

## **IV Foro ISTAS de Salud Laboral**

Políticas públicas en salud y seguridad:  
una estrategia para el siglo XXI

Madrid, 23-25 de noviembre de 2005

**Esta publicación se integra dentro de las acciones previstas en la Campaña Informativa inscrita en el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social correspondiente al año 2005.**

**Políticas públicas en salud y seguridad: una estrategia para el siglo XXI**

IV Foro ISTAS de Salud Laboral

Madrid. Noviembre 2005

Edita: ISTAS (Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud)

Realización: Paralelo Edición, S.A.

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	5
<b>CONFERENCIAS</b> .....	7
<b>Estrategia Global en Salud y Seguridad en el Trabajo</b> .....	9
Dr. J. Takala	
<b>De la ficción a la realidad. Repensar los mecanismos de cumplimiento de la legislación en salud y seguridad</b> .....	25
Richard Johnstone	
<b>Palo y zanahoria: estrategias de la inspección de trabajo danesa</b> .....	47
Per Langaa Jensen y Jens Jensen	
<b>El mutualismo y la eficacia preventiva: La experiencia de los fondos estatales de seguros de accidentes en Alemania</b> .....	57
Stefan Zimmer	
<b>Plan de actuación para la mejora de la Seguridad en el Trabajo y la reducción de los accidentes laborales</b> .....	73
<b>PANELES DE EXPERTOS</b> .....	101
<b>Diez años de Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Valoración de las políticas de salud laboral de las Administraciones y los agentes sociales</b> .....	103
Neus Moreno Sáenz	
<b>Prácticas judiciales y su repercusión preventiva</b> .....	109
Rafael Antonio López Parada	
<b>Tendencias temporales de las lesiones mortales (traumáticas) por accidente de trabajo en España, 1992-2002</b> .....	119
Noelia Santamaría, Nuria Catot y Fernando G. Benavides	
<b>La estrategia preventiva en el Reino Unido: Desarrollo, objetivos y resultados</b> .....	127
Phil Kemball	

# PRESENTACIÓN

El Foro ISTAS de Salud Laboral es un lugar de encuentro, entre personas procedentes tanto del ámbito profesional como del mundo sindical, para discutir activamente sobre asuntos de interés actual relacionados con la salud en el trabajo. Así ha sido en las tres ediciones anteriores, en las que los temas de debate fueron las alteraciones musculoesqueléticas de origen laboral (1998), la vigilancia de la salud (2000) y la gestión de la salud y seguridad en el trabajo (2002).

El IV Foro ISTAS de Salud Laboral tiene como objetivo someter a discusión las líneas estratégicas que deben regir la acción de los poderes públicos en el ámbito de la salud y seguridad, para hacer frente a las nuevas realidades de empleo y de trabajo, tomando como base la experiencia acumulada en los últimos años, tanto en España como en los países de nuestro entorno. Este objetivo es el que se ha querido resumir en el lema «Políticas públicas en salud y seguridad: una estrategia para el siglo XXI».

# Conferencias



**Paneles  
de expertos**



# Estrategia Global en Salud y Seguridad en el Trabajo

Dr. J. Takala  
Director SafeWork  
Organización Internacional del Trabajo, Ginebra

## Introducción

La protección de los trabajadores contra daños y enfermedades siempre ha sido una cuestión clave para la OIT desde su fundación en 1919, y muchas de sus actividades han estado dirigidas a conseguir ese objetivo. Se han adoptado numerosos convenios, recomendaciones y otros instrumentos en materia de salud y seguridad en el trabajo a lo largo de estos años y éstos han contribuido a mejorar las condiciones de trabajo en el mundo. Este ímpetu se ha mantenido y en los últimos años se ha adoptado una estrategia global en salud y seguridad en el trabajo<sup>1</sup>, que intenta integrar y ampliar las actividades de la OIT en este campo, y el desarrollo de un nuevo marco promocional para la salud y seguridad que se quiere adoptar como convención en el 2006.

Este documento es un resumen de las estimaciones más recientes en cuanto a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a nivel mundial, y lo que la OIT y los Estados miembros están haciendo para mejorar las condiciones en el lugar de trabajo de millones de personas que están expuestas a riesgos laborales.

## I. Un cuadro global: las últimas estimaciones de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

Las últimas cifras registradas sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se han basado en estadísticas oficiales de todas las regiones del mundo en 2001, en especial de países que registran dichos datos de manera adecuada. Dichos datos se han extrapolado utilizando una serie de indicadores como hemos mencionado anteriormente.

Se escogió el año 2001 por ser el último año del que se dispone de datos comparables sobre accidentes de trabajo y estimaciones de mortalidad de la OMS. Las estimaciones anteriores se basan en datos del año 1998.

Según estas estimaciones de la OIT sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en el mundo se producen:

### **2,2 millones de muertes derivadas del trabajo al año**

lo que representa un incremento de un 10% en relación con las estimaciones basadas en datos de tres años anteriores y presentadas en 2002<sup>2</sup>. Las tablas que aparecen a continuación ofrecen más detalles al comparar las cifras de 2001 con las de 1998 y presentar un análisis por regiones del mundo.

<sup>1</sup> OIT: *Global strategy for occupational safety and health - Conclusions adopted by the International Labour Conference, 91st Session, 2003*. [http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/globstrat\\_e.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/globstrat_e.pdf).

<sup>2</sup> Ver [http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/wdcongrs/ilo\\_rep.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/wdcongrs/ilo_rep.pdf).

**TABLA 1. Evolución de la estimación de accidentes mortales y no mortales registrados, 1998- 2001 (ver leyenda en la tabla 2)**

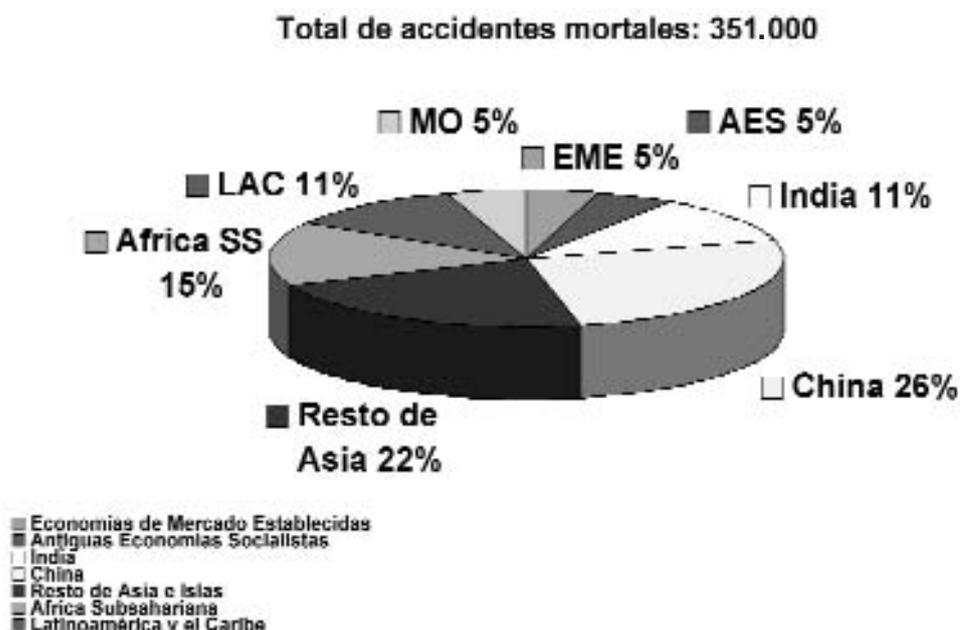
	Población económicamente activa-2001	Población económicamente activa (1998)	Accidentes mortales registrados por la OIT (2001)	Accidentes con bajas de + de 3 días registrados por la OIT (2001)	Accidentes mortales registrados por la OIT-1998	Accidentes con bajas de + de 3 días registrados por la OIT (1998)	Estimación global de la OIT sobre accidentes mortales 2001	Estimación global de la OIT sobre accidentes mortales 1998	Accidentes con bajas de + de 3 días registrados por la OIT (2001)	Media (1998)
EME	419.732.002	409.141.496	14.316	7.527.083	14.608	7.631.977	15.879	16.170	12.118.393	12.340.216
FSE	183.089.714	184.717.127	7.853	343.004	8.665	582.287	17.416	21.425	13.291.068	16.350.868
IND	443.860.000	458.720.000	222	928	211	0	40.133	48.176	30.627.865	36.765.877
CHN	740.703.800	708.218.102	12.736	61.329	17.804	75.773	90.295	73.615	68.909.715	56.179.742
OAI	415.527.598	404.487.050	3.051	141.349	5.631	252.499	76.886	83.048	58.676.113	63.378.830
SSA	279.680.390	260.725.947	145	27.015	1.675	47.105	53.292	54.705	40.670.012	41.748.723
LAC	219.083.179	193.426.602	2.009	776.938	6.998	1.699.107	39.372	29.594	30.046.941	22.584.726
MEC	135.220.721	112.906.300	1.416	153.785	1.876	191.164	17.977	18.986	13.719.565	14.489.130
<b>Total</b>	<b>2.836.897.404</b>	<b>2.732.342.624</b>	<b>41.748</b>	<b>9.031.431</b>	<b>57.468</b>	<b>10.479.912</b>	<b>351.251</b>	<b>345.719</b>	<b>268.059.671</b>	<b>263.838.111</b>

**TABLA 2. Últimas estimaciones de muertes tanto por accidentes laborales como por enfermedades profesionales**

	Población económicamente activa (2001)	Estimación global de accidentes mortales 2001	Enfermedades laborales mortales calculadas utilizando el factor edad	Mortalidad de origen laboral calculada utilizando estructuras de edad (accidentes y enfermedades)	Muertes causadas por sustancias peligrosas (age)	Enfermedades laborales mortales calculadas en cuanto al factor de género	Mortalidad de origen laboral calculada en torno a estructuras de género
EME	419.732.002	15.879	281.364	297.243	64.019	286.998	302.877
FSE	183.089.714	17.416	148.194	165.610	35.512	153.564	170.980
IND	443.860.000	40.133	261.891	302.024	64.894	325.350	365.483
CHN	740.703.800	90.295	386.645	476.940	102.606	414.024	504.319
OAI	415.527.598	76.886	178.786	255.672	54.811	208.402	285.288
SSA	279.680.390	53.292	211.262	264.554	55.811	387.721	441.013

Regiones mundiales: EME – Economías de Mercado Establecidas; AES – Antiguas Economías Socialistas; IND - India; CHN - China; RAI – Resto de Asia e Islas; ASS – Africa Subsahariana; LAC – Latinoamérica y el Caribe; MO – Medio Oriente.

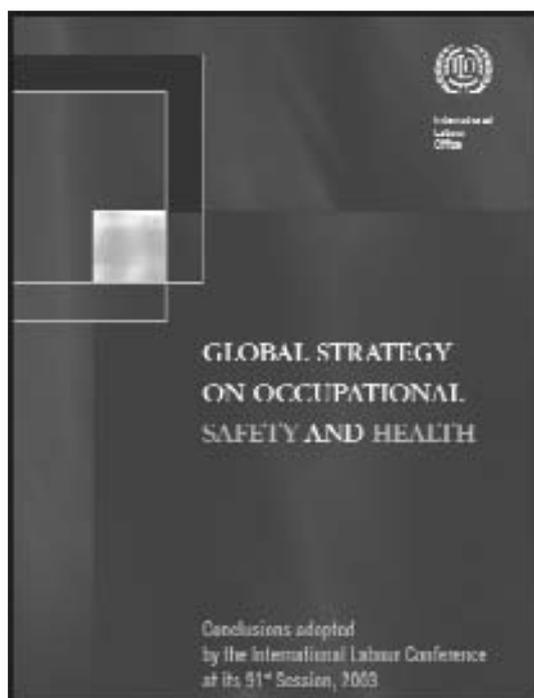
**TABLA 3. Desglose de las cifras totales de accidentes de trabajo mortales en el mundo 2001**



## II. Afrontando los desafíos

### Una estrategia global en salud y seguridad en el trabajo

La Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2003 dio un nuevo impulso y una nueva dirección a los esfuerzos globales para garantizar la salud y seguridad en el trabajo. Se reconoció la labor de la OIT y sus miembros durante muchos años, pero se acordó promover un mayor esfuerzo a nivel nacional e internacional para mejorar los indicadores y reducir los accidentes laborales y enfermedades profesionales en todo el mundo. Las conclusiones de la conferencia fueron ampliamente difundidas<sup>3</sup>.



La conferencia, que contó con 178 representantes de gobiernos, organizaciones sindicales y empresariales, adoptó una nueva estrategia global en salud y seguridad en el trabajo<sup>4</sup>, que tiene como objetivo una mayor promoción de la política preventiva para reducir los accidentes y enfermedades profesionales a través de la divulgación de la cultura preventiva y de una mejor gestión preventiva a escala nacional y empresarial.

La estrategia está formada por una estructura para futuras intervenciones basada en cinco aspectos globales. Este informe utiliza la misma estructura para resumir las actividades realizadas hasta el momento.

#### 1. Promoción, sensibilización y apoyo

Las conclusiones de la Conferencia de la OIT subrayaron la importancia del apoyo de la OIT en la promoción de la prevención y la celebración de un evento anual sobre salud y seguridad en el trabajo.

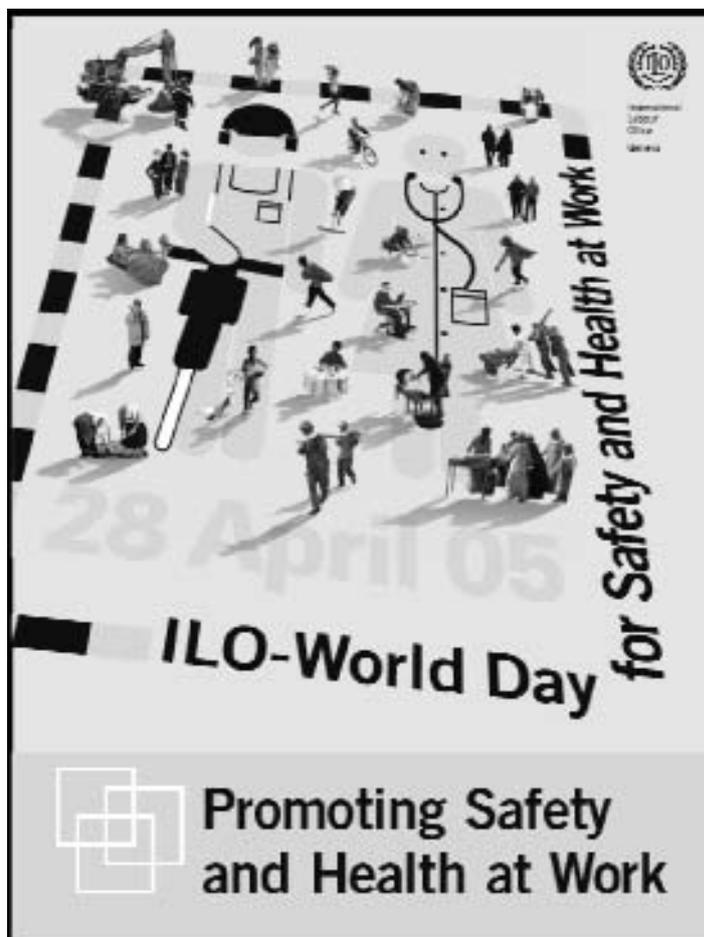
El Día Mundial de la Salud Laboral –que se celebra el 28 de abril– se ha convertido en uno de los acontecimientos internacionales más importantes para promover la salud y seguridad en el trabajo. Este

<sup>3</sup> Ver <http://www.ilo.org/public/english/standards/reIm/ilc/ilc91/pdf/pr-22.pdf>.

<sup>4</sup> Ver <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/integrat/survindex.htm>  
[http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/globstrat\\_e.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/globstrat_e.pdf).

Día Mundial se basa en el éxito del Día de Homenaje a los Trabajadores, instaurado por la Confederación Internacional de Sindicatos Libres en 2001 y que se celebró por primera vez con ese nombre en 2003 y luego en 2004 y 2005. El tema fundamental para cada año ha servido para promover la cultura preventiva en el lugar de trabajo con diferentes subtemas. En 2005, por ejemplo, los subtemas fueron el sector de la construcción, los trabajadores jóvenes (15-24 años) y los trabajadores mayores de 55 años.

**TABLA 4. El póster del Día Mundial de la Salud en el Trabajo y otra documentación se encuentran disponibles en diversos idiomas**



En 2004, 111 países informaron de una amplia gama de actividades para celebrar este día, en 2005 esa cifra se elevó a 115 países. En ambas ocasiones, los gobiernos, trabajadores y empresarios se comprometieron en una serie de diversos eventos en los que participaron activamente los Ministerios de los Gobiernos y otros representantes oficiales, directores ejecutivos empresariales y organizaciones sindicales. Existe un entusiasmo palpable por mejorar la salud y seguridad, lo cual ha servido más tarde para hacer públicos los costes humanos y económicos de los accidentes de trabajo. También se aprovechó la ocasión para presentar nuevas publicaciones como la nueva *Enciclopedia Rusa* en dos tomos editada por el Ministerio de Trabajo.

La televisión, la radio y la prensa nacionales han dado una amplia cobertura a estas actividades en la mayoría de los países, y las oficinas de la OIT registraron por lo menos 30 reportajes de prensa sobre los eventos en 2005, algunos de ellos titulares de primera plana en la prensa. Organizaciones internacionales de difusión como la BBC y la CNN también ofrecieron una cobertura del Día Mundial en sus emisiones internacionales. El primer ministro de Tailandia se dirigió a la nación en un mensaje televisivo para recordar la fecha, mientras el director general de la OIT se refirió al Día Mundial en el Foro Internacional

sobre Empleo celebrado en China el 28 de abril, destacando la importancia de la salud y seguridad como elemento clave del empleo digno y el mensaje fue difundido por video en amplias pantallas de uso público y en la televisión nacional para promover el Día Mundial. Para más información, consultar [www.ilo.org/public/english/protection/safework/worldday/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/worldday/index.htm)

El Congreso Mundial de Salud y Seguridad en el Trabajo celebrado este año en Orlando es otro evento clave en la promoción de la salud y seguridad, que se celebra cada tres años. Otro evento importante es la Conferencia Internacional sobre Enfermedades Respiratorias, que en su última edición contó con la presencia de 500 personas en abril de 2005 en Beijing. Este encuentro, como otros, sirvió de foro para el intercambio de experiencias prácticas y tecnológicas así como para situar la salud y seguridad en un lugar prioritario de las agendas nacionales atrayendo la atención de los medios masivos de comunicación.

Otros eventos similares, como este encuentro de ISTAS, pertenecen a dicha categoría de promoción y apoyo.

Además de promover la salud y seguridad a través de estas actividades, la OIT busca aumentar la visibilidad de sus propios instrumentos. Es pues muy positivo que muchos de los convenios sobre salud y seguridad o temas afines, como la Inspección de Trabajo, han sido ratificados en los últimos años. En 2004-2005, por ejemplo, se recibieron 28 nuevas ratificaciones de 17 Estados miembros. Muchos otros Estados miembros (35 en 2004/05) han actualizado su legislación, reforzado sus sistemas de inspección y desarrollado programas nacionales de salud y seguridad para ponerlos en vigor. Una conferencia especial sobre Inspección de Trabajo fue organizada de manera conjunta con el Gobierno de Luxemburgo durante su presidencia de la Unión Europea en 2005.

**TABLA 5. OIT/UE. Conclusiones de la Conferencia de la Inspección de Trabajo en Luxemburgo**

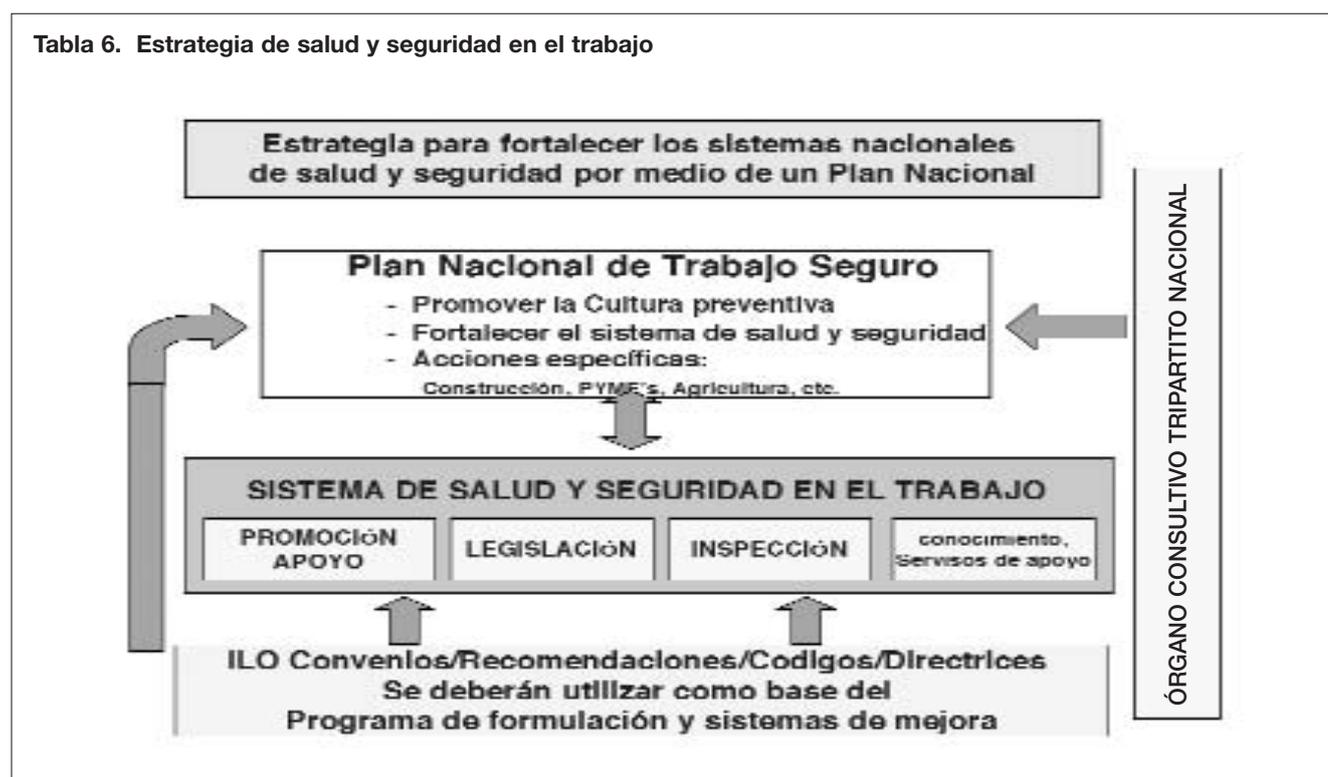


Los programas y políticas nacionales de salud y seguridad han sido acordados y adoptados en muchos países y se han creado grupos tripartitos para ayudar a debatir y formular medidas específicas para cada sector. Por ejemplo, grupos tripartitos nacionales del sector de la construcción han sido creados en Argentina y Colombia con el propósito de discutir y formular sus respectivas políticas y programas nacionales para el sector. La OIT ha apoyado activamente iniciativas en algunos países para desarrollar dichas políticas y programas, y en otros casos ha trabajado estrechamente con los gobiernos para establecer órganos consultivos tripartitos de salud y seguridad.

## 2. Desarrollo de nuevas herramientas y de directrices asociadas

Se ha avanzado en la adopción de nuevos instrumentos en diversos campos. En particular la Conferencia de la OIT en 2003 hizo un llamamiento para la creación de nuevos instrumentos y el establecimiento de un marco promocional de la salud y seguridad en el trabajo. Un primer debate sobre este tema tuvo lugar en la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2005.

Se publicaron dos informes –IV (1) y IV (2)– para debatir en la Conferencia, ambos se titulaban “Marco promocional para la salud y seguridad”<sup>5</sup> y están disponibles en la página web de la OIT como memoria provisional de la Conferencia<sup>6</sup>. Este será un importante instrumento para promover la salud y seguridad a nivel nacional y empresarial y se ha planificado un segundo debate para junio de 2006, en el que se espera que se apruebe un nuevo convenio.



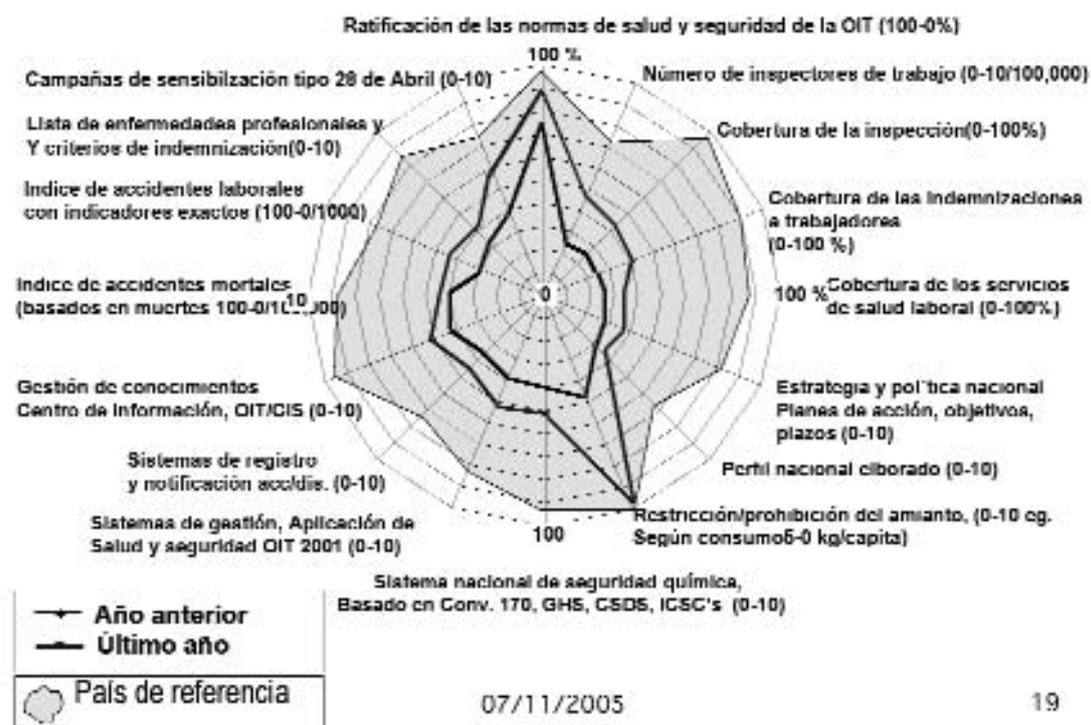
<sup>5</sup> ver <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/promoframe.htm>.  
[www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc93/reports.htm](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc93/reports.htm).

<sup>6</sup> ver [www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/pr-18.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/pr-18.pdf).

Los tres componentes básicos del Convenio sobre Marco Promocional propuesto incluye:

- Promoción, ratificación y adaptación al sistema nacional y aplicación de los instrumentos de la OIT existentes: convenios, recomendaciones, códigos de prácticas y directrices.
- Fortalecimiento del sistema nacional de salud y seguridad: disposiciones legales, cumplimiento y recursos y capacidad de la Inspección de Trabajo, al menos servicios básicos de salud laboral, gestión de los conocimientos, intercambio de información, investigación y servicios de apoyo. El sistema deberá basarse en la colaboración tripartita.
- Establecimiento de un plan y una estrategia nacional<sup>7</sup>, con objetivos a cumplir en un plazo de tiempo e indicadores que tendrán un programa de seguimiento y medición por medio de parámetros seleccionados. Deberá ser respaldado por la máxima autoridad posible. Un punto de partida para el programa es el diagnóstico nacional, un resumen de la situación actual en salud y seguridad en el trabajo.

**Tabla 7. El diagnóstico nacional es un resumen de las condiciones de salud y seguridad del país**



El progreso sistemático y continuo es vital tanto a nivel nacional como empresarial siguiendo los mismos principios expresados en las directrices sobre sistemas de gestión de la prevención de la OIT (ILO-OSH 2001).

El objetivo es establecer y mantener la cultura preventiva en los trabajadores basada en el derecho de los mismos a un ambiente de trabajo seguro y saludable y en el principio de la prevención.

En agosto de 2005 se publicó un nuevo informe sobre el Convenio del Marco Promocional, que contiene un borrador del convenio y de la recomendación para los debates de la Conferencia de la OIT en junio 2006<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Un buen modelo de estrategia nacional, ver: <http://www.nohsc.gov.au/nationalstrategy/>.

<sup>8</sup> <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/reports.htm>.

Otros temas mencionados en la Conferencia de 2003 fueron nuevos instrumentos para la ergonomía y la seguridad de las máquinas y ya se ha comenzado a trabajar en ambos. Un nuevo estudio ergonómico ha sido elaborado en colaboración con la Asociación Internacional de Ergonomía. La OIT también fue invitada a participar en el primer encuentro tripartito de expertos para actualizar la Recomendación (2002, n° 194) sobre la Lista de Enfermedades Profesionales y esto tendrá lugar en diciembre de 2005. Los adelantos científico-técnicos de la última década serán analizados para utilizarlos como ayuda en el diagnóstico de enfermedades de origen laboral y en la recogida de datos de las listas nacionales de enfermedades profesionales.

Se han publicado nuevas guías sobre varios temas, como la radiación en la minería y el tratamiento de materias primas y sobre la desmantelación de buques en países asiáticos y en Turquía. Otras guías incluyen documentos de trabajo sobre el hábito de fumar en el trabajo y sobre las infecciones y otras enfermedades transmisibles, tras una solicitud de los países de la ASEAN de asesoramiento sobre el SARS (síndrome respiratorio agudo).

#### *Promoción de los instrumentos existentes*

La necesidad de aplicar herramientas internacionales en salud y seguridad y otras prácticas ha sido ampliamente apoyada. Fue estimulante saber que en 2004-2005 se recibieron 38 nuevas ratificaciones de 19 Estados, relacionadas con convenios de salud y seguridad, lo que refleja el esfuerzo de la OIT y sus miembros en años anteriores. Una serie de instrumentos de salud y seguridad han ayudado a revisar la legislación nacional, mientras se ha suministrado asistencia técnica a los Estados miembros donde se tiene en cuenta seriamente la ratificación de convenios relacionados con salud y seguridad en el trabajo.

### **3. Asistencia técnica y cooperación**

#### *Política y programas nacionales de salud y seguridad*

La conferencia respaldó la importancia de la presentación de los programas nacionales por parte de las más altas autoridades gubernamentales, por ejemplo, jefes de Estado o Parlamentos, para ayudar a situar la salud y seguridad en el trabajo dentro de las prioridades de las agendas nacionales. La OIT ha trabajado estrechamente con los Estados miembros en la creación de un consenso tripartito para la formulación de programas de salud y seguridad, así como el desarrollo final de programas de mejora continua de los mecanismos preventivos nacionales y de su funcionamiento. Los pasos iniciales incluían debates para el asesoramiento de los miembros y el desarrollo de los perfiles preventivos nacionales, documentando los sistemas preventivos nacionales y las circunstancias como base para la identificación de las prioridades.

Las políticas y programas han sido acordados y aprobados en muchos países y se han formado grupos tripartitos para ayudar a discutir y formular medidas específicas por sector. La OIT también ha apoyado activamente iniciativas en algunos países para el desarrollo de una política nacional y en otros ha trabajado estrechamente con los gobiernos para establecer órganos tripartitos nacionales de salud y seguridad.

#### *Programas de empleo digno*

Para asegurar que se tratan aspectos nacionales a nivel de políticas, la OIT ha promovido la inclusión de aspectos relacionados con la salud y seguridad en los Planes Nacionales de Acción por un Empleo Digno y los programas de países con empleo digno en muchos países.

Hay varios proyectos en marcha en el sector de la construcción, financiados por la República de Corea que se desarrollan en Camboya, Laos, Mongolia, Tailandia y Vietnam. Otro financiado por España abarca países de MERCOSUR y Chile y tiene como objetivo promover la discusión tripartita y la formulación de políticas nacionales y sectoriales. En el sector de la agricultura se ha iniciado un proyecto en Vietnam financiado por Japón para apoyar la elaboración de un programa nacional de salud y seguridad y promover medidas prácticas de seguridad a nivel local (WIND).

Algunos proyectos han señalado la necesidad de fortalecer y modernizar las inspecciones de trabajo, para asegurar que éstas sean técnicamente competentes y se basen en la prevención. La OIT y sus socios han gestionado un proyecto financiado por los EE.UU. dirigido a desarrollar una inspección de trabajo modernizada en Serbia y un proyecto similar se inició en Costa Rica con financiación canadiense. Otro proyecto vinculado al Global Compact de la ONU y financiado por Alemania se está llevando a cabo en colaboración con Volkswagen y sus proveedores en México, Brasil y Sudáfrica, formando a inspectores de trabajo y desarrollando mecanismos para mejorar la salud y seguridad como parte integral de la responsabilidad social corporativa.

Otra área importante ha sido el desarrollo y aplicación de SOLVE, un programa formativo sobre los problemas psicológicos en el trabajo, que ha continuado con la financiación de Italia. Hasta agosto de 2005, 1.000 directores de cursos y delegados habían sido formados en 40 países, incluidos diez países del África francófona. SOLVE ha sido traducido al italiano, español, ruso, portugués, tailandés y búlgaro con traducciones planificadas al chino y al alemán. La segunda edición de SOLVE se encuentra actualmente en fase de preparación e incluye la expansión del programa para cubrir seis nuevas áreas temáticas para satisfacer mejor las necesidades de los miembros. Las áreas temáticas son: nutrición, ejercicio, sueño, juego, adicción a las nuevas tecnologías y estrés financiero.

#### **4. Desarrollo de los conocimientos, gestión y divulgación**

El Centro Internacional de Información sobre salud y seguridad en el trabajo de la OIT (CIS) continúa jugando un papel clave en el intercambio de información sobre salud y seguridad a nivel internacional utilizando sus propios productos informativos, su red de puntos focales y su apoyo a los proyectos y expertos de la OIT en este campo. El CIS tiene vínculos con los sitios web del centro a través de sus propias páginas y un portal especial. El acceso combinado a la web se estima en 1 millón de visitas al mes.

La Enciclopedia de la OIT de salud y seguridad en el trabajo tiene un fácil acceso a través del sitio web del CIS<sup>9</sup> y también en formato impreso en seis lenguas (En/Fr/Sp/Ru/Chi/Jap). Una nueva versión de la Enciclopedia en CD-ROM dentro del "*SafeWork Bookshelf*" también contiene Fichas Internacionales de Seguridad Química en inglés. La base de datos bibliográfica del CIS que constituye una guía de literatura mundial en temas de salud y seguridad tiene acceso libre en Internet desde finales de 2004<sup>10</sup>. La base de datos es completamente bilingüe inglés-francés y la correspondencia con el centro nacional CIS para España permitirá la divulgación de su contenido en español.

En 2004, el CIS agotó sus recursos para la cooperación técnica que le suministró el Gobierno de Finlandia durante 10 años. Además de contribuir a la publicación de boletines para África, Asia y el Pacífico<sup>11</sup> en colaboración con el Instituto Finés de Salud Laboral, utilizó el resto de los recursos para producir los materiales del WIND, que ayudó a distribuir información sobre salud y seguridad a trabajadores que tienen acceso a los canales de información convencionales. Con sus propios recursos, el CIS tam-

<sup>9</sup> Ver: [www.ilo.org/public/english/protection/safework/cis/products/encyclo/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/cis/products/encyclo/index.htm).  
[www.ilo.org/encyclopaedia/](http://www.ilo.org/encyclopaedia/).

<sup>10</sup> ver [www.ilo.org/public/english/protection/safework/cis/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/cis/index.htm).

<sup>11</sup> ver <http://www.ttl.fi/Internet/English/Information/Electronic+journals/>.

bién continuó realizando búsquedas bibliográficas y de documentación para los expertos de la OIT en las oficinas regionales y subregionales.

Tras una extensa colaboración con el Instituto de Salud Laboral de la Organización Árabe del Trabajo (ALO), el instituto fue nombrado Centro Regional del CIS, una iniciativa que se espera promueva el intercambio de experiencias en salud y seguridad entre la OIT y la ALO. Varios centros CIS en el mundo árabe ayudan a traducir las fichas internacionales de seguridad química al árabe. La formación para la gestión de la información en salud y seguridad fue impartida al personal por el centro CIS nacional en Marruecos.

Ediciones en francés, alemán y portugués de la Clasificación Internacional de la OIT de los radiografos de neumoconiosis han sido ya preparadas para ayudar a promover este recurso internacionalmente reconocido de la OIT. También se han organizado actividades formativas para médicos del trabajo en países en desarrollo para actualizar sus conocimientos en la utilización de esta herramienta en la vigilancia de la salud de los trabajadores. Cinco Estados miembros han lanzado un programa nacional para la eliminación de la silicosis, lo que significa un compromiso nacional y una adaptación al programa global de la OIT/OMS para eliminar totalmente de manera gradual esta enfermedad mortal incurable. Existen pruebas en muchos países de que esto es posible.

## 5. Colaboración internacional

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2003 destacó la importancia de la colaboración internacional. Uno de los principales colaboradores de la OIT es la OMS y el Comité Conjunto OIT/OMS para la Salud Laboral se reunió en diciembre de 2003 para discutir formas de reforzar la colaboración entre las dos organizaciones en temas como la promoción de métodos integrados de prevención, sistemas de gestión preventiva y áreas prioritarias para la intervención en salud laboral.

El Comité recomendó que la colaboración debe centrarse en: 1) asesoramiento y apoyo a los programas nacionales de salud y seguridad, 2) la mejora de la colaboración y coordinación regional, 3) coordinación y mejora de la información, los programas y materiales educativos y 4) instrumentos y actividades de sensibilización a través de campañas, eventos y días conmemorativos.

La colaboración entre la OIT y la OMS a nivel regional y nacional ha continuado, centrándose en el desarrollo de programas nacionales de salud y seguridad, la elaboración de perfiles de salud y seguridad para los países, la extensión de los servicios de salud laboral a la agricultura, las PYME y el sector informal.

El esfuerzo conjunto de la OIT/OMS en África ha cobrado nuevo énfasis cuando los directores regionales de ambas organizaciones firmaron cartas de intención y escribieron a sus ministros de Trabajo y Salud en todos los Estados miembros para movilizar el apoyo político para esos esfuerzos conjuntos de mejora de la salud y seguridad del trabajo en África. Se han organizado actividades para compartir información, promover la formación, ampliar la capacidad y presentar programas nacionales de salud y seguridad.

En América Latina los debates se han llevado a cabo entre PAHO, IDB y la OEA sobre la elaboración de políticas de salud y seguridad a nivel regional, y se organizó un taller de la PAHO para Latinoamérica y el Caribe con el apoyo de la OIT.

En el campo de la seguridad química internacional la colaboración es extensa: El Programa Internacional de Seguridad Química, IPCS, un programa de la OIT/OMS/UNEP, prepara las Fichas Internacionales de Seguridad Química<sup>12</sup> que se han hecho tan populares y a las que se accede a través de la web o en formato CD-ROM cientos de miles, quizás millones de veces en el mes. Otros productos del IPCS como los Criterios de Salud Medioambiental complementan esta variada información.

El Programa Interorganizacional para la gestión adecuada de las sustancias químicas, IOMC<sup>13</sup>, coor-

<sup>12</sup> <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/cis/products/icsc/index.htm>  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/chemsfty/index.htm>.

<sup>13</sup> <http://www.who.int/iomc/en/>.

dina los esfuerzos en cuanto a seguridad química de 7 organizaciones internacionales: OIT, OMS, UNEP, FAO, UNIDO, UNITAR, OECD, y el Banco Mundial y la UNDP como observadores. Un aspecto clave de la colaboración tiene que ver con la Estrategia para la Gestión Internacional de Sustancias Químicas, SAICM<sup>14</sup>, un proceso dirigido por la ONU que también colabora con el Foro Intergubernamental de Seguridad Química y, IFCS. El proceso espera tener su tercer comité preparatorio (PrepCom3) en Viena simultáneamente con la celebración del Congreso Mundial de Orlando y la conferencia final a principios de 2006. Los resultados serán informados a la Conferencia de la OIT, el máximo órgano de toma de decisiones de la OIT con cerca de 4.000 delegados y 7.000 participantes a través del Comité de Salud y Seguridad en junio de 2006.

La colaboración internacional para reducir la exposición al amianto también continua. La Confederación Internacional de Sindicatos Libres y la Unión Global de Federaciones, junto a la OIT y la OMS, participaron en las consultas durante la Conferencia Internacional del Trabajo en 2005 para intensificar las acciones para lograr la prohibición mundial del amianto. Japón acaba de ratificar el Convenio OIT sobre el amianto ( No. 162 ) y se convierte en el país número 35 que prohíbe el amianto. La OIT ha coordinado una serie de reuniones y conferencias con este fin.

La OIT ha estado colaborando con la Asociación Internacional de Inspectores (IALI) en la promoción de una estrategia global de salud y seguridad, por ejemplo a través de conferencias conjuntas en el sureste asiático y en Macao / China, dirigidas específicamente al sector de la construcción y en África sobre el papel de la inspección de trabajo. Un nuevo campo de trabajo es el trabajo infantil, para el que la OIT está patrocinando a la IALI en la preparación de un informe nacional sobre asesoramiento y práctica en este tema.

La colaboración con otras organizaciones internacionales, como la Agencia Internacional de la Energía Atómica, la Organización Marítima Internacional y el Instituto de la ONU para la Formación e Investigación (UNITAR) ha continuado en sus respectivos campos. Por ejemplo, la OIT y otras 7 organizaciones internacionales, empresarios y trabajadores, han colaborado para producir el Sistema Global Armonizado de Etiquetado de Sustancias Químicas (GHS). El GHS está disponible en inglés, francés, chino, ruso y árabe producido por la Comisión Económica de la ONU para Europa. Se agregarán otras lenguas y versiones en la web. LA OIT y la UNITAR han aplicado conjuntamente un programa de ampliación de capacidad para el GHS, que ha sido probado como proyecto piloto con éxito en otros seis países (Senegal, Nigeria, Filipinas, Tailandia y Gambia).

La colaboración con la Asociación Internacional de Higiene Industrial, la OMS, el Health and Safety Executive del Reino Unido y el NIOSH de EE.UU. también está en marcha para finalizar un equipo de control químico sencillo y fácil de operar<sup>15</sup>.

Muchas conferencias regionales de salud y seguridad han tenido lugar patrocinadas por la OIT y partners nacionales. Algunos eventos están totalmente dedicados a la salud laboral, mientras otros cubren aspectos más amplios como el empleo digno, como por ejemplo la conferencia internacional celebrada en Melbourne en abril de 2005 a la que asistieron delegados de las islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda. Se espera que estos eventos internacionales trasmitan mensajes positivos sobre cómo pueden mejorarse las condiciones de trabajo y reducir las enfermedades y accidentes laborales.

Finalmente, la OIT ha firmado acuerdos con organizaciones nacionales e internacionales para mejorar el intercambio de datos y la cooperación y asistencia técnica. Por ejemplo, se llegó a un acuerdo con el Banco Mundial sobre el intercambio de datos de la inspección de trabajo y la creación de una base de datos de sistemas, estructuras e indicadores de funcionamiento para la inspección de trabajo y la salud y seguridad en el trabajo.

<sup>14</sup> ver: <http://www.chem.unep.ch/saicm/>.

<sup>15</sup> ver: (JT – 21.10.05).

### **III. Conclusiones**

La Estrategia Global aprobada en 2003 ha tenido ya un profundo impacto en las políticas y programas de salud y seguridad tanto a nivel nacional como internacional y el programa y presupuesto actual de la OIT se basan en esta estrategia. Dentro de la propia OIT existe una mayor colaboración entre el programa SafeWork y otros como los de HIV/SIDA, trabajadores emigrantes y la eliminación del trabajo infantil y forzado, para asegurar métodos coordinados a través de la OIT.

Los sistemas y programas nacionales de salud y seguridad han cobrado también ímpetu a nivel nacional, y se desarrollan de manera progresiva perfiles nacionales con una serie de indicadores de funcionamiento. La mejora continua y bien calculada de los sistemas y programas de salud y seguridad que tienen objetivos medibles y están basados en el diálogo tripartito también ayudarán a conseguir mejores resultados en salud y seguridad en el trabajo.

# ANEXO 1

## Referencias

### Estadísticas nacionales e internacionales

1. ILO estimates of occupational accidents and work-related diseases [www.ilo.org/public/english/protection/safework/accidis/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/accidis/index.htm)
2. Nurminen M, Karjalainen A.: Epidemiologic estimate of the proportion of fatalities related to occupational factors in Finland. *Scand J., Work Environment Health* 2001; 27(3):161-213
3. *Health and Safety Statistics highlights 2003-2004*, Health and Safety Executive, UK, HM Stationery Office, Norwich, UK.
4. *Work and Health in the EU, a statistical portrait* – Eurostat, European Commission, 2004 (contact [eurostat@mail.europa.eu.int](mailto:eurostat@mail.europa.eu.int) )
5. *A statistical analysis of socio-economic costs of accidents at work in the European Union* – Eurostat, European Commission, 2004 (contact [eurostat@mail.europa.eu.int](mailto:eurostat@mail.europa.eu.int)).

### Enciclopedias y bases de datos de salud y seguridad

6. The Encyclopaedia of Occupational Health and Safety, Fourth Edition, available as hard copies in English, Spanish, Chinese, Russian, French, Japanese, also CD-ROMs, from ILO Publications, Geneva, and website: [www.ilo.org/public/english/protection/safework/cis/products/encyclo/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/cis/products/encyclo/index.htm) and <http://www.ilo.org/encyclopaedia/>
7. CISDOC database, English, French and Spanish, [www.ilo.org/dyn/cisdoc/index\\_html](http://www.ilo.org/dyn/cisdoc/index_html)
8. African and Asian-Pacific Newsletters on Occupational Safety and Health: <http://www.ttl.fi/Internet/English/Information/Electronic+journals/>

### Salud Laboral

9. Murray C., Lopez A.: *Global Burden of Disease*. WHO/Harvard School of Public Health., Geneva 1996
10. Takala J.: Indicators of death, disability and disease. African and Asian Pacific Newsletters on Occupational Health and Safety, 2000 [www.occuphealth.fi/NR/rdonlyres/7B710A9E-941B-4134-A680-65A9137DB409/0/apn\\_2000\\_1.pdf](http://www.occuphealth.fi/NR/rdonlyres/7B710A9E-941B-4134-A680-65A9137DB409/0/apn_2000_1.pdf)
11. Papers for the 13<sup>th</sup> Session of the Joint ILO/WHO Committee on Occupational Health, 2003 [www.ilo.org/public/english/protection/safework/health/session13/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/health/session13/index.htm)
12. Working paper on SARS: practical and administrative responses to an infectious disease in the workplace, 2004 [www.ilo.org/public/english/protection/safework/accidis/sars.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/accidis/sars.pdf)
13. Workplace smoking. A review of national and local practical and regulatory measures, 2004: [www.ilo.org/public/english/protection/safework/tobacco/tobacco\\_report.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/tobacco/tobacco_report.pdf)
14. The SOLVE Homepage -[www.ilo.org/public/english/protection/safework/whpwb/solve/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/whpwb/solve/index.htm)
15. Arndt V., Rothenbacher D., Daniel U a.o.: Construction work and risk of disability: a ten year follow up of 14 474 male workers. *Occ.Env. Medicine*, pp. 559-566

## Seguridad Química

16. Globally Harmonized System of Classification and Labeling of Chemicals [www.ilo.org/public/english/protection/safework/chemsfty/ghs.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/chemsfty/ghs.htm)
17. International Chemical Safety Cards, [www.ilo.org/public/english/protection/safework/cis/products/icsc/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/cis/products/icsc/index.htm)

## La perspectiva empresarial

18. World Economic Forum – Global Competitiveness Report 2001-2004, [www.weforum.org/gcp](http://www.weforum.org/gcp) and <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Competitiveness+Report>
19. IMD World Competitiveness Yearbook, <http://www02.imd.ch/documents/wcy/content/ranking.pdf>.
20. Schulte P.A.: Characterizing the Burden of Occupational Injury and Disease. JOEM, Vol. 47, No. 6, June 2005, pp. 607-622

## Sistemas de inspección y apoyo

21. *Labour Inspection – a guide to the profession*, ILO, 2002 – ILO publication, available in English, Chinese, Vietnamese, Russian, Ukrainian. See also [www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/guide.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/guide.pdf)
22. *Combating child labour: a handbook for labour inspectors*, ILO, 2002
23. Labour Inspection brochure, published by the ILO and the Government of Luxembourg, 2005 - [www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/li\\_brochure\\_text.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/li_brochure_text.pdf)
24. *A handbook on HIV/AIDS for labour and factory inspectors* – ILO, 2005

## Conferencias Internacionales de Comités de Salud y Seguridad- documentos e informes

25. ILO OSH Survey Responses and Background Documents, 2003 - [www.ilo.org/public/english/protection/safework/integratp/docs/docs.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/integratp/docs/docs.htm)
26. Report VI - ILO standards-related activities in the area of occupational safety and health, 2003 - [www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc91/pdf/rep-vi.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc91/pdf/rep-vi.pdf)
27. Global strategy for occupational safety and health, ILO, 2003 - [http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/globstrat\\_e.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/globstrat_e.pdf)
28. Progress in the implementation of the Global Occupational Safety and Health Strategy 2003 – paper to ILO Governing Body, November 2004 - [www.ilo.org/public/english/standards/reim/gb/docs/gb291/pdf/esp-4.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/gb/docs/gb291/pdf/esp-4.pdf)
29. Report IV (1) – Promotional framework for occupational safety and health, 2004 - [www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc93/pdf/rep-iv-1.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc93/pdf/rep-iv-1.pdf)
30. Report IV (2) - Promotional framework for occupational safety and health, 2005 - <http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc93/pdf/rep-iv-2.pdf>

## Día Mundial de la Salud y Seguridad, informes

31. World Day for Safety and Health at Work, 2003, 2004 and 2005, homepages - [www.ilo.org/public/english/protection/safework/worldday/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/worldday/index.htm)

32. *Safety in Numbers – pointers for a global safety culture at work*, 2003 - [www.ilo.org/public/english/protection/safework/worldday/report\\_eng.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/worldday/report_eng.pdf)

### Otras referencias útiles

33. Paananen S.: *Dangers at Work – Perceived occupational diseases, accidents and violence at work in 1999*. Statistics Finland 2000:15, Helsinki, Finland, 2000
34. Catalogue of ILO Publications on Occupational Safety and Health, Edition 2000, <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/publicat/index.htm>
35. ILO-OSH 2001 Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems, ILO Geneva, 2001, [www.ilo.org/public/english/protection/safework/managmnt/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/managmnt/index.htm)
36. International and National Standards on occupational safety and health, ILO Standards and Codes of Practice and national legislation data sources, CD-ROM, Geneva 2002, and [www.ilo.org/safework](http://www.ilo.org/safework)
37. ILO programme implementation 2002-03, March 2004 - <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb289/pdf/pfa-10.pdf>
38. A model national occupational safety and health strategy from Australia: <http://www.nohsc.gov.au/nationalstrategy/>
39. Hämäläinen P., Takala J., Saarela K.: Global Estimates of Occupational Accidents. *Safety Science*. Accepted for publication 2005

## ANEXO 2

### Estimación media anual del número de muertes atribuidas a exposición laboral a sustancias peligrosas por condiciones

Causas de muerte	Nº de muertes		Estimación del porcentaje atribuido a sustancias peligrosas		Nº de muertes atribuidas a sustancias peligrosas
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
<b>Cáncer (Total)</b>					<b>314,939</b>
Cáncer de pulmón y mesotelioma	996.000	333.000	15	5	166.050
Cáncer de hígado	509.000	188.000	4	1	22.240
Cáncer de vejiga	128.000	42.000	10	5	14.900
Leucemia	117.000	98.000	10	5	16.600
Cáncer de próstata	253.000		1		2.530
Cáncer de boca	250.000	127.000	1	0.5	3.135
Cáncer of esófago	336.000	157.000	1	0.5	3.517
Cáncer de estómago	649.000	360.000	1	0.5	8.290
Cáncer colorectal	308.000	282.000	1	0.5	4.490
Cáncer de piel	30.000	28.000	10	2	3.560
Cáncer de páncreas	129.000	99.000	1	0.5	1.785
Otros cánceres no específico	819.000	1.350.000	6.8	1.2	71.892
<b>Enfermedades cardiovasculares, 15 - 60 años</b>	3.074.000		1	1	<b>30.740</b>
<b>Trastornos del sistema nerviosos, 15 + años</b>	658.000		1	1	<b>6.580</b>
<b>Trastornos renales, 15 + años</b>	710.000		1	1	<b>7.100</b>
<b>Enfermedades respiratorias crónicas, 15 + años</b>	3.550.000		1	1	<b>35.500</b>
<b>Neumoconiosis, estimación</b>	36.000		100	100	<b>36.000</b>
<b>Asma, 15 + años</b>	179.000		2	2	<b>3.580</b>
<b>TOTAL</b>					<b>438.489</b>

# De la ficción a la realidad. Repensar los mecanismos de cumplimiento de la legislación en salud y seguridad

Richard Johnstone

Profesor y director del Centro de Investigación Sociolegal, Universidad de Griffith, y profesor adjunto del Centro Nacional de Investigación sobre Legislación en Salud y Seguridad, Universidad Nacional de Australia\*

Desde los años 70 se ha producido una importante evolución en el estilo y la forma de la legislación en salud y seguridad en el trabajo en Europa, Norteamérica y Australia en la que la mayoría de las normas pasaron del modelo normativo convencional de “requerimiento y control” a un estilo más flexible, “autonormativo”, que utiliza medios menos directos (a menudo basados en sistemas) para alcanzar objetivos más amplios en relación a la salud y seguridad en el trabajo (Bluff y Gunningham 2004). Aunque el método de elaboración de la normativa ha cambiado de manera significativa en los últimos 20 años, los cambios en materia de cumplimiento de dicha normativa han quedado bastante rezagados. Los mecanismos de inspección y sanción aún mantienen un sesgo a favor de los riesgos “tradicionales”, el cumplimiento de la legislación aún está regido por estrategias persuasivas o de asesoramiento y los procesos judiciales sólo se abren cuando ocurren lesiones graves o accidentes mortales.

El tema central de este documento es que la legislación en salud y seguridad debe contar con un sistema de garantía de su cumplimiento enérgico, pero flexible, y que permita adaptar las medidas de presión a la actividad de las empresas para cumplir con los requerimientos de la normativa de manera que ambos reaccionen:

- I) Atendiendo al impulso más importante del enfoque moderno de la regulación, señaladamente, que las organizaciones deben aprender a adoptar en la gestión de riesgos laborales, enfoques sistemáticos y deben obtener reconocimiento por hacerlo, y
- II) De manera decisiva a las situaciones de alto riesgo.

Tras definir las complejidades del cumplimiento de la normativa en materia de salud y seguridad, este documento resume las pruebas de la eficacia de los métodos disuasivos como política reguladora y hace una evaluación crítica del marco de la inspección receptiva. Se analizan también ejemplos de inspección específica, autoauditorías y cuestiones relativas a la inspección de la gestión preventiva.

Concluye con un análisis de los métodos clave para el cumplimiento de la normativa –avisos de mejora y prohibición, avisos de incumplimiento, mecanismos de cumplimiento y acciones ante los tribunales.

## 1. Mas allá del cumplimiento: los objetivos

Este documento parte de la premisa de que el papel de la inspección (definido como todos los trámites entre la inspección de trabajo y las partes que tienen la obligación de cumplimiento: Comisión de Salud y Seguridad, 2002: 3) es contribuir a la mejora de la salud y seguridad asegurando el cumplimiento de la legislación.

Los investigadores (ver Hutter, 1997 y Di Mento, 1986) han observado que desde la perspectiva de los legisladores, es bastante simplista pensar que el cumplimiento se basa en que los mismos comparen si la conducta y las medidas aplicadas coinciden o no con las reglas y normativas publicadas. El cumplimiento no es un hecho aislado, sino un proceso de negociación social (y a veces política) continuo y abierto (ver Di Mento, 1986; Hawkins, 2002; Hutter, 1988, 1989 y 1997; Black, 2001). De las muchas razones

---

\* Una versión de este documento fue publicada anteriormente como ‘Rethinking OHS Enforcement’ en *OHS Regulation for a Changing World of Work* de E. Bluff, N. Gunningham and R. Johnstone (eds), Federation Press, Sydney, 2004, 146-178.

para considerar el cumplimiento como un proceso continuo, la más importante es que la normativa en salud y seguridad en la mayoría de los casos impone obligaciones continuadas en el tiempo que requieren cambios significativos en la organización (ver Hutter, 2001: capítulo 1), y que puede que se cumplan hoy pero no mañana, y que puede que las empresas necesiten tiempo para organizarse y alcanzar los indicadores requeridos para el cumplimiento de la normativa.

Investigaciones empíricas recientes (ver Parker, 2002: especialmente pp ix, 43-61 y 301) sugieren que para garantizar el cumplimiento de las obligaciones por parte de las empresas se requieren al menos tres fases:

1. El **compromiso de la dirección con el cumplimiento**, a través de la “autorregulación” que puede surgir a partir de diversas motivaciones (ver ejemplos más adelante), pero que con frecuencia sólo se produce por el impacto inducido por las acciones reguladoras.
2. **Aprendizaje**, la fase de “diseño e instauración” (Hutter, 2001: 302), o como lo explica Parker (2002: 301): “desarrollo y adquisición de conocimientos” (habilidades especiales y conocimientos) con vistas a la autorregulación, lo que puede significar designar a una persona a niveles superiores en la empresa que sea responsable de la aplicación del programa, el desarrollo de políticas de gestión de la prevención y procedimientos de instauración de los comités de salud y seguridad.
3. La continua **institucionalización del cumplimiento**, o “autorregulación”, en los procedimientos operativos cotidianos, en la evaluación del desempeño y en la cultura de la organización. Hutter (2001: 301-302) indica que hay dos fases en este proceso. La primera, una fase operativa en la que se aplican sistemas de gestión de riesgos, reglas y procedimientos para satisfacer los compromisos de los comités y completar las auditorías, se establece una “cultura de la prevención” y se institucionalizan las responsabilidades. Segundo, en una “fase de normalización”, se instaura el cambio de actitud y se produce el “cumplimiento con la gestión de riesgos y las normas como parte de la vida cotidiana” de la empresa.

Hutter (2001: 303) insiste en que estos son modelos dinámicos, y que las fases o etapas no son unilineales, por lo que es posible “avanzar o retroceder a través de las diferentes fases”. La fase de “normalización” por ejemplo es raramente detectable y si lo es, es posible que sea temporal, ya que es difícil mantener un cumplimiento total con las normas de salud y seguridad una vez se ha logrado éste.

En resumen, el cumplimiento con las normas y obligaciones de salud y seguridad en el trabajo es extremadamente difícil de “medir” y requiere una valoración sutil y equilibrada.

## 2. Metodologías de cumplimiento de la normativa en salud y seguridad

### El método de asesoramiento y persuasión

Existe un debate actual (Hutter, 1989 y 1997; Black, 2001) con respecto al papel de la inspección en el logro de un cumplimiento óptimo de las normativas: ¿es mejor *asesorar* y *persuadir* a los empresarios para que cumplan con la legislación o *castigarles* para que lo hagan (método disuasorio)? El asesoramiento y la persuasión fueron los métodos predominantes que acabaron por establecerse, al menos en el campo de la salud y seguridad en el trabajo en Gran Bretaña a mediados del siglo XIX (Johnstone, 2000; Gunningham, 1984, capítulo 4).

A pesar de lo empírico del método del “asesoramiento y la persuasión”, éste se estableció sólidamente como respuesta a las irregularidades en el cumplimiento de la normativa en salud y seguridad en la mayoría de los países (Gunningham, 1984: capítulo 4; ILO, 1996: 32, y en el Reino Unido, consultar Centro de Responsabilidad Corporativa 2002; y Hawkins, 2002). Pero eso no quiere decir que este método sea el “correcto” o el “mejor” en cuanto al cumplimiento de la normativa, sino que más bien es un método empírico que se ha “naturalizado” y que hasta hace muy poco no ha sido analizado en profundidad. En realidad existen pocas evidencias, si existe alguna, de que esta estrategia de “asesorar y persuadir” sea realmente eficaz en la reducción de los accidentes y enfermedades derivados en el trabajo.

Esta estrategia se centra en alcanzar los objetivos del sistema normativo y prevenir más que castigar las violaciones. Se basa esencialmente en la persuasión para lograr el cumplimiento, y acentúa la cooperación frente a la confrontación, la conciliación y la negociación más que la coerción (Gunningham, 1987). La amenaza del castigo permanece en un segundo plano, para ser utilizada cuando fracasen todas las demás estrategias (ver Hawkins, 1984 y 2002, y para un análisis consensuado sobre los diferentes tipos de estrategias de asesoramiento y persuasión consultar a Hutter, 1989).

### **La estrategia “disuasoria” o sancionadora**

El clásico modelo disuasorio mantiene como premisa que las empresas son “calculadores amorales” guiadas por los beneficios (Kagan y Scholz, 1984), las cuales cumplirán con las disposiciones legales cuando entiendan que los beneficios del cumplimiento (incluidas las multas y otras sanciones que se evitan con ello) exceden los costes del mismo (Becker, 1968). Los observadores hablan de dos tipos de disuasión: disuasión específica, dirigida a un sujeto específico que ha incumplido la normativa y la general, dirigida a todos los incumplidores potenciales. En teoría, si los violadores de la normativa son detectados con suficiente frecuencia, castigados con suficiente severidad y se exponen públicamente los incumplimientos, entonces los responsables y otros potenciales violadores se darán cuenta de que el coste de los futuros incumplimientos excederá los beneficios y realizarán un mayor esfuerzo para cumplir con las obligaciones normativas. La aceptación de una conducta económicamente racional como base de la teoría clásica de la disuasión es problemática, aunque, como han notado muchos investigadores, es más probable que se corresponda con la realidad de las empresas que con la del ciudadano medio. (Braithwaite and Geis, 1982: 302; y Tombs, 1995: 356). Un elemento importante en la teoría de la disuasión, en particular en la general, es cómo un incumplidor específico percibe y calcula (o no) los riesgos potenciales y los beneficios de su conducta. Esto difiere claramente de un individuo a otro y entre empresas (Freiberg, 2002).

La estrategia disuasoria pone el énfasis en el estilo de confrontación para el cumplimiento y en la conducta sancionadora de las violaciones (Gunningham, 1987). El futuro cumplimiento de las normas puede ser un subproducto de la acción impositiva, pero no su objetivo central (Black, 2001: 4). Los críticos (Sparrow, 2000: 182-185) objetan que un método basado en la sanción es esencialmente reactivo. En la mayoría de los casos de delito, esto significa que la acción legal sólo se produce una vez que el daño está hecho (aunque esto no sea necesariamente así en el caso de algunas violaciones incipientes en el campo de la salud y seguridad que requieren sistemas seguros de trabajo). Además, algunos especialistas consideran que los métodos basados en las sanciones dependen demasiado del estado para hacer cumplir la ley, en lugar de ayudar a las personas a cumplirla. Como el procesamiento legal se realiza caso por caso, los legisladores en salud y seguridad no promueven soluciones sistemáticas.

### **3. Una imposición de la normativa más fuerte y receptiva**

El resto de este documento debate si la inspección debe tener una actitud más enérgica, aunque más receptiva, para hacer cumplir la normativa en salud y seguridad (ver Industry Commission, 1995: 109, recommendation 12). Este debate se basa en tres aspectos fundamentales que surgieron durante las investigaciones sobre normativa realizadas en los últimos 15 años: primero, la aceptación general de que un método sistemático de gestión preventiva es la opción más deseable y debe ser promovida (Bluff y Gunningham 2004 y Frick 2004); segundo, la evidencia de que la disuasión puede (al menos en ciertas circunstancias) ser parte, una estrategia eficaz para hacer cumplir la legislación para la mayoría de las empresas; y tercero, del modelo receptivo de cumplimiento (o “interactivo”), una mezcla del “asesoramiento y persuasión” y del modelo de sancionamiento gradual.

## a) Disuasión: la evidencia

Los que proponen la estrategia sancionadora dicen que si “ambas estrategias, la general y la específica, son constantes y enérgicas durante un período de tiempo suficiente, el cumplimiento puede llegar a convertirse en una norma organizativa por parte de las empresas” (McQuiston, Zakocs y Loomis, 1998: 1022).

En su excelente resumen de la literatura existente sobre estrategias disuasorias, Simpson (2002) diferencia la disuasión *objetiva* (el efecto que el castigo tiene sobre los niveles de actividad delictiva) y la disuasión *perceptiva* (juicios subjetivos, es decir “qué dice la gente” del posible efecto que puede tener el castigo en la intención de cometer un delito). Ella señala que los estudios objetivos sugieren que existe muy poca evidencia de que el castigo sea disuasorio y que el contexto es un aspecto crítico. De la misma manera los estudios subjetivos sugieren que el castigo es disuasorio, al menos en algunos casos, que el contexto es crucial y también que el castigo o sanción puede actuar de forma contraproducente creando recelos y falta de comunicación entre legisladores y legislados.

La mayor parte de la investigación sobre el impacto de las sanciones en materia de salud y seguridad se ha realizado en los EE.UU., las inspecciones de la OSHA eran el principal objeto de estudio, y se ha concentrado más en el tema de la reducción de accidentes y lesiones que en el impacto del cumplimiento de la normativa en la incidencia de las enfermedades profesionales. Debido a la notable diferencia de los sistemas legislativos en salud y seguridad en EE.UU. y Europa, los datos deben ser analizados cuidadosamente, aunque sí que suministran información de apoyo para la utilización de la disuasión general y específica.

Los estudios respaldan el efecto de factor disuasivo general según citas de la OSHA (Gray y Scholz, 1990: 295, 297), pero indican que la certeza de la sanción es más importante que la magnitud de la misma. Gray y Scholz (1991: 203) reconocen, sin embargo, que sus conclusiones en relación con la magnitud y la falta no pueden ser generalizadas al tipo “supermultas” (por ejemplo, multas que suponen cientos de miles de dólares), que puede tener “grandes efectos”, atraer la atención de la prensa y “enviar señales muy marcadas sobre las prioridades de cumplimiento”. Hay algunos datos que demuestran que las empresas no son disuadidas porque tengan noticia de casos individuales, sino por el *efecto acumulativo* de numerosos procesos judiciales contra otras empresas y el conocimiento de que se han producido sentencias muy severas o incluso encarcelamientos (Thornton, Gunningham y Kagan, 2005). Las estrategias de disuasión podrían afectar a las empresas de manera más sutil, a través de lo que algunos han llamado “*disuasión general implícita*” (Thornton, Gunningham y Kagan, 2005).

La investigación en varias áreas de la legislación empresarial indica que las empresas no son sólo motivadas por la disuasión general en el sentido explícito expresado anteriormente, sino también por motivaciones normativas (sentido del deber cívico de cumplimiento o una “interiorización de las normas relevantes”) (Tyler, 1991; Levi, 1988, y Kuperman y Sutinen, 1998) y por razones sociales, como las presiones sociales de otras personas (grupos, familia o la inspección misma) (Hawkins, 1984 y 2002; Hutter, 1988), o sólo por proteger su imagen corporativa (Gunningham, Kagan y Thornton, 2005; Baldwin y Anderson, 2002: 11; Mori, 2001). El cumplimiento también es promovido por un sentido de la confianza de que el regulador actuará honestamente y cumplirá sus promesas, y una creencia de que los encargados de cumplir la ley mantendrán sus beneficios (Levi, 1988; Winter y Mayo, 2001). Para las organizaciones motivadas de esta manera el conocimiento de las sanciones impuestas sobre otros podría servir como “recordatorio” de los compromisos preexistentes de cumplimiento, y podría resultar en las medidas de asegurar que sus directores apliquen medidas para cumplir con los programas existentes (Kagan y Scholtz, 1984; Thornton, Gunningham y Kagan, 2003). Muchas (quizás la mayoría) de las empresas cumplirán con los requerimientos normativos mientras las organizaciones que no obedezcan sean detectadas y castigadas. La imposición de sanciones a otros también puede “reafirmar” a las empresas que han tomado medidas costosas para cumplir con la legislación, que no tienen ventaja competitiva alguna sobre los infractores.

Los datos que apoyan la disuasión específica parecen ser más consistentes. La mayoría de los estudios de la OSHA se concentran en la disuasión específica. Mientras los estudios a nivel de toda la industria han mostrado pocas evidencias de un impacto preventivo de las actividades de inspección y notificación (McCaffrey, 1983; Ruser y Smith, 1991; Smith, 1979; Viscusi, 1979), los estudios que analizan el impacto sobre empresas individuales han mostrado que incluso multas relativamente pequeñas pueden generar altos niveles de cumplimiento. Incluso cuando las evidencias no son consistentes, existe una cantidad considerable de datos para sugerir que tanto la severidad de la sanción y la certeza de detección y de castigo influyen en los indicadores de salud y seguridad, este último factor (la certeza de detección y de castigo) ejerce una mayor influencia (Gray y Scholz, 1990, 1991 y 1993; Gray y Mendeloff, 2002; Mendeloff y Gray, 2003; Baggs, Silverstein y Foley, 2003; von Hirsch et al, 1999, 45-50, y Freiberg, 2002: 11). Los estudios también muestran que la inspección sin penalizaciones no tiene impacto sobre los indicadores de seguridad (Gray y Scholtz, 1993; Gray, 1996; Shapiro y Rabinowitz, 1997: 722; y Baggs, Silverstein y Foley, 2003), o generan indicadores más elevados de accidentes y lesiones laborales (Mendeloff y Gray, 2003). Existen algunas evidencias de que aunque el coste del cumplimiento supere sustancialmente el de la sanción impuesta, se produce no obstante un aumento en el cumplimiento de la normativa (Weil, 1996).

Un estudio reciente de Baggs, Silverstein y Foley (2003) indica que el impacto de la disuasión específica se limita a “mejoras de seguridad de poca perspectiva tras una inspección”. Mas bien “las visitas de los inspectores podrían provocar la reorganización de las prioridades directivas y una mayor atención a la mejora de la salud y seguridad en el lugar de trabajo” (Baggs et al, 2003: 491, ver también Gray y Scholz, 1993). Conclusiones similares fueron presentadas por Mendeloff y Gray (2005: 221), que expresan que “al parecer las inspecciones sancionadoras de la OSHA hacen que los directivos presten más atención a los asuntos de seguridad a menudo en una manera que se limita sólo al cumplimiento de la normativa establecida por la OSHA”.

Haines (1997, capítulo 8; y 1994) ha advertido que, dependiendo de la cultura dentro de la empresa, la amenaza de un proceso judicial puede inducir a los empresarios a un cumplimiento mínimo (básico) de la normativa, aunque esto podría ser sólo a un nivel formal sin cambios sustanciales en los procesos, los procedimientos o la cultura preventiva en su conjunto (también Shapiro y Rabinowitz, 1997: 717-718). La investigación de Haines también enfatiza que el impacto de las medidas de factor disuasivo depende del lugar que ocupen las empresas o los empresarios dentro de una estructura social más amplia.

Estas evidencias empíricas algo confusas indican que la disuasión en el contexto del cumplimiento de la normativa en salud y seguridad tiene algún efecto, aunque no funciona en todos los casos.

Los efectos de factor disuasivo específico son más fuertes que la disuasión general (que parece funcionar solamente en ciertos contextos) motivando a por lo menos algunas organizaciones a cumplir la normativa. La investigación ha destacado la importancia del efecto positivo de las sanciones en el cumplimiento, al asegurar a aquellos que cumplen que su compromiso ha valido la pena y es digno de continuar. Este impacto específico de la disuasión no constituye un argumento a favor del uso de sanciones penales (Tombs, 1995: 356), sino más bien a favor de un método receptivo de inspección que utilice una escala jerárquica de sanciones y para dirigir dichas sanciones a circunstancias y entidades en las que los métodos persuasivos hayan sido ineficaces y en las que las sanciones estén más justificadas.

## **b) El sistema de garantía de cumplimiento flexible y la gradualidad de la respuesta a los incumplimientos**

Los inspectores se dan cuenta cada vez más que un método basado totalmente en severas sanciones penales puede generar una cultura de resistencia entre algunos empresarios, incluso en aquellos que manifiestan su voluntad de mejorar la salud y seguridad en sus empresas. También han comenzado a aceptar que apoyarse sólo en medidas informales puede “degenerar en una tolerancia inaceptable y en el fracaso en disuadir a quienes no tienen intención de cumplir voluntariamente la legislación” (Gunningham y Johnstone, 1999: 112). Efectivamente, Shapiro y Rabinowitz (1997 en 722) destacan evi-

dencias de varias jurisdicciones en las que “el método basado en la cooperación pueden reducir los niveles de cumplimiento si las autoridades no castigan a los infractores”.

Como consecuencia, hay una comprensión más amplia de la importancia del “sistema de garantía del cumplimiento flexible”, en el que los inspectores “deben estar atentos a la conducta de aquellos a quienes examinan”, o más específicamente a “cuán eficazmente los ciudadanos o empresas se autorregulan” antes de “decidir pasar a una intervención” (Braithwaite, 2002: 29; Ayres y Braithwaite, 1992). En efecto la inspección flexible, utilizando respuestas interactivas, ha sido desarrollada debido a las limitaciones tanto de la estrategia de “asesorar y persuadir” como de la estrategia disuasoria: “las limitaciones de un método se ven cubiertas por las ventajas del otro” (Braithwaite, 2002: 32). La inspección flexible ofrece a las autoridades una base para reaccionar apropiada y eficazmente. La inspección flexible ofrece un marco a los inspectores para reaccionar de manera adecuada y eficaz frente a la “diversidad de motivos” (Ayres y Braithwaite, 1992, cap. 2, particularmente 20-35) demostrada por las empresas con requerimientos a cumplir en el campo de la salud y seguridad y descritas en el apartado anterior (ver también Ayres y Braithwaite, 1992: 29). Los principios de la inspección flexible se apoyan tanto en “el análisis de la selección racional de lo que funciona para garantizar el cumplimiento de la normativa como en algunos análisis sociológicos que rechazan los supuestos del modelo de selección racional” (Ayres and Braithwaite, 1992: 19).

La respuesta de la teoría (y de manera creciente de la práctica reguladora) al debate de si persuadir o castigar ha sido adoptar una mezcla equilibrada de los dos métodos en forma de respuesta gradual “pirámide sancionadora” (ver Rees, 1988; Ayres y Braithwaite, 1992; Braithwaite, 1993; Scholtz, 1984; Nonet y Selznick, 1978; Sigler y Murphy, 1988 y 1991; Carson y Johnstone, 1990; Gunningham y Johnstone, 1999). El desafío consiste en desarrollar estrategias de inspección y sanción y al mismo tiempo exhortar a los empresarios a que cumplan voluntariamente.

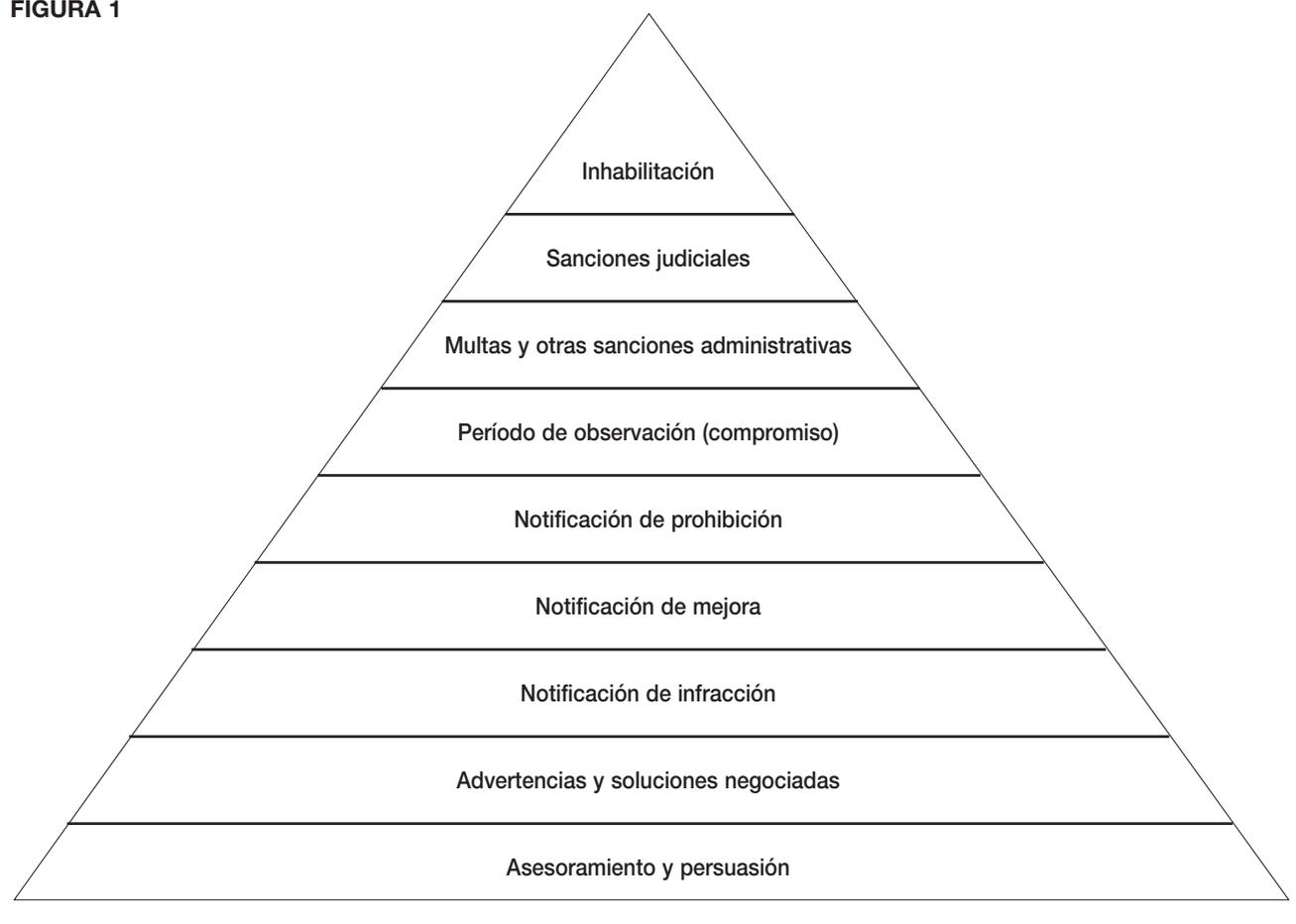
Como explica Braithwaite (1993: 85), las instituciones legislativas “deberían ser diseñadas para crear en lugar de destruir las virtudes civiles de la sociedad... (y) pasar a una dinámica más enérgica cuando dichas virtudes y valores fallan y esto sucederá con frecuencia”. El inspector no puede asumir que todos los empresarios cumplirán voluntariamente, aunque muchos lo harán por diversos motivos. Algunos empresarios necesitarán de una ligera intervención de la autoridad para acelerar las mejoras en salud y seguridad. Otros no cumplirán a no ser que se tome acción contra ellos o por lo menos sean amenazados. Por ello la inspección debe incluir un componente disuasorio, pero éste deberá estar dirigido a los infractores y circunstancias en las que el asesoramiento y la persuasión hayan fracasado y la disuasión sea la opción más eficaz.

También serán necesarias fuertes medidas sancionadoras para castigar la irracionalidad y la incompetencia.

Un sistema de garantía del cumplimiento gradual e interactivo utiliza métodos de asesoramiento y persuasión en la base, sanciones administrativas leves (notificaciones sobre cumplimiento, prohibiciones y multas puntuales) en el centro, y acciones sancionadoras graves en la cima como se ilustra en la figura 1 (gráfico de Gunningham y Johnstone, 1999: 115, y Gunningham y Johnstone, 1999: 116-121). Los inspectores deben comenzar por la base de la pirámide, asumiendo que las empresas tienen intención de cumplir voluntariamente.

Sin embargo, cuando se deduzca que esta suposición no se cumple se incrementarán gradualmente las sanciones en la escala disuasoria hasta llegar si es necesario a la “inhabilitación” (Braithwaite, 1993 en 88). Una respuesta gradual, como observan Braithwaite y Ayres (1992: 39), no se basa en la “disuasión pasiva, o sea la credibilidad del factor disuasivo formulada por la severidad de las sanciones a utilizar”. Más bien se basa en un “modelo más dinámico que contempla la disuasión como un proceso progresivo”, he aquí la importancia de la intervención gradual activa.

**FIGURA 1**



Esta pirámide de ejecución encierra una paradoja: mientras mayor sea la capacidad del inspector de escalar la pirámide y existan mayores sanciones, más participarán los empresarios en acciones conjuntas en la base de la pirámide (Ayres y Braithwaite, 1992: 39). Esta es una dinámica de “zanahoria y garrote”, que reconoce que las personas generalmente responden mejor a recompensas (incentivos) que a los castigos; que aquellos que obedecen voluntariamente funcionan mejor que aquellos que obedecen bajo la coacción; que los incentivos reducen las exigencias a las que está sometido el inspector y evitan los antagonismos innecesarios entre éste y los empresarios. Esta dinámica puede funcionar eficazmente incluso cuando el inspector no sabe si trata con un individuo racional, irracional o incompetente.

Este sistema de garantía del cumplimiento basado en una actividad inspectora gradual e interactiva, a través de la pirámide de ejecución, es a menudo difícil de poner en vigor. Por ejemplo, los inspectores afirman estar aplicando el método de la pirámide, en lo que respecta a destacar sus estadísticas totales a menudo muestran que en la mayoría de los casos usan medidas consultivas y persuasivas informales, ocasionalmente recurren a las sanciones administrativas y raramente inician un proceso judicial. La pirámide, sin embargo, describe un proceso dinámico e interactivo, una estrategia de “ojo por ojo, diente por diente”, por medio de la cual las autoridades responden a casos individuales, apoyando el cumplimiento voluntario de la normativa, y amenazando con sancionar cuando dicho cumplimiento no sea inminente (Scholz, 1984; Sigler y Murphy, 1988 y 1991; Ayres y Braithwaite, 1992: cap. 2; Braithwaite, 2002: 30-34).

Un segundo análisis más detallado de los perfiles de cumplimiento revela que, a decir verdad, los organismos reguladores recurren generalmente a dos tipos de reacciones para hacer cumplir la ley. Cuando se producen lesiones graves y víctimas mortales, el inspector va inmediatamente al vértice de la

pirámide e inicia un proceso judicial, con muy poca o ninguna intervención en los niveles inferiores. Allí donde se detectan infracciones pero no ocurren lesiones, el inspector limita su intervención a los niveles más bajos de la pirámide. En otras palabras, hay una “pirámide dividida” (Gunningham y Johnstone, 1999: 122-123). Existen serios peligros con este enfoque, ya que las autoridades no se aprovechan de las considerables ventajas que ofrece el método interactivo y se quedan sin elementos disuasorios graduales con los que abordar los casos de una minoría reticente a cumplir las normas.

En tercer lugar, para que la pirámide funcione de manera interactiva, del estilo “ojo por ojo, diente por diente” previsto por sus creadores, el inspector tiene que poder identificar la clase de empresa con la que está tratando y la empresa tiene que saber cómo interpretar el uso de herramientas reguladoras y cómo responder a las mismas (Black, 2001: 20). Esto requiere que los inspectores no sólo sepan que exigen los programas de cumplimiento eficaces, sino también comprender en profundidad los contextos en los que funcionan las empresas y la naturaleza de la respuesta de la empresa a las diferentes medidas aplicadas para lograr el cumplimiento de la normativa. Esto no es una tarea fácil. La legislación en salud y seguridad coexiste con otros regímenes normativos (indemnizaciones a los trabajadores, normativa medioambiental, leyes antimonopolio, protección de los consumidores, legislación en materia tributaria), cada uno de los cuales actúa simultáneamente, pero no necesariamente en la misma dirección. Las respuestas de las empresas a las amenazas legales y las sanciones también dependerán del tamaño de la organización, sus vínculos de poder, si tienen un perfil alto dentro de la comunidad, su cultura organizativa, y su lugar en la estructura económica y social, y el inspector tendrá que comprender cada uno de estos puntos para encontrar el enfoque más receptivo para la empresa (Haines, 1997: 224-225).

En cuarto lugar, Haines (1997: 219-220) indica que la pirámide puede sobreestimar la facilidad con la que los inspectores pueden intensificar y reducir las reacciones sancionadoras según la estructura organizativa percibida. Los inspectores que toman mayores medidas sancionadoras deben tener en cuenta que hacen que las empresas se pongan más a la defensiva, y sean más desconfiadas y desafiantes. Estos cambios cualitativos puede que no sean muy fáciles de rehacer cuando las sanciones sean retiradas y se intente restablecer la confianza.

En quinto lugar, debemos tener en cuenta a los críticos (por ejemplo, Toombs, 2002), cuyo escepticismo sobre la capacidad de las empresas de anteponer la salud y seguridad de los trabajadores a los beneficios e imperativos productivos pone en duda la responsabilidad corporativa y la capacidad del método de la pirámide para funcionar en contextos dominados por un desequilibrio en las relaciones de poder entre trabajadores y empresarios.

La dificultad final es que la mayoría de los inspectores no tienen los recursos necesarios para trabajar a diferentes niveles de la pirámide con cada empresario (Gunningham y Johnstone, 1999: 123-129). Para conseguir los beneficios de un desempeño receptivo, los inspectores tendrán que desarrollar las estrategias que:

- se centren en aquellas empresas que más necesiten la atención de las autoridades –por ejemplo empresas e industrias de alto riesgo– y en los riesgos más significativos de las mismas (ver más adelante el apartado sobre empresas con “gestión deficiente”) y en menor grado los “sistemas de inspección” y la “inspección adaptada”;
- estimulen a las empresas a desarrollar métodos sistemáticos de prevención promoviendo las autoauditorías y la entrega de informes sobre las mismas a las autoridades competentes (ver más adelante) para que éstas puedan determinar si la empresa avanza de manera eficaz en la creación, organización e instauración de sistemas de gestión preventiva, o requiere de una visita de la inspección;
- adopten métodos de inspección más enfocados a la gestión de la prevención que los cambios físicos en el lugar de trabajo;
- eviten el fraccionamiento de la pirámide, asegurando varios puntos de entrada (ver apartado sobre inspección de la gestión preventiva);
- abarquen la empresa en toda su extensión sobre la base de dirigirse a las personas con control e influencia sobre la salud y seguridad y con mejor ubicación para controlar el riesgo; y

- permitan una aceleración en la escalada de la pirámide allí donde se determine que no existe voluntad de cumplimiento o donde las empresas no controlen los principales riesgos en el lugar de trabajo (ver “inspección adaptada” e “inspección específica”).

Conseguir todo del anterior es una premisa de perfección y esto es prácticamente inalcanzable teniendo en cuenta los recursos con los que cuentan las inspecciones. En las secciones siguientes sugiero una serie de estrategias, que utilizadas individualmente o combinadas pueden contribuir a mejorar significativamente la eficacia de la inspección y el cumplimiento de la normativa.

## 5. Desarrollos de la inspección

### a) Programas de inspección específica

En lugar de las mezclas tradicionales de las investigaciones reactivas (en respuesta a quejas e informes sobre lesiones y víctimas mortales) e inspecciones proactivas rutinarias en las que un inspector tiene que abrirse paso en una región determinada, los cuerpos de inspección actuales intentan aumentar su ratio de inspecciones proactivas en inspecciones reactivas (con frecuencia en forma de visitas sorpresivas) a tipos de actividades peligrosas específicas (como la manipulación manual), o industrias o empresas individuales que realizan actividades peligrosas y tienen una gestión preventiva deficiente o indicadores negativos de seguridad. Estos programas se basan en datos derivados de estadísticas de accidentes, indemnizaciones a los trabajadores y otros datos más cualitativos. También pueden responder a factores políticos, una serie de incidentes o presiones de los medios de comunicación.

Por ejemplo, la administración de salud y seguridad laboral (OSHA) de Estados Unidos en la década anterior ha prestado más y más atención proporcionalmente a las actividades más peligrosas en las industrias más peligrosas. En 1999, OSHA aplicó un programa de inspección específica (Specific Targeting TSS) (99-3 de Directiva de OSHA, 19 abril 1999), diseñado para dirigir las inspecciones de la OSHA a los lugares de trabajo con los más altos índices de enfermedades y lesiones (OSHA, 2003). El primer programa de TSS se basaba en los datos de una encuesta de 1998, en la que OSHA recoge lesiones específicas y datos de enfermedades (de aproximadamente 80.000 empresarios en 1997). Sobre la base de esos datos, OSHA asoció a 2.200 empresarios con indicadores de baja laboral por lesiones y enfermedades superiores en más de cuatro veces a la media nacional (16 comparado a 3,3) y los sometió a una inspección detallada a finales de 1999.

El índice LWDII es el número de jornadas laborales perdidas por lesión o enfermedad dividido por el número total de horas trabajadas por todos los trabajadores durante el año multiplicado por 200.000 (la base para 100 trabajadores equivalentes a tiempo completo). Después de que cada oficina de la OSHA calculara los recursos que tenía disponible para inspecciones adicionales, las inspecciones fueron llevadas a cabo en sitios donde el coeficiente estaba entre 10 y 16. Mientras este programa se llevaba a cabo, la OSHA continuó con sus inspecciones programadas, y con los programas de inspección dirigidos a riesgos o industrias específicas, aunque las inspecciones de TSS tenían prioridad. Además de esta medida, OSHA envió cartas a los 12.000 empresarios con indicadores que superaban la media, informándoles de que estaban en la lista de la OSHA y exhortándoles a dar un paso más para mejorar la salud y seguridad en sus empresas, consultando a un asesor privado, un agente de seguros, etc., para establecer un plan preventivo.

Los programas de inspección de TSS son actualizados anualmente. En junio de 2005, la OSHA anunció un nuevo plan de TSS, que elegirá aproximadamente 4.400 lugares de trabajo de alto riesgo para ser objeto de inspecciones sin previo aviso. Esto se basa en la Iniciativa OSHA para el año 2004 que inspeccionó los datos de lesiones y enfermedades de 80.000 empresas en el año 2003 (entre ellas por primera vez la industria de la construcción).

En esta “Lista de inspección principal”, la OSHA inspeccionará todos los lugares de trabajo con indicadores de días de baja, restricciones o transferencias (DART) de 9,0 o más (el promedio nacional es 1,5).

El índice DART es el número de casos registrados que incluyen días de baja, en actividades restringidas o días de transferencia a otro puesto de trabajo, expresado en horas/ 100 empleados a jornada completa. El índice DAWFII es el número de días baja por 100 empleados. También se inspeccionará una muestra de establecimientos que no suministraron información del año 2004. Los empresarios que han registrado indicadores DART entre 7 y 12, o DAFWII entre 5 y 9 han sido incluidos en una lista secundaria para una posible inspección.

La OSHA también inspeccionará aproximadamente 400 lugares de trabajo de manera aleatoria en industrias de alto riesgo en todo el país (seleccionado de aquellas empresas con LWDII y DAFWII por encima de la media) que han registrado bajos indicadores de lesión y enfermedad para examinar el nivel real de cumplimiento con los requerimientos de la OSHA (OSHA, 2005).

Más adelante describiremos otro método para abordar los lugares de trabajo de alto riesgo, basado en una dinámica receptiva de la calidad de los sistemas de gestión de la prevención.

Finalmente quiero señalar que una de las implicaciones de los cambios del mercado laboral (Bluff y Gunningham 2004) es que los cuerpos de inspectores necesitarán centrar sus esfuerzos en contratistas, subcontratistas, autónomos, franquicias y PYME.

## **b) Facilitar la autoinspección y autoauditoría**

Una respuesta a la falta de recursos es desarrollar estrategias alternativas para gestionar la inspección como la autoauditoría y la autoinspección (Gunningham y Sinclair, 2002: 18-21). Estos métodos permiten a los inspectores obtener información sobre cómo las empresas realizan la autorregulación, sin tener que enviar necesariamente un inspector a visitar las instalaciones. La inspección receptiva puede realizarse sin que el inspector abandone su despacho. El objetivo de estos métodos es promover el cumplimiento, en lugar de la mejora continua, pero su ventaja es que tienen el potencial de asistir a los empresarios para que “aprendan a cumplir” y a “autorregularse” y desarrollar métodos sistemáticos de gestión preventiva, incluso cuando dichos métodos requieran de otros mecanismos para asegurar su mantenimiento, evaluación y mejora. Los trabajos de Zwetsloot (2000; ver también Bluff, 2003) sobre las cuatro etapas de madurez en los métodos de gestión preventiva (*ad hoc*; sistemática pero sin plena competencia preventiva; continua, sistemática y bien estructurada; y proactiva, institucionalizada e integrada a los demás sistemas de gestión), así como las tres etapas del cumplimiento explicadas anteriormente, ofrecen un marco para comprender cómo estas estrategias de autoauditoría y autorregulación pueden mejorar la gestión preventiva en las empresas.

La autoinspección y autoauditoría pueden jugar un importante papel ayudando a la empresa a moverse por las etapas iniciales de los varios procesos descritos por Parker (2002), Hutter (2001) y Zwetsloot (2000).

Ejemplos de este método se pueden encontrar en la legislación mediomambiental de los EE.UU. Gunningham y Sinclair (2002: 19-20) describen el método aplicado en Minnesota bajo la Ley de Mejora Medioambiental de 1995, en la que se exhorta a las PYME a realizar la autoinspección e informar al inspector a cambio de una protección limitada y un premio “Estrella verde” para las empresas que completasen una auditoría medioambiental. En la industria gráfica, un acuerdo entre el estado y la asociación de industrias locales resultó en el establecimiento de una corporación, la Corporación de Servicios Medioambientales PIM, para ofrecer servicios de auditoría a las empresas miembros de la asociación. La corporación evalúa los sistemas preventivos y medioambientales de una empresa y elabora un informe para la empresa que luego presenta a la corporación un plan para solucionar los problemas identificados. La corporación actúa como autoridad al hacer que la empresa cumpla con su plan. Las empresas participantes no están exentas de que los inspectores les hagan cumplir la normativa, pero una empresa que haya realizado una auditoría de buena fe y haya realizado esfuerzos verdaderos y adecuados para cumplir la normativa está en mejor posición de atenuar las consecuencias si se produce una infracción.

El coste de contratar los servicios de empresas auditoras ha reducido la participación de las empre-

sas, pero esto podría mejorar si se imponen mayores niveles de inspección a aquellas empresas que no forman parte del plan (Gunningham y Sinclair, 2002: 20).

Por ejemplo, en la industria de tanques de almacenamiento subterráneo de Minnesota el inspector envió cartas a los propietarios de los tanques avisándoles del programa de inspección e indicándoles como alternativa que existía un programa de autoauditoría. Se les entregó a las empresas una lista de comprobación para la autoauditoría y se les exigió que la rellenaran y la entregaran al inspector, se les concedió 90 días para corregir cualquier infracción identificada en la autoauditoría, sin temor a una intervención por parte de la inspección durante ese período. Las empresas que no participaron corrían el riesgo de una inspección completa. Este es un ejemplo de un método de “zanahoria y garrote” con un buen equilibrio entre la intervención y el asesoramiento (un fuerte programa de ayuda social y un método educativo) que ofrece incentivos para que las empresas inviertan en autoauditorías (Gunningham y Sinclair, 2002: 20-21).

### **c) Inspeccionar y hacer cumplir las disposiciones en cuanto sistemas de gestión**

La inspección también tiene un papel esencial en la promoción y auditoría de la eficacia de los sistemas de gestión preventiva, allí donde la ley lo requiere como es el caso de la UE. Los investigadores (por ejemplo, Jensen, 2001 y 2002; Saksvik et al, 2003; Johnstone, 1999b: cap 2; Bluff, 2003) indican que los empresarios con frecuencia tienen dificultades para comprender sus obligaciones y desarrollar métodos sistemáticos de identificación, evaluación y control de riesgos.

Por consiguiente, los inspectores actuales se enfrentan a nuevos retos. Efectivamente, como señala Von Richthofen (2002: 205), el método “tradicional de la inspección en el que los inspectores sólo buscan identificar las irregularidades, asesorar o sancionar dependiendo de la gravedad del delito, pierde cada vez más su vigencia”. Además “el método tradicional nunca se planteará un cambio cualitativo, ya que los empresarios hacen lo mínimo para satisfacer a la inspección de trabajo y suspiran de alivio ya que ésta no regresará hasta que pasen algunos años” (2002: 208).

El reto de la inspección es cambiar sus métodos y estrategias en cuanto a los sistemas de gestión de la prevención. En este caso no se abandona el método tradicional que se centra en las condiciones de riesgo y las prácticas laborales, pero evidencia muestras de debilidad. La observación de las condiciones es parte de la evidencia de la eficacia de los sistemas de gestión. Los resultados y objetivos propuestos por Bluff y Gunningham (2004) para la incorporación a la legislación en salud y seguridad también provocan más procesos genéricos, lo que ofrece una perspectiva de los riesgos claves y los resultados del funcionamiento que se requiere para su control.

Además, las inspecciones no sólo tendrán que visitar los lugares de trabajo, sino también desarrollar estrategias para motivar a los empresarios a desarrollar métodos sistemáticos de prevención, no sólo a través de la amenaza de sanción, sino también del propio interés comercial de la empresa, demostrando la eficacia del método de gestión preventiva (Von Richthofen, 2002: 208). Es cuestionable si los cuerpos de inspectores pueden jugar un papel clave en el desarrollo de los sistemas de gestión preventiva. Von Richthofen (2002: 205) observa que en muchos países, la inspección tiene prohibido ofrecer ese tipo de asesoramiento y en otros es obligación del empresario desarrollar sus propias soluciones o pagar por un servicio externo, porque la inspección “no posee los recursos, o los conocimientos específicos sobre el proceso para actuar como consejeros de seguridad de la industria y los servicios”.

Esto ha creado al menos dos dudas fundamentales a los inspectores. ¿Cómo se debe inspeccionar la calidad de un sistema de gestión preventiva? ¿Cómo puede el inspector adaptar sus métodos a la calidad de la aplicación de una gestión sistemática? En otras palabras, ¿cómo pueden los inspectores utilizar el diagnóstico de la calidad del sistema de gestión preventiva de una empresa para decidir que las “buenas empresas” con sistemas de gestión preventiva satisfactorios se autorregulen y las “deficientes” reciban una mayor atención del inspector?

La respuesta a la primera pregunta es que la inspección necesitará aprender a llevar a cabo sistemas eficaces de auditoría. La literatura (vea, por ejemplo, Waring, 1996: 178-182; Parker, 2003a: 13;

Bluff, 2003) indica que un “auditor eficaz”, ya sea externo o un inspector estatal, haría algo más que revisar los papeles elaborados por la empresa. Parker (2003a: 13) nos recuerda que un auditor eficaz “realizaría un trabajo de campo sistemático para averiguar qué sucede realmente, es decir, cómo se aplican y comprenden los procesos por parte de la dirección de la empresa y de los trabajadores. Tendrían que comprobar los sistemas de gestión y observar qué pasa”. El auditor debería adoptar un método cruzado de obtención de datos (Waring, 1996: 178-182; Parker, 2003a: 13; Bluff, 2003) que incluye (Bluff, 2003):

*Entrevistas con una muestra representativa de directores, supervisores y trabajadores, la observación de las condiciones y actividades, y examen de la documentación de apoyo, incluyendo procedimientos clave y registros del desarrollo de la acción preventiva (por ejemplo, análisis de necesidades formativas, qué planificación y registros de las capacidades adquiridas, los planes de acción, el diseño y aplicación de normas, actas del comité, procedimientos de trabajo, etc.).*

Parker (2003a: 13) sugiere que el auditor pudiera evaluar el sistema planteando un problema y viendo cómo reacciona el sistema ante el mismo.

Hay evidencias de que tales métodos comienzan a adoptarse en programas de inspección en Europa y Norteamérica para apoyar y estimular a los empresarios en la aplicación de sistemas de gestión preventiva (vea Larsson, 1996, Gunningham y Johnstone, 1999: 107-111, 149-51, 378-82; Karageorgiou, Jensen, Walters y Wilthagen, 2000; 274-80; Hedegaard Riis y Jensen, 2002 y Jensen, 2003; Popma, Schaapman y Wilthagen, 2002; Frick, 2002; von Richthofen, 2002: 189-208).

La respuesta a la segunda pregunta comienza por percibir a la inspección como a un “supervisor de los esfuerzos de la propia empresa por aplicar la normativa” (Hutter, 2001: 305), un elemento crucial de lo que significa para el inspector identificar el nivel de cumplimiento y autorregulación de la empresa y luego ajustar la respuesta de la inspección al nivel efectivo de autorregulación de manera que las autoridades tengan un alto nivel de participación en las etapas iniciales, lo que se reducirá gradualmente, modificando así su papel.

Las estrategias de sanción pueden ser necesarias para garantizar la atención de la dirección de la empresa al tema de la prevención. Una vez se logra esto en el modelo de Hutter, la inspección puede adoptar estrategias educativas y persuasivas en la “fase de establecimiento”, porque “la empresa puede que no tenga aún los conocimientos y habilidades necesarias y su capacidad puede ser limitada y relativamente rudimentaria en este punto”. Una vez completada la fase de establecimiento (instauración), Hutter sugiere que la estrategia de la inspección se apoye más en las sanciones si la empresa no expresa voluntad de avanzar hacia la fase operativa. En la tercera fase (normalización), el papel de la inspección es casi mínimo, distante y centrado fundamentalmente en el seguimiento y la supervisión.

El rol de la inspección de trabajo es extremadamente complejo, porque no sólo necesitan los inspectores poder identificar el nivel de cumplimiento y aplicación de los principios de gestión de la prevención y auditar eficazmente los sistemas, sino también comprender los factores externos que obstaculizan el paso de un nivel a otro. Dos ejemplos de este método son la estrategia danesa de “inspección adaptada o específica” y la de la OSHA de EE.UU. de “inspección dirigida” en la industria de la construcción examinada por Gunningham y Johnstone, 1999: p 108 y Johnstone, 2000b: pp 171-172.

En Suecia desde principios de los 90 la Junta Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo y la inspección de trabajo (que se han fusionado recientemente para formar una Autoridad Laboral Única) han desarrollado sistemas de supervisión o inspección como métodos especiales para comprobar si los sistemas creados para el control interno en las grandes y medianas empresas son eficaces.

Dos inspectores llevan a cabo la “inspección de sistemas”, dirigida a garantizar se produzcan avances en el desarrollo de un sistema de gestión preventiva. Excepto en el caso de las PYME (sujetas a los métodos tradicionales de inspección), la inspección sueca utiliza un método “descendente” en el que “la inspección proactiva se realiza en términos pedagógicos o formativos” (Von Richthofen, 2002: 202).

La inspección está dirigida a los altos niveles de dirección y se centra en el sistema de organización del trabajo, así como en discusiones con los delegados de prevención y comprobaciones aleatorias de las condiciones de trabajo reales para comprobar si se aplican los sistemas de gestión preventiva (Junta

nacional sueca de salud y seguridad ocupacional, 4/1989, 2/1994; y 2/1995). La inspección ajusta el nivel al cual se han establecido los “controles internos”. Nivel 1 (se han tomado medidas de control interno y se han identificado los riesgos, se ha preparado un plan de acción y se han asignado las tareas, pero el sistema no se ha aplicado aún), nivel 2 (en principio se ha adoptado el control interno y está teniendo un efecto positivo en todos los aspectos de la prevención); nivel 3 (se han aplicado los sistemas), nivel 4 (hay evidencias de que el control interno tiene un efecto positivo en todos los aspectos del entorno laboral, físicos y psicosociales, y se han reducido los indicadores de accidentes y enfermedades. El papel del inspector en los niveles 1 y 2 es principalmente exigir que se avance a un nivel superior, pero esto cambia en el nivel 3, cuando la inspección necesita verificar si el sistema funciona (ver también Frick, 2002: 227-228).

En una investigación de incidentes con lesiones graves o muertes, la inspección sueca adopta un método ascendente (Von Richthofen, 2002: 207-208). En la primera fase, el inspector examina el suceso en sí mismo y luego en la segunda fase investiga las causas del incidente por medio de entrevistas y de la inspección del lugar de trabajo. En la tercera fase, el inspector analiza las causas fundamentales (condiciones generales de trabajo, métodos, sustancias, herramientas). La cuarta fase tiene en cuenta las deficiencias de la dirección y del control interno a nivel de dirección. Este método ascendente también puede utilizarse en la inspección proactiva y la de seguimiento. Las infracciones detectadas durante la inspección del lugar de trabajo se discuten con la dirección de la empresa, como evidencia de que no se está gestionando adecuadamente la prevención y no se está haciendo énfasis en la identificación de las causas fundamentales como una evaluación de riesgos deficiente, mala planificación, pocos esfuerzos correctores, bajo nivel de formación y una supervisión y seguimiento deficientes. Un fallo no es visto sólo como una infracción de la ley, lo cual puede ser (y provocar sanciones) sino como un fallo de la empresa al aplicar su propio sistema (Von Richthofen, 2002: 207-8).

Los inspectores pueden aprender mucho de estos métodos. La fusión de los requerimientos y otros parámetros del proceso (ver a Bluff y Gunningham, 2004) requiere de la inspección la capacidad de evaluar la calidad de la gestión preventiva para determinar el método de inspección más adecuado a aplicar, inspeccionar la gestión de la prevención en orden descendente donde existan sistemas más o menos avanzados, inspeccionar en orden ascendente donde se detecten infracciones pero ya se hayan aplicado métodos, aunque menos desarrollados, y realizar inspecciones tradicionales para detectar y tomar acción ante riesgos específicos. En cada uno de estos casos la inspección tendrá que decidir cuáles son las respuestas apropiadas.

Finalmente, señalaré que con un mercado laboral que recurre cada vez más a la subcontratación, las franquicias y en el que hay un número significativo de autónomos y teletrabajadores, la inspección tendrá que verificar que los sistemas de gestión de la prevención cuentan con medidas que reconocen y abordan la subcontratación y otros cambios de la organización del trabajo. Por ejemplo, el sistema de gestión debería incluir procedimientos para las necesidades formativas y de adaptación de las subcontratas, trabajadores temporales, etc., y el proceso de evaluación necesario para la reestructuración de la fuerza de trabajo (Quinlan, 2000: 407-408).

## 6. Cumplimiento

Si los inspectores han de entrar en la pirámide del cumplimiento normativo a diferentes niveles, los puntos de entrada no deberán basarse sólo en la calidad demostrada del sistema de gestión de la prevención de la empresa, sino también en el nivel de riesgo resultante de un incumplimiento de la norma.

En el resto de este documento, me concentraré en la parte superior de la pirámide. Utilizando el tipo de sanción que se aplica en la legislación australiana, notificaciones de mejora y prohibición, notificaciones de infracción, compromisos aplicables y procesamiento judicial, que sugieren algunas estrategias para lograr el cumplimiento eficaz de la normativa.

## a) Notificaciones de mejora y prohibición

Las notificaciones de mejora son requerimientos que se pueden utilizar para exigir un cambio sistemático y que contienen en sí mismas una respuesta graduada (es decir, el no cumplimiento puede conllevar a una multa directa o a un procesamiento judicial). Aunque este tipo de sanción siempre ha sido utilizado por los inspectores para reducir los riesgos, también puede utilizarse como herramienta coercitiva flexible para inducir a las empresas a movilizar los elementos claves necesarios para un sistema eficaz de salud y seguridad. Cuando las empresas tienen constituidos comités de salud y seguridad activos y una estructura representativa fuerte, estas herramientas pueden promover eficazmente la autorregulación, si el inspector entrega copias de las notificaciones a los miembros de dichas instituciones para que puedan participar en la búsqueda de soluciones y se conviertan en inspectores potenciales.

Los avisos de prohibición no tienen como objetivo central las infracciones, sino aquellas situaciones en la que los trabajadores están expuestos a riesgos directos. A través de esta acción los inspectores pueden exigir la eliminación del riesgo inmediato, hasta que se cese la actividad peligrosa. El reto para los inspectores es utilizar estas notificaciones para promover un cambio sistemático, por ejemplo: prohibir una actividad hasta que se haya aplicado un proceso para gestionar los riesgos y se haya reorganizado el proceso de trabajo de manera que se eliminen las dimensiones peligrosas de la actividad.

Las sanciones previstas en caso de incumplimiento con estas notificaciones deben ser significativas e inmediatas. Algunas regiones en Australia ya prevén medidas adjuntas para hacer cumplir las notificaciones de manera que el incumplimiento sea sancionado automáticamente por una orden judicial, lo cual expone al empresario a una sanción por desacato si no cumple inmediatamente con lo exigido. Estas disposiciones refuerzan significativamente el papel de las notificaciones en el marco normativo.

Por último, en algunas regiones está prohibido comunicar la notificación a otras partes que no sean los empresarios. Es imperativo que la inspección tenga la capacidad de comunicar dichas notificaciones a todas las partes (incluidos por ejemplo a las subcontratas autónomas, los arquitectos y diseñadores, proveedores) para ampliar al máximo las capacidades preventivas de estas notificaciones.

## b) Notificaciones de infracción

Las notificaciones de infracción (también conocidas como multas *in situ*) permiten gestionar infracciones leves de una manera rápida, fácil y económica, sin una intervención costosa de los tribunales o necesidad de demostrar que se ha cometido un delito (ALRC, 2002: 395-8; Bluff y Johnstone, 2003). Los estudios sobre el efecto de factor disuasivo de la OSHA definieron el apoyo al uso de las notificaciones de infracción en la legislación australiana que explicamos anteriormente. Esto está reforzado por el único estudio empírico australiano sobre dichas notificaciones (Gunningham, Sinclair y Burritt, 1998), que indicó que éstas eran percibidas como medios eficaces para “transmitir el mensaje”, y que cuando se producían eran tratadas como una “falta en el expediente de la empresa”, lo que estimulaba la acción preventiva, ya que en algunas grandes empresas los indicadores de infracciones se utilizan para evaluar la eficacia de los supervisores.

Mientras estos argumentos ofrecen una perspectiva positiva para la utilización de las notificaciones de infracción, existen preocupaciones en el ámbito legal sobre si la falta de evaluación por parte de un tribunal y del procedimiento judicial correspondiente puede minar los principios de imparcialidad y las garantías procesales y que personas inocentes se vean obligadas a pagar multas para evitar la incomodidad y los costes de un contencioso judicial. También se teme que los usos de las notificaciones pueden ser muy diversos, inconsecuentes y esencialmente pragmáticos (ALRC, 2002: 398-404; Fox, 1995a, Fox, 1995b), aunque estos problemas serían reducidos por la adopción de un marco de decisiones transparente. Las otras críticas se concentran en la conveniencia de una notificación como una respuesta a un delito (Gunningham y Johnstone, 1999: 257). Primero, las notificaciones están expuestas a las críticas usuales de las multas (ver más adelante). Segundo, al evitar un proceso judicial suprimen el valor disuasivo de una investigación y el estigma social de un procesamiento. En tercer lugar, la “ambigüedad” de las infraccio-

nes de la normativa en salud y seguridad (explicada anteriormente) puede resultar exacerbada por el uso de las sanciones como las notificaciones, particularmente cuando se imponen castigos leves por infracciones relativamente graves (Carson y Johnstone, 1989).

Por consiguiente, las notificaciones de infracción se deben reservar para infracciones poco complejas, menores, definidas claramente por la ley, en las que los hechos son fácilmente verificables, las pruebas no son contradictorias y la infracción tiene un efecto directo en el control del riesgo (Bluff y Johnstone, 2003 comisión de reforma de ley australiana, 2002: 418). Por ejemplo, las notificaciones pueden producirse cuando la exposición al ruido sobrepasa los límites establecidos y los equipos eléctricos y las máquinas carecen de protección de seguridad. Junto con las notificaciones de prohibición y el procesamiento, las notificaciones de infracción pueden utilizarse para corregir riesgos individuales, y atraer la atención de la dirección, mientras que las notificaciones de mejora y las acciones correctoras pueden utilizarse para exigir la aplicación de un método sistemático de gestión preventiva. Para asegurar el progreso hacia una gestión sistemática y la disminución de los riesgos individuales, las notificaciones de infracción raramente se deberán utilizar sin apoyo de otras medidas punitivas.

Los inspectores pueden aumentar la severidad de las sanciones, pero deberán asegurarse de que el nivel de sanción no exceda el 20% de la pena máxima que puede imponer un tribunal por la infracción (ALRC, 2002: 418). Podrían considerar un sistema gradual de multas en el que se contemplen castigos más severos para las infracciones más graves. También se podrían aplicar sanciones más severas a los reincidentes en un período determinado. Aunque estas notificaciones no puedan servir como antecedentes judiciales, esta información podría formar parte del historial preventivo de la empresa. Por ejemplo, un historial que refleje continuas notificaciones de infracción podría indicar la necesidad de incrementar la respuesta sancionadora contra la empresa. También sería importante rechazar como atenuantes las declaraciones de la empresa de que mantienen una buena actitud hacia la prevención o tiene un buen historial preventivo (Johnstone, 2003: cap.7 y 8).

### **c) compromisos aplicables**

Los compromisos aplicables son un procedimiento creado en Australia que se aplicaron por primera vez en 1973 por la Comisión Australiana de Consumidores (ACCC) en la Ley de Práctica Comercial de 1974 (Cth) (87B de s), y que también aparece en otros estatutos, incluida la Ley de la Comisión Australiana de Seguridad Inversora (de la Commonwealth). Se les considera un procedimiento más rápido, menos costoso y más fiable que los procesos judiciales y al mismo tiempo, a diferencia de otras medidas puramente administrativas, pueden ser aplicadas y divulgadas (Parker, 2003a: 7-8). También suponen una manera constructiva y “no antagónica” de resolución real de los problemas, y ofrecen a los inspectores “soluciones más innovadoras, amplias y preventivas” que las disponibles a través de sentencias judiciales.

Pueden atraer la atención de la dirección de la empresa y luego pueden sacar provecho de ello exigiendo que la misma designe a personal apropiado y aplique un programa para cumplir con normativas específicas exigiendo una atención continua a las auditorías e informes. Sin embargo, esto sólo puede suceder si las acciones requieren de una inspección de su cumplimiento o una evaluación independiente (Parker, 2003a: 8-9), la primera auditoría independiente acelera la aplicación o revisión de los programas de cumplimiento por parte de la empresa y las auditorías periódicas ofrecen una perspectiva para un compromiso de mejora constante y la comprobación de la aplicación de los programas de gestión para cumplir con la previsión para aplicar la normativa.

Los compromisos aplicables han sido incluidos en la legislación parlamentaria en salud y seguridad en Victoria, Queensland, Tasmania y en el estatuto de la Commonwealth. Esencialmente estas disposiciones confieren a los inspectores poderes para aceptar de una persona un compromiso escrito de medidas correctoras relacionadas con una infracción de la ley de salud y seguridad. Si la inspección puede demostrar que la persona ha violado cualquiera de los términos del procedimiento, un tribunal puede dictar que la persona cumpla con dichos términos y/u ordenar que el infractor indemnice a cualquier persona que

haya sufrido pérdidas o daños como resultado de la violación. Algunas leyes regionales permiten que la inspección publique los detalles del compromiso.

Investigaciones recientes realizadas por Christine Parker (vea a Parker, 2003a y 2003b) sugieren importantes directrices para los inspectores que utilizan o piensan utilizar este tipo de acción, como medida media en la pirámide para comprometer a las empresas a realizar reformas de su estructura organizativa y aplicar una gestión sistemática de los riesgos, bajo la auditoría de una tercera parte. El inspector deberá publicar unas directrices indicando en qué casos son aceptables estas acciones, y especificando que la inspección no aceptará el proceso si el supuesto infractor niega su responsabilidad y si su expediente sugiere que este tipo de intervención no es suficiente para evitar futuras infracciones. Otros factores clave son un historial de quejas e intervenciones anteriores en la empresa, perspectivas de una rápida solución al problema y la aparente buena voluntad del supuesto infractor. Es importante señalar que los compromisos aplicables no deben ser considerados una “opción leve” y no deben tenerse en cuenta cuando haya motivos suficientes para aplicar sanciones disuasorias o retributivas (por ejemplo en casos de muertes o lesiones graves), a no ser que el inspector esté convencido de que la empresa reconoce su falta o haya tomado medidas radicales como resultado del incidente. En casos serios estas acciones deberán ser utilizadas como “soluciones adicionales” que no se pueden obtener a través de una orden judicial y puedan ser utilizadas como “una manera de restringir a los asesores y directores sin necesidad de una acción administrativa formal” (Parker, 2003a: 6).

Este tipo de acciones debe ser utilizado:

- de manera coherente,
- sin recurrir excesivamente a ellas,
- con una perspectiva abierta al público (por ejemplo, a través de la página web de la inspección),
- acatadas voluntariamente, y
- a través de la exigencia de métodos sistemáticos de gestión de la prevención.

#### **d) procesos judiciales en la cima de la pirámide**

Los inspectores deben poder apoyar, facilitar y negociar el cumplimiento de la normativa dentro de la perspectiva de sanciones potenciales y castigos que supongan un estigma social para los infractores. Esta estrategia requiere de grandes reformas del marco legislativo para definir los procesos judiciales y repensar los métodos.

#### **Las desventajas de los métodos de procesamiento judicial actuales**

La primera crítica es que en los países donde se han iniciado tales procesos contra las violaciones de la legislación en materia de salud y seguridad el procesamiento ha sido reactivo y reactivo sólo en relación a los riesgos físicos y lesiones, más que a las enfermedades. Esto ha significado que cualesquiera que hayan sido las ventajas derivadas de tales procesos, han sido limitadas a un grupo limitado de riesgos, reforzando la tradicional preocupación por los accidentes, con muy poco valor para las estrategias preventivas en cuanto a riesgos químicos o aquellos riesgos derivados de factores psicosociales u organizativos.

El énfasis en la perspectiva reactiva, dirigida a hechos puntuales de los procesos judiciales, ha dado como resultado que dichos procesos no se aplican cuando existen infracciones de la normativa en términos de sistemas de trabajo o sistemas de gestión de la prevención, sino que más bien se centran en una cadena de hechos específicos que llevan a lesiones o muertes (Johnstone, 2003, especialmente capítulos 3-5). En consecuencia, los argumentos atenuantes utilizan “técnicas de aislamiento” que desvían la atención del tribunal del análisis de los fallos del sistema preventivo a una investigación minuciosa de los detalles de los hechos que conllevaron al accidente (Johnstone, 2003, cap 7). Esto permite a los acusados culpabilizar a los trabajadores, facilita declaraciones acerca de la buena responsabilidad corporativa con frecuencia asociadas a alegaciones de que el accidente fue “algo raro” o “una fatalidad”. Luego el

hecho se aísla en el pasado (es decir, el riesgo ha sido controlado, hay otro equipo de dirección, se ha aplicado un nuevo sistema preventivo, etc.).

En segundo lugar, desde la primera mitad del siglo XIX, la crítica más difundida ha sido que las sanciones más severas disponibles en la legislación son demasiado leves para tener efecto disuasorio y que los tribunales raramente llegan a aplicar la pena máxima en caso de infracciones (Comisión Industrial, 1995). La consecuencia de esto es que el impacto total de los procesos judiciales por violaciones de las normativas en salud y seguridad nunca ha sido investigado, ni evaluado.

Una tercera crítica es la debilidad de la multa misma como sanción (Fisse, 1994). Una sanción monetaria indica a los infractores que las violaciones son “objetos comprables” y no actividades u omisiones consideradas intolerables por el estado. Las multas no exigen al infractor que investigue las causas de la violación, ni que castigue a los responsables o que directamente verifique y corrija los fallos de su sistema preventivo. Las multas sólo afectan los valores financieros de la empresa y por sí solas tienen muy poco impacto en los valores no financieros (como la reputación y el prestigio).

Una cuarta crítica del método tradicional de procesamiento es que se centra en los empresarios corporativos (Fisse y Braithwaite, 1993), y no presiona a directivos o gerentes, subcontratadores y otros elementos a lo largo de la cadena desde empresarios a quienes diseñan e instalan equipos o fabrican sustancias químicas, de manera que se puedan reducir o eliminar los riesgos laborales.

En otras ocasiones hemos definido una propuesta para modificar el marco y las estrategias que garantizan que el procesamiento judicial sea más visible como la última sanción en la cima de la pirámide y puede jugar un papel de mayor apoyo a los métodos basados en sistemas (Gunningham y Johnstone, 1999: 6-7).

Como planteábamos anteriormente en este documento, la inspección debe garantizar que la toma de decisiones en la actividad reguladora sea consistente y vaya dirigida a infracciones que suponen grandes riesgos, aunque no hayan ocurrido lesiones. La inspección deberá dirigir sus acciones a aquellos individuos u organizaciones que son los principales responsables de las infracciones, incluidos aquellos que diseñan e instalan los equipos y planifican los proyectos de construcción. La ley fundamental de enjuiciamiento criminal (que castiga el homicidio y crímenes similares) debe integrarse a la pirámide de manera que las autoridades inicien el proceso por homicidio y serias lesiones corporales, cuando se produzcan muerte o lesiones graves, asociadas al procesamiento por violación de las normas de salud y seguridad, que suponen infracciones en forma de sistemas de prevención inadecuados. En la mayoría de las regiones de Australia, las normas legales que definen los requerimientos de responsabilidad corporativa para este tipo de delitos necesitan ser reformadas de manera que la responsabilidad corporativa sea atribuida según las disposiciones que afectan a los mandos superiores e intermedios o a la “cultura corporativa” en general.

Deben existir sanciones severas (grandes garrotes) en la cima de la pirámide –las más altas multas y una gama más amplia de sanciones–. Las multas más costosas y la posibilidad de encarcelamiento para los agentes corporativos culpables son esenciales para crear una mayor disuasión general y específica, para garantizar que los costes percibidos de las infracciones exceden los posibles beneficios de ignorar o soslayar la normativa. Las sanciones deberán también indicar a los empresarios que cuando no apliquen sistemas preventivos adecuados, los tribunales les ordenarán que lo hagan. Como consecuencia se podrían introducir una serie de nuevas sanciones a la normativa en salud y seguridad. Estas sanciones podrían ser:

- I. *Publicidad adversa ordenada por un tribunal*, que permite a un tribunal exigir que se publiquen los detalles de la infracción y el resultado del procesamiento a través de los medios de comunicación, para aumentar la disuasión general y afectar los valores no financieros de la empresa.
- II. *Órdenes de supervisión e investigaciones corporativas*, que implica:
  - *Órdenes que afecten la disciplina interna* y exijan a la empresa investigar la infracción, sancionar a los responsables y enviar a los tribunales un informe del cumplimiento.
  - *Órdenes que afecten la organización* y que exijan a la empresa informar regularmente de sus esfuerzos para desarrollar un programa preventivo y reformar el sistema de gestión preventiva.

- *Órdenes punitivas*, en las que un tribunal exige que la empresa aplique un sistema de gestión preventiva específico.
- III. *Órdenes de servicio a la comunidad*, que exigen al empresario realizar su proyecto preventivo utilizando los recursos de la empresa y con la participación de los altos directivos en horario laboral.
- IV. *Disolución* cuando se exige a los infractores más peligrosos que cesen las actividades hasta que se haya reformado el sistema preventivo o se clausuren de manera permanente sus empresas si se decide que dichos sistemas son incorregibles.

No sólo deberá una mayor publicidad de los resultados de los procesos judiciales aumentar los efectos disuasivos, sino que los empresarios deberán estar avisados con anticipación del método a utilizar ante sus infracciones, por parte de las autoridades y los tribunales. En otras palabras, el funcionamiento de la pirámide y el papel de los tribunales en ella deberán ser transparentes a través de directrices de acceso público. Las directrices transparentes y bien estructuradas sobre sentencias podrían definir el nivel apropiado de las sanciones para los delitos de incumplimiento, guiar a los tribunales en la elección de las sanciones, indicar los factores a ignorar, los factores atenuantes (por ejemplo un programa y/o sistema de cumplimiento comprobado, un proceso regular de información sobre las infracciones) o agravantes (un historial deficiente en cuanto salud y seguridad, una participación comprobada de la dirección de la empresa en la violación, falta de cooperación en las investigaciones, etc.).

## Conclusión

En este documento nos hemos expresado en favor de un método (sensible) receptivo de inspección y regulación de la salud y seguridad en el trabajo. En especial las inspecciones deberán:

- Dirigir cuidadosamente las inspecciones programadas a las empresas y lugares de trabajo más peligrosos.
- Hacer un mayor uso de las autoauditorías y autoinspecciones para estimular a las empresas a desarrollar sus métodos de gestión preventiva.
- Desarrollar estrategias para inspeccionar los sistemas de gestión preventiva y adaptar las estrategias de inspección en respuesta a la calidad de dichos sistemas en las empresas.
- Desarrollar marcos para una inspección, dirigida, consecuyente y gradual, que disuada a las empresas de crear lugares de trabajo peligrosos y estimule un método sistemático de prevención. Estos marcos deberán: utilizar notificaciones de infracción para atraer la atención de la dirección y castigar las violaciones de la normativa que exponen a los trabajadores a riesgos significativos; utilizar notificaciones de mejora de manera estratégica para exigir a las empresas que desarrollen sus capacidades para aplicar métodos sistemáticos de gestión preventiva; asegurarse de que las notificaciones de prohibición detienen las actividades peligrosas; y utilizar compromisos aplicables para “rehabilitar” a las empresas que han reconocido sus faltas y expresan su voluntad de comprometerse a desarrollar un buen sistema preventivo. Es necesaria una reforma del procesamiento judicial e incluir una gama más amplia de sanciones más flexibles, y los procesos judiciales no sólo deberán estar dirigidos contra las empresas por violaciones que provoquen enfermedades, lesiones o muerte, sino a también a las empresas que exponen a sus trabajadores a riesgos significativos de lesión, enfermedad o muerte.

Estas propuestas han sido desarrolladas después de un análisis de las investigaciones disponibles sobre inspección y regulación. Las autoridades en materia de salud y seguridad en el trabajo deben asegurarse de que los futuros métodos de inspección sean cuidadosamente evaluados en dos niveles. Primero, las intervenciones deberán ser evaluadas para valorar si las políticas y programas se han aplicado como estaba previsto, tanto por las autoridades como por los empresarios; y segundo establecer si las medidas aplicadas han producido una reducción en los índices de lesiones, enfermedades y muertes derivadas del trabajo (Goldenhar et al, 2001).

## Referencias

- Australian Law Reform Commission (ALRC). (2002) *Securing compliance. Civil and administrative penalties in Australian federal legislation, Discussion Paper 65*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- Ayres, I. and Braithwaite, J. (1992), *Responsive Regulation: Transcending the deregulation debate*, Oxford University Press, New York.
- Baggs, J., Silverstein, B. and Foley, M. (2003), “Workplace Health and Safety Regulations: Impact of Enforcement and Consultation on Workers” Compensation Claim rates in Washington State” *American Journal of Industrial Medicine*, vol.43, pp 483-494.
- Baldwin, R. and Anderson, J. (2002), *Rethinking Regulatory Risk*, DLA/LSE, London..
- Becker, G. (1968), “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, vol.76, pp. 169-217
- Black, J. (June 2001), “Managing Discretion”, paper presented at the Australian Law Reform Commission Conference on *Penalties: Policies and Practice in Government Regulation*, Sydney.
- Bluff, E. (2003), *Systematic Management of Occupational Health and Safety*, Working Paper, National Research Centre for Occupational Health and Safety Regulation, Australian National University.
- E Bluff and N Gunningham, “Principle, Process, Performance or What? New Approaches to OHS Standards Setting”, in E Bluff, N Gunningham and R Johnstone (eds), *OHS Regulation for a Changing World of Work*, Federation Press, Sydney, 2004.
- Bluff, E and Johnstone, R (2003) “Infringement Notices: Stimulus for Prevention or Trivialising Offences?” *Journal of Occupational Health and Safety – Australia and New Zealand* , vol 19, pp 337-346.
- Braithwaite, J. and Geis, G. (1982), “On Theory and Action for Corporate Crime Control”, *Crime and Delinquency*, vol 28, pp 292-?.
- Braithwaite, J. and Makkai, T. (1991), “Testing an Expected Utility Model of Corporate Deviance”, *Law and Society Review*, vol. 25, pp 7-40.
- Braithwaite, J. (1993), “Responsive Business Regulatory Institutions”, in: Coady, C.A.J. and Sampford, C.J.C. (eds) *Business Ethics and the Law*, Federation Press, Sydney.
- Braithwaite, J. (2002), *Restorative Justice and Responsive Regulation*, OUP, Oxford.
- Carson, W. G. and Johnstone, R. (1990), “The Dupes of Hazard: Occupational Health and Safety and the Victorian Sanctions Debate” *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, vol. 26, pp. 126-141.
- Centre for Corporate Accountability/UNISON (2002), *Safety Last? The under-enforcement of health and safety law*, UNISON, Centre for Corporate Accountability, London.
- Di Mento, J. F. (1986), *Environmental Law and American Business: Dilemmas of Compliance*, Plenum Press, New York.
- Fisse, B. and Braithwaite, J. (1993), *Corporations, Crime and Responsibility*, Cambridge, Sydney.
- Fisse, B. (1994), Individual and Corporate Criminal Responsibility and Sanctions Against Corporations, in: Johnstone, R. (ed), *Occupational Health and Safety Prosecutions in Australia: Overview and issues*, Centre for Employment and Labour Relations Law, The University of Melbourne, Melbourne, pp100-109.
- Fox, R. (1995), *Criminal justice on the spot: infringement penalties in Victoria*, Australian Institute of Criminology, Canberra(1995a)..
- Fox, R. (1995), “Infringement notices: time for reform”, *Trends and Issues in Criminal Justice*, vol. 50, pp. 1-? (1995b).
- Freiberg, A. (2002), “Bayonets, Tigers and Other Enforcement Dilemmas”, *Achieving Compliance through Strategic Enforcement*, National Road Transport Commission, Melbourne.
- Frick, K. (2002), Sweden: Occupational Health and Safety Management Strategies from 1970-2001, in: Walters, D. (ed), *Regulating Health and Safety Management in the European Union: A Study of Dynamic Change*, Peter Lang, Brussels.

- Frick, K. (2004) “Organisational Development for OHS Management” in E Bluff, N Gunningham and R Johnstone (eds), *OHS Regulation for a Changing World of Work*, Federation Press, Sydney, 2004.
- Goldenhar, L. M., La Montage, A. D., Katz, T., Heaney, C. and Landsbergis, P. (2001), “The Intervention Research Process in Occupational Safety and Health: An Overview From the National Occupational Research Agenda Intervention Effectiveness Research Team”, *Journal of Occupational & Environmental Medicine*, vol. 43, No. 7, pp 616-622.
- Gray, W. B. (1996), *Construction and analysis of BLS-OSHA matched data: final report*. Washington DC: US Department of Labor.
- Gray, W. B., and Mendeloff, J. (2002), *The declining effects of OSHA inspections on manufacturing injuries: 1979 to 1998*, National Bureau of Economic Research, Massachusetts.
- Gray, W. B. and Scholz, J. T. (1990), “OSHA Enforcement and Workers” Injuries: A Behavioural Approach to Risk Assessment” *Journal of Risk Assessment*, vol. 3, pp.283-305.
- Gray, W. B. and Scholz, J. T. (1991), “Analysing the equity and efficiency of OSHA enforcement”, *Law and Policy*, vol. 3, No.3, pp. 185-214.
- Gray, W. B. and Scholz, J. T. (1993), “Does regulatory enforcement work? A panel analysis of OSHA enforcement”, *Law Society Review*, vol. 27, pp. 177-213.
- Gunningham, N. (1984), *Safeguarding the Worker: Job Hazards and the Role of Law*, Law Book Co, Sydney.
- Gunningham, N. (1987), “Negotiated non-compliance: A case study of regulatory failure”, *Law and Policy*, vol. 9, No.1, pp 69-95.
- Gunningham, N. and Johnstone, R. (1999), *Regulating Workplace Safety: Systems and sanctions*, Oxford University Press, Oxford.
- Gunningham, N., Kagan, R. and Thornton, D. (2003), *Shades of Green: Regulation, Business, Environment*, Stanford University Press.
- Gunningham, N., Sinclair, D. and Burritt, P. (1998), *On-the-spot fines and the prevention of injury and disease – the experience of Australian workplaces*, National Occupational Health and Safety Commission, Sydney.
- Gunningham, N., and Sinclair, D. (2002), *Leaders & Laggards: Next Generation Environmental Regulation*, Greenleaf Publishg, Sheffield.
- Haines, F. (1997), *Corporate Regulation: Beyond “Punish or Persuade”*, Clarendon Press, Oxford.
- Hawkins, K. (1984), *Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution*, Clarendon Press, Oxford.
- Hawkins, K. (2002), *Law as a Last Resort: Prosecution Decision-Making in a Regulatory Agency*, Oxford University Press, Oxford.
- Health and Safety Commission (2002), *Enforcement Policy Statement*, HSE, London.
- Health and Safety Executive (2002), *Enforcement Management Model*, HSE, London.
- Hedegaard Riis, A. and Jensen, P. L. (2002), Denmark: Transforming Risk Assessment to Workplace Assessment in: Walters, D. (ed), *Regulating Health and Safety Management in the European Union: A Study of Dynamic Change*, Peter Lang, Brussels.
- Henriques, U. (1979), *Before the Welfare State: Social Administration in Early Industrial Britain*, Longmans, London.
- Hutter, B. M. (1988), *The Reasonable Arm of the Law? The Law Enforcement Procedures of Environmental Health Officers*, Clarendon Press, Oxford.
- Hutter, B. M. (1989), “Variations in Regulatory Enforcement Styles” *Law & Policy*, vol. 11, pp. 153-?
- Hutter, B. M. (1997), *Compliance: Regulation and Enforcement*, Clarendon Press, Oxford.
- Hutter, B. M. (2001), *Regulation and Risk: Occupational Health and Safety on the Railways*, Oxford University Press, Oxford.
- Industry Commission (1995), *Work, health and safety: An inquiry into occupational health and safety Vol I and Vol II*, Commonwealth of Australia, Canberra.

- International Labour Organization (1996), *The Role of Labour Inspection in Transition Economies*, Geneva, ILO..
- Jensen, P. L. (2001), “Risk assessment: a Regulatory Strategy for Stimulating Work Environment Activities” *Human Factors and Ergonomics in Manufacturing* , vol. 11, No. 2, pp. 101-116.
- Jensen, P. L. (2002), “Assessing Assessment: The Danish Experience of Worker Participation in Risk Assessment”, *Economic and Industrial Democracy*, vol. 23, No. 2, pp. 201-228.
- Johnstone, R. (1997), *Occupational Health and Safety Law and Policy: Text and Materials*, LBC Information Services, Sydney.
- Johnstone, R. (1999), *Evaluation of Queensland Construction Safety 2000 Initiative*, National Occupational Health and Safety Commission, Sydney (1999).
- Johnstone, R. (2000), “Occupational Health and Safety Prosecutions in Victoria: An Historical Study”, *Australian Journal of Labour Law*, vol. 13, pp. 113-142.
- Johnstone, R. (2003), *Occupational Health and Safety, Courts and Crime: The Legal Construction of Occupational Health and Safety Offences in Victoria*, Federation Press, Sydney.
- Kagan, R. A. and Scholz, J. T. (1984), The Criminology of the Corporation and Regulatory Enforcement Styles, in: Hawkins, K. and Thomas, J. (eds) *Enforcing Regulation*, Kluwer-Nijhoff, Boston.
- Karageorgiou, A., Jensen, P. L., Walters, D. R. and Wilthagen, T. (2000), Risk Assessment in Four Members States in the European Union, in: Frick, K., Jensen, P., Quinlan, M., Wilthagen, T., *Systematic Occupational Health and Safety Management: Perspectives on an International Development*, Pergamon, Amsterdam.
- Kuperman, K. and Sutinen, J. G. (1998), “Blue Water Crime: Deterrence, legitimacy and compliance in fisheries”, *Law and Society Review*, vol. 32, pp. 309-337.
- Larsson, T. (1996), *Systems Control Development in Sweden*. A paper presented at the Workshop on Integrated Control/Systems Control, Dublin.
- Levi, M. (1988), *Of Rule and Revenue*, University of California Press, Berkeley.
- McCaffery, D. (1983) “An assessment of OSHA’s recent effects on injury rates”, *Human Resources*, vol. 18, pp. 31-146.
- McQuiston, T. H., Kakaocs, T. H. and Loomis, D. (1998), “The Case for Stronger OSHA Enforcement- Evidence from Evaluation Research”, *American Journal of Public Health*, vol. 88, pp. 1022-1024.
- Mendeloff, J. and Gray, W. (2003), “The Effects of Establishment and Inspection Characteristics on the Impacts of OSHA Inspections in Manufacturing, 1992-1998”, Mimeo.
- Mendeloff, J. and Gray, W. (2005), “Inside OSHA’s Black Box: What is the Link Between Inspections, Citations, and Reductions in Different Injury Types?” (2005) *27 Law & Policy* 219-237.
- MORI (2001), *Attitudes of Britain’s Captains of Industry*, British Safety Council, London.
- Nonet, P. and Selznick, P. (1978), *Law and Society in Transition: Towards responsive law*. Harper and Row, New York.
- OSHA (2005), OSHA Directive 05-05 (CPL 02) *Site Specific Targeting 2005 (SST-05)*, 5 August 2005.
- Parker, C. (2002), *The Open Corporation: Effective Self-Regulation and Democracy*, Cambridge, Cambridge.
- Parker, C. (2003a), “Arm Twisting, Auditing and Accountability” What Regulators and Compliance Professionals should know about the Use of Enforceable Undertakings to Promote Compliance”, presentation to the Australian Compliance Institute, Melbourne, 28 May, 2003.
- Parker, C. (2003b), “Regulator-Required Corporate Compliance Program Auditing”, *Law & Policy*, vol. 25, (in press).
- Popma, J., Schaapman, M. and Wilthagen, T. (2002), The Netherlands: Implementation Within Wider Regulatory Reform, in: Walters, D. (ed), *Regulating Health and Safety Management in the European Union: A Study of Dynamic Change*, Peter Lang, Brussels.
- Prior, P. F. (1985), Enforcement: An Inspectorates’ View, in: Creighton, W.B. and Gunningham, N., *The Industrial Relations of Occupational Health and Safety*, Croom Helm, Sydney.

- Quinlan, M., Downsizing, Outsourcing, Organizational Restructuring and Occupational Health and Safety: Evidence, Risk Factors and Remedies in Minesafe International, *A New Century, A New Vision, A New Direction for Occupational Health and Safety in the International Mining Industry*, pp.393-?
- Rees, J. (1988), *Reforming the Workplace: A study of self-regulation in occupational health and safety*, University of Pennsylvania Press.
- *Report of the Committee on Safety and Health at Work 1970-72*, (1972) HMSO, London (Robens Report).
- Ruser, J. and Smith, R. (1991), “OSHA’s effects: have the data changed?” *Journal of Human Resources*, vol. 26, pp. 212-235.
- Saksvik, P., Torvatn, H. and Nytro, K. (2003), “Systematic Occupational Health and Safety Work in Norway: A Decade of Implementation”, *Safety Science* (in press).
- Scholz, J. T. (1984), “Cooperation, Deterrence and the Ecology of Regulatory Enforcement”, *Law and Society Review*, vol. 18, pp 179-224.
- Shapiro, S.A. and Rabinowitz, R.S. (1997), “Punishment versus Cooperation in Regulatory Enforcement: A Case Study of OSHA”, *Administrative Law Review*, vol 49(4) pp. 713-762.
- Sigler, J.A. and Murphy, J.E. (1988), *Interactive Corporate Compliance*, Quorum Books, New York.
- Sigler, J.A. and Murphy, J.E. (1991), *Corporate Law Breaking and Interactive Compliance: Resolving the Regulation-Deregulation Dichotomy*, Quorum Books, New York.
- Simpson, S (2002), *Crime, Law and Social Control*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Smith, R. (1979), “The impact of OSHA inspections on manufacturing injury rates”, *Journal of Human Resources*, Vol. 14, pp 145-170.
- Sparrow, M. K. (2000), *The regulatory craft – Controlling risks, solving problems and managing compliance*, The Brookings Institution, Washington, D.C..
- Swedish National Board of Occupational Health and Safety. *Newsletter*, 4/1989; 2/1994; and 2/1995..
- Thornton, D., Gunningham, N. and Kagan, R. A. (2005), “General Deterrence and Corporate Environmental Behaviour” (2005), *27 Law & Policy* 262-288.
- Tombs, S. (1995), “Law, Resistance and Reform: “Regulating” Safety Crimes in the UK”, *Social and Legal Studies*, Vol. 4, pp. 343-365.
- Toombs, S, Understanding Regulation, *Social and Legal Studies*, Vol 11, No 1, 113-133.
- Tyler, T. R. (1991), *Why People Obey the Law*, Yale University Press, New Haven and London.
- Viscusi, W. (1979), “The impact of occupational safety and health regulation”, *Bell Journal of Economics*, Vol. 10, pp. 117-140.
- Von Hirsch, A., Bottoms, A. E., Burney, E. and Wikdrom, P.O. (1999), *Criminal Deterrence and Sentence Severity: An Analysis of Recent Research*.
- Von Richthofen, W. (2002), *Labour Inspection: A Guide to the Profession*, ILO, Geneva.
- Waring, A. (1996), *Safety Management Systems*, Chapman and Hall, London.
- Weil, D. (1996), “If OSHA is so bad, why is compliance so good?”, *RAND Journal of Economics*, Vol. 27, No. 3, pp. 618-640.
- Winter, SC and May, PJ, “Information, Interests and Environmental Regulation” (2002) 4(2) *Journal of Comparative Policy Analysis* (in press).
- Zwetsloot, G. (2000), “Developments and debates on OHSM system standardisation and certification”, in: Frick, K., Jensen, P., Quinlan, M., Wilthagen, T., (eds) *Systematic Occupational Health and Safety Management: Perspectives on an International Development*, Pergamon, Amsterdam.

# Palo y zanahoria: estrategias de la inspección de trabajo danesa

Per Langaa Jensen

Catedrático Departamento de Ingeniería Universidad Técnica de Dinamarca

Jens Jensen

Director general Autoridad Nacional para el Ambiente de Trabajo de Dinamarca

El deber de asegurar las condiciones de trabajo seguras y saludables siempre tendrá como los actores principales a las personas que trabajan en las empresas. Podrían consultar a órganos externos, pero tales organismos nunca podrían asumir la obligación de asegurar un entorno laboral seguro en una empresa. Esto está reconocido en la ley danesa sobre el ambiente de trabajo. En el preámbulo el Parlamento danés expresa:

*“Esta ley tiene como objetivo sentar... las bases para que las empresas resuelvan las cuestiones relativas a la seguridad y salud bajo la dirección de las organizaciones del mercado laboral y la supervisión de la inspección de trabajo”. (AML, 1999).*

Muchos estudios han mostrado que la mayoría de las empresas tienen dificultades al cumplir los postulados de la ley si no cuentan con ayuda alguna (Jensen, 2001). Tres órganos externos han sido explícitamente señalados por el Parlamento danés como órganos de apoyo: la inspección de trabajo (llamada oficialmente Autoridad Laboral Danesa), los agentes sociales (sindicatos y asociaciones de empresarios) y los servicios de salud laboral. Los servicios de salud laboral son empresas privadas que sirven como órganos de asesoramiento en temas de salud y seguridad. Para las empresas registradas en sectores declarados de alto riesgo es obligatoria la afiliación a estos servicios. Para asegurar la calidad del asesoramiento estas empresas tienen que cumplir requerimientos legislativos especiales. Algunos estudios tratan la función de los servicios de salud laboral y los efectos de los sistemas en diferentes áreas (trabajo repetitivo y sustancias químicas). Este documento describe el papel jugado por la inspección de trabajo en relación al período en que entró en vigor la ley de empresas sobre ambiente de trabajo.

El trabajo se centra en una descripción detallada de la “inspección adaptada”, una nueva estrategia normativa desarrollada por la Autoridad Laboral Danesa. La inspección adaptada pone en marcha y aplica una estrategia de “doble vía” (Gunningham y Johnstone, 1999) y este documento informa de los primeros efectos de la estrategia. Finalmente el documento presenta las últimas estrategias de inspección desarrolladas, haciendo énfasis en la inspección de todas las empresas. Esta perspectiva apoya las decisiones estratégicas tomadas y la aplicación de esas decisiones. Pero primero tenemos que definir “el escenario” para la regulación del ambiente laboral en Dinamarca.

## El campo de la legislación sobre ambiente de trabajo

La tabla 1 ofrece una descripción cuantitativa de la estructura industrial danesa. Como se puede ver en la misma, las microempresas y las pequeñas empresas dominan la estructura industrial danesa (con más del 90% de las empresas con menos de 20 trabajadores), mientras que la mediana y gran empresa dominan el mercado laboral (con empresas de más de 20 trabajadores que emplean un 61% del total de trabajadores). El mercado de trabajo está muy organizado y se calcula que más del 80% (Scheuer, 1988) de la fuerza de trabajo está afiliada a los sindicatos. Los agentes sociales están bien organizados en tres federaciones que representan tres grupos de trabajadores (LO: trabajadores industriales, FTF: trabajadores administrativos o de servicios y AC: trabajadores del ámbito académico), una organización cubre los mandos intermedios y seis organizaciones representan a distintos grupos de empresarios (DA: la indus-

**TABLA 1. La distribución de los empleos y lugares de trabajo, noviembre, 2001**

		Tamaño del lugar de trabajo							Total
		1	2-9	10-19	20-49	50-99	100+	Sin definir	
<b>Empleo</b>	<b>N°</b>	121.697	490.025	391.404	507.465	386.250	984.266	200.464	3.081.571
	<b>%</b>	4%	16%	13%	16%	13%	32%	7%	100%
	<b>Acc.</b>	33 %			61 %			7%	
<b>Empresas</b>	<b>N°</b>	121.697	120.597	29.012	17.101	5.592	3.707		297.706
	<b>%</b>	41%	41%	10%	6%	2%	1%		100%
	<b>Acc.</b>	91 %			9 %				

*Fuente: Estadísticas de Dinamarca (2003).*

tria, el servicio y el transporte, FA: sector financiero, SALA: sector agrícola, KL: sector municipal, ARF: sector regional y el Ministerio de Finanzas que cubre al Estado como empresario).

En el campo de la legislación sobre ambiente de trabajo se ha desarrollado una estructura cooperativa desde principios del siglo XX, con órganos tripartitos a nivel nacional y sectorial.

Estas instituciones ofrecen una plataforma de debate entre la inspección de trabajo y los agentes sociales sobre la legislación en este campo y su aplicación. Aunque con frecuencia ocurren conflictos de intereses, la interacción entre las tres partes ha sido generalmente constructiva y ha mejorado el proceso de aplicación, ya que las partes aprueban y apoyan la mayoría de las medidas (Winter, 1990).

El doble papel de la inspección de trabajo, tal y como lo define la legislación, es por un lado asesorar a las empresas en temas de seguridad y salud y por otro garantizar el cumplimiento de la ley. Existen aproximadamente 300 inspectores de trabajo en Dinamarca, es decir aproximadamente un inspector por cada 1.000 empresas –un grado relativamente alto de cobertura comparado al de muchos países–. Durante muchos años, la inspección de trabajo se ha organizado en una oficina central y 14 oficinas generales. Recientemente esto cambió y se unificaron en una sola estructura.

## Estrategias de la inspección

Las estrategias de la inspección han sido durante años una preocupación para los inspectores y los investigadores (Hutter, 1988; Olsen, 1992; Gunningham y Johnstone, 1999, y James y Walters, 1999).

El enfoque en la mayoría de estos estudios ha estado en la elección de la estrategia a nivel de inspectores individuales, y los factores que afectan estas elecciones. El desarrollo de la “Inspección Adaptada” en Dinamarca ha tenido una base más amplia, ya que ha sido desarrollado como parte de la planificación estratégica del cuerpo de inspectores de trabajo danés.

La ley de ambiente de trabajo promulgada en 1975 exigía a la inspección de trabajo cambiar los métodos. Además de ampliar el ámbito de condiciones de trabajo regulado por la ley, también requería la consideración de la habilidad de las empresas para tratar los problemas del entorno laboral. Pero la introducción de la legislación no vino acompañada de cambios en la estructura organizativa de la inspección, o al menos en la manera en que se planificaban las inspecciones. A lo largo de los años, las prioridades de dirección y de cumplimiento cambiaron, reflejando las prioridades políticas de los gobiernos. En general las aplicaciones locales tuvieron un papel importante para determinar dónde se utilizaban los recursos de la inspección. El criterio formal para evaluar el esfuerzo de la inspección era el tiempo utilizado para inspecciones y las acciones tomadas por los inspectores. En las últimas fases esto se completó con el análisis de la satisfacción empresarial con el desempeño de la inspección, la cual en general fue considerada alta por la mayoría de los empresarios.

## Desarrollando una nueva estrategia

La inspección danesa ha descubierto que la nueva legislación no solo ha aumentado los requerimientos impuestos a las empresas, sino que hace nuevas exigencias a la inspección de trabajo. La legislación acentúa que:

Todos los factores que contribuyen a un trabajo saludable y seguro han de ser tenidos en cuenta, ya que una perspectiva limitada en un limitado número de factores no satisface las exigencias de la ley y ese método completo es el que debemos aplicar.

La prevención es el mayor objetivo de las actividades de la empresa, lo que implica que se requieren un cambio de la dirección y el remedio a los procesos de planificación.

La empresa juega un papel fundamental en estas actividades, ya que requiere establecer rutinas (estructuras y procesos) para asegurar el cumplimiento a nivel de empresa local con los requerimientos generales de la ley.

Las investigaciones han revelado que las empresas luchan por cumplir esas exigencias. Jensen (2001<sup>a</sup>) resumió la experiencia de los resultados investigados y concluye que las intenciones formuladas por los legisladores no se aplican completamente en la práctica. Aunque la ley señala la responsabilidad del empresario con respecto a la prevención, la mayoría de las empresas dejan esas tareas a la organización de la seguridad (es decir grupos de seguridad y el comité de seguridad) y ponen a estos grupos en una posición marginal con respecto a la toma de decisiones en la empresa. Un estudio sueco describió este método como el método "side car" del ambiente de trabajo (Aminoff y Lindström, 1981). En pocas palabras, la salud y seguridad no han sido integradas como una parte importante de los procesos de toma de decisiones dentro de la empresa y la organización típica de la seguridad tiene un rol periférico desarrollando soluciones simples para problemas menores.

Sin embargo, las investigaciones han demostrado que el sistema gestionó satisfactoriamente muchos problemas menores y que los temas de ambiente laboral no habían desaparecido de las agendas de la empresa. Incluso en períodos de severa depresión económica, la base legislativa de la organización de seguridad ofreció un fórum para discutir temas de salud y seguridad.

Como muchas empresas no han demostrado habilidad para cumplir con los elementos básicos de la ley, la inspección de trabajo tuvo que instituir procesos para apoyar su desarrollo a través de una mezcla de órdenes e instrucciones. Desde finales de lo 80, la inspección laboral danesa ha buscado y probado instrumentos para cumplir esta tarea.

### *Inspecciones específicas*

En los años 80 se desarrolló un método más específico. Basado en las estadísticas públicas sobre accidentes y enfermedades profesionales y a través de debates con los agentes sociales se centró la atención en sectores y se abordaron problemas específicos y parte de los recursos de la inspección se reservó para acciones concertadas en este campo. La experiencia de la inspección era que este método ofrecía atención a corto plazo al problema, pero que generalmente era muy difícil de mantener con el tiempo.

### *¿Inspección del sistema y control interno?*

En la segunda mitad de los años 80, la inspección laboral noruega expresó la idea de exigir a las empresas que aplicaran un sistema de control interno.

### *¿El control interno y la inspección de sistema?*

En la segunda la mitad de los años 80, la inspección de trabajo noruega promovió la idea de exigir que las empresas establecieran un sistema de control interno sobre el ambiente activo (ver a Bluff y Gunningham en cap. X) y combinar esto con una nueva estrategia de inspección: la inspección de siste-

mas (Gaupset, 2000). El objetivo de este método era el sistema de gestión y su puesta en práctica, en lugar de centrarse en las condiciones concretas de los lugares de trabajo. Una serie de reuniones e informes sirvieron para revisar este método. Mientras Suecia adoptaba el modelo, la inspección danesa no lo encontró adecuado. En primer lugar se veían exigencias impuestas en habilidades de dirección que podrían no cumplirse en muchas empresas, especialmente en las pequeñas. En segundo lugar fue considerado demasiado burocrático por la mayoría de las empresas

## Directivas de la UE

En tercer lugar, dentro de la Unión Europea se tomaron iniciativas para aprobar una directiva sobre salud y seguridad (EEC, 1989). El Estado danés y los grupos de interés habían sido activos en el proceso de diseño de la directiva, que incluyó la mayoría de los elementos del sistema danés. No obstante, la directiva imponía una nueva exigencia en cuanto a la evaluación de riesgos, que no aparecía en la legislación danesa. Al trasponerla a la legislación danesa como evaluación del lugar de trabajo, se reformuló para exigir una evaluación conjunta del puesto de trabajo que incluye procesos continuos de mejora, basados en el principio de gestión de la calidad.

Aunque este requerimiento fue recibido con escepticismo en los debates públicos, la experiencia demostró que se aplicó exitosamente en empresas que intentaban cumplir con las demandas, aunque el potencial WPA no se utilice completamente en la mayoría de las empresas. (Jensen, 2001b & 2002, 2002 de Walters).

## Nuevas señales políticas

Al principio de los 90, un cambio de un gobierno liberal a un gobierno dominado por el partido socialdemócrata dio nueva vida al ambiente laboral como una cuestión política. Se acordó que era importante ejercer mayor presión sobre las empresas que no tenían voluntad de cumplir. Al responder a estos cambios, la inspección adoptó una política general de priorizar los recursos y clasificó las empresas en tres grupos en base a su habilidad para cumplir, como se muestra en el gráfico.

**TABLA 2. Clasificación de las empresas danesas**

		Puede cumplir	
		Sí	No
Voluntad de cumplir	Sí	I	II
	No	III	

Si se pudiesen desarrollar herramientas para clasificar a las empresas, la inspección podría establecer una estrategia dirigida a mover a las empresas hacia el grupo I concentrando los recursos en el grupo III. Los prerrequisitos necesarios eran una manera aceptable de clasificar las empresas con validez razonable e incentivos para motivar a las empresas.

## Nueva gestión pública

Finalmente, durante los años 90 todos los órganos de gobierno fueron sujetos a los principios de la nueva gestión pública, con énfasis en la negociación de la contratación seguida de una evaluación explícita, con frecuencia cualitativa de los objetivos alcanzados. Esto motivó a la inspección a documentar sus esfuerzos en relación a los objetivos formulados, además de los procedimientos cumplidos.

## Clasificación de empresas

La inspección tuvo que desarrollar herramientas para clasificar a las empresas y estas herramientas tenían que cumplir los siguientes criterios:

- Permitir una evaluación exhaustiva del ambiente de trabajo.
- Incluir una evaluación de las actividades locales para mejorar el ambiente de trabajo desde una perspectiva legal.
- Ser aceptable a las partes involucradas, lo que –como mínimo– implica uniformidad en todas las regiones nacionales, capacidad de reproducción y validez.
- Ser viable en relación con el número de empresas aceptado y los recursos destinados a ese tipo de inspección.

Sobre la base de las primeras para establecer una estrategia de inspección exhaustiva, la inspección desarrolló un procedimiento que llamó “inspección adaptada” que fue descrita con detalles en un manual de calidad. La inspección adaptada tenía tres objetivos. Primero, la inspección de trabajo debe contribuir al desarrollo de un ambiente de trabajo sano y saludable. Segundo, la inspección debe asignar recursos a las empresas con un ambiente de trabajo más problemático y sin una solución de problemas sistemática. Tercero, la estrategia de la inspección de trabajo debe apoyar las actividades locales dirigidas a resolver los problemas más agudos.

La inspección adaptada fue desarrollada y probada de 1997 a 98. Desde la perspectiva de un inspector de trabajo, las fases requeridas para lograr una inspección adaptada aparecen en la tabla 3.

**TABLA 3. Los pasos a seguir en una “Inspección adaptada”**

*Paso 1: Preparación*

Dos inspectores preparan la visita a una empresa recogiendo información y conocimientos sobre el sector de la empresa y el historial de la empresa en relación con la inspección de trabajo incluyendo cualquier aspecto relevante.

*Paso 2: Visita inicial.*

Esta visita tiene tres partes:

- Diálogo con el empresario y los delegados de prevención con relación a las actividades preventivas para mejorar el ambiente de trabajo.
- Inspección de las instalaciones.
- Un informe final con las primeras impresiones del inspector.

*Paso 3: Elaboración de un informe para la empresa*

Aproximadamente 2 semanas después de la primera visita la empresa recibirá un informe de la inspección. El informe describe los problemas detectados y ofrece directrices para solucionarlos. La empresa puede formalmente revisar estas decisiones. Finalmente se comunica la calificación conferida a la empresa. No existe un ámbito para revisar esta calificación y se considera un instrumento interno de la inspección para priorizar el empleo de sus recursos.

*Paso 4: Visita de seguimiento*

Esta se puede realizar para comprobar que los problemas identificados están siendo solucionados. Las empresas de calificación “3” siempre reciben visitas de seguimiento.

En la valoración de la empresa la evaluación se hace tanto el ambiente de trabajo como de las actividades para mejorar ese ambiente.

### Evaluando el ambiente de trabajo

Usando estadísticas oficiales, el cuerpo de inspectores de trabajo desarrolló listas de comprobación para inspeccionar el ambiente de trabajo de 48 sectores. Para cada sector los problemas más importantes son puestos en una lista, y el inspector tiene que valorar (1) la gravedad de los problemas encontrados y (2) el nivel de los esfuerzos preventivos de la empresa. Al valorar la gravedad, el inspector debe prestar la atención a:

- Los problemas agudos, que causan un “Peligro inminente, considerable” por el que la inspección prohíbe la actividad y puede presentar cargos.
- Los problemas graves, que constituyen problemas muy importantes en la empresa, deben ser incluidos en el informe de problemas del sector y son apropiados para órdenes oficiales.
- Los problemas donde el inspector estime que se le puede dar una respuesta formal, y lo hace a través de instrucciones escritas.

La evaluación de los esfuerzos preventivos de la empresa en relación con los problemas predominantes identificados está basada en los principios preventivos establecidos por la Directiva marco de EU (EEC 89/839) incorporada a la legislación danesa. Estos principios son resumidos en la tabla 4.

<b>TABLA 4. Criterios para evaluar el esfuerzo preventivo</b>		
<b>Nivel</b>	<b>Características</b>	<b>Nivel de prevención</b>
7	El problema se ha eliminado	Alto
6	Las personas expuestas han sido retiradas	
5	El problema ha sido aislado	Medio
4	El problema ha sido reducido utilizando medios técnicos	
3	El problema ha sido reducido por medio de cambios organizativos	
2	La protección ha sido aplicada como medida primaria	Bajo
1	No se ha hecho nada	

#### *Verificando las actividades relacionadas con el entorno de trabajo*

La evaluación de las actividades se basa en un cuestionario de dos partes. En la primera parte se listan los requisitos legales obligatorios.

<b>TABLA 5. Requisitos legales obligatorios para las actividades locales</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Se ha realizado la evaluación de riesgos según la normativa?</li> <li>2. ¿Han pasado todos los cursos obligatorios todos los miembros?</li> <li>3. ¿Está la empresa afiliada a un servicio de salud laboral externo (si es obligatorio)?</li> <li>4. ¿Se analizan los accidentes?</li> <li>5. ¿Se han establecido medidas preventivas?</li> <li>6. ¿Está vinculada la organización de la seguridad en estas actividades? ¿Pasan los empleados cursos obligatorios?</li> <li>7. ¿Están formados todos los empleados?</li> <li>8. ¿Existen instrucciones para manipular todas las sustancias?</li> <li>9. ¿El equipo técnico tiene instrucciones para el uso?</li> <li>10. ¿Las inspecciones obligatorias se realizan según establece la ley?</li> </ol>

En la segunda parte se listan los requerimientos adicionales, además de los expresados por la ley. La mayoría de estos requerimientos deberán ser cumplidos para que la empresa esté clasificada.

<b>Tabla 6. Aspectos adicionales para evaluar las actividades preventivas</b>	
A.	¿Ha resuelto la empresa todos los grandes problemas de su sector?
B.	¿Trabaja el sector con un servicio de salud laboral u otros asesores?
C.	¿Se realizan inspecciones regularmente?
D.	¿Están integradas las actividades preventivas a los procedimientos de planificación?
<i>Y para las empresas más grandes:</i>	
E.	¿Existen procedimientos para suministrar información al personal subcontratado?
F.	¿Hay algún jefe del comité de seguridad que sea miembro de la dirección de la empresa?
G.	¿Se realiza un análisis formal, sistemático y preventivo de los accidentes?

Basándonos en esta clasificación la calificación de la empresa se realiza de acuerdo con la tabla 7.

<b>Tabla 7. Sistema de calificación</b>					
Clasificación del ambiente de trabajo	Alto				Clasificación de actividades
	Medio				
	Bajo				
		Bajo	Medio	Alto	
<i>Leyenda:</i>	<i>Calificación</i>	<i>Significado</i>			
	1	Con voluntad y capacidad de cumplir			
	2	Con voluntad y sin capacidad de cumplir			
	3	Sin voluntad ni capacidad de cumplir			

## Situación actual

100 de cada 300 inspectores están involucrados en la inspección adaptada, y entre 13-15.000 empresas han sido inspeccionadas y calificadas. Alrededor del 25% de las empresas encuestadas han obtenido calificación 1, el 50% 2 y el 25% obtuvieron un 3.

## Reacciones

La inspección adaptada ha atraído mucho interés. La inspección de trabajo ha desarrollado un cuestionario a completar por la dirección y los representantes de seguridad en las empresas que han sido objeto de la inspección adaptada y han obtenido una evaluación positiva.

Mientras que para la inspección la Inspección Adaptada es una herramienta para priorizar recursos, las empresas la consideran una marca oficial de calidad, lo que significa que las empresas expresan frustración cuando la calificación es inferior a la esperada.

El método ha afectado las actividades del sistema consultivo (p.e. los servicios de salud laboral) y los agentes sociales.

Las organizaciones sindicales y patronales están muy satisfechas en general con el método. En especial las organizaciones de empresarios han sido muy activas en la promoción del método para sus miem-

bros. La inspección atribuye esta receptividad al método abierto que se presentó a todos los empresarios en el desarrollo de la Inspección Adaptada.

Todos los partidos mayoritarios en el sistema político apoyan la idea de dirigir los recursos la Inspección a los “malos” (empresas con calificación “3”), y por consiguiente hay un apoyo general a la inspección adaptada. El desacuerdo político ha surgido con las políticas más amplias de respuesta provocadas por las calificaciones.

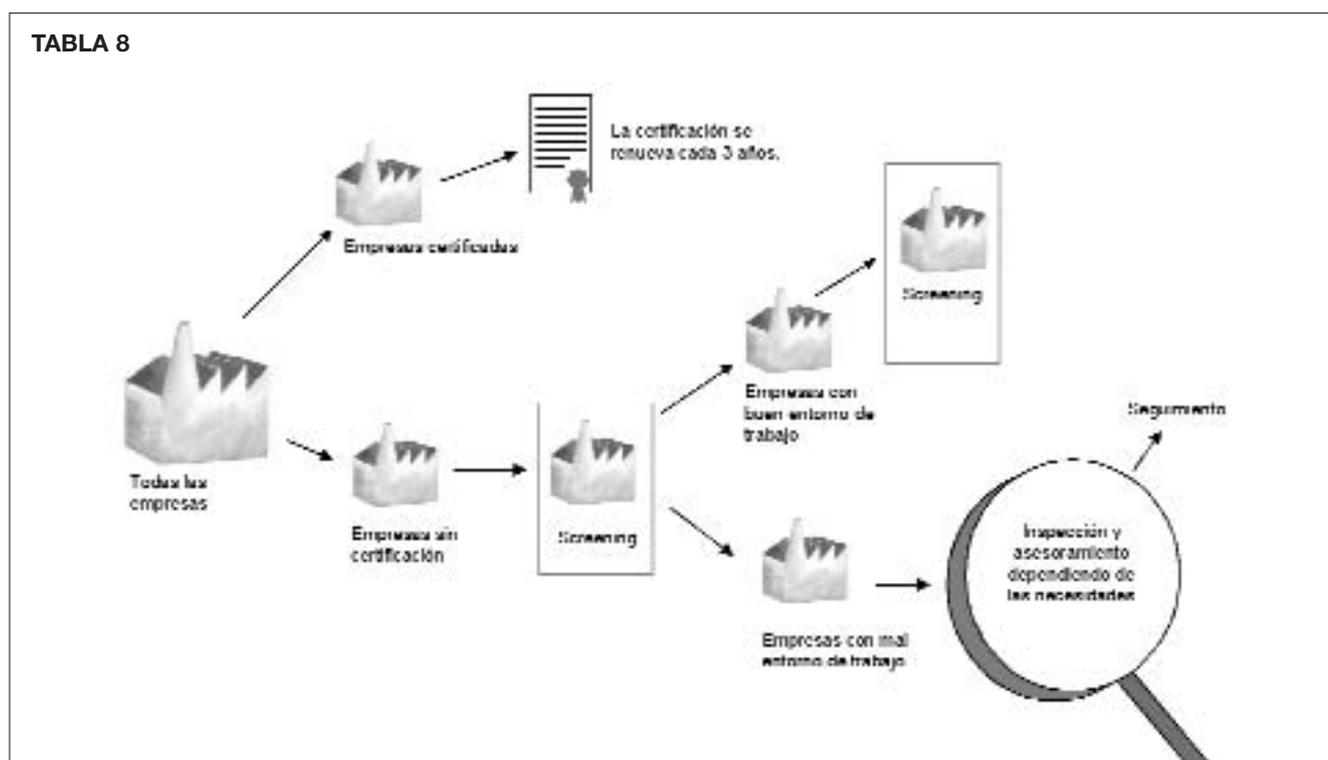
Las experiencias positivas con la inspección adaptada han significado que este método ha pasado de ser uno de los muchos métodos de inspección a convertirse en el principal. Desde una perspectiva puramente científica, la validez de las calificaciones puede ser cuestionada y los críticos (Gallagher, Underhill y Rimmer, 2001, y Frick y Wren, 2000) han advertido que este puede ser un mecanismo de “fachada” que oculte la realidad de las condiciones de trabajo. Sin embargo, desde 2003 la validez del método en su contexto actual no ha sido cuestionada. Además, como los inspectores combinan la evaluación de las condiciones de trabajo con la evaluación de las actividades emprendidas, están en cierta medida probando la validez del método.

Una especial atención se dedicará a los riesgos psicosociales derivados del trabajo dentro de la Inspección Adaptada. Se ha desarrollado un modelo simple de evaluación básica. En situaciones críticas se necesitarán herramientas más completas. En tales situaciones, se utilizarán las posibilidades dentro del marco legal danés para solicitar que examinen detalladamente tales cuestiones.

## Desafíos actuales

La inspección adaptada debe ser considerada actualmente como un éxito. Es una herramienta viable para dirigir los recursos de la inspección hacia las empresas que demandan atención. Esta es una política apoyada por todos los partidos políticos y otros grupos de presión.

En junio de 2003 el ministro del Empleo anunció una nueva política dentro del ámbito preventivo que se debatió en el Parlamento en el otoño de 2003. La intención es establecer una estrategia inscribiendo a todas las empresas danesas en las inspecciones. Por lo tanto, el método deberá ser perfeccionado como explica la tabla 8.



El mayor cambio es que la inspección ha pasado de inspecciones leves in situ a inspeccionar a todas las empresas. Como se observa en la figura anterior, las empresas se dividen en tres grupos: las “certificadas”, las “buenas” y las “malas” (incumplidoras). Una empresa que obtenga la certificación se supone que cumple con los requerimientos legales. Para el resto de las empresas, la Autoridad Laboral Danesa está desarrollando un procedimiento de *screening* que se apoyará en los principios de la inspección adaptada y consistirá en un cuestionario sencillo, que estima se puede rellenar en una hora y media. Las empresas incumplidoras serán objeto de una inspección adaptada y afiliación obligatoria a un “servicio especial de asesoramiento cualificado”, que podría ser un servicio de salud laboral. Para asegurar que el *screening* cubre a todas las empresas, el gobierno establecerá una financiación adicional para aumentar el número de inspectores que aplican la inspección adaptada, pasando de 100 a 165.

Actualmente, la autoridad laboral danesa está considerando la posibilidad de establecer indicadores de funcionamiento que exijan menos recursos de la inspección. En segundo lugar es importante poder identificar todas las empresas. Esto crea nuevas demandas de la agencia nacional de estadísticas en cuanto a tener bases de datos actualizadas de las empresas.

Esta propuesta permite un mayor desarrollo de la inspección como herramienta para priorizar sus recursos. Este gran cambio en la política es un giro en la orientación hacia las empresas. La esencia del nuevo método es que cada empresa sea tratada como una entidad única y no como parte del sector al que pertenece. Esto tiene consecuencias políticas por la forma en que las empresas se afilian a los servicios de salud laboral obligatorios. La actual normativa considera a las empresas parte de un proceso, un intercambio y con una tecnología de producción específica y por consiguiente con problemas preventivos dentro de ese contexto. Es por ello que las empresas que pertenezcan a una rama específica deberán utilizar servicios de salud laboral adaptados a su realidad. Bajo la nueva propuesta la afiliación obligatoria a un servicio de salud laboral sólo se basa en la evaluación recibida. Este desarrollo de políticas tendrá consecuencias económicas para la dirección de la empresa y los trabajadores pueden verlo como una reducción de sus derechos de consulta. Este desafío generará probablemente un debate público en el que se cuestionará la validez de los sistemas de certificación y de *screening*.

## Conclusión

Con la ley de seguridad laboral de 1975, el objetivo de la Autoridad Laboral Danesa no sólo se extiende para cubrir una gama más amplia de condiciones de trabajo, sino también para apoyar el desarrollo de actividades para gestionar la prevención. La inspección ha buscado y probado diferentes métodos para cumplir con esta obligación. A través del desarrollo de la inspección adaptada se ha establecido un método práctico aceptado. En la actualidad se está debatiendo el posterior desarrollo de este método, que supone su apertura para la evaluación de todas las empresas danesas por parte de las autoridades. Es aún demasiado pronto para evaluar este método, aunque se sabe que existe un riesgo de caer en un procedimiento “cosmético”, por lo que su desarrollo es un reto no sólo para la autoridad laboral danesa, sino también para los agentes sociales en las empresas. En un par de años comenzarán a verse los primeros resultados de su aplicación.

# El mutualismo y la eficacia preventiva: La experiencia de los fondos estatales de seguros de accidentes en Alemania

Stefan Zimmer

Área de Política Social Internacional Confederación de Mutuas Alemanas (HUBG)

*La presentación describe la estructura y las funciones de las agencias alemanas de seguros y prevención ("Berufsgenossenschaften" o "BGs"). También explica el sistema dual de prevención en Alemania (que integra los fondos de seguros estatales con los de accidentes) y describe algunas actuaciones ejemplares de las BGs*

*Las BGs alemanas no son "mutuas" en el sentido español de la palabra, sino entidades públicas, cogestionadas por representantes de los empresarios y los trabajadores. Esto permite que los conocimientos de seguridad laboral lleguen al sistema desde la base. Un número igual de representantes de empresarios y trabajadores en todos los órganos de dirección garantizan que los empresarios sean responsables de la prevención y también de la rehabilitación e indemnización de las víctimas de accidentes y enfermedades profesionales.*

*Las BGs alemanas hacen énfasis en el principio de que "la prevención paga". Mientras los empresarios sólo perciben la parte relacionada con los costes de la misma, los beneficios (sociales y económicos) deben ser divulgados y promovidos activamente.*

*La ponencia contiene ejemplos de grandes acciones que no sólo demostraron su eficacia preventiva, sino también su rentabilidad económica. También se destacan actividades de cooperación internacional en el campo de la prevención.*

■ ISTAS IV OHS Symposium, Madrid, Nov. 23-25, 2005

Las Mutuas y su eficacia preventiva:  
La experiencia alemana

Dr. Stefan Zimmer

HVBC  
Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften

HVBC © 2005 Slide 1

## ■ Sumario

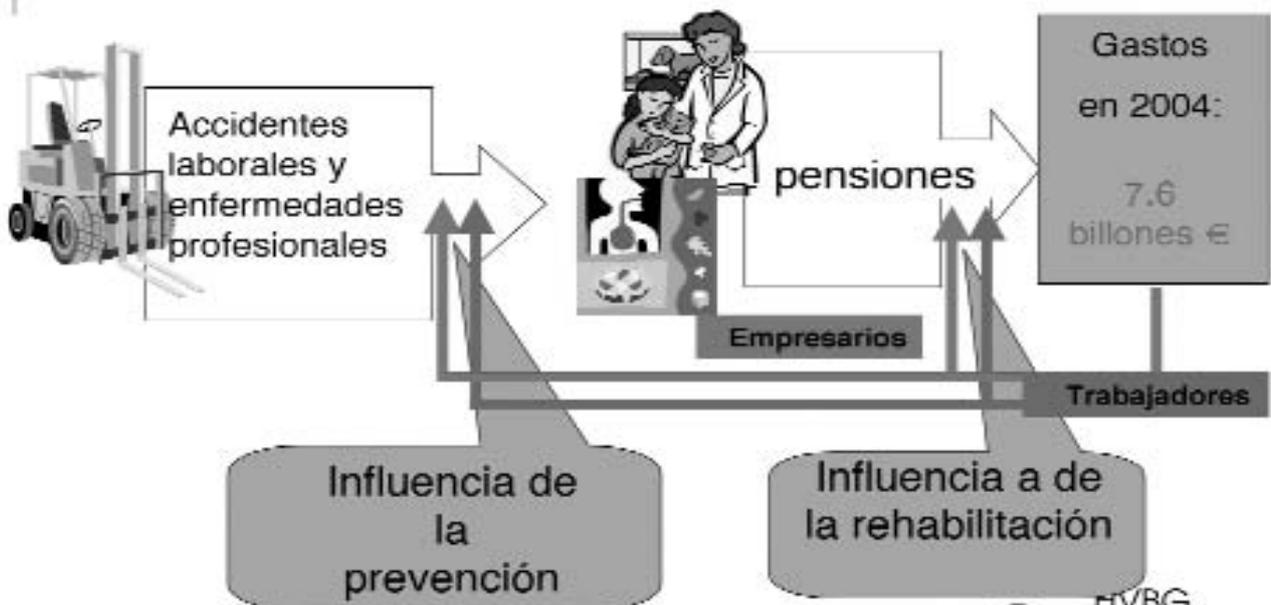
- I. Estructura y perfil
- II. Tareas
- III. Finanzas
- IV. Herramientas preventivas
- V. Desempeño
- VI. Perspectivas

HVBC © 2005 Slide 2



### I. Estructura y perfil

## ■ Prevención de accidentes –prevención de gastos



HVBC © 2005 Slide 3



## ■ Seguros de accidentes laborales ...

...es uno de los cinco pilares de la seguridad social en Alemania

- ♣ Desempleo
- ♣ Tercera edad
- ♣ Salud pública y
- ♣ Seguro de atención y cuidados



## ■ Cifras básicas

**Seguro de accidentes para los sectores industriales:**

- 26 Berufsgenossenschaften (BGs)
- 3 Millones de empresas
- 43 Millones de personas aseguradas

## ■ Sectores industriales

### ■ El método basado en sectores de la Berufsgenossenschaften:



## ■ Las Berufsgenossenschaften (BGs) son

- Órganos públicos
- Autogestionados por representantes de los empresarios y de los trabajadores
  - Una ventaja para los esfuerzos preventivos

## I. Estructura y perfil

### ■ Estructura organizativa de las Berufsgenossenschaften

- Basado en dos principios:  
Administración autónoma e igualdad de representación



HVBC © 2005 Slide 8

**HVBC**  
Hauptverband der  
gewerblichen  
Berufsgenossenschaften

## II. Tareas

### ■ Las Berufsgenossenschaften (BGs) ...

**Siguen una estrategia de servicio amplio**



HVBC © 2005 Slide 9

**HVBC**  
Hauptverband der  
gewerblichen  
Berufsgenossenschaften

## ■ Servicios



## ■ Aportaciones ...

- **totalmente pagadas por los empresarios**
- **Porcentaje medio : 1.33 % del volumen salarial**
- **La cantidad depende de:**
  1. Volumen salarial
  2. sector
  3. Tipo de riesgo
  4. Número y gravedad de los accidentes



## ■ Incentivos a la prevención – apoyo financiero

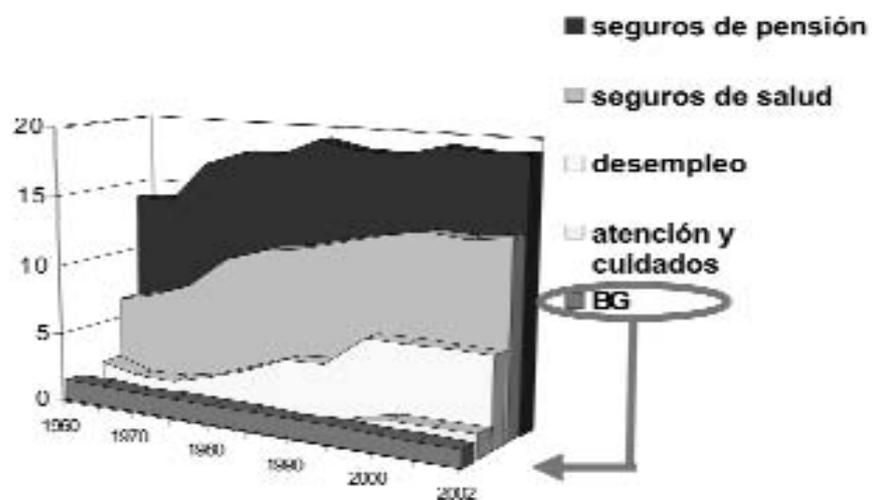
- § 162 SGB VII, Estatutos de las BGs
  - Descuentos, reducciones de las aportaciones normales

Cantidad, gravedad, gastos por demandas

- Bonificaciones

Eficacia de las medidas aplicadas

## ■ Aportaciones a los seguros sociales



■ Indices de financiación internacionales

- 1,33%: Alemania (pública)
- 1,40%: Austria (pública)
- 2,10%: Finlandia (privada)
- 4,40%: Bélgica - industria (privada/pública)
- 2,00%: Bélgica - servicios (privada/pública)
- 3,10%: Australia – NT (privada)
- 1,55%: Australia – Queensland (pública)

■ Gastos en 2004

9.38 billones de Euros



Prevención: 0.73



Rehabilitación: 2.55



Indemnizaciones\*: 5.01



Administración y procedimientos: 1.09

\*(pensiones y otros beneficios)



## ■ Asesoramiento e inspección a las empresas

### ■ Servicios de inspección técnica BGs'

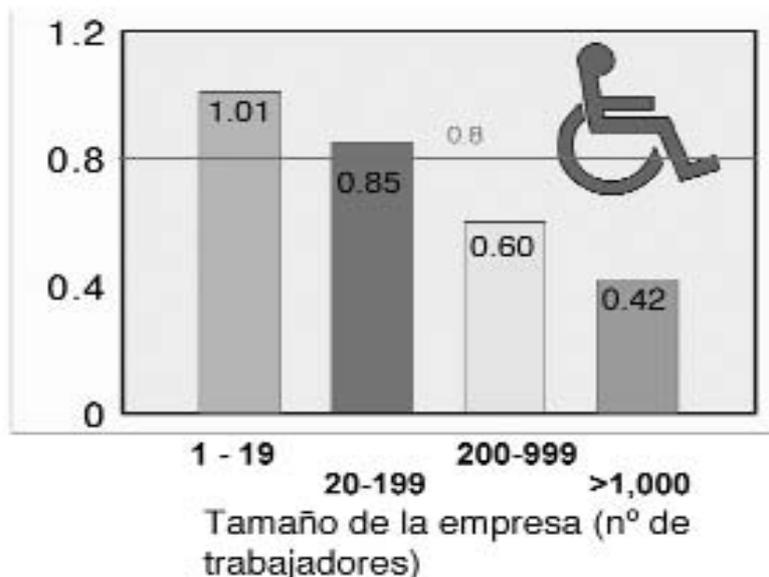
- 2,000 inspectores
- asesoramiento, consulta, formación seguimiento, control
- 700,000 inspecciones p.a.



### ■ Las BGs dirigen (y controlan) la selección de

- Especialistas en seguridad (profesionales externos)
- Médicos de empresa (servicios médicos externos)

## ■ Enfocada a: una mayor frecuencia de accidentes en PYMEs



Frecuencia de accidentes que originan nuevas pensiones 1,000 asalariados a jornada completa (1998)

## ■ Estrategia: El „modelo de empresario“

- Alternativa a la contratación de especialistas en seguridad
- Diseñado especialmente para satisfacer las necesidades de las PYMEs
- Los empresarios reciben formación de las BGs para
  - Detectar los riesgos
  - Realizar la evaluación de riesgos
  - Identificar las debilidades
- Los asesores de seguridad de BG-asisten a los empresarios si tienen algún problema

## ■ Formación e Investigación

- Formación en seguridad en las propias instalaciones industriales para 350,000 personas al año
- Investigación aplicada en salud y seguridad y medicina del trabajo



IV. Herramientas preventivas

■ HVBG-Institutos de investigación

BG Instituto de investigación de medicina  
Del trabajo- BGFA



● Bochum

BG-Instituto de trabajo y salud  
- BGAG



● Dresden

BG-Instituto de Salud y Seguridad en el  
trabajo- BGI



● Sankt Augustin

HVBG © 2005 Slide 20



IV. Herramientas preventivas

■ **Ámbito de Investigación de las BG**

**BGIA**

BG  
Investigador: HVBG

Ciencias de la Tecnología y la naturaleza

- ✓ Quím., biol., medicina, mecánica
- ✓ Prevención de accidentes
- ✓ Seguridad de Maquinarias
- ✓ PPE
- ✓ Datos sustanciales

**BGFA**

BG Investigación  
HVBG  
+ BBG  
Salud Laboral

- ✓ Enfermedades respiratorias
- ✓ Alergias de origen laboral
- ✓ Cáncer
- ✓ Toxicología

**BGAG**

BG Investigación  
HVBG

Objetivos :

- ✓ Ciencias de la educación
- ✓ Ciencias Soc. Y economía
- ✓ Psicología
- ✓ Ciencias naturales
- Ingeniería civil
- ✓ Derecho

**BGZ**

Investigación  
externa  
HVBG

Objetivos:

- ✓ apoyo a proyectos/
- ✓ investigación externa
- ✓ Servicio de información sobre investigación

HVBG © 2005 Slide 21



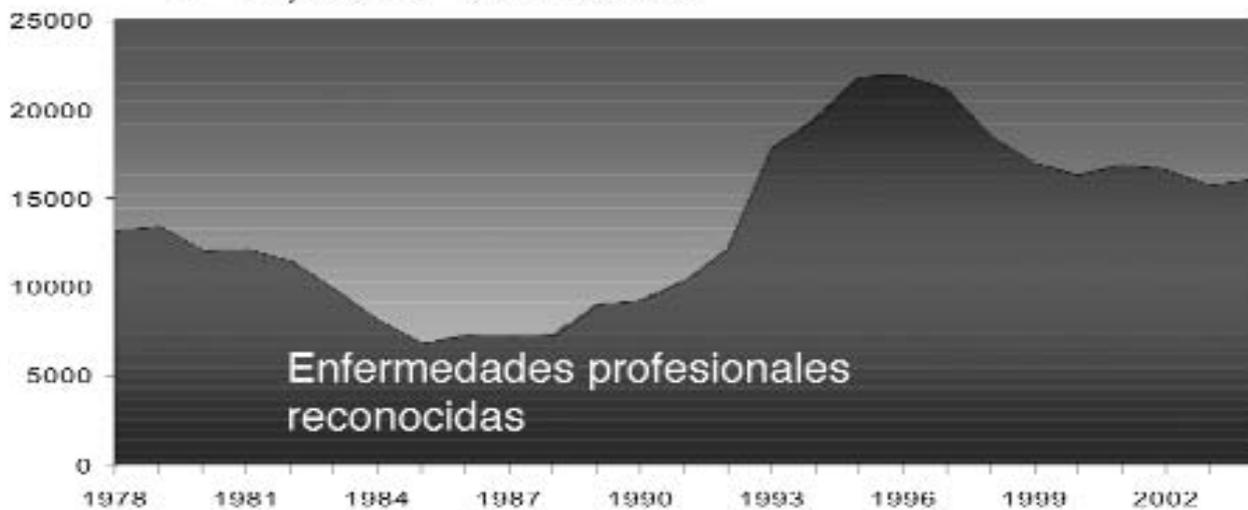
## ■ Una reducción de casi 64% en los accidentes laborales



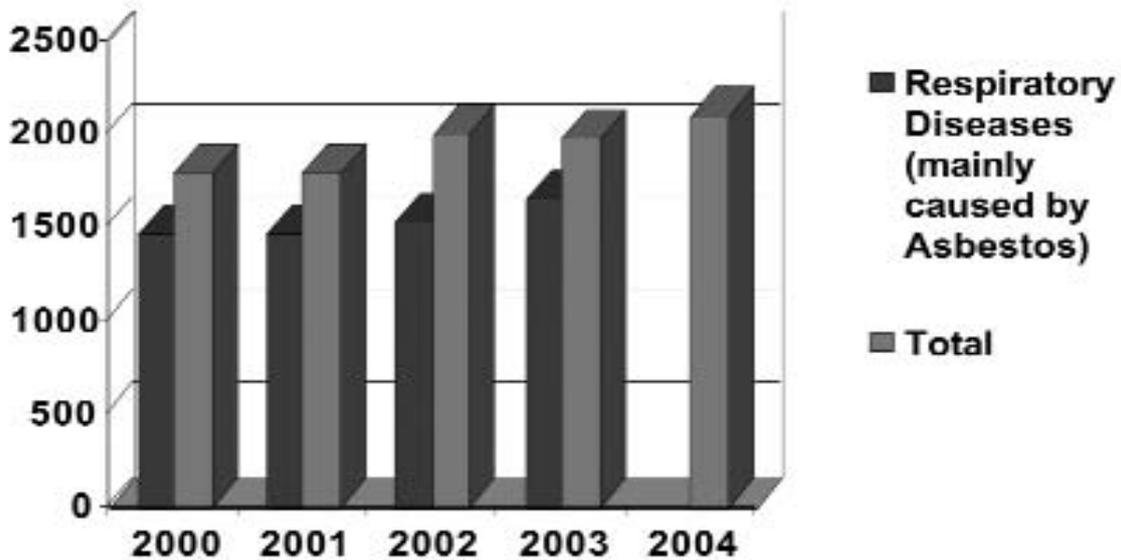
## ■ Desafío: enfermedades profesionales

### ■ En 2004:

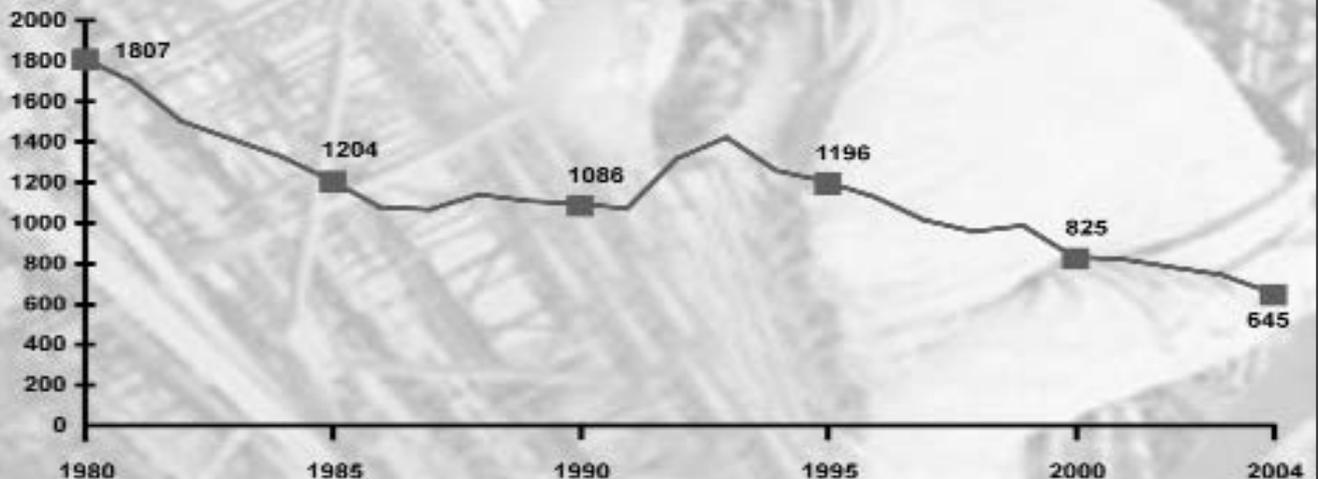
- 55,540 sospechas de EP registradas
- 16,115 EP reconocidas



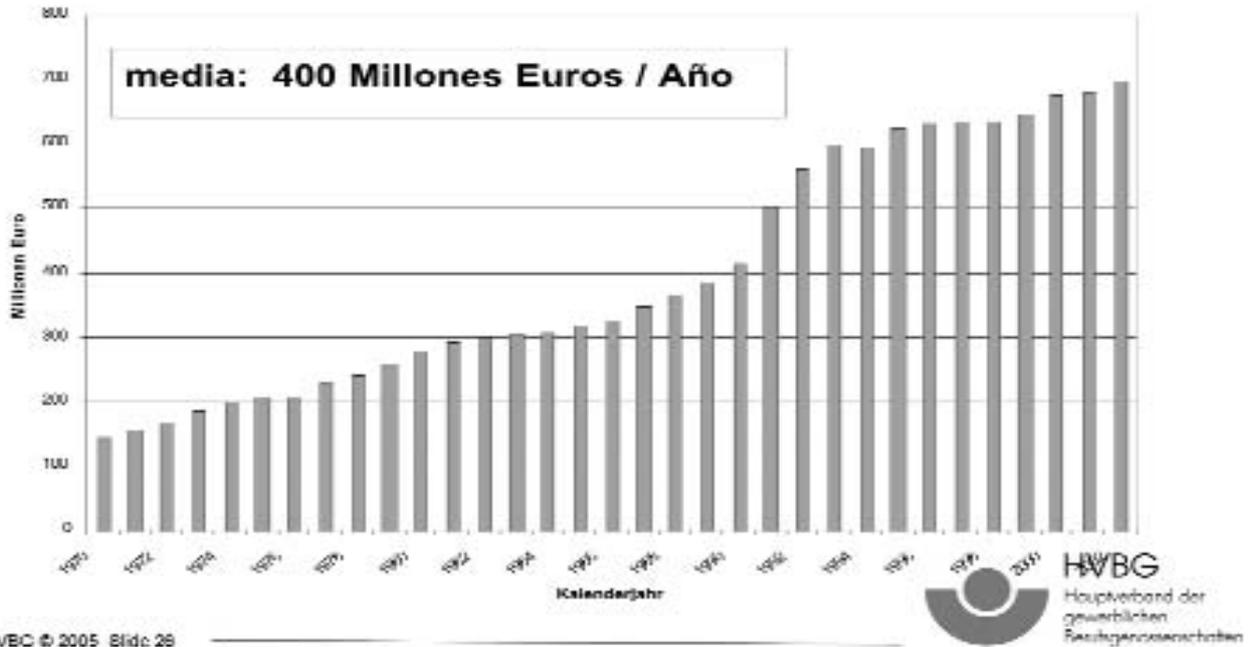
## ■ 2,090 muertes por enfermedades profesionales



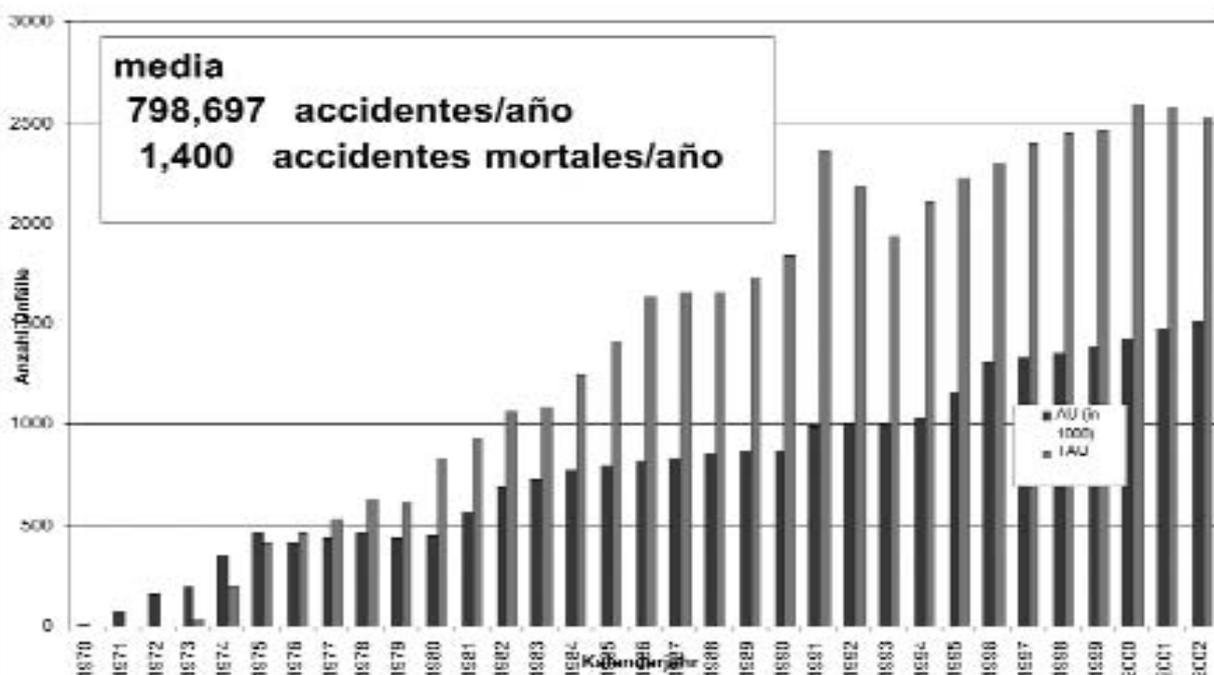
## ■ Accidentes laborales mortales



■ Gastos en prevención desde 1970 (con ajuste inflación)



■ Prevención de accidentes: estimación año de ref.



■ Menos accidentes debido a...

- Progreso Tecnológico
- Modernización de la industria
- Desindustrialization
- ....
- Prevención  
(¿hasta qué punto?)



■ ¿Los próximos pasos?

- Proyecto: Calidad en la Prevención
  - Desarrollo 2004-2009
  - ¿Cómo definir, medir y demostrar los resultados de la prevención?



## ■ Estudio BG-2005 (2005): Formación preventiva

- **Modificación de la conducta reducción de accidentes en el grupo de muestra en un 84%**
- **Coste de la formación por lesión evitada: 2,470 €**
- **Comparado a : coste medio de las demandas**
  - Espalda: 34,000 €
  - Dedo(s): 11,000 €
  - Rodillas: 27,000 €
  
- **Más información: [frank.bochmann@hvbg.de](mailto:frank.bochmann@hvbg.de)**

■ **Muchas gracias por su atención**

- [stefan.zimmer@hvbg.de](mailto:stefan.zimmer@hvbg.de)
- [www.hvbg.de](http://www.hvbg.de)
- [www.bmgs.bund.de/spa/gra/index.php](http://www.bmgs.bund.de/spa/gra/index.php)



**Plan de actuación para la mejora de la  
Seguridad y Salud en el Trabajo y la reducción  
de los accidentes laborales**

**Aprobado en Consejo de Ministros de 22 de abril de 2005**

## Plan de actuación para la mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la reducción de los accidentes laborales

- i. Hace diez años el conjunto de las actividades dedicadas a la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores experimentó un avance sustancial como resultado de la promulgación de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.

A ésta le siguieron otras normas que desarrollan preceptos de carácter horizontal y otros destinados a regular actividades de especial peligrosidad o bien riesgos específicos. Como consecuencia, nuestro marco normativo en esta materia se puede considerar suficiente, adecuado y homologable al de cualquier otro país de la U.E.

- ii. En este período también se han venido practicando determinadas políticas activas (formación, información, divulgación, acciones de concienciación y sensibilización, entre otras) que han incrementado de forma relevante la dedicación de las empresas a controlar los riesgos para la salud de sus trabajadores, y cuyos positivos resultados comienzan a apreciarse: en los últimos años se registra una reducción significativa de los accidentes de trabajo —en particular de los más graves y los mortales— y un mejor reconocimiento de las enfermedades profesionales.

- iii. No obstante, tales innegables avances no son suficientes. Aún ocurren más de 900.000 accidentes anuales y 23.000 enfermedades profesionales, con el resultado de más de 900 muertes y 7.000 trabajadores con incapacidad permanente cada año.

No obstante, estas cifras son sólo una parte del fenómeno que se comienza a percibir, pues se desconocen, por ejemplo, los efectos diferidos de muchas sustancias químicas que se emplean en los lugares de trabajo, al tiempo que nuevos riesgos de carácter ergonómico y psicosocial aumentan las amenazas a la salud de los empleados. Riesgos cuyo coste, en términos de salud y en gasto sanitario y para las empresas, no ha sido aún debidamente evaluado.

- iv. En suma, el Gobierno considera que la mejora de las condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo —y, de forma particular, la reducción de la siniestralidad laboral— constituye uno de sus objetivos más importantes y una prioridad de su política laboral que es posible y necesario desarrollar. A este respecto cabe recordar que:
- El Presidente del Gobierno asumió en el Discurso de Investidura el compromiso de luchar contra la siniestralidad, elaborando un plan específico que sería presentado a los interlocutores sociales.
  - El Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en sus comparecencias en el Congreso y en el Senado reafirmó el compromiso de realizar una política dirigida a la reducción de los accidentes de trabajo.
  - El Gobierno quiere responder con la mayor eficacia al mandato constitucional. La Constitución Española, en efecto, en su artículo 40.2, encomienda a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo y, al mismo tiempo, configura este mandato constitucional como uno de los principios rectores de la política social y económica. Ello significa que los poderes públicos están obligados a desarrollar una política de protección de la seguridad y salud de los trabajadores.
  - La actual estrategia comunitaria 2002-2006 invita a los Estados Miembros a desarrollar y aplicar políticas de prevención coordinadas, coherentes y adaptadas a las realidades nacionales.
- v. Por ello, el Gobierno, en el año que ha transcurrido desde las últimas elecciones generales, ha puesto en marcha un conjunto de iniciativas en materia de Prevención de Riesgos Laborales, orientado en múltiples direcciones, tales como:
- › **El desarrollo y puesta en marcha de los compromisos adoptados en la etapa anterior en el marco del Diálogo Social**, mediante reformas normativas. Entre otras, para dotar de mayor transparencia y calidad a los servicios preventivos que contratan las empresas, mejorar el número de efectivos inspectores y facilitar criterios para una eficaz integración de la prevención en las empresas.
  - › **El refuerzo de los instrumentos destinados a contribuir a la mejora del funcionamiento del sistema de Prevención de**

**Riesgos Laborales (PRL).** En este sentido, se ha actuado con carácter de urgencia sobre los dos instrumentos principales para la ejecución de la política de Prevención de Riesgos Laborales con que cuenta la Administración General del Estado, la Inspección de Trabajo y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, mediante una notable elevación de sus recursos.

- › **La puesta en práctica de una política laboral coherente con la mejora de las condiciones de trabajo.** A este respecto, se han iniciado políticas que aportarán efectos beneficiosos sobre los niveles de seguridad y salud de los trabajadores en España. La reducción de la temporalidad, la legalización de trabajadores inmigrantes o las políticas de fomento de incorporación de la mujer al mercado laboral están en consonancia y redundarán de forma positiva sobre la calidad de la vida en el trabajo.
  - › **El aumento de la coordinación y el trabajo compartido de todas las Administraciones e instituciones implicadas en la PRL.** Se ha iniciado una dinámica de trabajo compartido con los representantes laborales de las CCAA, que se ha concretado en la creación de grupos de trabajo mixtos con la AGE al objeto de diseñar las grandes reformas que requiere el perfeccionamiento de nuestro sistema preventivo.
  - › **El incremento de los recursos económicos y materiales que apoyen la adopción de políticas preventivas eficaces.** En particular, conscientes de la insuficiencia de la cultura preventiva entre los empresarios y trabajadores, se ha priorizado la inversión en actividades formativas y en dotar de estabilidad financiera a la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales como instrumento de fomento de las acciones de prevención destinadas a las pequeñas y microempresas.
- vi.** Como resultado de todo ello se está produciendo una reducción de los accidentes de trabajo y de los índices de incidencia, especialmente significativa en las expresiones más graves de los mismos, que da continuidad y hace más intensa la tendencia registrada en los últimos años.

Sin embargo, a juicio del Gobierno, es necesario y es posible conseguir una reducción mayor y más rápida de la siniestralidad laboral, así como una constante y progresiva mejora de las condiciones de trabajo.

**vii.** En este sentido, cabe resaltar que un enfoque adecuado y una correcta definición de la política de Seguridad y Salud en el Trabajo debe tener los siguientes propósitos:

1) Los accidentes de trabajo constituyen la expresión más dramática de los riesgos laborales. Por ello, este Plan contempla como primera prioridad:

*LA REDUCCIÓN DRÁSTICA DEL NÚMERO Y FRECUENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO, en particular de los que tienen como consecuencia la muerte del trabajador y de los que ocasionan su invalidez. Para ello se actuará decididamente contra las causas principales que los provocan, así como contra las causas que los facilitan o coadyuvan a su producción.*

2) Las enfermedades ocasionadas por el trabajo apenas aparecen en las estadísticas debido a las particulares dificultades para su reconocimiento. Por ello se pretende

*CONOCER MEJOR LA VERDADERA DIMENSIÓN DE LAS ENFERMEDADES PROFESIONALES y de los agentes, procesos y situaciones laborales que las provocan, a fin de diseñar de forma más efectiva medidas para su control y reducción.*

3) Una política ambiciosa de Seguridad y Salud en el Trabajo no puede limitarse a adoptar una actitud de reacción ante los casos más extremos de daños producidos por la actividad de trabajo aunque ello constituya la primera prioridad. Es necesario también atender a los crecientes malestares manifestados en forma de molestias musculares y problemas mentales que afectan cada día a un mayor número de trabajadores. En este sentido es imprescindible una aproximación global cuyo objetivo sea

*PROMOVER UNA POLÍTICA DE CALIDAD EN EL EMPLEO reduciendo las fuentes de penosidad de muchas tareas. Empleos de más calidad son también empleos más productivos como manifestó de forma inequívoca la declaración de la Estrategia de Lisboa. Ello tendrá como resultado la empleabilidad, limitando las posibilidades de la expulsión del mercado de trabajo de los trabajadores de más edad. También una mayor calidad de vida en el trabajo fomentará la incorporación y el mantenimiento en la actividad de las mujeres, a quienes afectan en mayor medida los denominados "riesgos emergentes", aquellos menos conocidos y por ello peor controlados.*

viii. En suma, a juicio del Gobierno, la realización de una política integrada, eficaz y elaborada con la mayor participación de todos los agentes implicados, en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, es la condición necesaria para conseguir:

- › Reducir los accidentes de trabajo y sus más graves consecuencias.
- › Conocer mejor las enfermedades profesionales para hacerles frente adecuadamente.
- › Conseguir unos lugares de trabajo de mayor calidad y más productivos.
- › Utilizar de manera eficiente el gasto sanitario.
- › Prolongar la permanencia en el empleo, reduciendo el carácter penoso del trabajo.
- › Identificar y prevenir los riesgos que afectan en mayor medida a la mujer, logrando la igualdad de trato y de oportunidades.
- › Reducir, en definitiva, los enormes costes humanos, sociales y económicos que se derivan de los accidentes laborales y, en general, de la falta de Seguridad y Salud en el Trabajo.

ix. Lograr estos objetivos requiere reforzar medidas que se vienen ejecutando, reorientar otras y acometer nuevas tareas a fin de adaptarlas a un entorno sociolaboral y económico cada día más exigente para el conjunto de la sociedad y, en particular para las **empresas españolas**. Es en éstas donde se debe finalmente generar un cambio cultural en el que la mejora de las condiciones de seguridad y salud constituya un eje vertebrador de su competitividad.

En este aspecto, la política de Seguridad y Salud en el Trabajo constituye también un elemento más de la construcción de un nuevo modelo productivo.

A facilitararlo se orientan las actuaciones y medidas contenidas en este PLAN, así como la ESTRATEGIA dirigida a definir, enmarcar y articular la política en la materia.

- x. Como se ha dicho anteriormente, la reducción cierta y real de los accidentes de trabajo que se está registrando puede y debe ser acentuada y acelerada.

Para ello, este Plan contiene tres elementos:

- 1.** La decisión de elaborar, con la participación de todos, una Estrategia Española en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.
  - 2.** Un conjunto de medidas específicas, coherentes con la Estrategia citada, que adopta el Gobierno.
  - 3.** Una importante movilización de recursos.
-

1º.

Hacia una  
**ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y  
SALUD EN EL TRABAJO**  
2005 – 2008

El planteamiento que el Gobierno ha propuesto a los interlocutores sociales, a las Comunidades Autónomas y a las fuerzas políticas en sede parlamentaria es la elaboración compartida por todos de una Estrategia Española en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Hay varias razones para plantear esta estrategia:

- 1ª. Es el medio para establecer **el marco general** de la política de prevención a corto, medio y largo plazo.
- 2ª. Es la forma de **dotar de coherencia y racionalidad** las actuaciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo desarrolladas por todas las actores implicados en la prevención.
- 3ª. Es tanto una necesidad nacional como un **compromiso con la Unión Europea**.
- 4ª. Cabe interpretarla, asimismo, como una necesidad social, en cuanto que **la sociedad necesita vislumbrar con claridad una respuesta coherente** de poderes públicos, fuerzas sociales y grupos políticos. Una unidad frente al problema.
- 5ª. Es un **compromiso político que quiere asumir el Gobierno** con todos sus interlocutores y con la propia sociedad.

Las principales **notas definidoras de esta Estrategia** deben ser:

- **Consenso**: la estrategia debe definirse y elaborarse a partir del acuerdo general de todos los actores.
- Dotar de **transversalidad** al enfoque y tratamiento de la Seguridad en el Trabajo, de forma que sus objetivos impregnen el diseño y las acciones llevadas a cabo por otras políticas.
- Diseñar **políticas integradas** que tengan en cuenta el conjunto de los ámbitos y de los interlocutores que intervienen.
- Realizar una **política laboral coherente** con los objetivos de reducir los Accidentes de Trabajo.

- **Sensibilizar a la sociedad** para implicarla en la tarea de mejorar la prevención para conseguir la reducción de la siniestralidad.

En suma, de lo que se trata es de construir una política global, coordinada, coherente y que implique a todos los agentes públicos y privados.

En opinión de los expertos, que comparten los interlocutores sociales y el resto de actores implicados, no estamos ante un problema de insuficiencia de la legislación: al contrario, hay legislación suficiente; lo que falta es **una actuación integrada y bien dirigida** que extraiga toda su potencialidad y eficacia al actual marco normativo e institucional.

## I. La necesidad de elaborar una estrategia española de Seguridad y Salud en el Trabajo.

La necesidad de elaborar una estrategia española de Seguridad y Salud en el Trabajo responde, fundamentalmente, a **cuatro exigencias**:

- *Dar respuesta a la cada vez más sentida demanda de la sociedad española de que se reduzca significativamente la siniestralidad laboral y de que se mejore la Seguridad y Salud en el Trabajo.*

Los índices de siniestralidad laboral en España continúan siendo muy elevados y siguen estando situados por encima de los niveles medios que existen en la Unión Europea. La sociedad española considera que estos índices de siniestralidad laboral reflejan una situación inaceptable que demanda insistentemente su reducción.

Los poderes públicos, las organizaciones empresariales y sindicales y el resto de los actores implicados se han hecho eco y deben canalizar dicha demanda, y en respuesta a la misma unir sus esfuerzos para reducir enérgicamente los niveles de siniestralidad laboral en nuestro país.

- *Cumplir un compromiso asumido en tal sentido con las fuerzas políticas en el ámbito parlamentario, con las Comunidades Autónomas, y con los interlocutores sociales en el marco del Diálogo Social.*

En concreto, por lo que se refiere a los interlocutores sociales, en la Mesa del Diálogo Social de Prevención de Riesgos Laborales del día 22 de febrero se acordó impulsar desde la misma una estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo que debería elaborarse a partir de los siguientes criterios:

- \* **Debería estar en consonancia con la estrategia europea sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y con los planes de acción aprobados por las Comunidades Autónomas.**
- \* **Se elaborará a partir de un enfoque global e Integrado de las políticas de Seguridad y Salud en el Trabajo.**
- \* **Deberá orientarse a la consecución de resultados; para ello contará con indicadores que permitan medir la eficacia de las acciones emprendidas.**
- \* **Ha de ser capaz de generar el máximo consenso político, social e institucional.**

\* Y deberá contar con la máxima implicación de las Comunidades Autónomas.

- En tercer lugar, es una exigencia de nuestro marco constitucional que obliga a los poderes públicos a desarrollar políticas que protejan la seguridad y salud de los trabajadores.
- Por último, la elaboración de esta estrategia es una exigencia de nuestra pertenencia a la Unión Europea.

En la estrategia que ésta tiene aprobada sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (2002-2006) invita a los Estados Miembros a desarrollar y aplicar políticas de prevención coordinadas, coherentes y adaptadas a las realidades nacionales, fijando, en este contexto, objetivos que puedan medirse en cuanto a la reducción de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, especialmente en aquellos sectores de actividad que registran tasas de incidencia superiores a la media.

## II. Dar un nuevo impulso y cambiar la orientación de la política de Seguridad y Salud en el Trabajo.

1. La elaboración de una estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo pasa, a juicio del Gobierno, por **dar un nuevo impulso a las políticas de Seguridad y Salud en el Trabajo y de Prevención de Riesgos Laborales.**

El nuevo impulso que se quiere dar a dichas políticas debe incorporar, en opinión del Gobierno, asimismo, **un cambio de rumbo y orientación de las mismas.** En concreto, el cambio que debería producirse es el siguiente:

- › En primer lugar, la estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo deberá **tener en cuenta los cambios** que se están produciendo en el mercado de trabajo, así como los nuevos riesgos que aparecen asociados a los mismos.
- › En segundo lugar, la estrategia debería elaborarse **poniendo el énfasis en la consecución de resultados.**

En este sentido, el Gobierno entiende que se deberían impulsar potentes **políticas activas** que combatan de forma más eficaz la siniestralidad laboral.

- › En tercer lugar, la estrategia se elaborará a partir de un **enfoque coordinado de todas las políticas** que, directa o indirectamente, inciden en la Seguridad y Salud en el Trabajo.

La política en esta materia tiene un **carácter transversal** y en consecuencia debe penetrar y **estar integrada en las restantes políticas**, en particular en:

- la política laboral y de empleo,
- la política de seguridad social,
- la política general de salud,
- la política general de educación y formación,
- la política industrial
- y en las distintas políticas sectoriales.

2. Por otro lado, la elaboración de esta estrategia pasa también por identificar los **objetivos** que se persiguen con la misma, ya sean de carácter general o de carácter operativo o instrumental.

El Gobierno entiende que los **objetivos generales** serían los siguientes:

- ▣ De una parte, reducir, de manera constante y significativa, la siniestralidad laboral y acercarnos con ello a los valores medios de la Unión Europea.
- ▣ De otra, mejorar de forma continua y progresiva los niveles de Seguridad y Salud en el Trabajo.

A su vez, los **objetivos operativos o instrumentales** deberían ser los siguientes:

- ▣ Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales.
- ▣ Perfeccionar y potenciar el sistema de vigilancia y control de dicho cumplimiento.
- ▣ Mejorar la coordinación institucional.
- ▣ Reforzar las instituciones básicas del Estado dedicadas a esta materia, para adecuarlas a las nuevas exigencias de la sociedad.
- ▣ Fortalecer el papel de los interlocutores sociales.
- ▣ Mejorar los mecanismos de participación de los trabajadores y de sus representantes.
- ▣ Establecer un instrumento de información permanente de los Riesgos Laborales, sus consecuencias para la seguridad y salud de los trabajadores y los avances en materia de gestión y buenas prácticas preventivas.
- ▣ Impulsar la investigación.
- ▣ Potenciar la formación.
- ▣ Mejorar la eficacia y calidad del sistema de prevención.

### III. Líneas de actuación a desarrollar en la estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Para alcanzar los objetivos indicados, el Gobierno entiende que podrían realizarse, en cada caso, las siguientes actuaciones dirigidas a:

<b>Consolidar una verdadera cultura de la prevención</b>	<p>El objetivo debe ser sensibilizar a la sociedad española en su conjunto sobre la importancia de la Prevención de Riesgos Laborales y cambiar los valores, actitudes y comportamientos de la misma en dicha materia.</p> <p>En este sentido, se trataría de desarrollar e intensificar las actuaciones de sensibilización y de promoción y apoyo a una cultura de la prevención que se pusieron en marcha con el Plan de Acción sobre Siniestralidad Laboral que se aprobó en el año 1998.</p>
<b>Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa</b>	<p>No es posible aceptar un cumplimiento meramente formal y documental de la normativa. Ha de intentarse, por todos los medios, que dicho cumplimiento sea real y efectivo.</p> <p>Para cumplir este objetivo, el Gobierno entiende que sería necesario:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Simplificar y clarificar el marco normativo para facilitar su cumplimiento, sobre todo por parte de las pequeñas y microempresas.</li><li>- Adaptar permanentemente el marco normativo a los cambios que se produzcan en el mercado de trabajo y a la realidad de sectores y colectivos de especial riesgo (temporales, inmigrantes, subcontratas, agricultura, pesca, etc.).</li><li>- Ampliar el ámbito de cobertura del sistema de Prevención de Riesgos Laborales establecido en la ley a los trabajadores autónomos.</li><li>- Establecer estímulos a las empresas para favorecer el cumplimiento real y efectivo de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales.</li></ul>
<b>Mejorar la coordinación institucional</b>	<p>La coordinación de todos los actores es una exigencia insoslayable de la eficacia del sistema de Prevención de Riesgos Laborales. Por lo tanto, su mejora debe ser una de las prioridades de la estrategia.</p> <p>En este sentido, en dicho marco se debería:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Reforzar y mejorar la coordinación de la actuación de los diferentes Departamentos de la Administración General del Estado que intervienen en la Prevención de Riesgos Laborales.</li><li>- Reforzar y mejorar la coordinación de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas en dicha</li></ul>

<p><b>Reforzar las instituciones básicas del Estado dedicadas a la materia</b></p>	<p>materia, y en particular las de la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, creando entre ambas administraciones un Comité Técnico Mixto específico.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforzar y mejorar la coordinación con los organismos internacionales competentes en la materia.</li> </ul> <p>Las instituciones del Estado que habrán de reforzarse serán las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social</li> <li>- El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo</li> <li>- La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo</li> <li>- La Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales</li> </ul> <p>En relación con la <b>Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social</b> se continuará fortaleciendo la estructura y medios, humanos y materiales, con que cuenta la misma, incrementando considerablemente su número de efectivos.</p> <p>Asimismo se seguirá incrementando la colaboración de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social con las Comunidades Autónomas, creando a tal efecto la Comisión de Trabajo de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social en el marco de la Conferencia Sectorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reforzará, con carácter urgente y de forma profunda, el <b>Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo</b>.</li> </ul> <p>Como órgano científico-técnico de la AGE, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo debe desempeñar un papel protagonista en el desarrollo de la estrategia. Por lo tanto, es necesario e inaplazable redefinir el papel de esta institución y adaptar su estructura orgánica y funcional a la misión y nuevas funciones que se le encomiendan en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales.</p> <p>Su redefinición debería estar asentada en las siguientes bases:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Debería intensificarse la función investigadora y de estudio del INSHT, que debería ser el organismo que centralizara el conocimiento de la realidad de la Prevención de Riesgos Laborales y que fomentara el desarrollo de la investigación en España en esta materia.</li> </ul> <p>Para apoyarlo en esta tarea, se debería constituir en el mismo un Observatorio estatal de las condiciones de trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deberían reafirmarse las funciones de <b>coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas</b> en cuanto al desarrollo de las políticas de Prevención de</li> </ul>
--	---

	<p>cuanto al desarrollo de las políticas de Prevención de Riesgos Laborales: formación, sensibilización y comunicación, investigación y estudio, y asistencia a las empresas.</p> <p>En este sentido, el <b>Comité Técnico Mixto</b> entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas debería tener un papel más activo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deberían afianzarse también las funciones de secretaria y de apoyo técnico que presta a la <b>Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo</b>, cuyo papel habrá de revalorizarse de acuerdo con el compromiso asumido en la Declaración del Diálogo Social. La misión de apoyo técnico a la Comisión debe permitir configurarla como el foro de concertación y diálogo de las políticas de prevención que deben ser desarrolladas por los diversos agentes, sobre la base de conocimientos rigurosos y actualizados de los problemas que se han de encarar.</li> <li>- Debería reforzarse, en fin, la coordinación del <b>INSHT</b> con otros organismos de la Administración General del Estado, de carácter científico-técnico, con competencias en la materia.</li> </ul> <p>A tal efecto, el Gobierno presentará en la Mesa de Diálogo Social para la Prevención de Riesgos Laborales, antes del 30 de abril de 2005, el proyecto de reforma del <b>INSHT</b> en el que deben recogerse las recomendaciones o sugerencias indicadas anteriormente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En el marco de la estrategia se revalorizará la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, tal como se indica en la Declaración para el Diálogo Social suscrita el 8 de julio de 2004.</li> <li>- Garantizada la continuidad y financiación de la <b>Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales</b> para el año 2005, a lo largo de este año se procederá a realizar la evaluación, análisis y diagnóstico sobre la eficacia de las acciones de la misma y a partir de lo cual se decidirá el marco de actuación que se aplicará a la indicada Fundación y se adoptarán las medidas que resulten necesarias para su implementación en el futuro.</li> <li>- En relación con las <b>Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales</b>, una vez segregada la actividad preventiva que venían desarrollando como servicios de prevención ajenos, lo que procederá hacer será integrar la actividad preventiva que realicen con cargo a cuotas en la planificación general de las actividades preventivas que se derive del desarrollo de la estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo, articulando los adecuados sistemas de coordinación.</li> </ul>
<p><b>Mejorar los mecanismos de participación de los trabajadores</b></p>	<p>La participación de los trabajadores y de sus representantes es un elemento esencial de la política de Seguridad y Salud en el Trabajo y de Prevención de Riesgos Laborales.</p> <p>Por ello, uno de los ejes de la estrategia será mejorar dicha</p>

	<p>participación. En este sentido, se debería proceder a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar los mecanismos de participación a través de un marco de representación a nivel sectorial y territorial.</li> <li>- Establecer un marco jurídico que facilite la actuación de los representantes de los trabajadores en las empresas organizadas en red.</li> </ul>
<p><b>Perfeccionar los sistemas de información e investigación</b></p>	<p>En España, la información sobre las condiciones de trabajo y sobre la realidad preventiva está dispersa y presenta importantes carencias y lagunas, al tiempo que la investigación que se hace en la materia es todavía escasa.</p> <p>Es necesario, por tanto, perfeccionar los sistemas de información y de investigación para que contribuyan de manera eficaz a reducir la siniestralidad laboral.</p> <p>El Gobierno entiende que tal perfeccionamiento pasa por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear un Observatorio permanente de condiciones de trabajo en el que los órganos técnicos de las CCAA y los agentes sociales participen de forma activa.</li> <li>- Hacer un mayor esfuerzo inversor y de coordinación de la investigación en la materia.</li> <li>- Disponer de un organismo que lidere y consolide la investigación que se realice en el ámbito de la Administración del Estado y que coordine la que se realice por otras Administraciones Públicas o entidades. El organismo que asumirá este liderazgo debería ser el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.</li> </ul>
<p><b>Mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención</b></p>	<p>La calidad de la prevención debería ser, en cierto modo, la apuesta principal de la propia estrategia.</p> <p>Tal calidad ha de ser la de todo el sistema preventivo aunque se debería poner un especial énfasis en la del mercado de la prevención (servicios de prevención, auditorías, entidades formativas).</p> <p>Para ello se atenderá, en cooperación con las CCAA, especialmente al control y al fomento de la calidad de las acciones de los agentes que intervienen en el mercado de la prevención.</p>
<p><b>Potenciar la formación</b></p>	<p>La formación debe ser uno de los pilares básicos, toda vez que contribuye de forma particular al cambio cultural y favorece la modificación de prácticas de trabajo que pueden ser inadecuadas.</p> <p>La formación en prevención debe empezar en el sistema educativo y continuar después en el ámbito laboral. En este</p>

sentido, se debería:

- Incorporar los contenidos preventivos en todos los niveles del sistema educativo donde ahora no lo están, así como reforzarlos en la formación profesional, la continua y la universitaria.

Una última línea de actuación que se podría desarrollar es **la promoción de la responsabilidad social de las empresas en materia de Prevención de Riesgos Laborales.**

---

**Medidas dirigidas a conseguir un refuerzo directo de la prevención, de la vigilancia en el cumplimiento de la normas y de la lucha contra los accidentes de trabajo.**

El Gobierno no puede ni debe, evidentemente, dejar pasar el tiempo. En paralelo al desarrollo de la estrategia —de la que se derivarán nuevas actuaciones en múltiples terrenos y sobre todo una evolución y un proceso de integración de todas ellas— hay que continuar tomando medidas que, a juicio del Gobierno, ni pueden ni deben esperar, pero que son coherentes, obviamente, con los contenidos expuestos en el apartado anterior.

En este marco de actuaciones, las principales medidas son las siguientes:

➤ ***En materia de fortalecimiento de los instrumentos de inspección y control:***

1. La primera medida en este terreno se refiere al **reforzamiento presupuestario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)**. Para ello se han incrementado los créditos para 2005 en un 11%.
2. **Refuerzo de los medios humanos de la ITSS**. Para lo cual se ampliarán las plantillas en 55 Inspectores y 45 Subinspectores, en 2005.

*El objetivo, al final de legislatura, es disponer de 1.000 efectivos en cada Cuerpo, acercándonos a la media europea de 11.250 trabajadores por Inspector.*

*Ambas medidas, la mayor dotación presupuestaria y de medios humanos y materiales, van a permitir que se realicen sólo para el sector de la Construcción 5.000 visitas más en 2005 que en el año anterior, hasta alcanzar las 80.000 visitas. Lo que, correlativamente, supone que se aumenten en 15.000 las actuaciones respecto a 2004, alcanzando la cifra de 300.000 actuaciones en la Construcción.*

3. **Habilitación de técnicos de las CCAA para realizar labores de control de Prevención de Riesgos Laborales**, que afectará a un colectivo potencial de unos 400 funcionarios, de los cuales es previsible que acepten la habilitación citada alrededor de 300.

*Con esta cifra se podrá aumentar el número de visitas en materia de seguridad y salud en 130.000 por año, lo que va a suponer un incremento de 400.000 actuaciones anuales sobre el volumen actual. Esto significa duplicar los actuales niveles de visitas a empresas y de actuaciones que se realizan en materia de Seguridad Laboral.*

➤ **En materia de Intensificación de las líneas de actuación de la Inspección y de la eficacia de su actividad:**

4. **Creación de la Comisión de Trabajo de la Inspección**, dependiente de la Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales. Comisión en la que, además, ya se han fijado los objetivos prioritarios a nivel nacional en materia de seguridad y salud laboral.
5. **Programa de Actuaciones en sectores de alta siniestralidad**, establecido de acuerdo con las CCAA.

*Se trata de la continuación del Programa de actuaciones en empresas y sectores en los cuales se detectan mayores tasas de siniestralidad, así como accidentes de mayor gravedad, fijados de común acuerdo con las CC.AA. En el marco de este Programa se visitarán en 2005 al menos doce mil empresas.*

6. **Programa de Actuaciones de efecto multiplicador**, en el que se contemplará, entre otros, la realización preferente de actuaciones sobre las entidades que ofrecen los Servicios de Prevención ajenos y Auditorías, comprobando la existencia real y la eficacia preventiva de los sistemas de organización concertados. *Se superará la cifra de 3.000 actuaciones en las citadas entidades.*
7. **Programa de Actuaciones en las actividades donde se registran mayor número de contrataciones temporales**. Con incidencia en la problemática de la seguridad y la temporalidad se han fijado objetivos de actuación sobre trabajadores con contratos temporales, como complemento al objetivo de calidad en el empleo.
8. **Actuaciones en particular en el sector de la Construcción.**

En el marco del Programa de Actuaciones en sectores de alta siniestralidad se han definido las necesidades de inspeccionar las actividades o fases de obra en las que es conocido que se registra mayor número de accidentes y de mayor gravedad:

- caídas de trabajadores en altura
- atropellos por maquinaria pesada
- sepultamiento en zanjas o taludes

Asimismo, tras acuerdo de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo se reforzarán las visitas a las obras, inspeccionando los llamados servicios generales e instalaciones al servicio de los trabajadores (vestuarios, aseos, comedores, locales de descanso).

Además, se abren nuevas líneas de actuación para llevar a cabo seguimientos específicos de obras públicas singulares (AVE, Expo-Zaragoza, M-30, etc.)

## 9. Actividad de la Inspección de Trabajo en buques de pesca.

Las dificultades económicas que atravesaba el sector aconsejaron una menor actividad inspectora. En consecuencia, la Inspección recupera el ritmo de actividad sobre el sector.

### ➤ **Refuerzo de las instituciones y actividades preventivas de la AGE:**

- 10. Reforzamiento de los medios materiales y humanos del INSHT.** Se pretende poner fin al proceso de debilitamiento del Instituto, que ha perdido desde 1996 el 30% de sus efectivos técnicos, comprometiendo seriamente su labor.

*Para invertir esta tendencia, se aumentarán las plazas de técnicos superiores, así como las de técnicos de grado medio, a fin de recuperar al final de esta legislatura el número de efectivos existentes en 1996.*

*En concreto, la oferta para 2005 de técnicos superiores será de 18 plazas (la mayor desde 1999), lo que permitirá recuperar más del 50% de las pérdidas acumuladas en los últimos ocho años.*

- 11. Creación del Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo y de los Riesgos Laborales.** Se encuentra en una fase avanzada y su creación ha sido acordada con los interlocutores sociales y las CCAA.

*Será un instrumento destinado a la investigación que permitirá realizar los análisis y estudios necesarios para elaborar las políticas preventivas, y tendrá como receptores de la información a todos los agentes implicados (AGE, Administraciones Autonómicas, Interlocutores Sociales, profesionales de la prevención, etc.).*

### ➤ **Medidas normativas tramitadas a través del Diálogo Social:**

- 12. Real Decreto por el que se regulan las Mutuas como Servicios de Prevención Ajeno.** Una vez acordado con los interlocutores sociales, será aprobado próximamente por el Consejo de Ministros.

*Se trata de una regulación que segrega las actividades que desarrollan las Mutuas de Accidentes de Trabajo para las empresas como Servicio de Prevención. La segregación se realiza garantizando los derechos y la estabilidad en el empleo de los trabajadores afectados por la misma. Este proceso constituye un elemento básico para mejorar el mercado de los Servicios de Prevención.*

- 13. Proyecto de modificación del Reglamento de los Servicios de Prevención.** Se ha entregado un primer borrador a los interlocutores sociales, y se espera cerrar la negociación del mismo a fines del mes de mayo.

*En esta norma se abordan temas como la integración de la prevención en los sistemas de gestión de la empresa, las actividades peligrosas y las*

*auditorías de prevención. Con este Real Decreto se completará la ejecución normativa de los acuerdos suscritos con los agentes sociales en diciembre de 2002.*

14. Real Decreto sobre **habilitación de los técnicos de las CCAA** para desarrollar funciones comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas. Se trata de la norma que permite la colaboración de técnicos de las CCAA en las labores de inspección y control, que han sido cuantificadas en la medida número tres.

➤ **Reforzamiento de la colaboración entre la AGE y las CCAA en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo y Prevención de los Riesgos Laborales:**

15. La revitalización del **Comité Técnico Mixto**, establecido entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas, va a permitir reforzar la colaboración y cooperación en los siguientes ámbitos:

- Facilitar la participación de las CCAA en el proceso de elaboración por parte del MTAS de las normas de derecho interno, así como de las correspondientes en el ámbito de la UE.
- Intercambiar información y experiencias, y realizar una reflexión conjunta sobre la ejecución de la legislación laboral que comparten la Administración del Estado y las CCAA.
- Intercambiar información y reflexionar conjuntamente sobre los contenidos del Diálogo Social que, en los respectivos ámbitos, se esté desarrollando con los interlocutores sociales.

➤ **Fortalecer la formación en materia de PRL:**

16. En el marco de las políticas de formación continua, los fondos destinados a **acciones formativas en materia de PRL** se incrementarán en el ejercicio 2005 en, al menos, un 10 por ciento con respecto al 2004, con el fin de atender la necesidad de incrementar los conocimientos y adecuar las aptitudes en dicha materia.

17. Asimismo, se establece un **nuevo programa, de carácter experimental, dirigido a subvencionar la dotación y equipamiento de centros de formación profesional** en los que se ejecutarán, entre otras materias, acciones formativas en PRL.

*Para ello, se establece un presupuesto en 2005 de seis millones de euros. En dichos centros se desarrollarán planes de formación continua suscritos al amparo de la negociación colectiva sectorial, con el fin de dar cobertura a las necesidades de formación demandadas por los distintos sectores en esta materia.*

18. En relación con el sector de Construcción, está previsto que la **Fundación Laboral de la Construcción reciba en el bienio 2004-2005 un total de 68 millones de euros**, aproximadamente, para la ejecución de planes de formación continua en el marco de los contratos programa suscritos con el

Servicio Público de Empleo Estatal. Ello supone 32 millones más que los recibidos por dicha Fundación en el periodo 2002-2003.

➤ **Otras actuaciones inmediatas para mejorar la PRL:**

19. La **Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales**, que desarrolla igualmente acciones dirigidas a mejorar la Seguridad y Salud en el Trabajo, ha sido dotada para 2005 con 24 millones de euros, lo que supone duplicar el promedio anual de fondos con los que ha contado en los cinco años precedentes (desde su constitución).

20. Promover el **reconocimiento y la acreditación de las competencias de los trabajadores en materia de PRL**, adquiridas tanto a través de la formación como de la experiencia laboral.

*Dicha acreditación se realizará en el marco de lo establecido en la Ley Orgánica 5/2002, de 10 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, y en la normativa que la desarrolla.*

21. Preparación de un **Plan de lucha contra los accidentes "in itinere"**, así como los accidentes relacionados con el tráfico y los desplazamientos de vehículos en jornada de trabajo. Para ello, se establecerá un convenio con el Instituto de Seguridad Vial de Valencia, que estudiará la cuestión y propondrá medidas de actuación.

22. Creación del **Grupo de Trabajo Estable sobre la PRL en el trabajo autónomo**, mediante un reciente acuerdo del Pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud (26 de enero), que permitirá analizar en profundidad la problemática específica de los trabajadores autónomos, así como proponer las actuaciones que se consideren necesarias.

23. Finalmente, en el marco del Diálogo Social, se ha acordado, asimismo, abordar la **finalización del nuevo Listado de Enfermedades Profesionales**, así como la modernización del procedimiento de declaración, notificación y registro de las mismas.

## 3º.

## RECURSOS DISPONIBLES

Para la realización de las Políticas destinadas a la mejora de la Seguridad y la Salud en el Trabajo y la reducción de los accidentes laborales, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cuenta con unos recursos para 2005, puestos a disposición de este Plan, que ascienden a la suma de 450 millones de euros.

Esta cifra, como puede comprobarse en el cuadro siguiente, eleva en 127 millones de euros los recursos disponibles en 2004, lo que supone un crecimiento relativo muy próximo al 40% respecto a ese año.

**Recursos destinados a la mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la Prevención de los Riesgos Laborales**

(AMBITO DE APLICACIÓN DEL PLAN. CERRA FUENTES DE FONDOS)

	2004	2005		Incremento	
				En miles	En %
<b>Mutuas de la Seg. Social</b>	134.716	151.223	33,8%	+16.507	+12,3%
<b>Formación en PRL</b>	123.439	(**) 194.000	43,0%	+70.561	+57,2%
<b>INSHT</b>	30.307	30.750	8,8%	+443	+1,5%
<b>Fundación PRL</b>	16.626	29.303	6,5%	+12.677	+76,2%
<b>Fundación Laboral de la Construcción</b>	18.400	45.400	10,1%	+27.000	+146,7%
<b>TOTAL</b>	<b>323.488</b>	<b>450.676</b>	<b>100,0%</b>	<b>+127.188</b>	<b>+39,3%</b>

(\*\*) Cifra derivada de los Presupuestos para la Formación Continua y de la estimación de que los Programas destinados a la formación en Prevención de Riesgos Laborales, gestionados directamente por las empresas y a través de los contratos-programa, mantengan la misma proporción que en 2004.

## Anexos

▣ Evolución de los Accidentes de Trabajo y de las Enfermedades Profesionales 1995-2004

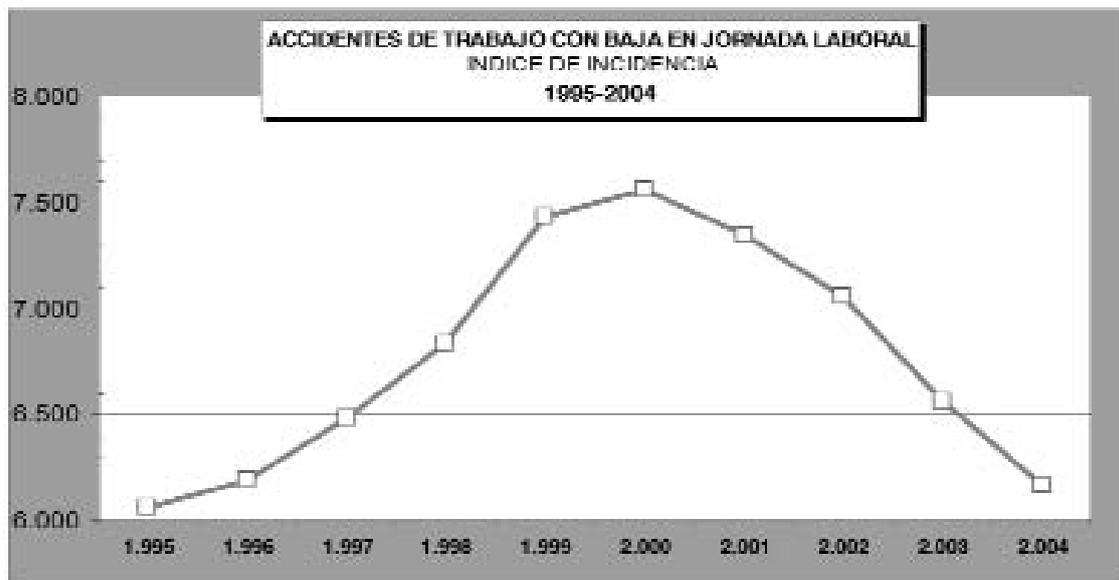
▣ Actuaciones de la ITSS previstas para 2005

## ■ Evolución de los Accidentes de Trabajo y de las Enfermedades Profesionales 1995-2004

■ A lo largo de los últimos diez años se han producido avances en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Las políticas aplicadas han comenzado a ofrecer resultados positivos:

- › Reducción significativa, desde 2001, de los accidentes de trabajo, que se acentúa en los dos últimos años:



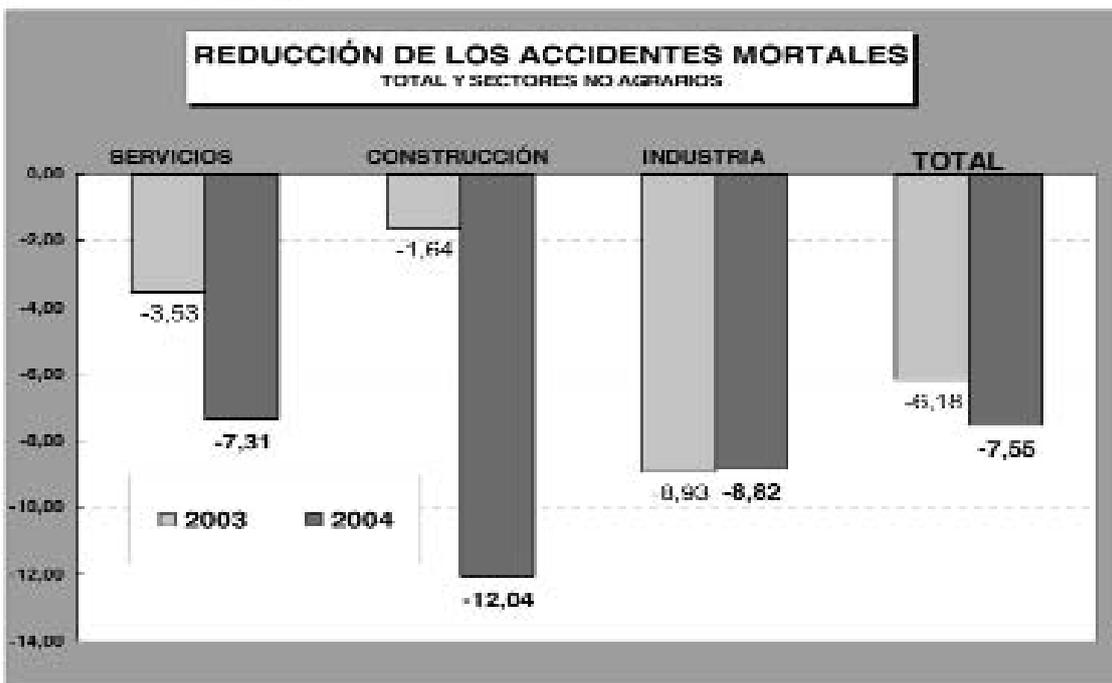
NOTA: El índice de incidencia mide el número de accidentes por cada cien mil trabajadores, lo que permite observar la evolución de los accidentes independientemente de las variaciones del empleo.

- › Se reducen, en especial, las expresiones más trágicas de los accidentes: los graves y mortales:



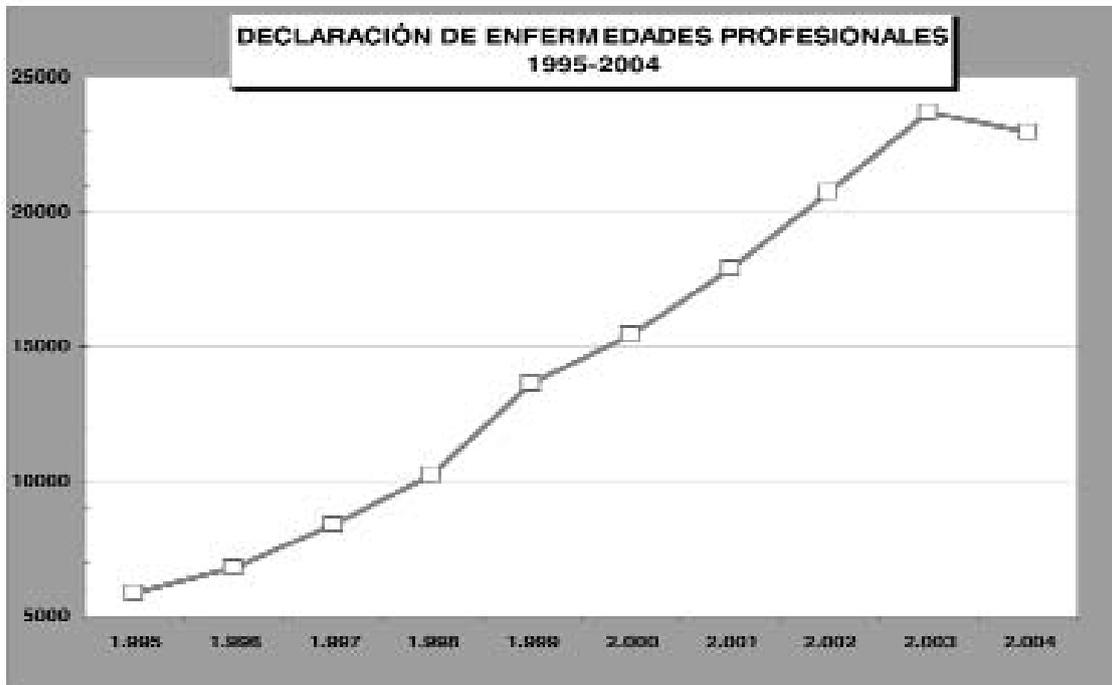


› La reducción se produce en los tres grandes sectores de actividad no agrarios, y con mayor intensidad en 2004:

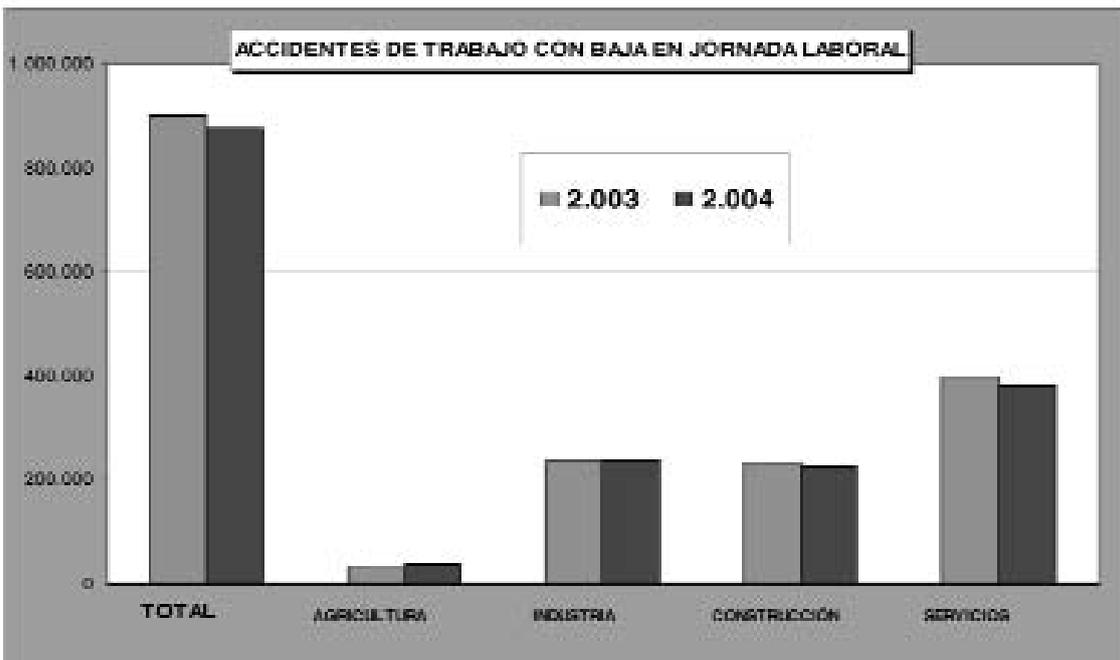


■ Sin embargo, tales innegables avances no son suficientes, por lo que es necesario redoblar los esfuerzos con el concurso de todos:

› Cada año se declaran 23.000 Enfermedades Profesionales, con una nítida tendencia creciente:



› Y cada año se producen aún más de 900.000 accidentes, 900 de ellos mortales:



## ■ Actuaciones de la ITSS previstas para 2005

Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de Seguridad y Salud Laborales		
Visitas realizadas en 2004		130.075
Visitas previstas en 2005 (*)		179.996
<i>Incrementos</i>	<i>visitas</i>	<b>+49.921</b>
	<i>%</i>	<b>+38,4%</b>

(\*) De ellas, se ha comprometido con las Comunidades Autónomas la realización de un mínimo de 74.144, según la siguiente programación:

Construcción	34.500
Actuaciones de efecto multiplicador	3.026
Sectores de alta siniestralidad	12.224
Sectores con riesgos especiales	2.054
Otras de Prevención de Riesgos	22.340
<b>TOTAL</b>	<b>74.144</b>

# **Diez años de Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Valoración de las políticas de salud laboral de las Administraciones y los agentes sociales**

**Neus Moreno Sáenz**

Responsable del Departamento de Salud Laboral  
Comissions Obreres de Catalunya

## **Objetivo de la exposición**

Identificar, desde la experiencia de CC.OO., y la mía propia, los elementos fundamentales que definen las políticas y prácticas de prevención y el papel de las Administraciones y agentes sociales.

La evolución del desarrollo y aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) a lo largo de estos 10 años ha provocado, como no podría ser de otra manera, que cuando hablamos de la Administración y agentes sociales nos refiramos a un abanico amplio de realidades, jugando un papel cada vez más relevante las comunidades autónomas en sus funciones de promoción, vigilancia y control, así como los órganos tripartitos creados en este ámbito. Esta evolución y el papel que las Administraciones y agentes sociales jugamos en cada uno de los ámbitos crean una realidad diversa y compleja. Ni todo lo positivo, ni todo lo negativo opera con la misma fuerza en todas las realidades. A pesar de ello sí que observamos tendencias que son, más o menos, generalizables y estas tendencias son las que queremos abordar en nuestra presentación.

## **La participación y el consenso han marcado la evolución de estos 10 años**

La LPRL ha significado un antes y un después en numerosos aspectos de las políticas y prácticas de prevención, y sin duda uno de los aspectos más relevantes es la incorporación de la participación y el consenso desde los espacios más macros (los institucionales) a los más micros (la empresa).

Valoramos como un gran acierto de la LPRL la creación de los dos organismos de participación: la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) y la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (FPRL).

La CNSST, con sus altos y bajos, ha jugado un papel relevante para el acuerdo y el consenso entre Gobierno central y autonómicos, sindicatos y patronales. Aparte de los instrumentos normativos acordados existen muy buenos ejemplos de acuerdos importantes. Por nombrar algunos: enfermedades profesionales, seguimiento trabajadores expuestos a amianto, accidentes de trabajo..., pero es necesario remarcar algunas debilidades generalizadas: falta de pleno desarrollo de los acuerdos, dificultad de su seguimiento y evaluación prácticamente nula. Estas debilidades deberían corregirse. A nivel estatal también es importante resaltar los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Salud Laboral de 1998 que marcó el diálogo social en los años siguientes.

La participación y consenso a lo largo de estos 10 años también se ha ido concretando y desarrollando prácticamente en todas las comunidades autónomas con la creación de órganos tripartitos dedicados fundamentalmente al seguimiento de las actuaciones de la autoridad laboral y los planes estratégicos plurianuales.

Y, por último, en el espacio más micro, la empresa, las dificultades han sido mucho mayores a pesar de que tenemos buenos y numerosos ejemplos de eficacia y eficiencia preventiva.

En la historia de estos 10 años es importante darle a la participación y el consenso la fuerza que se

merece. Quizás en más de una ocasión la participación ha generado lentitud, pero puesto en una balanza continúa siendo muy positiva: exige esfuerzo de todas las partes para analizar, hacer propuestas y sobre todo a implicarse en las acciones.

## **Un avance extraordinario: el derecho a la salud cada vez más presente en la sociedad**

En estos 10 años hemos conseguido un avance extraordinario en el reconocimiento social del derecho a la salud en el trabajo. O dicho en otras palabras, hemos conseguido que la seguridad y la salud en el trabajo tengan la categoría de tema político, social, laboral y de salud. Continuar este camino es un elemento imprescindible para avanzar en la mejora de las condiciones de trabajo y salud.

Las expresiones más contundentes de este avance las encontramos en que hoy la salud laboral forma parte de la agenda política de todos los gobiernos y se plantea como un derecho indiscutible para la población trabajadora.

Y, en la otra cara de la moneda, es necesario identificar debilidades, ya que este avance se ha generado principalmente en relación a los riesgos de seguridad y los accidentes de trabajo, y queda pendiente recorrer una parte del camino en relación a los riesgos relacionados con las exposiciones a sustancias químicas, riesgos ergonómicos y los relacionados con la organización del trabajo.

## **Todo parece indicar que es más fácil legislar (marcar las reglas de juego) que actuar**

Actualmente, prácticamente está cerrado el ciclo de las grandes reformas legislativas. Identificamos como temas pendientes el procedimiento de declaración y lista de enfermedades profesionales y la reforma de democratización de las mutuas. Pero muy por detrás vamos en lo referente a las actuaciones: indicadores, promoción, vigilancia y control. Tan importante es tener reglas de juego como actuar.

En el gran tema de la acción juega un papel clave las políticas de las CC.AA. A partir del año 2000 se instaura, de forma generalizada, un instrumento que se convierte en esencial: los planes estratégicos de los Gobiernos autonómicos. Todos los planes tienen una estructura similar: diagnóstico, definición de objetivos estratégicos y operativos, actuaciones y recursos. En general adolecen de elementos de valoración y evaluación. Todos estos planes tienen un elemento positivo: el consenso (y consecuente compromiso) de los agentes sociales y ordenar las actuaciones de los Gobiernos autonómicos en salud laboral.

La falta de evaluación de dichos planes dificulta el seguimiento y análisis de su impacto, y dicha evaluación sería necesaria para la potenciación de los aspectos positivos y la corrección de los negativos.

## **Los recursos técnicos y de vigilancia y control son insuficientes y, en ocasiones, mal orientados**

Tras una norma de la envergadura de la LPRL era de esperar que los recursos administrativos para potenciar su aplicación, así como su vigilancia y control debieran haberse aumentado significativamente y orientado de forma clara a potenciar los nuevos retos que la norma supuso. Ello no ha sucedido así, y debemos identificarlo como un obstáculo claro.

En este aspecto, un primer ámbito de reflexión es el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSHT) como organismo especializado del Gobierno central en sus funciones fundamentales de asesoramiento técnico del Gobierno y de los ámbitos de participación y la función de promoción. El INSHT no ha tenido el impulso suficiente tanto en las funciones y acciones a desarrollar como en la necesaria inyección de recursos. En este sentido, CC.OO. valoramos positivamente el nuevo impulso que se está planteando en la propuesta de modificación del INSHT con un nuevo planteamiento de actuaciones,

coordinación con los organismos técnicos de CC.AA., aumento de la capacidad de gestión y el aumento de recursos. Es una oportunidad que se debe saber aprovechar.

Otro ámbito de actuación relevante es el de la Inspección de Trabajo (ITSS). Importante señalar la falta de recursos, pero también analizar su actuación. En su evolución identificamos dos fases bien diferenciadas. Una primera fase muy direccionada a la detección de si existía o no actividad preventiva (poco eficaz). En la segunda fase se han incorporado criterios de comprobación de cómo se realiza la prevención. Entendemos que este es el camino más eficaz, pero actualmente tiene debilidades. Es necesario abordar con urgencia tres medidas: aumento de recursos, intensificar la formación y especialización con el fin de que las actuaciones incidan en cómo se realiza la prevención e intensificar los criterios e instrucciones con el fin de incidir en la calidad de la prevención.

También es necesario analizar los recursos existentes en las CC.AA. En algunas de ellas han aumentado en los últimos años, aunque insuficientemente, y se ha abierto una buena oportunidad, que está sufriendo una evolución lenta, con la habilitación de los recursos técnicos en las actividades inspectoras. Será importante realizar un seguimiento de la evolución de este tema.

Y una valoración específica merece el desarrollo de las funciones que la LPRL otorga a las Administraciones sanitarias. En este terreno todo está prácticamente pendiente de desarrollar: lo que se refiere a los sistemas de información, a la promoción y a la vigilancia y control de las actividades sanitarias de los Servicios de Prevención.

### **Existe una falta de coordinación entre las Administraciones (ámbito estatal y autonómico y Administraciones sanitarias y laborales)**

En estos 10 años hemos tenido un obstáculo generalizado e importante: la falta de coordinación entre las diferentes Administraciones con competencias en la materia.

Un primer nivel de falta de coordinación lo encontramos entre el Gobierno central y los autonómicos. Algunos ejemplos claros son la disparidad de criterios de acreditación de los Servicios de Prevención Ajenos, la dificultad de la puesta en marcha de las comisiones territoriales de la ITSS, la ausencia de un Sistema de Información en Indicadores de Salud. Parece que en los últimos meses este tema se está corrigiendo, como mínimo en el espacio de la Administración laboral.

Otro obstáculo claro es la falta de coordinación entre las Administraciones sanitarias y laborales, tanto a nivel estatal como autonómico. En este terreno tenemos algunos ejemplos claros, como el “divorcio” que existe entre las guías técnicas y los protocolos de vigilancia de la salud. Y esta realidad puede generar efectos negativos importantes sobre los derechos individuales de la población trabajadora. Por ejemplo, en un estudio realizado por la Unidad de Salud Laboral de Sabadell (Catalunya) se observó que en el 50% de las patologías profesionales detectadas y declaradas se habían producido discriminaciones laborales (pérdida de empleo o pérdidas de categorías profesionales con su consecuente pérdida salarial). No tenemos indicadores de que este aspecto esté sufriendo modificaciones importantes. Detectamos que a través de los Planes Estratégicos de los Gobiernos autonómicos existe una oportunidad clara para incidir en la solución de este problema, pero es necesario tener voluntad política y recursos.

### **Los indicadores son insuficientes, las políticas y actuaciones no se evalúan**

Como hemos señalado anteriormente, una de las características de las políticas y actuaciones en salud laboral es que no se evalúan, y actualmente no disponemos de instrumentos y sistemas de seguimiento y evaluación adecuados. La necesidad de evaluación también debe abordar la normativa... Este es un problema que se debe abordar con urgencia.

Establecer un sistema de indicadores no es un objetivo fácil de conseguir e identificamos en lo inmediato dos tipos de actuaciones necesarias: utilizar la actividad de vigilancia y control de la ITSS y el personal técnico de los organismos autonómicos y aprovechar la oportunidad de la creación del Observatorio de las Condiciones de Trabajo y Salud en el marco de la reforma del INSHT.

## **La prevención en las empresas: más cantidad, pero importante déficit de calidad**

La evolución de la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo nos señala que el volumen de actividad preventiva en las empresas ha evolucionado favorablemente desde la aprobación de la LPRL, pero es necesario preguntarnos por qué la actividad de prevención no tiene el impacto esperado en la mejora de las condiciones de trabajo y salud (así nos lo indica la evolución del registro de daños a la salud).

Desde CC.OO. identificamos cuatro obstáculos sobre los que sería necesario actuar:

1. La falta de integración de la prevención en la empresa. Falta de integración está estrechamente relacionada con la falta de compromiso e implicación de empresarios y cuadros intermedios en las actividades de prevención y se ve favorecida por una norma que facilita la total externalización de los servicios de prevención.
2. La participación de los trabajadores se contempla como un obstáculo y no como un valor positivo e imprescindible para la prevención. La prevención no debe ni puede desechar una parte del conocimiento (la experiencia de los trabajadores) y requiere de la implicación de las personas afectadas. La implicación única y exclusivamente se puede conseguir a través de la participación.
3. La actividad preventiva pone el acento sobre la documentación y no en la actuación en el origen del riesgo ni en la mejora de las condiciones de trabajo. Esta realidad se ve agravada por el hecho de que la actividad preventiva se centra en los riesgos de seguridad y prácticamente no actúa sobre los riesgos ergonómicos, los psicosociales y el riesgo químico. Esta última característica es preocupante porque estamos hablando de riesgos muy extendidos en el conjunto de las empresas y que afectan de forma importante la salud.
4. La actividad preventiva parte de una falsa homogeneización de la población trabajadora. La práctica de la prevención debería incorporar la diversidad de la población trabajadora fundamentalmente en lo que se refiere al género, la migración, la edad y el tipo de contrato.

Existe una clara y reconocida relación entre el tipo de contrato, la calidad del empleo y las condiciones de salud y seguridad. En los últimos años se ha puesto en evidencia la importancia de la precariedad en la ocupación (temporalidad, subcontratación como externalización de la precariedad, prolongación habitual de las jornadas de trabajo...) en su incidencia en la relación en el binomio condiciones de trabajo y salud. Las políticas de calidad de la ocupación y las políticas de prevención deben evolucionar juntas.

Y, por último, en el terreno de la empresa es necesario señalar la lentitud y el retraso en la aplicación de la norma en las Administraciones públicas, ya que éstas deberían ser empresas ejemplares en este tema.

## **Negociación colectiva: un instrumento pendiente de desarrollar**

Sin duda, el ámbito fundamental de desarrollo del consenso entre los agentes sociales es la negociación colectiva y es un instrumento fundamental para adaptar y desarrollar la norma en el ámbito de los sectores y de las empresas.

En la negociación colectiva en salud laboral existen dos ámbitos diferenciados y que en la práctica se complementan. Una de ellas es la negociación colectiva reconocida y más visible: la de negociación de los convenios colectivos sectoriales o de empresa. La otra es de difícil seguimiento y fragmentada: la que se realiza en el marco del Comité de Seguridad y Salud. Esta última es el marco natural de la participación y el consenso para la acción preventiva en la empresa.

La experiencia en estos diez años nos ha puesto en evidencia que, a pesar de algunos avances conseguidos, la práctica de introducir temas de seguridad y salud en el trabajo en los convenios colectivos está teniendo dificultades para avanzar. Algunos acuerdos suprasectoriales como el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva a nivel estatal, así como los conseguidos en Catalunya y Extremadura (este último firmado muy recientemente) concreta algunos avances que después tienen dificultades para la traslación a los convenios colectivos. Está claro que sobre este tema debemos profundizar y avanzar.

Por otro lado, y como señalábamos anteriormente, existe la negociación que se produce en los comités de seguridad y salud en el trabajo: el lado oculto de la negociación, y sin duda con una riqueza enorme. La experiencia nos ha demostrado que esta práctica requiere una dinámica de participación, de diálogo, en un ámbito (la empresa) en el que estas reglas no son práctica habitual de manera que su concreción requiere tiempo y un camino tortuoso en su concreción. Ahora bien, el progreso de la prevención en nuestro país exige que avancemos seriamente por este camino.

### **CC.OO. un sindicato con compromiso y práctica en el objetivo de la mejora de las condiciones de trabajo y salud**

La LPRL supuso también para CC.OO. un reto y un desafío. Los esfuerzos que hemos realizado son numerosos. Nuestro primer objetivo ha sido elegir, consolidar y dar instrumentos para la acción a nuestros delegados y delegadas de prevención, porque somos conscientes de que nuestra fuerza fundamental la tenemos en nuestro trabajo en las empresas. Y es esta actividad en las empresas, el refuerzo de nuestros organismos de dirección y el acierto de dotarnos de instrumentos técnicos y especializados (un ejemplo claro es ISTAS), lo que permite que CC.OO. tengamos una gran experiencia acumulada, capacidad de análisis, capacidad de propuesta, y cuando es necesario capacidad de movilización y de presión.

En el 2004 ISTAS realizó un estudio de las fortalezas y debilidades de los delegados de CC.OO. Entre las fortalezas o aspectos positivos señalados mayoritariamente por los delegados y las delegadas de prevención resaltar la satisfacción con su trabajo, el sentirse apoyado por las estructuras de salud laboral del sindicato y el reconocimiento cuando los temas avanzan. Entre las debilidades se señalan el desequilibrio entre horas sindicales y la actividad a realizar, el poco respaldo que en ocasiones notan de sus compañeros y compañeras de sindicato, el escaso impacto de la salud laboral en la negociación colectiva y la falta de soporte para enfrentarse a problemas concretos. Señalaban así mismo la necesidad de recibir más formación en habilidades para la negociación y el contacto y relación con los trabajadores. Estaban muy preocupados por el impacto que para la prevención tiene la generalización de la subcontratación y la precariedad laboral que en colectivos inmigrantes es doblemente negativa.

Por nuestra parte hemos tomado nota de estas debilidades y ya estamos poniendo “hilo en la aguja”.

Barcelona, noviembre de 2005

# Prácticas judiciales y su repercusión preventiva

Rafael Antonio López Parada

Magistrado

## Las normas de prevención de riesgos laborales olvidan la “dimensión aplicativa”

- Las normas de prevención de riesgos laborales son principalmente normas jurídicas, no criterios técnicos o consejos. Por eso es esencial resolver el problema de su aplicación
- La Ley de Prevención de 1995 confió en el sistema clásico de aplicación a través de la acción de la Inspección de Trabajo y multas, pero olvida por completo al sistema judicial
- Al lado añadió un sistema complejo de gestión que sólo ha funcionado formalmente
- La reforma de 2003 reformó el sistema de gestión empresarial exigible, pero mantuvo en el olvido los problemas de reacción judicial ante el incumplimiento

## El sistema judicial es hoy un obstáculo para la efectividad de las políticas de prevención

- No ofrece vías efectivas para obtener la aplicación de las normas cuando se incumplen
- No permite una distribución sistemática y adecuada de los costes de la siniestralidad
- No muestra una eficacia represiva creíble frente a las conductas de incumplimiento

## No ofrece vías efectivas para obtener la aplicación de las normas cuando se incumplen

- El sistema judicial sólo reacciona generalmente ante los accidentes mortales y muy graves
- La reclamación judicial de medidas preventivas no se utiliza y presenta serias dificultades
- La principal reacción del sistema jurídico a los incumplimientos es la sanción administrativa mediante la acción de la Inspección de Trabajo

## El sistema judicial sólo reacciona ante accidentes de especial gravedad

- Los tribunales sólo deben actuar cuando alguien ejerce acciones (particulares, Administración, Ministerio Fiscal).
- El grueso de la siniestralidad laboral queda fuera de la acción judicial (sólo problemas prestacionales de Seguridad Social)
- El grueso de la prevención queda fuera de la acción judicial (salvo impugnación contencioso-administrativa de multas)
- La acción penal se pone en marcha casi siempre ante accidentes mortales
- La reclamación de indemnizaciones es porcentualmente marginal y sólo se ejerce cuando hay accidentes mortales o que generen invalidez

## La reclamación judicial de medidas preventivas no se utiliza

- Los trabajadores individuales no asumen la carga de ir a los tribunales a reclamar derechos preventivos.
- Esta inacción individual no es suplida ni por la Administración ni por los sindicatos.
- Los procedimientos sancionadores no llevan a la Administración a ejercer acciones para obtener el cumplimiento de las normas. La mera coordinación para los casos más graves con la Fiscalía requiere un tremendo esfuerzo.
- A pesar de la contratación de técnicos de prevención, los sindicatos no han integrado a los mismos con sus servicios jurídicos.
- En general se sigue pensando exclusivamente en la vía penal, que debe ser excepcional. El ejercicio de acciones judiciales en otros órdenes para reclamar derechos preventivos es rarísimo.

## La reclamación judicial de medidas preventivas presenta serias dificultades

- El ejercicio de acciones penales no puede ser la vía normal para reclamar derechos preventivos.
- La reclamación de derechos preventivos se encuentra con una división entre órdenes jurisdiccionales, según a quién se reclame: social (empresario laboral), contencioso-administrativo (funcionarios) y civil (reclamaciones a terceros, como suministradores).
- Los jueces y los demás operadores jurídicos tienen una formación muy deficiente en materia de prevención, lo que les impone serias limitaciones para aplicar las normas de seguridad y salud laboral.
- La ejecución forzosa de las medidas preventivas es difícil, aunque podría pensarse en la sustitución por el equivalente pecuniario, lo que plantearía algunos problemas (dinero por incumplimientos) aunque también aportaría ventajas (recompensa a los que reclamen).

## La eficacia de la Inspección de Trabajo es muy limitada (I)

- El procedimiento de la Inspección de Trabajo no admite con normalidad la participación de los trabajadores y sus representantes, a pesar de que existen sentencias que obligarían a abrir el sistema (STC 143/2000 y 215/2001 y STSJ Castilla y León Cont-Admo 31-3-2003 -apelación 68/2001).
- A los incumplimientos preventivos se responde casi exclusivamente con multas. La paralización es extraordinaria y otras medidas (por ejemplo la prohibición de adjudicar contratos públicos) no se aplican a pesar de estar previstas en la Ley.
- Las multas se impugnan en vía contencioso-administrativa en un procedimiento judicial en el que los trabajadores no participan y que se suele resolver sin entrar en el fondo y con anulaciones por motivos formales

## La eficacia de la Inspección de Trabajo es muy limitada (II)

- La recaudación de las multas por la Administración es ineficiente, se lleva a cabo fuera de la vista de las autoridades laborales y de forma opaca. Aquí ni siquiera se ha planteado la existencia de otros interesados distintos del obligado al pago.
- La imposición masiva de multas (fomentada mediante complementos de productividad a los inspectores) sirve para crear una apariencia que oculta la realidad.
- En las Administraciones Públicas ni siquiera este sistema está vigente.

## El sistema jurídico no permite una distribución sistemática y adecuada de los costes de la siniestralidad

- El coste de los accidentes está socializado por las prestaciones pagadas por la Seguridad Social, sin que ni siquiera las cotizaciones se vean afectadas por el nivel de cumplimiento empresarial o la siniestralidad
- No se utilizan las vías que ofrece la legislación para recuperar el coste de las prestaciones de asistencia sanitaria de los empresarios incumplidores (art. 127.3 LGSS)
- La única vía de repercutir parte del coste es la exigencia de indemnizaciones en vía judicial por los trabajadores

## El sistema judicial desincentiva las reclamaciones de indemnizaciones por las víctimas (I)

No existe ninguna especialización jurisdiccional: una reclamación indemnizatoria puede ser resuelta en cualquier orden jurisdiccional:

- Penal (delitos y faltas)
- Social (reclamaciones contra empleadores)
- Civil (conflicto con orden social)
- Contencioso-Administrativo (funcionarios y conflicto con social y con civil cuando se demanda a Administraciones)

## El sistema judicial desincentiva las reclamaciones de indemnizaciones por las víctimas (II)

- Hay que demostrar el incumplimiento del responsable, con criterios muy divergentes entre jurisdicciones: de la responsabilidad objetiva del orden contencioso-administrativo a la exigencia máxima de culpa del orden social.
- Los criterios de cálculo de la indemnización son muy divergentes: rechazo de indemnizaciones punitivas, aplicación de baremos de tráfico y descuento de prestaciones.
- El coste de la justicia puede ser desincentivador (especialmente en vía civil si hay imposición de costas)
- Existen importantes complejidades procesales y los procesos se alargan durante años (con importantes variaciones según órdenes jurisdiccionales).

## El sistema no muestra una eficacia represiva creíble frente a las conductas de incumplimiento

- La represión frente al incumplimiento está encomendada a la Inspección de Trabajo mediante multas. El sistema penal sólo actúa excepcionalmente, cuando se producen accidentes mortales o muy graves.
- El accidente no es siempre el mejor indicador de la gravedad del incumplimiento
- El enjuiciamiento del accidente olvida generalmente el análisis de la gestión preventiva. La acción penal se dirige hacia los "cercanos".
- La aplicación de la normativa de prevención en vía penal no es generalmente adecuada.
- La satisfacción de las víctimas permite muchas veces eludir el castigo

Es preciso reformar las normas de prevención de riesgos laborales para adoptar un enfoque integral que contemple adecuadamente la “dimensión aplicativa”

## Propuestas para una reforma

- Unificar en el orden social toda la materia preventiva (indemnizaciones, recargos, sanciones, etc.), incluso cuando se refiera a funcionarios. No juzgados especializados
- Impartir formación masiva a los operadores jurídicos implicados
- Regular un sistema indemnizatorio objetivo o cuasi-objetivo con cuantías razonablemente disuasorias
- Regular expresamente la participación de los trabajadores y sus representantes colectivos en los procedimientos sancionadores
- Conferir efectos de condena de hacer a las multas
- Integrar la acción de la Fiscalía y la Inspección de Trabajo en relación con los supuestos más graves

## Ventajas de una reforma

- Mayor eficacia de la acción administrativa.
- Mayor implicación de los trabajadores al ofrecer posibilidades mayores de obligar al cumplimiento de las normas en fase preventiva y no solo en la reactiva
- Mejor distribución de costes de siniestralidad con menores costes de transacción
- Racionalidad de la acción penal (ni intervención ridícula, ni intervención arbitraria)

## Conclusión

- **ES NECESARIA UNA REFORMA LEGISLATIVA QUE ABORDE UN ENFOQUE INTEGRAL DE LA SINIESTRALIDAD LABORAL, CONTEMPLANDO LA "DIMENSIÓN APLICATIVA" DE LAS NORMAS**

# Tendencias temporales de las lesiones mortales (traumáticas) por accidente de trabajo en España, 1992-2002\*

Noelia Santamaría, Nuria Catot y Fernando G. Benavides

Unitat de Recerca en Salut Laboral. Departament de Ciències Experimentals i de la Salut.  
Universitat Pompeu Fabra

**Objetivos:** Describir las series temporales de la incidencia de las LAT (lesiones por accidentes de trabajo) traumáticas mortales en jornada según actividad económica, contrato, edad y sexo entre 1992 y 2002 en España.

**Sujetos y métodos:** El número de LAT mortales por causa traumática ocurrido durante el periodo de jornada laboral fue de 8.510 entre 1992 y 2002. El porcentaje de cambio anual para la incidencia se ha calculado por grupo de actividad económica, tipo de contrato, grupo de edad y sexo, asumiendo una distribución de Poisson. La incidencia de 2002 se estandarizó para ajustar por el posible efecto del cambio en la estructura de la población asalariada desde 1992.

**Resultados:** La incidencia disminuyó a un ritmo anual de -4,3% (-5,3% -3,4%), desde 9,8 por 100.000 en 1992 a 6,1 en 2002, lo que representa un descenso global de 38% (RR = 0,62), especialmente en las actividades económicas con mayor crecimiento de empleo (-4,4%), las mujeres (-7,6%) y los indefinidos (-4,3%). Al ajustar la incidencia de 2002, según la distribución de la actividad económica de 1992, esta fue de 8,5; por lo que el RR ajustado fue igual a 0,87.

**Discusión:** La tendencia descendente observada en LAT mortales traumático en jornada, en correspondencia a otros países desarrollados, es explicada en parte (24,5%) por los cambios de la estructura productiva. Sin que se aprecie un impacto significativo del esfuerzo preventivo realizado en la última década. Los resultados muestran dónde deberían concentrarse las actividades preventivas.

**Palabras claves:** estructura productiva, salud laboral, prevención de riesgos laborales.

## Introducción

Las lesiones por accidente de trabajo (LAT) constituyen el principal problema al que se enfrentan las políticas de seguridad y salud en el trabajo en España<sup>1</sup>. Nuestro país ocupa el segundo lugar, tras Portugal, respecto al número de lesiones por accidente de trabajo, tanto totales con baja como mortales (EUROSTAT)<sup>2</sup>. Cada día se producen en España unas 3 muertes y unas 3.000 lesiones con baja laboral por accidentes de trabajo, las cuales suponen 20 millones de jornadas laborales perdidas cada año<sup>3</sup>.

En los últimos años, al igual que en otros países europeos, en España se han movilizado importantes recursos, tanto financieros como humanos, para reducir la incidencia de las LAT en España. Sin embargo, poco sabemos del impacto que esas políticas e intervenciones han podido tener sobre la incidencia de las LAT, especialmente los mortales<sup>4</sup>. Una primera aproximación para evaluar el impacto de esas polí-

\* Este trabajo ha contado con la ayuda financiera del Instituto de Salud Carlos III (Red de Centros de Epidemiología y Salud Pública CO3/09) y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (BSA2001-0965). Trabajo enviado a publicar. Se ruega no difundir. Gracias.

<sup>1</sup> Durán, F: Informe sobre los riesgos laborales y su prevención. Madrid: Presidencia del Gobierno, 2001.

<sup>2</sup> Eurostat. European social statistics -Accidents at work and work related health problems. Data 1994-2000. Luxembourg: European Commission, 2002.

<sup>3</sup> Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Disponible en: <http://www.mtas.es/insht/statistics/mtas.htm>. Consultado 1 de julio de 2005.

<sup>4</sup> Durán F, Benavides FG. Informe de salud laboral. Los riesgos laborales y su prevención. España 2004. Barcelona: Atelier, 2004.

ticas consistiría en analizar las tendencias temporales de la incidencia de LAT, como indicador de resultado,<sup>5</sup> especialmente de las mortales de causa traumática y ocurridas durante la jornada laboral, excluyendo, tanto las LAT de causas no traumáticas (por ejemplo, infartos ocurridos en el trabajo) como las “*in itinere*” (en el trayecto de casa al trabajo), a fin de ganar validez en el análisis.

En la revisión de la literatura se encuentra que la mayoría de los países desarrollados muestran una clara tendencia descendente de la incidencia de LAT mortales, sean los EEUU,<sup>6,7</sup> Nueva Zelanda y Australia,<sup>8</sup> Corea,<sup>9</sup> o Brasil<sup>10</sup>. Una reciente revisión, a partir de los datos de la OIT, muestran como los países de nuestro entorno, como Austria, Finlandia, Francia, Suecia, junto con España, han disfrutado de una disminución de la incidencia de LAT mortal en los últimos años<sup>11</sup>. La hipótesis propuesta por Loomis<sup>12</sup> para explicar esta tendencia es doble, por un lado hay un cambio profundo en la estructura productiva y, por otro lado, no excluyente con lo anterior, hay un esfuerzo preventivo en las empresas y las Administraciones que está reduciendo el riesgo de LAT. En relación a la primera hipótesis, ello estaría explicado porque en la mayoría de los países desarrollados ha habido un cambio significativo de sus estructuras productivas, disminuyendo la población ocupada en el sector primario y secundario, y aumentando significativamente las actividades del sector servicios, donde el riesgo de LAT mortal es menor.

En el presente estudio se describen las tendencias temporales de las LAT en España según sexo, edad, tipo de contrato y actividad económica, para las LAT mortales durante el período 1989-2002, con el objetivo de realizar una primera valoración del impacto de los cambios normativos y administrativos ocurridos en España a partir de la segunda mitad de los años 90, teniendo en cuenta los cambios en las actividades económicas, así como ayudar a identificar prioridades en las políticas de seguridad y salud en el trabajo.

## Sujetos y métodos

### Diseño

El estudio realizado tiene un carácter descriptivo y en él se han analizado las series temporales para el período 1992-2002 de las LAT traumáticas mortales ocurridas durante la jornada laboral.

### Definición de caso

Los casos estudiados fueron las LAT traumáticas mortales ocurridos durante la jornada laboral y notificados entre 1992 y 2002 (n = 8.510), una vez excluidas las LAT mortales no traumáticas (n = 3.791), como infartos y accidentes cerebrovasculares, principalmente, y las LAT mortales “*in itinere*” (n = 4.479).

Los datos fueron obtenidos a partir de los ficheros proporcionados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, disponibles desde 1989, si bien se han excluidos los años 1989, 1990 y 1991 dado

<sup>5</sup> García AM. Indicadores de resultados en la prevención de riesgos laborales. Arch Preven Riesgos Labor. 2003;6:114-119.

<sup>6</sup> Loomis D, Bena JF, Bailer AJ. Diversity of trends in occupational injury mortality in the United States, 1980-96. Injury Prevention. 2003; 9:9-14.

<sup>7</sup> Bailer J, Stayner LT, Stout NA, Gilbert SJ. Trends in rates of occupational fatal injuries in the United States.(1983-1992). Occup Environ Med. 1998; 55: 485-489.

<sup>8</sup> Feyer A-M, Williamson AM, Stout N, Driscoll T, Usher H, Langley JD. Comparison of work related injuries in the United States, Australia and New Zealand: methods and overall findings. Injury Prevention. 2001;7:22-28.

<sup>9</sup> Ahn Y-S, Bena JF, Bailer AJ. Comparison of unintentional fatal occupational injuries in the Republic of Korea and the United States. Injury Prevention. 2004;10:199-205.

<sup>10</sup> Wünsch V. Reestruturação productiva e acidentes de trabalho no Brasil: estrutura e tendências. Cad Saude Publica. 1999;15:41-51.

<sup>11</sup> Benavides FG, Benach J, Martínez JM, González S. Description of fatal occupational injury rates in five selected European Union countries: Austria, Finland, France, Spain and Sweden. Safety Science. 2005 (aceptado).

<sup>12</sup> Loomis D, Richardson DB, Bena JF, Bailer AJ. Desindustrialisation and the long term decline in fatal occupational injuries. Occup Environ Med. 2004;61:616-21.

que en estos años no era posible diferenciar las LAT no traumáticas de las traumáticas. Aunque no hay estudios completos de fiabilidad de los datos contenidos en estos ficheros, su calidad, al menos formal, ha sido valorada como aceptable, destacando que el sistema de notificación no ha cambiado a lo largo del periodo estudiado<sup>13</sup>.

## Población a riesgo

La población base del estudio la constituyen los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con cobertura frente a la contingencia de accidente de trabajo. Pero dada la dificultad para obtener esta información, se ha utilizado como población a riesgo la media aritmética de las estimaciones trimestrales de la población asalariada que proporciona la Encuesta de Población Activa (EPA) para los años 1992-2002 y que está accesible en la red<sup>14</sup>. La EPA es una encuesta continua y de periodicidad trimestral dirigida a las familias con la finalidad de obtener datos de la fuerza de trabajo. La muestra incluye aproximadamente unas 200.000 personas. Y aunque los datos proporcionados por la EPA no se corresponden exactamente con los datos de afiliación a la Seguridad Social, hay evidencias que confirman que la incidencia de LAT estimadas a partir de los datos de la EPA se correlacionan significativamente con la incidencia estimada con los datos de afiliación de la Seguridad Social, especialmente por comunidad autónoma y actividad económica<sup>15</sup>.

## Tratamiento de la información

Para cada caso de LAT se ha analizado el sexo, la edad, el tipo de contrato y la actividad económica. La edad se ha agrupado en cuatro categorías: 16-24, 25-39, 40-59, y 60 y más. El tipo de contrato se recodificó según sean trabajadores con contratos temporales o con contratos indefinidos. Las actividades económicas están clasificadas según la clasificación nacional de actividades económicas, la cual se actualizó en el año 1993 (CNAE-93). Es por ello que para los años anteriores al año 1993 (incluido) se recodificó a partir de la clasificación de actividades económicas propuesta en el año 1974 (CNAE-74). La correspondencia entre ambas clasificaciones se ha hecho según los criterios del Instituto Nacional de Estadística<sup>16</sup>.

La actividad económica se agrupó inicialmente en las siguientes categorías: 1) Agricultura, ganadería caza y servicultura, 2) Pesca, 3) Industrias extractivas, 4) Industria manufacturera 5) Producción y distribución de energía eléctrica, gas, agua, 6) Construcción, 7) Comercio, reparación de vehículos de motor, motocicletas y artículos personales y de uso doméstico, 8) Hostelería, 9) Transporte, almacenamiento y comunicaciones, 10) Intermediación financiera, 11) Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales, 12) Administración pública, defensa y Seguridad Social, 13) Educación e investigación, 14) Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales, 15) Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad; servicios personales y 16) Hogares que emplean personal doméstico. Sin embargo, dado que durante el período estudiado han tenido lugar considerables cambios en la estructura productiva, por lo que la actividad económica se ha reagrupado, siguiendo la aproximación que hace Loomis, según el cambio observado en el número de asalariados durante el período analizado en cada una de las actividades antes mencionadas. Esta agrupación se hizo para aquellos que: 1) han crecido por encima de un 50% el número de asalariados: alquiler de servicios, hostelería, actividades sanitarias, actividades sociales y construcción, 2) las actividades que han crecido entre un 50 y un 25%: educación, comercio, Administración pública, servicio doméstico y transporte; 3) las que han crecido hasta un 25%: intermediación financiera, manufactura, agricultura, eléctrica, gas y agua; y 4) aquellas que han decrecido como

<sup>13</sup> Benavides FG, Serra. C. Evaluación de la calidad del sistema de información sobre lesiones por accidentes de trabajo en España. *Archivo Prev Riesgos Labor*. 2003; 6(1): 26-30.

<sup>14</sup> Encuesta de población activa. Instituto Nacional de Estadísticas. Disponible en: [www.ine.es](http://www.ine.es). Consultado 1 de julio de 2005.

<sup>15</sup> Benavides FG, Catot N, Giraldez MT, Castejón E, Delclós J. Comparación de la incidencia de lesiones por accidente de trabajo según la EPA y el Registro de Afiliados a la Seguridad Social. *Arch Prev Riesgos Lab*. 2004;7(1):16-21.

<sup>16</sup> Gestión de clasificaciones estadística. Madrid: INE, 1997.

la pesca y la industria extractiva (tabla 1). Para valorar el cambio en cada actividad económica considerada, se restó al número de asalariados en 2002 el número de asalariados de 1992 y se dividió por esta misma cantidad, multiplicando por 100 ((Asalariados 2002-Asalariados 1992) / Asalariados 1992) x 100. Excepto para el último grupo, que nos pareció lógico separar por haber disminuido su población asalariada, el criterio para establecer los otros grupos fue que el número de actividades económicas estuviera distribuido homogéneamente.

## Análisis estadístico

La tasa de incidencia de las LAT fue calculada para cada año según el número de lesiones dividido por el número de asalariados en cada año. La incidencia de 2002 ( $c_{i02}$ ) se ajustó, tomando como población estándar la distribución por actividad económica de la población del año 1992:  $a_{i02} = \frac{c_{i02} w_i}{\sum w_i}$ , donde  $c_{i02}$  es la incidencia específica para cada actividad económica de 2002 y  $w_i$  la proporción de la población asalariada en cada actividad económica en 1992. Como medida del cambio global durante estos 11 años se calculó el riesgo relativo (RR), dividiendo la incidencia de 2002 y de 1992 ( $c_{i92}$ ), tanto crudo ( $RR_c = c_{i02}/c_{i92}$ ) como ajustado ( $RR_a = a_{i02}/c_{i92}$ ), a fin de valorar el papel que han podido jugar los cambios en la actividad económica sobre la tendencia global.

Para poder valorar la evolución temporal de las tasas por LAT, el número de accidentes ( $y_t$ ) registrados en cada instante del tiempo ( $t$ ) se ha asumido que sigue una distribución de Poisson con parámetro  $\lambda$ . El número de personas a riesgo ( $P_t$ ) en cada instante del tiempo ( $t$ ) se ha asumido que es un número fijo no aleatorio.

Para cada categoría de las variables analizadas, se ha estimado la tendencia de la incidencia a lo largo de los 11 años de estudio mediante el modelo lineal generalizado:

$$\log(E(y_t | t)) = \beta_0 + \beta_1 t + \log(P_t) \quad \begin{array}{l} t = 1..11 \\ (t = 1992...2002) \end{array}$$

donde si  $\beta_1 > 0$  y estadísticamente significativo, asumimos que la tendencia de la incidencia es positiva a lo largo del periodo; si  $\beta_1 < 0$  y estadísticamente significativo, asumimos que la tendencia de la incidencia es negativa a lo largo de todo el periodo; y si  $\beta_1$  no es estadísticamente significativo asumimos que la tendencia de la incidencia se ha mantenido constante a lo largo de todo el periodo. Se evaluó la significación estadística de los parámetros al nivel del 5%. El porcentaje de cambio anual de la incidencia fue estimado como  $100 \times [\exp(\beta_1) - 1]$ .

Los errores estándar de los parámetros de los modelos de regresión ajustados han sido corregidos por el parámetro de dispersión estimado a partir del estadístico de Pearson dividido por sus grados de libertad<sup>17</sup>. Los ajustes del modelo se realizaron con el programa STATA.

## Resultados

La incidencia en 1992 fue de 9,8 por 100.000 asalariados y en 2002 de 6,1, lo que representa un descenso global del 38%, (RR = 0,62; IC95%: 0,56-0,68), a un ritmo anual de -4,3% (-5,3 y -3,4). En la tabla 1 se puede observar cómo la incidencia va disminuyendo paulatinamente a lo largo de periodo, sin que se aprecie un cambio de tendencia durante todo el periodo. De hecho, al valorar separadamente el porcentaje de cambio anual entre 1992 y 1995, y entre 1996 y 2002, el primero fue de -6,3% (IC95%: -9,7 a -2,8) y en el segundo fue más lento: de -3,4% (IC95%: -5,2 a -2,2), no siendo esta diferencia estadísticamente significativa ( $p = 0,259$ ).

Al analizar la tendencia según las diferentes variables (tabla 2), vemos que tanto hombres como mujeres descendieron, aunque fue más rápido el descenso en las mujeres: -7,6% de media anual fren-

<sup>17</sup> Hardin J, Hilbe J. Generalised linear models and extensions. Stata Press, 2001.

te al -3,4% en los hombres, y donde la incidencia ya era claramente menor en 1992: 0,6 por 100.000 en las mujeres versus 14,3 en los hombres. En todos los grupos de edad se observó un descenso significativo, aunque en el de mayores de 60 años este descenso medio anual (-1,9) no fue significativo (-4,9 y 1,2). Grupo de edad que presentaba una incidencia elevada al principio del periodo (10,6 por 100.000 en 1992). Según el tipo de contrato, la incidencia entre los trabajadores con contrato indefinido ha decrecido a un ritmo superior (-4,3%) que los que tenían contrato temporal (-2,3%), observándose a lo largo de todo el periodo de estudio una incidencia superior en los temporales (14 por 100.000 en 1992).

Finalmente, según la actividad económica, observamos que los cuatro grupos decrecieron, si bien este descenso no fue significativo allí donde la actividad económica ha visto decrecer su población asalariada (pesca e industrias extractivas). Actividades económicas que durante todo el periodo estudiado han presentado una incidencia superior a las demás actividades (52,5 por 100.000 en 1992). Al ajustar la incidencia de 2002, según la distribución de la actividad económica de 1992, esta fue de 8,5, por lo que el RR ajustado fue igual a 0,87.

## Discusión

Este estudio ha estimado que el riesgo de sufrir una lesión mortal de naturaleza traumática ocurrida durante la jornada de trabajo ha descendido un 38% entre 1992 y 2002. Pero si no hubiera cambiado la actividad económica de la población asalariada durante este periodo, principalmente por el incremento en alquiler de servicios, hostelería, etc., y el descenso de la pesca y la industria extractiva, este descenso hubiera sido sólo del 13%. Ello podría significar que los cambios habidos en la estructura económica del país explicarían el 24,5% del cambio observado en la incidencia de LAT mortal de naturaleza traumática ocurrido durante la jornada de trabajo entre 1992 y 2002. Un resultado superior al encontrado en un estudio similar en los EEUU (excluidos los trabajadores del sector público), donde el descenso del 45% observado entre 1980 y 1996 podría ser explicado tan sólo en un 10-15% por el proceso de desindustrialización ocurrido en este país.

De ser así, y de acuerdo con nuestra hipótesis, el resto del descenso se podría explicar por el esfuerzo preventivo llevado a cabo por las empresas, tanto de manera directa para mejorar la salud y la seguridad de los trabajadores como por intervenciones indirectas consecuencias de los cambios tecnológicos y organizativos que han inducido una reducción en la exposición a factores de riesgos de LAT mortales. Efectivamente, en la última década, especialmente desde 1995, se ha realizado un gran esfuerzo preventivo en España. Sin embargo, la tendencia observada es muy lineal durante todo el periodo sin que experimente ninguna inflexión o aceleración, tal como habría que esperar a partir de ese año. Además, cuando se han analizado las tendencias para las diferentes variables se ha observado allí donde era mayor incidencia al principio del periodo es donde menos ha descendido, como son la pesca y la industria extractiva, o los trabajadores con contratos temporales. Indicando que, de haber habido algún efecto, éste ha sido menor allí donde más se necesitaba. De hecho, cuando se valoraron separadamente el porcentaje de cambio anual entre 1992 y 1995, y entre 1996 y 2002, apenas hubo diferencias. Lo que muestra que, al menos de momento, el efecto de las políticas de prevención de riesgos laborales parece no estar teniendo los frutos esperados.

Como hipótesis alternativa quedaría que el descenso observado se debería principalmente a que las condiciones de trabajo mejoran inducidas por los cambios tecnológicos y organizativos introducidos por las empresas a fin de ser más competitivas, en un mundo cada vez más global. Esta hipótesis, no excluyente con las anteriores, es provisionalmente confirmada al analizar actividades económicas específicas de alto riesgo, como por ejemplo la construcción o el transporte, en las que a pesar de que se ha incrementado la población asalariada, observamos que también ha disminuido el riesgo de LAT mortal traumático y en jornada de forma continua entre 1992 y 2002: la construcción un 34% y el transporte un 19% (resultados no mostrados). En todo caso, sea porque disminuye la población que trabaja en las actividades de más riesgo y/o porque mejoran las condiciones de trabajo de aquellos que se quedan, lo cierto

es que desde hace años estamos viendo como el riesgo de LAT mortal está descendiendo en la mayoría de los países desarrollados, entre ellos España.

Finalmente, se debería tener en cuenta el posible efecto que sobre la tendencia podría ejercer una hipotética mejora de la atención urgente a los heridos, que haya reducido la letalidad de estas lesiones, o un subregistro de las lesiones mortales. Hasta donde sabemos, no hay datos disponibles sobre letalidad, y menos de su evolución a lo largo del tiempo. Lo que sí sabemos es que hay una gran variabilidad en la letalidad según la mutua que asegura a los trabajadores. Parece claro que este es un problema que requiere de investigación urgente. Respecto al posible subregistro de LAT mortales, la única información disponible muestra que existe un subregistro del 8,2%, debido a las defunciones que se producen posteriormente a la fecha de la lesión,<sup>18</sup> subregistro que podemos pensar que ha podido existir a lo largo del periodo estudiado y que, por tanto, no afecta a los resultados.

Entre las limitaciones de este estudio hay que señalar que hemos excluido del análisis tanto las LAT por causas no traumática como los *in itinere*, que representan una parte importante de los LAT declarados (51% del total). Sin embargo, esta estrategia ha permitido tener un indicador más específico y sensible para valorar el impacto más directo de las actividades preventivas que deben desarrollar las empresas, como son las lesiones traumáticas ocurridas durante la jornada de trabajo. Igualmente, hay que señalar que la información utilizada para cuantificar la población a riesgo no es la mejor, pero la población asalariada estimada por la Encuesta de Población Activa ha resultado ser una buena aproximación a la población a riesgo, aunque no para algunas actividades, especialmente la agricultura. Esto sugiere la necesidad de estudiar de manera detallada la tendencia de LAT mortales en la agricultura.

En resumen, los resultados muestran que ha habido poco o nulo impacto de los cambios habidos en España desde 1995 sobre la tendencia de LAT mortal de naturaleza traumática y ocurridos durante la jornada de trabajo, por lo que se podría atribuir el descenso observado a los cambios ocurridos en la población asalariada, que ha pasado de actividades de alto riesgo (pesca y extractivas) a actividades de menor riesgo (alquiler de servicios y hostelería), así como al efecto beneficioso indirecto producido sobre las condiciones de trabajo por los cambios tecnológicos y organizativos que han experimentado las empresas. Una cuestión pendiente es comprobar si este patrón es el mismo en todas las comunidades autónomas, pues al depender una parte importante de los recursos de las administraciones autonómicas, las tendencias han podido ser diferentes entre ellas.

De los resultados se desprende igualmente que las prioridades preventivas para las empresas, y la administración que debe garantizarlas, están en aquellas actividades económicas con las incidencias más elevadas y que, a pesar de haber disminuido la población asalariada, han experimentado un descenso menor, e incluso no significativo, como son la pesca y la industria extractiva. Estas actividades que en la década de los 80 eran las más peligrosas continúan siéndolo, aunque con valores de incidencia inferiores. Algo similar observamos en los trabajadores con contrato temporal. Por lo que se puede deducir que los esfuerzos preventivos realizados en la década de los 90 no han estado bien orientados, pues no han permitido reducir de manera más notable el riesgo allí donde era más elevado.

---

<sup>18</sup> Benavides FG, Pérez G, Martínez JM, Gispert R, Benach J. Underreporting of fatal occupational injuries in Catalonia (Spain) *Occup Med (Oxford)*. 2004; 54: 110-114.

**TABLA 1. Cambios en la población asalariada española entre 1992 y 2002 según la actividad económica**

Grupos	Actividad económica	Asalariados <sup>1</sup>		Porcentaje de cambio <sup>2</sup>
		1992	2002	
Crecen más del 50%	Alquiler servicios	478.725	1.010.775	111,1
	Hostelería	380.500	723.125	90,0
	Sociales	314.150	508.875	62,0
	Construcción	951.575	1.528.200	60,6
	Sanitarias	550.650	860.350	56,2
Crecen entre 25% y 50%	Educación	607.075	900.250	48,3
	Comercio	1.241.775	1.786.300	43,9
	Transporte	554.925	772.575	39,2
	Servicio doméstico	322.150	416.775	29,4
	Administración pública	809.450	1.046.175	29,2
Crecen hasta 25%	Financiera	323.900	370.975	14,5
	Electricidad, gas y agua	78.875	90.225	14,4
	Manufactura	2.370.300	2.653.675	12,0
	Agricultura	350.125	380.875	8,8
Decrecen	Extractivas	68.050	59.700	-12,3
	Pesca	59.675	32.975	-44,7
<b>Total</b>		<b>9.461.900</b>	<b>13.141.825</b>	<b>38,9</b>

<sup>1</sup> Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

<sup>2</sup>  $((\text{Asalariados año 2002} - \text{Asalariados año 1992}) / \text{Asalariados año 1992}) \times 100$ .

**TABLA 2. Incidencia de LAT mortal de naturaleza traumática ocurrida durante la jornada de trabajo por 100.000 asalariados en 1992 y porcentaje de cambio anual de la incidencia entre 1992-2002 según actividad económica, contrato, edad y sexo**

	Incidencia 1992	Porcentaje de cambio anual <sup>1</sup>	Intervalo de confianza al 95%	
<b>Actividad económica</b>				
Crecen más del 50 %	10,7	-4,4	-5,5	-3,4
Crecen entre 25% y 50%	7,1	-2,6	-4,6	-0,6
Crecen hasta 25 %	10,4	-5,9	-7,7	-4,1
Decrecen	52,5	-1,2	-4,1	1,9
<b>Contrato</b>				
Indefinidos	6,2	-4,3	-5,0	-3,6
Temporales	14,0	-2,3	-4,0	-0,6
<b>Edad (en años)</b>				
16 a 24	8,2	-3,7	-6,7	-0,6
25 a 39	8,1	-4,2	-5,1	-3,3
40 a 59	12,7	-4,9	-6,0	-3,8
60 y más	10,6	-1,9	-4,9	1,2
<b>Sexo</b>				
Hombres	14,3	-3,4	-4,3	-2,4
Mujeres	0,6	-7,6	-10,7	-4,5
<b>Total</b>	<b>9,8</b>	<b>-4,3</b>	<b>-5,3</b>	<b>-3,4</b>

<sup>1</sup>  $\text{Porcentaje cambio anual} = 100 \times [\exp(b_t) - 1]$ .

# La estrategia preventiva en el Reino Unido: Desarrollo, objetivos y resultados

Phil Kemball  
HSE Strategy Division

*El desarrollo de la legislación en el Reino Unido en material de salud y seguridad en el trabajo a lo largo del siglo XX ha sido relativamente satisfactoria, pero en los últimos años han surgido inquietudes acerca de una ralentización del proceso y acerca de una posible modificación del sistema. Desde el año 2000 se ha trabajado para establecer e identificar las prioridades. Se ha presentado una nueva estrategia (febrero 2004) basada en el análisis de los cambios en cuanto a métodos de trabajo y en ideas renovadas.*

*La estrategia contiene 4 temas: cooperación, asesoramiento a los trabajadores, concentración de los recursos en las prioridades y comunicación eficaz. El aspecto práctico de la estrategia está representado por la modificación del trabajo en el área de salud y seguridad, el equilibrio de recursos de la inspección y el suministro de información y una reciente campaña nacional de sensibilización y resolución de problemas relacionados con las afecciones dorsolumbares de origen laboral. Los resultados de la estrategia son prometedores, pero es demasiado pronto para evaluar su eficacia.*

## Sumario



- Desarrollo histórico
- Éxitos, pero el mundo cambia
- Objetivos y prioridades nacionales
- Pesamiento renovador y nuevas estrategias
- Repensar la prevención
- Equilibrio de la inspección y el asesoramiento
- Resumen final

## Breve historia de la legislación británica



- 1833 – Se nombran los primeros inspectores de fábrica
- Se desarrolla una legislación
  - detallada, prescriptiva y para lugares de trabajo específicos
  - Exitosa pero esencialmente negativa
- 1972 – Informe del Comité estatal que propone:
  - La responsabilidad para quienes generan el riesgo
  - Un método de gestión que mantenga un equilibrio entre las 'acciones voluntarias' y la 'intervención estatal'

## Ley de Salud y Seguridad 1974



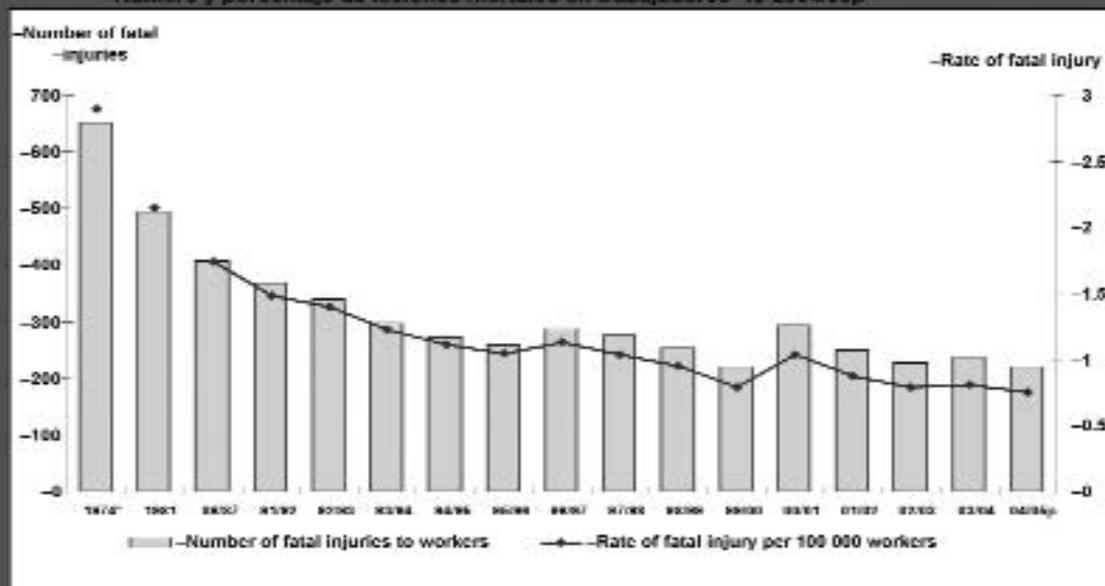
- Disposiciones legales:
  - Protegen (a casi) todas las personas en el trabajo y a aquellas afectadas por las actividades laborales
  - Promueven el régimen legislativo basado en el 'establecimiento de objetivos'
  - Requieren el suministro de información y asesoramiento
- Reforma estructural:
  - Creación de una comisión de 9 personas
  - Creación de un 'ejecutivo' con miembros de las inspecciones existentes con amplios poderes para hacer cumplir la ley tanto en empresas convencionales como de alto riesgo

## 30 años de actividad ...



- La Ley de 1974 Act se considera adecuada tanto en su estructura como en su marco legal
- Mejoraron los indicadores nacionales, por ejemplo el índice de lesiones mortales se redujo en 2/3.
- Los indicadores están entre los mejores a nivel europeo, al menos en seguridad (es difícil comparar indicadores de salud)

–Número y porcentaje de lesiones mortales en trabajadores\* to 2004/05p



## ... Pero, ¿por cuánto tiempo?

- Las mejoras en salud y seguridad alcanzaron un punto de estancamiento
- La salud es el mayor desafío
  - Mejor estimación: 30 horas/hombre perdidas al año
  - Frente a 9 horas/hombre perdidas por lesiones
  - ¿hay que trabajar de otra manera para mejorar la salud?
- 'el mundo del trabajo' es mucho más complejo, p.e.: cadenas de suministros, contratación, etc.

## Desarrollo – Objetivos nacionales



- En 2000 el gobierno estableció unos objetivos de mejora a cumplir en 2010:
  - la incidencia de accidentes mortales y lesiones graves debe reducirse en un 10%;
  - La incidencia de casos de enfermedades derivadas del trabajo debe reducirse en un 20%;
  - El número de jornadas laborales perdidas por 100, 000 trabajadores debido a lesiones y enfermedades profesionales debe reducirse en un 30%;

## Prioridades



- Sectores industriales:
  - Construcción
  - Diversos servicios públicos
- Agentes o situaciones peligrosas
  - Estrés
  - Lesiones músculo esqueléticas
  - Caídas de alturas
  - Desplazamiento en el lugar de trabajo
  - Resbalones y caídas al mismo nivel

## Cambiando el 'mundo del trabajo'



- En 2003 se decidió que los objetivos y prioridades no eran suficientes y se necesitaba una dirección estratégica
- Por los que el HSE comenzó a analizar el cambio del mundo laboral con los siguientes resultados:
  - Menos empresas grandes; mayor número de PYMEs; reducción de la actividad industrial
  - Más trabajo a tiempo parcial
  - Las mujeres constituyen la mitad de la masa laboral
  - Un gran aumento del trabajo temporal y la subcontratación

## Pensamiento renovador



- Ampliar al máximo los beneficios para la mayoría de las personas; menos preocupación por el cumplimiento formal de la legislación
- Mayor participación de todas las 'partes'; las autoridades no pueden gestionar el sistema solas
- Necesidad de repensar la salud laboral
- Trabajo en equipo con las partes comprometidas
- Mejor entendimiento de la percepción empresarial
- Estimular una mayor participación de los trabajadores
- Mayor enfoque de la inspección de trabajo y de los esfuerzos para hacer cumplir la ley
- Comunicar, comunicar, comunicar

## Nueva estrategia



- En 2004 se presentó la nueva estrategia sobre lugares de trabajo basada en los análisis anteriores.
- Los temas clave son:
  1. Trabajo en equipo
  2. Ayuda para que las personas se beneficien de una gestión preventiva responsable
  3. Centrar las “intervenciones” allí donde tienen mayor impacto
  4. Comunicación

## Tema 1: trabajo en equipo



- Contribuir a prioridades más amplias del estado en cuanto a empleo, salud, etc.
- Todo el ‘sistema preventivo’ debe trabajar en conjunto – las autoridades no pueden conseguir un cambio solas
- Una nueva y más estrecha colaboración entre la inspección central y la local
- Colaboración para afrontar el reto de la salud en el trabajo

## Tema 2: Ayudando a los trabajadores a beneficiarse



- Demistificar los conceptos de salud y seguridad, como la evaluación de riesgos
- Comprender mejor las necesidades de las empresas y demostrar mejor sus ventajas
- Lograr una participación más activa de los trabajadores, a través de los sindicatos y otras vías
- Asesorar a empresarios y trabajadores con herramientas de fácil acceso y comprensión particularmente en temas relacionados con la salud en el trabajo

## Tema: Dirigiendo nuestros esfuerzos



- El ámbito del HSE es muy amplio - es necesario centrarse en las exigencias clave y gestionar las prioridades
- Esto requiere de estrategias de inspección más sofisticadas que :
  - Utilicen técnicas variadas de 'intervención'
  - Utilicen evidencias de lo que realmente funciona
  - Dirijan sus esfuerzos a los sectores y riesgos prioritarios,
  - Se centren en las empresas más deficientes
  - Continúen la labor de inspección cuando sea necesario

## Tema 4: Comunicar eficazmente



- Esta debe ser una parte integral de nuestra labor
- Transmitir algunos mensajes esenciales:
  - No existen sociedades libres de riesgo, sino sociedades que gestionan adecuadamente los riesgos.
  - Aquellos en mejores condiciones para mejorar la prevención son los empresarios y trabajadores cuando colaboran para lograrlo
  - El progreso debe producirse a un 'precio correcto'. La innovación debe ser beneficiosa

## Repensar la salud laboral



- La salud siempre ha estado en 'desventaja' con respecto a la seguridad
- Motivos:
  - El largo período entre la exposición y la enfermedad
  - Las causas de determinadas afecciones son difíciles de detectar
  - Un difícil vínculo entre causa y efecto
  - En el Reino Unido, el estado o los individuos asumen la mayoría de los costes, no las empresas

## Repensar la salud laboral(2)

- Es evidente que los métodos de inspección y sanción son menos eficaces para mejorar la salud en el trabajo
- Se ha desarrollado un modelo basado en el principio de la gestión de los riesgos
- Existen algunos servicios pilotos para apoyar a las pequeñas empresas:
  - Website
  - Línea gratuita de asesoramiento telefónico
  - Asesoramiento gratuito personalizado *in situ*
  - Derivación de consultas a especialistas (servicio de pago)

## Repensar la salud laboral (3)

- ‘El trabajo es bueno’
  - En general, las personas con empleo disfrutan de mejor salud que las desempleadas. Una mayor importancia en la mejora del estado de salud y el apoyo a una rápida incorporación al trabajo
- Vínculos con otras prioridades y programas estatales:
  - Niveles más altos de empleo y productividad
  - Reducción de costes sociales

## Repensar la salud laboral(4)

- Desarrollar la colaboración con el sector privado
- Concepto de 'empresas con alto nivel preventivo'
- Trabajadores saludables:
  - Se pierden menos jornadas laborales
  - Tienen mayor productividad
- Dentro del plan de salud de estas empresas no existe una distinción entre 'trabajo' y 'hogar'

## Equilibrio entre inspección y asesoramiento

- En un documento reciente el gobierno:
  - Hace énfasis en la responsabilidad de los inspectores de asesorar a las empresas en cuanto a los requerimientos normativos
  - Plantea que el asesoramiento debe ser de fácil acceso y comprensión
  - Quiere que la inspección se centre en las empresas con peores indicadores; pero
  - Recomienda sanciones más severas para las empresas que incumplen y solo buscan beneficios

## Estrategia - Resultados



- Apoyado ampliamente por los ministros y empresarios tras su aprobación e...
- Influyente en otras formas, por ejemplo: evaluación de la inspección de trabajo, pero ...
- Algunos sindicatos son escepticos ya que les preocupa que sea un retroceso en el cumplimiento de la normativa
- Aún es pronto para evaluar los verdaderos resultados pero los indicadores iniciales son favorables

## Resumen de la nueva estrategia



- Dirigida a obtener resultados reales, utilizando los objetivos
- Concentrada en los aspectos que funcionan, como:
  - La nueva legislación 'no tiene una respuesta automática'
  - Mejor gestión de las actividades de la inspección
  - Nuevas estrategias preventivas
- Mayor énfasis en el acceso al asesoramiento
- Mayor ámbito de cooperación
- Vínculos con el programa preventivo del gobierno