por el Sida. O sea que mueren muchos más trabajadores en el campo de batalla del trabajo que por Sida, las guerras o la violencia.

Claro está que, en general, son muertes ignoradas. No existe la tumba del trabajador desconocido, porque si existiera sería el mudo testimonio de las ocasiones perdidas. Porque lo que diferencia las muertes de estos trabajadores del resto de las muertes es que son evitables. Estas muertes se han producido porque algo se dejó de hacer.

De esos 2.100.000 hay solamente 355.000 por accidentes ocupacionales y 158.000 por accidentes in itínere. 1574.000 se dan por enfermedades, que hoy día hoy desconocemos pese a todo lo que hemos intentado hacer en su valor en nuestro país.

¿Por qué? ¿Solamente porque los registros son malos? ¿Por qué las ART no los denuncian? En parte es cierto porque las ART no denuncian o no hacen los exámenes que deben hacer, pero también porque estos trabajadores que mueren por enfermedad en el ocaso de su vida, son asistidos por médicos, que fueron formados en nuestras facultades de medicina ignorando qué rol juegan las condiciones de trabajo en el proceso de salud y enfermedad.

Entonces fíjense que de esos encontramos que hay 610.000 muertos por cáncer, y parece que la gente creyera que el cáncer solamente se produce por el hábito de fumar.

Hay una concepción tradicional de la prevención que dice que el trabajador es una víctima potencial del riesgo, que el técnico debe ser capaz de alejar. Prevenir sería evitar la generación del riesgo y evitar su contacto con el trabajador. Esto es cierto, pero nosotros decimos que es indispensable, pero que no es suficiente.

Un enfoque de prevención centrado solamente en la noción de riesgo de higiene y seguridad es absolutamente limitado. Un enfoque moderno precisa de otro conceptual que es la noción de condiciones y medioambiente de trabajo. Y si vamos a tener una ley nueva y en esa ley nueva se vuelve a olvidar la noción de condiciones y medioambiente de trabajo, y se vuelve a olvidar de que tiene tanto que ver la situación jurídica del trabajador con la salud y seguridad como el que exista ruido, porque un trabajador en negro es un trabajador prácticamente sin derechos y condenado a perder su salud, o que tiene tanto que ver la organización del trabajo como la forma que contraiga el salario, por ejemplo, que yo conozca, no hay forma más abyecta salarial que el trabajo a destajo, que es el consagrador del trabajo infantil en nuestra agricultura.

Entonces, si la nueva ley no adopta este enfoque, de asumir como un colectivo microsocial y macrosocial de elementos que actúan como sistema para determinar la situación vivida con el trabajador habremos perdido una ocasión más.

Obviamente esto junto con la participación plena.

Hay otro tema conceptual, la causa de los accidentes, antes se hacía esto, se consagraba uno a la virgen, a los dioses que tuviere. Porque en todo caso los accidentes eran culpa de la fatalidad. Es muy común todavía escuchar hablar de fatalidad, como si fuera un problema de buena o mala fortuna el tener un accidente.

Esa teoría se reemplazó por la del acto inseguro. Los afiches hablan claro. Estos son problemas del trabajador que tiró mal del cordón, o que puso tantos enchufes uno sobre el otro.

Los trabajadores no son culpables de los accidentes, son sus víctimas. Y la investigación de los accidentes no debe ir a la casa del culpable, sino a la investigación de las causas. Y los accidentes de trabajo se producen por fallas en el control, que es una responsabilidad del empleador. Entonces también exige este nuevo marco preventivo el comenzar a ver la salud y seguridad con otra mirada, con otros ángulos.

Un enfoque moderno requiere partir de lo que sienten y saben los trabajadores para fijar los objetivos, y también para saber si los objetivos fueran alcanzados. O sea, cuando uno traza objetivos debe haber definido cómo los va a evaluar. La participación es entonces un camino de ida y de vuelta, no es como la droga.

Elementos para considerar en la participación

La participación es un derecho. Un derecho en salud implica conocer cómo inciden las condiciones de trabajo en la propia salud y a imprimir modificaciones a estas condiciones.

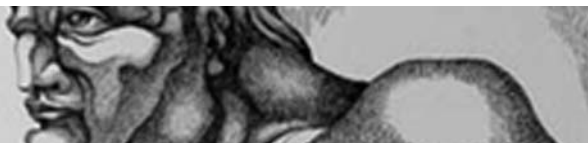
Participar en la determinación, por lo tanto, de las políticas, en la planificación y también en la ejecución de las acciones.

¿Por qué es necesaria la participación? Porque es imposible un conocimiento serio sin contar con el aporte de los trabajadores. Esta es una gran diferencia que existe entre técnicos y trabajadores. Los procedimientos de análisis de unos son deductivos, los de los otros son inductivos. Los unos atraviesan la realidad en un momento. Los otros conocen históricamente qué ha sucedido en la empresa, y la verdad se construye con ambos conocimientos.

Pero por otra parte, la participación evita sesgos, es el caso típico que plantea Casamián en uno de sus libros, de aquel empresario que adopta para su línea de producción un material riesgoso, muy riesgoso, peligroso, y exige al trabajador una conducta hiperprudente, y el trabajador responde: “cambie el proceso productivo, cambie usted la materia prima y no me exija a mi”.

Estamos hablando del asbesto, donde no se demostró nunca un uso seguro.

Otra ventaja es que aparece un abordaje más global, comprensivo y dinámico de los factores de riesgo y obliga a los empleadores a asumir sus responsabilidades en la creación de un ambiente de trabajo seguro y saludable.



Por otra parte, los trabajadores no dan tantas vueltas como los técnicos. En general los trabajadores siempre se dirigen en forma inmediata a los problemas concretos y a su solución. En ese sentido, la participación obvia o minimiza los riesgos tradicionales de solución de continuidad entre la investigación y la intervención.

Otras razones

Tomar conciencia de los aspectos concernientes a la salud y seguridad en el trabajo amplía la sensibilidad de los trabajadores frente a las amenazas del medioambiente. Cuanto mejor son representados los trabajadores más eficaces resultan los programas de prevención, y de esto hay numerosas probanzas, algunas vamos a dar.

Las limitaciones en materia de inspección hacen más necesaria la participación.

Jamás vamos a tener la inspección que todos quisieran, porque también es absolutamente imposible convertir en un lugar donde la mitad controla a la otra mitad.

Justamente, cuanto más débil sea la fiscalización más fuerte debe ser la participación.

Además es costo efectivo. Es un estudio británico sobre una industria manufacturera que se sirvió para demostrar una productividad diferencial del cinco al 10% a las empresas que habían desarrollado la cultura de la participación.

Pero además hay otros estudios más nuevos, éste es de 2005, de la universidad de Cardiff, donde, fíjense algunas de las conclusiones:

La presencia del sindicato garantiza el desarrollo de la participación.

Las buenas prácticas en el manejo de la salud y seguridad en el trabajo de las cuales forman parte la participación de los trabajadores, son mucho más efectivas que en aquellas empresas donde hay un buen clima de relaciones laborales.

La participación de los trabajadores tiene un rol significativo en el mejoramiento de la salud y la prevención en el trabajo.

Ésta es la conclusión a la que llega la universidad. Eleva la conciencia acerca del tema, no sólo de los trabajadores, sino también entre los gerentes, contribuyendo a poner en práctica los acuerdos y mejorando la performance o el rendimiento.

Una precondición para ello es el compromiso de la gerencia con la prevención y su manejo sistemático, la evaluación competente de los riesgos y de su control.

Empresario que no esté dispuesto a esto seguramente no va a estar dispuesto a la participación. Hay una relación directa entre la disposición de las empresas para ocuparse de la salud y seguridad en el trabajo y la disposición de los trabajadores.

Esto dice la Universidad de Cardiff en un estudio realizado para Health and Safety Executives, que sin ninguna duda creo yo que es la entidad gubernamental más importante en salud y seguridad en el mundo.

Obstáculos a la participación, la resistencia al cambio, el temor a externalizar o internalizar, Georges Devereaux, fundador del psicoanálisis de la antropología cultural, plantea cómo funcionan estas resistencias, la resistencia a externalizar o internalizar.

De internalizar, por ejemplo, el cuenta que los aborígenes de las islas Mentaui no se apropiaron del cultivo del arroz, tan divulgado en la Malasia, que la tenían muy cerca, con lo cual hubieran evitado la enorme hambruna para no cambiar su costumbre religiosa que les obligaba a varios meses sin trabajar, por lo cual no podían cultivar el arroz. Este es un ejemplo típico.

Y el temor a externalizar se puede dar por cuestiones religiosas, por ejemplo, cuántas son las instituciones religiosas que determinadas actitudes no son permitidas a las mujeres por el temor a externalizar el poder. O podemos hacerlo en política, por ejemplo, cuánto se tardó para que las mujeres tuvieran derecho al voto.

Hay también a veces, como hoy se planteaba, un temor casi irracional, a ser penetrado. Cuando pasa esto, lo que ese hombre tiene es una idea de singularidad étnica.

El tipo que tiene una idea de estas, se le hace muy difícil participar, porque tiene miedo a perder lo único que tiene, que es su singularidad.

La cultura de poder en la empresa, hay todavía modelos tradicionales, y otro elemento es la orientación tradicional de los técnicos en muchas oportunidades.

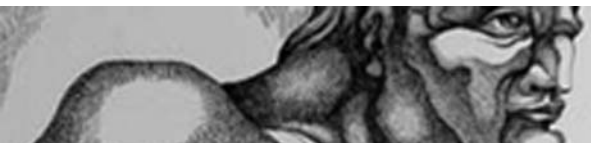
Me voy a referir a esto también, porque a los profesionales para que haya participación se les pide nuevas capacidades. Capacidad de estimular y escuchar las informaciones de los trabajadores. Utilizar al máximo estas informaciones comparándolas con sus propios conocimientos. Capacidad de revisar y criticar sistemáticamente informaciones, actitudes, juicios y motivaciones. Capacidad de trabajar en grupo y con trabajadores sin imponer su propio punto de vista.

Acá, Pere Boix y Laurent Vogel, dos buenos amigos europeos dicen:

Considerar incuestionables los criterios técnicos es una forma de vaciar de contenido la participación, convirtiéndola en un simple artificio procedimental.

No es esa la participación que queremos. No es ese el rol de los técnicos.

Experiencias sindicales ha habido muchas en el mundo. Una de las más tradicionales, la del modelo obrero italiano, uno de sus creadores acaba de morir, hace menos de un mes, en



nuestro último número de la publicación que hacemos le hemos dedicado un artículo a él, que ha sido Gastone Marri.

Él prohija toda una nueva presencia sindical en Italia con este tema, a partir de algunos principios fundamentales, primero, la salud no se vende, se defiende a través de la prevención. O sea ellos deciden abolir lo que aparecía en muchos convenios colectivos que son adicionales por insalubridad, adicionales por riesgo. La "non delega", o sea el derecho a la salud no se delega, ni en los técnicos, se ejerce y se defiende en primera persona.

Hay un modelo escandinavo que tiene un componente institucional importante, con tres formas de representación. Ellos tienen delegados de salud laboral en centros de trabajo con al menos cinco trabajadores. Tienen cien mil delegados. Tienen delegados regionales, dos mil a tiempo completo y remunerados por el Fondo de Medioambiente de Trabajo ¿Por qué regionales? Porque hay determinadas actividades de muy poco volumen, que la única posibilidad es que haya delegados regionales, típico en la construcción. Y también los comités de salud y seguridad.

Hoy en día hay una cultura sindical que se está desarrollando en el mundo, que tiene las siguientes características:

La prevención como objetivo prioritario, la participación como instrumento indispensable, la autonomía sindical como condición necesaria. La integración de conocimientos como metodología, y la mejora de las condiciones de trabajo como finalidad.

Esta es la cultura sindical que también queremos para nuestro país.

Yo no voy a hablar de la participación en América Latina, hoy se ha dicho todo. Prácticamente nuestro país está fuera del mapa, sin tener por ley este derecho a la participación. Sí voy a hacer un cometario acerca de otros derechos en la Unión Europea. El derecho a elegir delegados de seguridad, la protección frente a las represalias o discriminaciones, la dispensa de trabajo, la formación específica en tiempo de trabajo, el derecho a obtener del empresario la información pertinente sobre riesgos laborales, el derecho a inspección, de encuesta a los trabajadores, de hacer propuestas relevantes, a ser consultados en cuestiones relacionadas con la salud laboral y la introducción de nuevas tecnologías, a la participación en la constitución y gestión en los servicios de salud laboral. Derecho a interrumpir el trabajo peligroso sin temor a represalias.

Y yo creo que lo primero que uno debe plantearse cuando se plantea otra visión de la salud y seguridad, ser tres principios.

Uno es de Magdalena Echeverría. Es de uno de los primeros libros de Magdalena. Ella dice en su libro que la salud es la reserva más importante que tienen los trabajadores.

Y esto es así. Yo no conozco trabajadores con cuentas cifradas en Ginebra. No conozco trabajadores con Mercedes Benz y cuentas a plazo fijo. Los trabajadores que conozco, la única reserva que tienen es la de la salud.

Lo paradojal resulta que puedan perder su salud a través del trabajo, cuando sin salud no puede trabajar.

El segundo elemento es que la salud de quien trabaja no es una mercancía para vender sino un bien a defender mediante la prevención. No a los adicionales, sí a la intervención para el cambio. Y que la prevención se efectúa con la contribución de los conocimientos científico técnicos y el juicio subjetivo de los trabajadores, que cada trabajador trae de su conocimiento y experiencia.

¿Es que en la Argentina nunca se habló de este tema?

En 1950 el diputado Carlos Díaz en un proyecto ley que modificaba la ley de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales proponía la creación de comités mixtos de seguridad. Señores, estamos hablando de hace 60 años. En 1951 el diputado Zamelio hace una presentación en el mismo sentido. En 1953 el diputado Alende presenta un proyecto de declaración sobre creación de organismos mixtos que propugnen la seguridad en el trabajo como medio para evitar los accidentes y enfermedades profesionales y que exijan el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones relativas a la salubridad en los establecimientos industriales.

En 1953 los diputados Da Rocha y Di Bernardino presentan un proyecto de ley que en su artículo octavo establecía que en todo centro laboral se crearan comités de seguridad, higiene y servicios sociales.

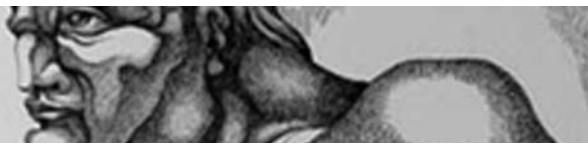
En 1964 y con al firma de Arturo Íllia, a la sazón Presidente, y de Fernando Solá, a la sazón, ministro de Trabajo, elevan un proyecto de ley sobre condiciones de higiene y seguridad en el trabajo. En su título cuarto establece las comisiones paritarias de higiene y seguridad. O sea, que hubo un proyecto de ley sumamente completo en 1964.

Después vienen las dictaduras militares. Entonces no debe extrañarnos que como producto de una dictadura militar, la ley 19.587 no contemple la participación de los trabajadores. En 1983 los dos partidos mayoritarios enuncian en sus plataformas políticas el derecho de los trabajadores a participar en el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

En 1984 entra un proyecto de ley para crear los comités bajo la firma de los senadores Saadi, Britos y Almendra. Poco después el ministro Luis Barrionuevo (estamos hablando de la época del presidente Alfonsín) anuncia el envío del proyecto de ley sobre condiciones y medioambiente de trabajo en salud y seguridad. Poco después es destituido, con lo cual ese proyecto de ley queda en la nada.

En ese período el último proyecto presentado por el diputado Estévez Boero, que nunca tiene tratamiento en comisión.

En 1995 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social presenta



un proyecto de ley de salud y seguridad en el trabajo, que es apoyado por la CGT y rechazado por la UIA. Y también se planteaban los comités.

En 2006 el diputado Hermes Binner presenta su proyecto de ley para la creación de los comités.

Es decir, que acá llevamos más de 50 años discutiendo la cuestión. Es vergonzoso.

Los diarios, los operativos de prensa, sostienen que los comités se crearían sólo en las empresas con más de 150 trabajadores, y en otros casos únicamente convergente con las negociaciones colectivas. Estamos todos locos o no hemos aprendido nada. O queremos volver al pasado.

Negociación colectiva para esto que como hemos visto en la jornada de hoy en todos los países es un derecho que se contrajo por la ley y por los códigos de trabajo.

¿Más de 150 trabajadores? ¿Cuál es la razón?

Veamos algunas cifras (1996/2005), excluidos los *"in itinere"*:

Amputaciones mayores (por arriba del tarso). Sin dedos, manos o pies. Empresas con hasta 150 trabajadores 315 casos, para empresas con más de 150 trabajadores 109.

O sea las empresas con menos de 150 trabajadores tiene el doble de amputados.

Lesiones medulares (1996/2004): con parálisis, de un brazo, dos brazos, los cuatro miembros.

En empresas con hasta 150 trabajadores se registraron 87 casos y 51 en las que ocupan más de 150 .

En cuanto a los accidentes mortales sin *"in itinere"* (2000/2005) registramos 1.860 muertes en empresas de hasta 150 trabajadores; y 1.026 fallecidos en empresas con más de 150 trabajadores.

O sea que en todos los casos la mortalidad, los accidentes graves son mayores en las empresas más pequeñas. Entonces uno se pregunta, ¿cuál es la razón científica, humanística o práctica que impida a los trabajadores de empresas con menos de 150 personas para estos señores que hacen operativos de prensa, a ejercer participativamente su derecho a condiciones sanas y seguras de trabajo? Es decir, a hacer efectivo el derecho a la vida.

Yo no encuentro que exista esa razón.

Muchas gracias.

RONDA DE PREGUNTAS

- ¿El trabajador de la educación está incorporado en estos programas de prevención de riesgos?

¿Quiénes son los responsables de esto con respecto a la educación estatal dependientes del Estado?

- No entiendo qué tiene que ver la pregunta con esto. Nosotros no tenemos estos niveles de participación. Lo que claramente estamos haciendo es facilitando que sí existan. Ni para trabajadores de la educación ni para ningún trabajador existen. Estamos tratando o postulando o proponiendo en un proyecto elevado hace tres años casi de reforma de la ley de prevención y de riesgos del trabajo al ministro de Trabajo, están naturalmente los comités por arriba de 20 trabajadores y el delegado de seguridad.

- ¿Por qué no se realizan controles periódicos del personal según lo establecido de salud por parte de la ART?

- Eso es cierto, ustedes saben que nosotros hemos multado con varios millones la renuencia de las ART a hacer los exámenes que deben hacerse. Lo que sí pedimos es que en cada caso concreto, para nosotros es imposible estar en cada empresa, no tenemos ese poder de fiscalización, que hagan llegar la denuncia correspondiente. Porque ésta es una obligación que nosotros tenemos, de hacerles cumplir esta tarea a las ART. Que tienen la obligación de hacerlo, no en todas las empresas, vamos a dejarlo claro, sino en aquellas donde exista alguno de los factores de riesgo determinante de enfermedad profesional en la lista argentina de enfermedades profesionales.

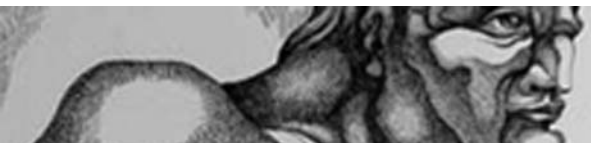
Si no existe algún factor de riesgo para el cual haya un examen sensible y específico para hacer un diagnóstico precoz el examen no tiene sentido en si mismo. Pero sí por favor, ustedes tienen varias formas de hacer la denuncia, incluso en forma anónima, al 0800, también por mail o por presentación directa.

- ¿Cómo se instrumentaría en la práctica el papel de estos comités mixtos de prevención? ¿Qué responsabilidad les cabría ante una enfermedad o accidente laboral?

- Responsabilidad ninguna. Hay dos cosas, el deber de seguridad es de la empresa, y el derecho a la salud es un derecho de todos nosotros.

Las formas de entrecruzar ese deber de seguridad con el derecho a la salud es del comité. En todo caso lo que sí corresponde dentro del comité es la capacidad de cooperar en el desarrollo de las políticas, cooperar en el desarrollo de los planes de prevención y supervisar que sean realmente cumplidos. Evaluar los resultados. Estos son algunos de los elementos que deben estar, pero no responsabilidad.

El tema de responsabilidad, incluso el empresario, nuestra ley también es bastante pobre. Porque hasta el momento



dentro de la ley de Riesgos del Trabajo aparece la configuración de delitos si alguien no cumple con determinadas normas económicas, y sin embargo no existe la noción de delito frente accidentes mortales o grandes lesiones como existen, por ejemplo, en la Unión Europea.

En el Código Penal no se ha introducido, y también es propuesta de esta Superintendencia, el introducir la figura en el Código Penal. Porque si a un señor se le cae un trabajador de un andamio una vez, es posible que esa vez no supiera cómo debía ser un andamio, pero si se le cae un segundo trabajador por un andamio no en regla, eso es un homicidio premeditado.

- Si la cultura dominante es la mercantilización de la salud ¿Cómo se puede cumplir con el artículo 14 bis de la Constitución y construir un modelo público de ley de riesgos de trabajo que acabe con el negociado de las ART como bancos o entidades financieras?

- Por suerte tenemos en este momento un espacio democrático. Una de las obligaciones del parlamento es formular normas. Nosotros hicimos hace unos meses un buen debate con buena información mostrando los distintos modelos reinantes en el mundo en salud y seguridad en el trabajo. Y esos insumos los hemos enviado al parlamento. Tanto los previamente hechos como los que posteriormente se recogieron durante esa jornada para que tuvieran más elementos para discutir.

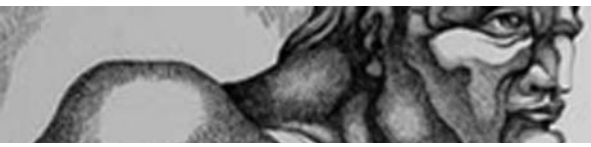
Nosotros hemos visto hoy una revisión que hace 60 años que hay proyectos en el parlamento de comités mixtos de salud y seguridad. Y un proyecto de ley orgánica de salud y seguridad en la época de don Arturo Íllia. Y sin embargo, seguimos sin discutir estos temas. Y la mayor parte de los últimos proyectos de comités mixtos ni siquiera tuvieron discusión de comisión. Pero existe un espacio prototipo de la ley. Creo, sin ninguna duda, que existe. Ahora, si ese espacio va a ser aprovechado o no aprovechado, esa es otra historia.

Hubo una mesa redonda donde estuvieron el doctor Hermida y el doctor Recalde, sobre el tema, donde hubo posiciones de gente que se planteó que ese sistema debía ser de tipo público. Hubo gente que planteó la posibilidad de que fuera privado pero sin fines de lucro. Incluso mostramos un privado sin fines de lucro que es el más exitoso del mundo, que es el sistema alemán. Y privado con fines de lucro, y la posición de los empresarios y la posición de los empresarios con fines de lucro.

Acá hay una cosa que es simple, que si el mundo es mercantilista, que si se puede… Siempre se puede. Hay un sociólogo español que dijo una frase que me gusta repetir:

Que aunque las cosas sean oscuras lo que uno no puede perder es la pasión por la luz.

Si no conseguimos hoy conseguiremos mañana. Pero hay que luchar por conseguir lo que los trabajadores de nuestro país necesitan.



JORNADA: LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LA GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN

Panel de conclusiones

CLAUDIO MARÍN

CENTRAL DE TRABAJADORES ARGENTINOS

En orden a la información actualizada de los temas en debate sobre la nueva ley de riesgos del trabajo, se esta hablando de poner un tope indemnizatorio a los accidentes in itinere, es decir se intenta retacear en este caso a los trabajadores lo que significa una indemnización absolutamente merecida y que no puede estar sometida a límites de estas características. Dicho sea de paso, tampoco estamos de acuerdo en que pueda plantearse la imposibilidad de que el trabajador reclame tanto en el ámbito administrativo y en el plano de la reparación civil.

Entendemos que una actitud o una posición de este tipo o un contenido de la ley, sería inevitablemente, insanablemente inconstitucional y, por lo tanto, volveríamos a tener una situación como la que hoy tenemos, de discusión ante la propia Corte Suprema.

Entendemos que esto no puede ser así, y que las dos vías deben estar abiertas.

Pero fundamentalmente entendemos que debe haber un régimen tal en la nueva ley que permita evitar la litigiosidad. No pretendemos con esto ampliar la litigiosidad ni promoverla porque esta es una discusión de carácter colectivo entre actores sociales perfectamente definidos como son el movimiento obrero organizado, el empresariado y el Estado. Entonces, creemos que tiene que ser éste el régimen y el mecanismo por el cual se lleve adelante la resolución de todo lo que tenga que ver con este tema. No entendemos que haya que promover la litigiosidad, y justamente por esto que estamos planteando, que no puede haber una situación discriminatoria.

En este sentido, quien me precedió en el uso de la palabra (Carlos A. Rodríguez), con la experiencia y el saber que lo caracteriza, ha dado una infinidad de detalles y se ha explayado en forma excelente sobre la forma y las características del delegado y los comités. Son absolutamente necesarios, y tienen que tener fueros y deben estar en empresas a partir de 50 trabajadores. Tienen que existir con el poder real de frenar la producción ante una situación de riesgo, y dar aviso a la autoridad competente. Esto tiene que ser así porque si no, resulta absolutamente imposible llevar adelante ningún sistema de fiscalización real y efectivo sobre las situaciones que se producen en los lugares de trabajo.

La única manera que tenemos de llegar a estos lugares es con un ejército importante de trabajadores que sean conscientes y tengan la formación imprescindible y necesaria para poder prever una situación de riesgo y, por lo tanto, tienen que tener fuero gremial y el poder de suspender el acto de producción o el acto en sí mismo antes de que se produzca el accidente. De lo contrario, si queda solamente en una acción administrativa, en una acción de denuncia, seguiremos teniendo las situaciones que tenemos hasta el momento.

Entendemos entonces que el funcionamiento y la formación de estos delegados tiene que estar absolutamente controlada y llevada adelante por el propio Estado nacional. Los cursos deben ser dictados en los propios lugares de enseñanza pública. Tienen que hacerse con horas de trabajo, en horas de trabajo y a cargo de los propios empresarios. Es la única manera de generar una formación de carácter masivo. Así como también plantear la formación de un Instituto Nacional de Estudio de las Situaciones de Riesgo y Enfermedad en el Trabajo. Que tiene que estar centralizado desde el Estado y ser contenido dentro de la propia ley.

Por otra parte, es carácter distintivo también de la CTA el plantear la imposibilidad real de la convivencia del sistema privado de las aseguradoras de riesgo. Tiene que volver a ser de carácter estatal, porque de lo contrario, estaríamos reproduciendo la famosa situación del zorro cuidando las gallinas. No puede intervenir en ninguno de los segmentos de esta problemática un actor que tenga fines de lucro. Es la única manera mediante la cual podemos poner fin a lo que significa el negocio de la salud.

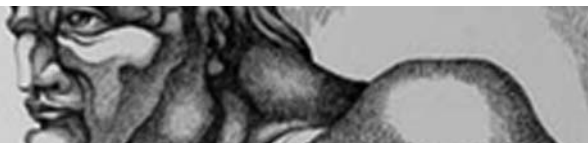
En esta discusión el movimiento obrero organizado tiene mucho que decir y tiene mucho para participar.

DARÍO HERMIDA MARTÍNEZ

UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA

En primer término quiero agradecer muy especialmente a los organizadores esta invitación para hablar de un tema muy importante que es los trabajadores en la gestión de la prevención.

Personalmente yo me niego a acotar esta gestión de la prevención solamente en los comités mixtos o en los delegados de prevención, o cualquiera de las figuras. Yo, lamentablemente he estado muy poco en este seminario, pero me han informado que tampoco se hayan mencionado, aunque ha habido también interesantes contribuciones de experiencias valiosas, algunas aplicables y algunas no.



Dentro de estas últimas, la idea del comité mixto, cuya primera figura yo la vi nacer al borde del lago Leman, quizás influidos por ese clima excelente para pensar en temas que no siempre se pueden aplicar en la práctica, y cuando vi esos funcionarios operar en la Argentina, recuerdo un antiguo funcionario de OIT, Pirópulos, que estaba muy sorprendido por una actividad que realizábamos en La Plata, de la forma distinta como nosotros hacíamos las cosas, me llevó a pensar que así como las túnicas árabes, los saris hindúes, los trajes de buzo, cada uno de esos ropajes, por llamarlos de alguna manera, son propios de alguna actividad, y nosotros hacemos las cosas como creemos que las debemos hacer, y no así copiando rigurosamente modelos que pueden parecer idénticos aunque no lo sean.

Nuestro sistema de gestión tiene varias patas. Una es la empresa, pero también, sin ninguna duda hay otra pata que es el trabajador. Una tercera pata puede ser el Estado, a ratos presente, a ratos ausente, a ratos dejando de lado sistemas de consulta. Está en el artículo 40 de la ley de Riesgos del Trabajo. No sé porqué se omitió, porque la ley esté cuestionada judicialmente no quiere decir que haya artículos que hayan dejado de funcionar en los últimos años. Y por último, y desde hace ya diez años, las ART.

Valdría la pena preguntarse por un momento qué han hecho cada uno de estos factores.

Para los que hemos tenido la suerte, y digo la suerte, porque cada vez que tropiezo en un seminario como este con gente que no transitó el piso de la fábrica, para quienes hemos tenido la suerte de hacerlo, no simplemente venir a hablar invitado a un seminario, con mucha capacidad teórica pero quizá con poca capacidad técnica, que hemos tenido que afrontar la difícil tarea de consolar a la familia de la víctima, y una serie de cosas que es desagradable que yo las trate hoy con ustedes acá, pero todo eso nos lleva a formarnos y a tener una clara idea de la importancia que tiene la capacitación.

Capacitación en todos los niveles como una forma de ir haciendo participar a todos en esta delicadísima tarea que viene pegada a la obligación bíblica de trabajar.

Una forma primaria de hacer prevención es la capacitación, y si nos ponemos a capacitar, esa capacitación incluso se puede extender a la casa, a la escuela y ¿por qué no? tratar de solucionar un grave problema que hoy tenemos los argentinos que son los accidentes in itinere.

El segundo paso es la adecuación de los elementos de seguridad, ¿Qué son obligatorios de entregarlos? Sí ¿Qué son obligatorios entregarlos de la mejor calidad? Sí. Pero también es obligatorio usarlos. Y los que hemos caminado alguna fábrica sabemos con qué ganas todos, incluso los que tenemos una formación universitaria, nos sacamos las orejeras, el casco, el cinturón… Porque molesta. Sobre todo en un clima cálido… Cada uno de nosotros sabe cuál es la explicación para eso, y yo no he venido a entretenerlos con esto. Simplemente estoy hablando de la necesidad y el uso de los elementos.

También necesitamos equipos seguros, y seguros desde la salida de fábrica, no las herramientas hechizas que normalmente producen más accidentes que las herramientas ergonómicas.

Las maquinarias, a veces hemos importado maquinarias de desecho de otros países, pero pasaban al trote por la Aduana y nadie las atajaba. O el empleador que había hecho el esfuerzo de capacitarse, se atrasa en el modelo y no tiene capacidad económica para reemplazarlo. A todo eso hay que encontrarle una solución.

La concertación de acciones. Nadie sabe mejor cómo se hace una tarea que él que la está haciendo. Yo no le voy a enseñar a un carpintero cómo agarrar un martillo. Puedo pasarle treinta películas y él sabrá cómo lo tiene que hacer.

Pero entonces pongámonos de acuerdo y trabajemos en eso.

Y llegamos a lo que hoy es el nudo de la cuestión. Los comités paritarios.

Estos comités, digo yo, y nos han repetido a lo largo del día, qué mal que estamos en la Argentina, o qué lejos que estamos de tenerlos. Pero como yo tengo claro que no puedo hacer un comité paritario uniforme y aplicable en todas las plantas del país, tome el parámetro que tome para hacerlo uniforme, nosotros seguimos creyendo que el comité paritario debe ser una creación del convenio colectivo de trabajo.

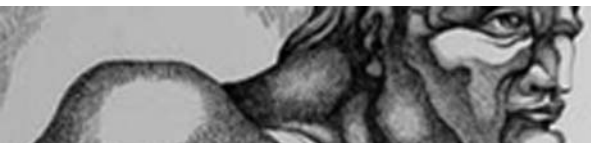
En algunos países esto funciona así y lo hace bastante bien.

Ese comité, en el hipotético caso que se integre a través del convenio colectivo, debe ser integrado por los que saben, los que tienen algo que opinar. Yo el conocimiento empírico lo he valorado siempre, pero las mejores experiencias que yo tengo recogidas en esto, es en plantas que he conocido, como la de John Deere, algunas experiencias de la construcción, otras experiencias en las eléctricas, donde los que estaban sentados a la mesa de comités paritarios construidos a partir del convenio colectivo, era gente que estaba capacitada para hacerlo.

Porque si instalamos acá una nueva instancia de negociación laboral, creo que estamos matando hormigas a cañonazos, o equivocándonos, y mucho, en el camino.

La clásica recomendación de la OIT, tomada como panacea universal, con todo afecto y cariño, “es como tomarse un tesito”, y después de haber pasado mucho tiempo por ahí, creo que es desaconsejable, como toda panacea universal.

Por último, creo que es muy importante resaltar la primacía de las facultades de dirección, que están previstas en la Ley de Contrato de Trabajo. Que si es una responsabilidad indelegable del empleador, y tiene que ser así para que esta res-



ponsabilidad no pierda su sustento de origen en el Código Civil. Que si nosotros le damos muchas vueltas nos vamos a quedar sin nada.

Vivimos felizmente en una democracia política, y eso es muy importante. Democratizar la empresa a veces puede sonar como una utopía o una falacia, según la manera como se lo quiera usar. Me parece prudente manejar un tema tan delicado con la exigencia de delicadeza que esto necesita.

Nada más, muchas gracias.

Carlos Aníbal Rodríguez
Gerente General de la SRT

Yo no había pedido la palabra, pero no me voy a negar, ya que me ha estimulado Hermida.

Yo no sabía que los empleadores no saben lo que compran. Normalmente cuando compran máquinas sin elementos de protección personal es porque estos elementos valen más caros. Entonces las compran sin ellos.

Esto es así incluso en una tecnología que él conoce muy bien, en los tractores, con o sin cabina, con o sin antivuelco. Esto es así.

Lo primero que quiero señalar, de todas formas, respecto a esto, es que es cierto que no hay un control de lo que ingresa desde afuera ¿Y saben porque? Ese control existió. Ese control impedía que al país ingresara maquinaria insegura o contaminante, y había una cantidad de gente encargada de que eso no sucediera, ¿y saben quién hacía eso? Lo hacía el INTI, ¿Y saben qué pasó con los ingenieros que hacían ese trabajo? Son desaparecidos, señores…

Segundo elemento. El castellano es muy rígido. No hay que confundir prevención con protección. Cada elemento de protección personal tiende a disminuir el sentido que dice proteger, y lo que está demostrando es que fracasó la prevención. Porque la prevención realmente válida es la prevención intrépida, aquella que acaba con el factor de riesgo.

Yo no puedo concebir una línea de rebabado de una fundición que dice hacer prevención y los trabajadores usan casco, SOMPA respiratoria para el óxido de sílice, guantes antivibrátiles, delantal de cuero, polainas, zapatos de seguridad, por el ruido, las vibraciones y las piezas pesadas.

Hacer prevención, de ninguna forma, es disfrazar a los trabajadores de arbolitos de navidad. Hacer prevención es eliminar los factores de riesgo.

Tercer elemento: Hoy hablé de que muchas veces el temor estaba identificado con una sensación de singularidad étnica. Y parece que la tenemos. Por eso no podemos compararnos con los buzos, con los malasios, con los que usan turbante. Imagínense, si fuésemos tan distintos, qué hubiera pasado con la técnica de Favaloro, que ha salvado corazones en toda América, y en todo el mundo. Porque se generalizó una buena solución. Y la participación de los trabajadores no solamente es un derecho, sino que es, sin ninguna duda, una buena solución.

Por último. Decisión empresaria, si no se está planteando el 14 bis, que habría derecho a plantearlo en este evento. Habría todo el derecho a plantearlo. Simplemente lo que se pretende es que los trabajadores puedan defender en primera persona su propia salud

Nada más.

Héctor Recalde
Diputado nacional

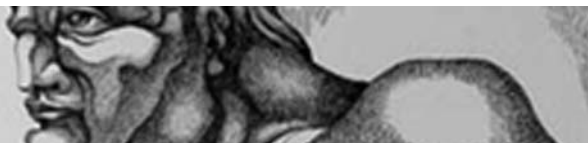
Yo estaba preocupado porque pensé que Carlos Rodríguez iba a absorber toda la réplica a lo que se dijo aquí, pero algo me dejó.

Por supuesto, si uno hace una encuesta y pregunta a cada uno, sea empresario, sea trabajador ¿usted quiere que haya accidentes y enfermedades profesionales? Todo el mundo va a decir que no. El tema es cómo le damos respuesta a eso. Y en la respuesta uno advierte los distintos posicionamientos, aquellos que están más inclinados a defender la tasa de rentabilidad o el lucro, frente a aquellos que defienden los derechos humanos que tienen los trabajadores a entrar y salir sanos de sus trabajos.

Yo en la facultad suelo recomendar a mis alumnos que vean una película que se llama *El proceso final*. Es un accidente que ocurre a un señor que está manejando un auto, lo chocan de atrás, explota, se incendia y muere toda su familia. Hace juicio con un abogado, y la hija defiende a la fábrica automotriz. Hacen estudios técnicos y advierten que esa línea de montaje de la fábrica, cuando el auto dobla a la izquierda pone el intermitente y es chocado de atrás, el auto explota y se incendia, con las consecuencias de muerte ¿Cuánto salía corregir toda la serie que había salido defectuosa? Cien millones de dólares. Entonces hacen otro estudio actuarial ¿cuántas muertes pueden producir, cuántos juicios puede haber? ¿Cuál es el monto que puede resultar de esos juicios? Treinta millones de dólares. Ustedes pueden darme la respuesta de la fábrica automotriz, si corrigió la falla pagando cien millones o enfrentó los juicios que costaban 30.

Otro tema: los convenios colectivos de trabajo. Yo voy a confesar mi ancianidad, vengo discutiendo convenios colectivos con intervalos lúcidos, porque cada dictadura militar me los interrumpía, desde 1962, y se lo que cuesta obtener cosas en esos convenios.

Entonces, hay dos roles, uno, el del Estado, esto se llama orden público laboral. Los comités mixtos tienen que estar en la ley. Y si los convenios los superan, mejor. Pero la obligación tiene que ser legal, estampada en la ley, sustituyendo



algo que debe ser sustituido, que es la voluntad de los particulares. Es orden público, en la salud de los argentinos y de los que trabajan está interesada la sociedad argentina, o sea el Estado nacional.

Recojo el guante, la acción penal. En 1998, a poco tiempo de la reforma constitucional de 1994, la primera iniciativa popular del artículo 39 la hizo el movimiento obrero organizado. La MTA, las 62 Organizaciones, la Corriente Clasista, presentarón una propuesta de reforma laboral de 142 artículos, con esta restricción, el articulo 39 de la Constitución prohibía que por iniciativa popular se pudiera modificar el derecho penal.

¿Qué hizo el movimiento obrero? Redactó un texto de derecho penal laboral y se lo dio a un diputado, Alfredo Villalba, que lo presentó. Perdió estado parlamentario.

Yo me comprometo, lo estamos terminando, a presentar el próximo proyecto, un régimen penal laboral que tiene mucho que ver con la prevención en muchos accidentes y enfermedades profesionales.

Segundo: Nosotros tenemos presentado y aprobado en la Comisión de Legislación del trabajo y hemos hablado con el senador Morales, la ratificación de los convenios 155 y 161, vamos a trabajar juntos para motorizar que el Congreso ratifique estos convenios de la OIT. Cosas concretas para seguir adelante.

Lo dije hoy y lo ratifico ahora. La modificación del artículo 75, mutilado por la dictadura militar, que tiene que ver con las obligaciones de las empresas en la prevención de higiene, accidentes y enfermedades profesionales. También es otro compromiso, vamos a pujar juntos para que esto se convierta en ley.

Hablaba hoy del fondo de fines específicos. Y esa enorme cantidad de dinero que tiene que ver con un ahorro y un vuelco a la tasa de rentabilidad de las ART sin sentido. Yo me olvidé de aclarar que en 1997, cuando lo proyecté, hice una denuncia penal contra el entonces presidente de la Nación porque entendía que había malversación de caudales públicos para sacarles plata a los trabajadores para dárselas a las ART. Por supuesto los "jueces de la servilleta" dijeron que no había delito. Pero en esto vamos a seguir trabajando, es un proyecto que pueden conocer ya que está en Internet.

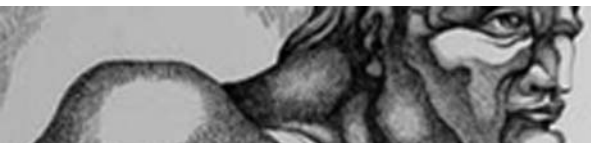
Por último. Yo venía hoy a hablar de los comités mixtos, no de la Ley de Riesgos del Trabajo. Pero para ser claros y sintéticos, el 10 de noviembre de 2004, después del primer fallo de inconstitucionalidad que dictó la Corte Suprema de Justicia, con relación a la ley de Riesgos del Trabajo, hubo una jornada en la CGT donde se trató la reforma, ahí participaron multitudinariamente representantes de toda índole, jueces, camaristas, profesores, representantes sindicales, empresarios, abogados, médicos, sanitaristas, hay muchos de los presentes que participaron con sus ideas.

Ese proyecto que elaboró esa jornada, el comité central confederal de la CGT lo tomó como suyo, y el 6 de marzo de este años, ese proyecto lo presenté como ley. Entonces, cualquiera que quiera saber cuál es la posición con relación a todos los temas que se están discutiendo de la ley de contrato de trabajo, la respuesta la tienen en ese proyecto. Que contiene muchas cosas que seguramente van a ser objeto de discusión. Pero está claro, tiene que ver con el accidente in itinere, tiene que ver con la acción común y con todo lo que se está discutiendo. Por supuesto desde la óptica del movimiento obrero.

Gerardo Morales
Senador nacional

En nombre del senado quiero reiterarles el agradecimiento por la presencia a todos. También a los panelistas y representantes de las distintas instituciones. Particularmente al representante de la Unión Industrial Argentina, que aunque lo que ha planteado no cuenta con el consenso generalizado, porque en verdad la temática que se ha desarrollado hoy ha transcurrido en otra dirección, y sin perjuicio de agradecerle su presencia me voy a permitir con todo derecho algún disenso sobre algunos temas que ha planteado.

Ya comenté que vengo de Jujuy, y voy a expresar un breve disenso con el representante de la UIA, este tema no es mi fuerte, yo presido la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, y es tal vez en los temas previsionales y otras cuestiones relacionadas donde podemos hacer más base, porque tenemos más conocimiento. Así que no estoy acá hablando desde los libros, sino desde la experiencia. Acá está Carlos Rodríguez que nos acompañó en Jujuy, y vuelvo allí porque algunos de los que estamos acá en el Congreso caminamos algunas fábricas, a mi me ha tocado caminar Minera Aguilar, a más de 4000 metros de altura y meterme en el socavón, con casco, y a no sacarse el casco, y he visto como hay empresas y empresas. Unas que son serias y otras no tanto. Cuando uno llega a Tres Cruces y empieza a transcurrir casi la hora que hay de trayecto hasta llegar al socavón, uno empieza a percibir el ambiente de seguridad que se nota porque hay una fuerte política que apunta a la seguridad y a la salud de los trabajadores. Y eso se ve en cada instalación de ese emprendimiento minero. Pero también me ha tocado visitar y caminar algunas otras fábricas, como Aceros Zapla, y los menciono con nombre y apellido porque hemos tenido la desgraciada situación de que el año pasado ha fallecido un compañero trabajador, en el mes de enero de 2005, como consecuencia de la falta de medidas de prevención en materia de accidentes. Y me ha tocado trabajar personalmente con los trabajadores del sindicato, con Rodríguez, con la gente de la SRT, que han ido varias veces, han hecho varias inspecciones y han realizado muchas observaciones. La última creo que fue, y no me dejará mentir Carlos Rodríguez, que también fue y caminó, Aceros Zapla, donde se encontraron 29 incumplimientos a la normativa vigente por parte de los dueños de la empresa, que donde tienen que poner un



tornillo atan con alambre. Éste es el tema, y en donde también muchas veces falla la autoridad local de aplicación. Que a veces parece que está más en línea con los intereses de la empresa que con los intereses de los trabajadores.

Entonces por eso me llega muy bien lo que acá se ha planteado con relación a este ámbito que nosotros tenemos que garantizar y que éste es el compromiso que asumimos con Recalde, que es presidente de la Comisión de Legislación en Diputados y la Cámara de Senadores, garantizar la participación de los trabajadores en los comités paritarios de prevención. Porque como acá se ha dicho, los primeros inspectores son los trabajadores. Y eso yo lo he sentido en carne propia, no lo he visto en los libros, con las experiencias que vivimos en algunos emprendimientos industriales en nuestra provincia. Entonces, se trata de que no es incompatible con la competitividad de la empresa cuidar los recursos humanos, cuidar a los trabajadores en términos de los derechos humanos, que representa o que significa cuidad la salud y la seguridad, por lo menos en cuanto al costo que significa la capacitación de los recursos humanos para alguna línea de producción o desarrollar algún tipo de tarea en un emprendimiento industrial o productivo.

Entonces me parece que habiendo emprendimientos como los hay, algunos serios y otros no tanto, desde la autoridad de aplicación, desde el Estado, lo que tenemos que hacer es garantizar que las cosas se hagan bien, y cumplir con las normas de la OIT, que no están planteadas casualmente, que no es que en Ginebra…, durante todo el año hay gente que está trabajando tomando las experiencias de todos los países, como acabamos de escuchar, no por casualidad, se acaban de desarrollar las experiencias de países como Perú, como Colombia, Venezuela. Se ha planteado también cuáles son los países que estamos llegando tarde con alguna normativa. Uruguay (que ha dado algunos pasos) y nosotros mismos, me parece que lo que tenemos que hacer es tratar de cumplir con las recomendaciones de la OIT, que están muy bien planteadas, y que, lógicamente, desde las comisiones que presidimos compartimos plenamente.

Esto que acaba de decir Recalde, que ya tienen el proyecto de ley en tratamiento para aprobar los convenios 155 y 161, hemos quedado de acuerdo ambas comisiones, que se va a tratar primero en Diputados y después vamos a esperar la media sanción en Senadores. Porque creemos que, aunque llegamos tarde, éste tiene que ser el aporte como conclusión de este Congreso de la Nación para restablecer derechos de los trabajadores.

Yo les dejo concretamente planteado este compromiso, les agradezco nuevamente la presencia y esperamos desde el Congreso de la Nación poder cumplir con las expectativas de todos los trabajadores, de los empresarios serios argentinos para hacer un país mejor.

Muchas gracias.

José Luis Lingieri
Secretario adjunto de la CGT

Si bien la CGT estaba invitada oficialmente a esta reunión, y el compañero Moyano iba a venir, debido a otro compromiso se justifica mi presencia y la necesidad de ratificar que para la CGT, este tema es central, de suma importancia, que está ligado al proyecto que oportunamente el compañero Recalde, ha elevado para su consideración y tratamiento al parlamento nacional, y que tiene estrecha relación también con lo que hoy estamos discutiendo, la Ley de Accidentes de Trabajo.

Todo esto en el aspecto físico y psicofísico del trabajador, la mayoría de nuestras organizaciones gremiales lo tiene este capítulo incorporado a nuestros convenios colectivos de trabajo. Yo recién escuchaba las normas, y es cierto, cuando vamos a distintos países, o mismo a la OIT, o a la cumbre de las Américas recientemente hecha en Mar del Plata, vemos un montón de normas, de dictados, que después los gobiernos no los cumplen.

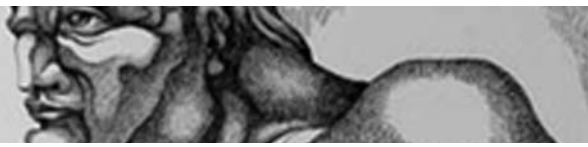
No lo cumplen el Gobierno ni los empresarios. Entonces es un deber ineludible de los trabajadores y de las organizaciones gremiales defender la activa participación en estos comités mixtos en cuanto hacen a la seguridad e higiene.

También la participación en las comisiones médicas, en la elaboración de todos los temas que atañen a la seguridad del trabajador. Hoy se pone en tela de juicio cuánto vale la vida. No es un problema de cuánto vale en una ART o en un tema de accidentes de trabajo, sino el daño moral, que a veces es irreparable en función de cualquier suma económica que se le quiera dar por parte de empleador o una ART.

Entonces yo creo que a pesar de toda esta jornada de debates que han tenido ustedes, y calculo que han llegado a conclusiones positivas con respecto a esto, la CGT no hace más que apoyar e instar a todos los trabajadores y trabajadoras en función de este proyecto que, por supuesto, lo vamos a seguir de cerca, como estamos siguiendo de cerca la Ley de Riesgos del Trabajo, porque creemos que son las herramientas idóneas para que realmente el accidente sea cero. Tenemos que tomar la prevención.

Casualmente acabo de firmar nuestra convención colectiva de trabajo y pusimos el delegado de prevención aparte de la comisión mixta, o sea que a partir de hoy tenemos en cada sector de trabajo un delegado de prevención en cuanto al tema de accidentes de trabajo.

No he escuchado las posiciones que han tenido las organizaciones presentes, hermanas y de los distintos países, pero les quiero transmitir a través del consejo directivo y del secretario general, que evidentemente vamos a apoyar con toda la fuerza esta normativa porque hace a la salud, a una mejor calidad de vida de nuestros trabajadores y de la población en su conjunto. Muchas gracias.



HÉCTOR VERÓN
SUPERINTENDENTE DE RIESGOS DE TRABAJO

Hemos tenido a lo largo del día, a través de las exposiciones de los amigos de Brasil, de OIT, de Chile, del ingeniero Juan Carlos Hiba, de las exposiciones y planteos hechos recién en esta mesa de cierre. Creo que tenemos distintos caminos, pero todos llegan al mismo lugar, que es la participación de los trabajadores.

El tema de la participación creo que lo hemos tomado, desde que yo asumí en la SRT, como una cuestión que debería estar en la nueva ley de Riesgos del Trabajo, y así lo pensamos y discutimos ampliamente, y pensamos que es la mejor forma de poder llegar a la prevención en todas las empresas.

Y cuando hablamos de la nueva Ley de Riesgos del Trabajo no hablamos solamente de la participación de los trabajadores. Creo que hay que hablar de muchas cosas más. Y como decía hoy a la mañana, siempre se pone el caballo detrás del carro. Siempre se pone la prevención detrás. Siempre se habla primero de montos indemnizatorios, cuánto hay que pagar, cuánto le sale al empresario. Pero nos olvidamos que estamos hablando de la vida de los trabajadores, de seres humanos. Que es un derecho fundamental la salud y la seguridad de los trabajadores, y de cualquier habitante de esta bendita tierra argentina.

Por tanto, debemos hablar primero de prevención, y de todas las modificaciones que hay que hacer en la ley de Riesgos del Trabajo, como pueden ser la alícuota que tienen que pagar los empresarios, en donde hay una distorsión que hace que las pymes mantiengan el Sistema de Riesgos del Trabajo.

También, lo he dicho varias veces. Que la nueva ley debería contemplar comisiones médicas por cada provincia, incluso con una comisión médica central en cada provincia. Que tenemos un cuello de botella en este momento en la comisión médica central. Que esto atrasa. Que desde la SRT, desde que estoy hemos inaugurado cinco oficinas de homologación y visado para tratar de facilitar y agilizar el tramite para que los trabajadores rápidamente cuenten también con su indemnización en el bolsillo.

Creo que esto no es suficiente. Creo que es necesario un debate amplio, donde deban participar el Congreso y otras instituciones que deben emitir opiniones. Pero ante todo, repito, que la SRT tiene muchísima información, y recordar esto que decía hoy, que prácticamente el 50% de los accidentes mortales ocurren en las Pymes. Y es así porque no se hace prevención, y es porque las ART no llegan y posiblemente si existiera un delegado de prevención y un comité mixto, no tendríamos este resultado del año 2003, con 718 accidentes mortales, que para que tengan en cuenta son más o menos tres accidentes de Cromagnón en un año. Nadie habla de eso. Y que en el 2004 hubo 804 accidentes mortales. Es una barbaridad.

Hoy nos llevamos opiniones, comentarios realmente históricos de porque es necesaria la participación de los trabajadores. Así que espero que el Congreso se ilumine y pueda realmente discutir y votar una ley que preserve la vida de todos los argentinos.

Gracias.