

---

# III. PROBLEMAS E INCÓGNITAS A RESOLVER EN LA REALIDAD NACIONAL Y LATINOAMERICANA

---

REALIDAD

NACIONAL Y

LATINO

AMERICANA

---



## EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE PREVENCIÓN EN IBEROAMÉRICA<sup>1</sup>

Dadas las características de la información que se va a brindar se ha preferido, con algunas excepciones, no individualizar países al considerar ciertas peculiaridades de la realidad. Hacerlo no aportaría nada al fondo de la cuestión y tal vez pudiera ser divisado como una intromisión inexcusable.

### 1. ALGO DE HISTORIA

En cierta oportunidad en que el historiador Arnold Toynbee participaba en una mesa redonda sobre su especialidad se le preguntó acerca de cuál era el mejor aporte de la cultura incaica, a lo que respondió: “su magnífica organización socio-jurídica-económica y sus admirables leyes sociales”.<sup>2</sup>

Pocos años después de la conquista la situación era otra: el alquiler de trabajadores indios o su venta creaba negocios muy prósperos. El comprador de indios que trataba de exprimir el máximo de trabajo en el mínimo del tiempo, “entra como lobo hambriento”, decía un observador de la época.<sup>3</sup>

Para 1562, el problema de la mano de obra mereció una investigación oficial del distinguido jurista Juan Polo de Ondegardo, quien investiga las denuncias de los indios y se dedica a reformar y regular las prácticas laborales. Las prácticas eran de tal crueldad que por buen gusto ahorraré detalles. A la sazón fray Domingo de Santo Tomás había inspeccionado las minas de Autunsulla a pedido de los indios y señalaba: “Hasta agora... an sido los yndios tan mal pagados y peor tratados... que aunque fuera mui de su voluntad (estos abusos) lo aborrecerán”.<sup>4</sup> Las reformas de Polo<sup>5</sup>, pese a la esperanza de Santo Tomás, cambiaron poco las cosas. Así, y como respuesta a un estado de opresión sin elementales consideraciones humanas, se gesta el sueño de los taquiongos. Con él se difundía que muy pronto, una alianza panandina de deidades derrotaría al dios cristiano y mataría a los colonizadores españoles de enfermedades y otras

calamidades<sup>6</sup>. Este movimiento -al que hoy llamaríamos mesiánico- fue reducido a través de una campaña contra la idolatría que duró de dos a tres años y en la que se condenó a más de 8.000 indios.

El virrey don Francisco de Toledo, durante los doce años que duró su ejercicio (1569 a 1581) invadió el reino neoinca, ejecutó a Tupac Amaru y estableció la rotación de la mano de obra forzosa, es decir, la “mita colonial” y dejó tras de sí un enorme cuerpo legislativo. El resultado definitivo de los esfuerzos de Toledo fue una reorganización sistemática que, al incrementar las fuerzas productivas de la economía minera y crear un sistema centralizado de trabajo forzoso, superó todos los planes anteriores.

Durante el dominio de Toledo, los pueblos de Huamanga se convierten en “indios”. Los caviñas, los acos, los angaraes, los huayacondos, los huaros, los pariscas, los chilques, los papres, los totos, los taquihuas, los quichuas, los aymaras, los lucanas, los soraas, los haachos, los yauyos, los chocorvos y otras etnias de la región son sometidos a una nueva categoría colonial, para siempre definida como “la república de los indios”.<sup>7</sup>

Pero, veamos qué pasaba con la mita durante el gobierno de Toledo. En especial se encuentran descripciones respecto al trabajo en las minas de plata de Castrovirreyna y en las de mercurio de Huancavelica. Antonio Vázquez de Espinosa en 1629<sup>8</sup>, efectúa una meticulosa descripción de las condiciones de trabajo en ellas. Los mineros del mercurio iban muriendo lentamente, con fiebre, temblores y parálisis. Los que sobrevivían volvían a sus comunidades por uno o dos años, como recordatorios de las atrocidades que en ellos se habían cometido.

Hacia 1600 los indígenas habían aprendido a litigar y una suerte de inspección de trabajo de la época comenzó a funcionar. Por ejemplo, solicitaron que se investigaran las prácticas laborales del obraje de Chincheros (Perú); el fallo condenó a la familia Oré a pagar miles de pesos. El triunfo de los indios sirvió de poco, la familia logró que la multa se redujera a 100 pesos y movilizó a la burocracia para obligar a los indígenas a volver al trabajo.

Estoy hablando de 1600; sin embargo, el 27 de enero de 1512 en Burgos (España) se dictan las que hoy son conocidas como Leyes de Burgos. Estas leyes, que debían comenzar su vigencia por La Española (actualmente Haití y R. Dominicana), para luego extenderse, establecían regímenes de trabajo, jornal, alimentación, etc. Es de principios de 1680 la *Recopilación de las Leyes de Indias* (6.377 leyes) que, aunque consideradas por distintos autores un verdadero código de trabajo, de poco sirvió a los fines prácticos.

Hubo un hombre, sin embargo, que abogó por la causa de los nativos, verdadero apóstol de la dignidad humana de los indios: el padre Bartolomé de las Casas. Estoy hablando de 1512. El reparar en la fecha hace aún más importante su obra. Recordemos que el 2 de junio de 1537 el papa Paulo III promulga su bula en la cual afirma que “los indios son verdaderos hombres dotados de alma: aptos en consecuencia para disponer de sus bienes y sus personas”. De esta forma el Papa acaba con una controversia teológica, surgida en un intento de justificar los abusos. Abusos que, como hemos visto, continuaron.

Un texto, conocido como *Anónimo de Yucay* (1571). *Dominio de los yngas en el Perú y del que su Magestad tiene en dichos reynos* refleja la idea toledista y se refiere a fray Bartolomé. El manuscrito se conserva justamente en la Biblioteca de la Universidad de Salamanca y creo que la lectura de un pequeño trozo de esta obra, puede ser ilustrativa:

“Mándame Vuestra Excelencia le diga que a mi pareser de lo que e mirado y considerado con gran diligencia sobre este dominio de los Yngas y del que su Magestad tiene en estos Reynos, en que consiste el fundamento de todo el bien o el mal de las Indias, como acelante se dirá. Yo obedesco a Va. Ea., a quién después de los dos, deseo más servir en la tierra. Y así trataré tres puntos breve y sustancialmente:

El primero, por donde entró en casi todo el mundo vn engaño tan grande como fue darle a estos Ingas el verdadero y legítimo señorío de estos Reynos.

El segundo punto será ver los grandes daños que an venido dél si no se admitiera desta verdad.

El tersero punto será ver cómo el legítimo dominio y señorío destos Reynos está sólo en la Magestad del rey nuestro Señor y sus sucesores, y también ver quán bueno y necesario es romper estas montañas de oro y plata para labrar minas, con los buenos medios que Va. Exca. a dado, cosa que hasta aora se avía reparado más por ylusión del demonio que no por raçón ni verdad.

Quanto a lo primero la causa deste engaño que a auido tan grande en la Magestad del emperador y su Consejo y sus virreyes y gouernadores y Audiencias y theólogos y grandes cathecráticos y predicadores y finalmente en toda la christiandad y aún en toda la fidelidad a sido ser hombre solo, que no era raçón.

Este era un fraile de Santo Domingo que se llamó Fray Bartolomé de las Casas. Sus cualidades eran ser vn mui buen religioso, mas en

cosas de Indias muy apaçionado, y en lo más sustancial dellas, mui engañado, como iré refiriendo verdades para quitar el mayor engaño que el tuuo y casi todo el mundo por él, deuajo de vn buen çelo. Y creo que es obra sutilísima del demonio para persuadir tan de golpe al mundo este engaño, porque después del primero en que tenía esta miserable gente ydolostra, niguno a auído, ni pareçe que se descubre mayor en las Indias que éste en que a puesto al vniuerso por manos de un uaron religioso.

Este fraile, antes que fuera religioso, era un clérigo licenciado en leyes, y no estudió theología. Vino con los primeros descubridores o quasi. Hallóse en Santo Domingo que es la Ysla Española y otros descubrimientos al primero, antes que oviese el Perú, que a éste xamás vino en su vida aunque intentó dos veçes, segun disen, venir y se embarcó y no pudo arribar. Trujo de España a estas partes treçientos labradores con título de poblar vna isla y dejólos ally, y el salióse afuera, y todos murieron y acauaron. Y él por esta ocaçion metióse a fraile. Tomó el áuito en la Española, y como al principio vbo malos tratamientos en éstos naturales, mouido de buen celo, defendíalos. Mas mesclóçe al parecer tanta paçion con estos seglares, y ellos contra él, sobre ésta defensa, que los vnos y los otros no merecían ser creídos. Pues no ay cosa que más desnierue la persuaçion de un negocio especial tan grande como esta paçion. Esta le salía a este religioso por los ojos, por la boca, echando espumarajos quando hablaua de estos seglares, por un estilo de poca modestia y de aquí creçía más la paçion de ambas partyes, y estauan como enemigos declarados.

Vnos decían quel fraile era apóstol de estos indios y que Dios lo auía enbiado por reparo dellos, otros, aquel no era espíritu sino espíritu y paçion y con esta opinion fue fraile y bueno, aunque no de tanta autoridad”.

No obstante el Anónimo de Yucay, reivindicamos a Bartolomé de las Casas como un luchador por la libertad y por las buenas condiciones de vida y de trabajo.

## LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN NUESTROS DÍAS

Si he iniciado mi ponencia haciendo referencia a la etapa de la Conquista y Colonización es para señalar que suele haber una distancia bastante grande entre las normas y las necesidades y entre las normas y su cumplimiento. Y quien intenta achicar estas brechas corre el peligro de ser tachado, otrora de

poseído por el demonio, hoy, al menos, de intemperante. Tal vez por ello es que se insiste en la posición de equilibrio que debe tener un inspector. Claro está que es bastante curioso que se solicite neutralidad a quien tiene en sus manos, de alguna forma, la salud y seguridad de los trabajadores.

Para realizar el estudio sobre el control de las normas de prevención se ha tenido acceso a información sobre 18 países, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela y Uruguay. Para tener una dimensión del tema es necesario tener en cuenta, en primer lugar, que a mediados de este siglo hacen su irrupción en Latinoamérica los ministerios de trabajo como los conocemos ahora, y en realidad en 1978 culmina la evolución de la administración del trabajo con la adopción unánime por los países miembros de la OIT, del Convenio 150 y la Recomendación 158, sobre la administración del trabajo, su cometido, funciones y organización<sup>9</sup>. La juventud de las instituciones puede explicar entonces, aunque muy parcialmente, algunos de los problemas que se relatarán. No puede olvidarse que el mismo Tratado de Versalles de 1919 invitaba a los estados a “organizar un servicio de inspección que comprenderá a las mujeres, con objeto de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores”. En la mayor parte de los países estudiados existe un organismo central de inspección; en otros, el territorio está dividido en regiones o provincias, encabezadas por un director o delegado regional de trabajo, representante del ministro y con independencia jerárquica del inspector general. En varios de estos casos los inspectores reciben instrucciones del director o delegado regional. En los países con organización federal la situación tampoco es uniforme; veamos por ejemplo que en Brasil la planificación es centralizada y la ejecución está a cargo de los estados.

En Argentina, en cambio, el Ministerio de Trabajo devolvió el poder de policía a 14 provincias, que aceptaron firmar un convenio para ello, no efectuándose reserva de la planificación central. Está en estudio en estos momentos un remedio para ello.

Hasta aquí la referencia que se hace compete a la inspección del trabajo en general, es decir que los organismos competentes dependen del Ministerio de Trabajo. Esta cartera tampoco es uniforme en su campo de acción; así, podemos encontrar ministerios de Trabajo y Seguridad Social, ministerios de Trabajo y Previsión Social, ministerios de Justicia y Trabajo, etc.

Las cosas son más complicadas a la hora de designar a las autoridades competentes en lo que hace a la tutela del cumplimiento de la legislación

protectora de la vida y la salud de los trabajadores. En este caso, en casi todos los países, distintos organismos se suman, en forma más o menos anárquica, a la labor de inspección. En este estudio se divisaron además del Ministerio de Trabajo y en orden de prelación en la práctica los ministerios de salud, instituciones de la seguridad social, ministerios de industria, ministerio de fomento y municipios, etc. En áreas específicas intervienen además organismos de minería, de puertos marítimos, de transportes, pesca y energía atómica.

Cuba y Nicaragua cuentan además con organismos no tradicionales con capacidad de fiscalización: las comisiones ramales de seguridad y los comités obreros de higiene y seguridad.

Varios países de la región, alentados por los deseos de lograr una cobertura adecuada y coherente con los insuficientes recursos de las distintas reparticiones oficiales -e impulsados también por el hecho de que los mejores equipamientos suelen estar en organismos que no son los de trabajo-, han sido predominantemente de dos tipos: la conformación de un Consejo Nacional de Salud Ocupacional (entiéndase esta denominación como genérica) o atribuyendo mediante normas la función de coordinar todos los servicios inspectivos a los ministerios de trabajo.

Pese a esto, en la mayoría de los casos el objetivo no se logra, la escasez de recursos en quien tiene que coordinar y cierto hábito, que en Argentina denominamos de *patrón de estancia*, atributo poco feliz de algunos funcionarios, conspira contra la coordinación y ayuda al despilfarro de los pocos recursos disponibles. Esta primera característica, de no ceder un “poder”, que en la práctica no pueden ejercer, ocasiona al menos confusión, tanto entre los empleadores, como entre los trabajadores. A unos, por la superposición teórica de vigilancia; a otros, por no saber a quien recurrir. Lamentablemente son los trabajadores quienes siempre pierden en esta lucha por competencias, tan propia de burócratas, más preocupados por los títulos que por el bien que se trata de tutelar.

Los cambios en los funcionarios suelen ser otra constante que hay que tener en cuenta entre los factores que dificultan el camino; su origen está dado básicamente por la inestabilidad política que durante mucho tiempo se enseñoreó en la región. Al lado de esto debe conocerse que en general, los puestos máximos de inspección suelen ser de confianza política; es de suponer entonces que los cambios se producen en poco tiempo, aún en el interior del mismo período de gobierno. En cada reunión internacional nos encontramos con caras nuevas en los mismos puestos. La experiencia, con ello, no llega a consolidarse.



Creo que hay que señalar que lo que más ha conspirado en nuestros países contra el buen desarrollo de la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, ha sido la voluntad mesiánica de quienes una y otra vez violaron la democracia. No es concebible pensar en buenas condiciones de trabajo, en una ordenada inspección, cuando las libertades fundamentales son canceladas.

Respecto de los dos primeros organismos, que suceden en Iberoamérica al Ministerio de Trabajo en su tarea de fiscalización, los ministerios de salud y las instituciones de seguridad social, señalaré que la tónica dominante dentro de los ministerios de salud es ocuparse de la higiene del trabajo y/o del diagnóstico de enfermedades profesionales, salvo el caso de Chile, donde este Ministerio es, hasta ahora, el único organismo competente. En cuanto hace a los organismos de seguridad social, los inspectores, la mayoría de las veces practican sus funciones inspectivas a sólo dos efectos: el de regular la cuota de aportes de acuerdo con los riesgos detectados o la de proveer de recomendaciones.

Otro aspecto que hay que tener en cuenta es la jerarquización de las autoridades competentes dentro de los ministerios de trabajo, que van en la región desde una Secretaría de Higiene y Seguridad, en Brasil; direcciones nacionales de Higiene y Seguridad como es el caso de Argentina; su inclusión dentro de la Inspección General, como en Uruguay; hasta el hecho de adquirir en otros países el nivel jerárquico de departamentos, divisiones o secciones.

El estudio de las disponibilidades de personal llama a la preocupación. Para varios países de la región alcanzan los dedos de las dos manos para indicar cuántos inspectores disponen para ésta actividad, y para algunas sobran con los de una mano. Voy a aportar un ejemplo de mi propio país para dar una imagen de las carencias. En 1987, concurrió a Argentina una misión tripartita de la OIT, con el fin de evaluar la eficacia de la inspección del trabajo en la Argentina.

Esta visita había sido pedida por el propio Ministerio de Trabajo, tal vez para encontrar el mejor aval para generar un crecimiento de la inspección del trabajo. En esos tiempos yo tenía el honor de ser el Director Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo (DNHS).

El informe final de la misión de la OIT dice textualmente:

“Para enjuiciar el alcance de la grave insuficiencia de recursos humanos que exhibe la función de inspección en este ámbito, se estima pertinente reproducir, por su elocuencia y dramatismo, un fragmento de la memoria o balance de actividades de la DNHS correspondiente a 1987: ...No obstante, la dotación de personal es, permítame decirlo, ridícula respecto a las necesidades. Para

juzgar la afirmación realizada no hay que perder de vista que esta Dirección tiene tres millones de kilómetros y diez millones de PEA a cubrir. Un cálculo simple mostraría el número de inspectores y de personal de apoyo necesario sólo para practicar una fiscalización medianamente seria. La calificación efectuada parece pues justificada. Lo expresado equivale a decir que no cumplimos con nuestro deber de fiscalizar. Esto es cierto; ni siquiera estamos en condiciones de responder medianamente a la demanda. Tampoco los recursos humanos para el resto de las tareas que desenvolvemos guardan relación con las necesidades. Véase el número de psicólogos, ingenieros, médicos, etc., y se tendrá una imagen exacta. Nuestro instrumental está obsoleto. En uno de los casos está por debajo del que hoy poseen los actores sociales, en otros ya su vetustez o sus niveles de daño lo hacen imposible de usar. En poco tiempo más podríamos llegar a la parálisis sucesiva de distintas determinaciones, con el consiguiente conflicto social. Uno de los pilares básicos de nuestra función debiera ser el asesoramiento y la información permanente. No existe dinero disponible para publicaciones. Es paradójico, hay producción, pero ésta no es difundible. También se viven restricciones presupuestarias para mostrar una presencia sustantiva en las provincias...”

La misión tripartita recogía de esta forma una nota que yo había enviado a uno de los cinco ministros que surcaron el Ministerio de Trabajo durante el gobierno del doctor Raúl Alfonsín.

El cuadro relatado no es distinto en la región; los recursos humanos suelen sólo alcanzar para responder a la demanda y de modo escaso. Lastimosamente quienes demandan son en general los sindicatos con buena organización, que no coinciden necesariamente con la representación de los trabajadores que laboran en peores condiciones. Brasil, sin embargo, ha aumentado a partir de 1981 su capacidad inspectiva a través del Sistema Nacional de Protección al Trabajo, el cual garantiza paulatinamente y en la medida que pueda extenderse a todo el país, llegar también a las empresas donde los trabajadores no tienen una organización que les permita expresar sus necesidades. Pero hay que imaginar por un momento las dimensiones de Brasil y pensar cuáles son las posibilidades de ser eficientes en momentos donde la situación económica plantea urgencias de todo tipo. México intenta también un mejoramiento de la cobertura y sería interesante conocer más a fondo la experiencia cubana, donde a un número

mayor de inspectores que el que tiene Argentina, Uruguay, Chile y Paraguay juntos, suman 60.000 inspectores sociales de los sindicatos que anualmente visitan alrededor de 40.000 establecimientos.

Al bajo número de inspectores se une que no siempre el Estado arbitra mecanismos idóneos para reclutar a la gente con más condiciones y capacidades para tan delicada y especializada tarea.

En estos casos, con inexistencia de concursos o requerimientos básicos, se logra en ocasiones la incorporación de personal dócil a la voluntad política del funcionario de turno. La corrupción no sólo se manifiesta a través de beneficios económicos, es corrupción también admitir las presiones para no tocar a los “amigos” políticos o simplemente es corrupto, a mi juicio, que pueda haber inspectores sin conciencia social.

Un elemento difundido en la región es el fraccionamiento del acto inspectivo; por un lado, un inspector redacta un acta con las anomalías que detectó y luego otro funcionario, de más rango, califica la falta.

Esto en ocasiones lesiona la tarea del inspector y no solamente escinde el acto inspectorial, sino que puede incorporar elementos de coacción. De esta forma, se trataría de evitar presuntos actos de corrupción; escépticamente podríamos anotar que, tal vez, solamente se logre su cambio de nivel.

Pese a ello tenemos en Latinoamérica inspectores de fuste que se han enamorado de su tarea, que la emprenden con ánimo, a quienes conmueve la injusticia y aún así es poco lo que pueden hacer. Su bajo número y los déficit materiales intentan ahogar sus mejores deseos.

En efecto, los medios de trabajo suelen ser muy inferiores a los necesarios: falta de vehículos o de dinero para viáticos e instrumental insuficiente o inexistente suele ser la tónica más habitual. En este último sentido la carencia de laboratorios de higiene analítica e instrumental o de higiene de campo es sencillamente dramática. Lo que resulta paradójico es que algunos de los países que tienen listados de concentraciones admisibles de contaminantes químicos no estén en condiciones de poder medirlos.

Hay otras causas de desánimo: en algunos países se verifican, casi de rutina y a pedido del empleador, pases de los expedientes a los tribunales. El valor de la inmediatez de la sanción queda anulado, porque tardan en general un par de años, antes de tener resolución, con el agravante de que los castigos pecuniarios que imponen adolecen de significación.

Vale la pena destacar que, en general, la cuantía de las multas suele ser absurda y sin poder disuasorio, sobre todo teniendo en cuenta, por un lado, las

inflaciones galopantes que han sufrido y sufren los países del área y por otro la pesadez administrativa.

El rigor de las sanciones no incluye la configuración de delito, penalmente sancionable; en este sentido sólo una ley en el ámbito latinoamericano ha contemplado esta contingencia. Se trata justamente de una ley para la que se presentan dificultades en su reglamentación.

Cuando uno piensa en la repetición de muertes por caída desde gran altura en el gremio de la construcción, caídas sucedidas en la misma empresa por no adoptarse medidas elementales de prevención, duda mucho que la sanción que corresponda a quien tiene el deber de la seguridad sea una simple multa. Esa multa, ante la reiteración, ya mostró su ineficacia. Pese a todos los esfuerzos desplegados en la materia por la OIT, el CIAT (Centro Interamericano de Administración del Trabajo) y la Cooperación Española, el problema de la actualización de conocimientos es también una esfera crítica.

Esta aseveración es particularmente pertinente en estos momentos, en los que la reconversión industrial plantea nuevos riesgos, la mayor parte de ellos ignorados por la legislación vigente. Veamos algunos ejemplos: se dice, y con justicia, que los nuevos desarrollos técnicos acabarían con tareas en condiciones insalubres y otras de carácter tedioso; algunos robots pueden ser buenos ejemplos para ello. Sin embargo, por otro lado ya se habla de robots asesinos y existe un listado de trabajadores muertos por ellos.

Las nuevas tecnologías no son buenas ni malas en sí mismas, pero es cierto que para los prevencionistas no significan la solución de todos los problemas, sino el abordaje de otros nuevos. Creo de utilidad ilustrar esta aseveración.

Si bien los microorganismos han sido utilizados durante cientos de años en algunos procesos, como la fermentación del pan, de cervezas, vinos y quesos, la moderna biotecnología, fundamentada en los avances de la biología celular y la genética molecular, ha abierto un campo nuevo. Así la manipulación genética, combinando moléculas de ADN permite el desarrollo de microorganismos capaces de diversas acciones, entre ellas hasta la destrucción de desechos tóxicos. Por otro lado, si bien la posibilidad de contraer infecciones ya es conocida para ciertos grupos de trabajadores, valga como ilustración la actual preocupación por el SIDA entre el personal sanitario, la manipulación genética abre un campo de especulación teórica y de preocupación práctica ante la posible generación de infecciones incontrolables.<sup>10</sup>

La incertidumbre sobre posibles efectos a largo término o si se quiere, el deseo de extremar cuidados, ha determinado que la NIOSH estipule que las historias

laborales y clínicas de quienes hayan trabajado en biotecnología se conserven hasta 30 años después de que las personas hayan abandonado el empleo.

Podría pensarse que el ejemplo dado es demasiado específico y atañe a pocos trabajadores, aunque su número está en constante aumento; brindaré otro modelo para reflexionar sobre el tema. Todos estaremos de acuerdo en que el estrés es uno de los temas dominantes; las tablas de mortalidad muestran su difusión. El estudio del estrés ha conducido a considerar que tenía que ver con el trabajo y hoy son cuantiosas las investigaciones sobre el tema.

Existen evidencias de que una cantidad de factores propios de la organización y contenido del trabajo influyen no sólo en la satisfacción, sino en la salud, aún entendida ésta en sus concepciones más reduccionistas.

Así se habla de *factores cuantitativos*, referidos al monto de trabajo, a las presiones de los tiempos de producción, a las altas demandas de atención, modalidades éstas extendidas en la producción en masa y en tareas rutinarias de oficina.

Existen también *factores cualitativos*, que hacen referencia a los trabajos aburridos, de poco contenido, repetitivos, con falta de variantes estimulantes, sin demandas de creatividad o de resolución de problemas y aún con bajas posibilidades de interacción social. Este es el tipo de situación que se está viendo en la automatización y frente al creciente uso de las computadoras en las oficinas y en la industria. Otro factor que hay que considerar es la pérdida de control sobre el diseño y el método de trabajo.

Una muestra representativa de la fuerza de trabajo sueca fue estudiada con respecto a síntomas de depresión, fatiga excesiva, enfermedad cardiovascular y mortalidad. Los trabajadores cuyas tareas estaban caracterizadas por trabajo duro, con pérdida de control de la situación de trabajo, estaban representados desproporcionadamente en todas las variables descritas. La menor posibilidad de trastornos y muerte se daba entre quienes tenían carga de trabajo mediana, combinada con alto control de la situación de trabajo.<sup>11</sup>

Según Gardell, Wilensky y otros autores<sup>12</sup>, los efectos de la producción en masa no se limitan a las horas de trabajo, sino que abarcan el tiempo total del trabajador. Así puede crecer la apatía, la insatisfacción global.

¿De qué forma pueden tener los inspectores de trabajo, en la situación actual, capacidad de dar respuesta satisfactoria a estos nuevos problemas? ¿Cuál es la capacitación que reciben?.

Los bajos salarios de los inspectores, que obligan a la búsqueda del doble empleo, a veces incurriendo en la ilegalidad, son otro factor concurrente para no permitir una fiscalización adecuada.

Sin embargo, creo que lo que más perjudica la inspección y la motivación de los inspectores es la *ausencia de políticas*, pero a ese tema le reservo un párrafo posterior.

Mi interés ahora es abordar algunos aspectos relativos a la cobertura.

## 2. ¿A QUIÉNES PROTEGE LA INSPECCIÓN?

En 1972, un informe de la misión que la OIT envió a Kenia concluyó que el problema laboral más importante no era el desempleo, sino la existencia de un gran número de “trabajadores pobres”, que producían bienes y servicios sin que sus actividades fueran reconocidas, registradas, protegidas por la autoridad pública. A este fenómeno se hace referencia cuando se habla de sector no estructurado. Se trata de unidades productivas que nunca están declaradas, ni figuran en las estadísticas oficiales y que generalmente están afincadas en el sector urbano. Son heterogéneas, pero tienen un punto en común: su vulnerabilidad. La persistencia y desarrollo del sector no estructurado se debe a la incapacidad de los demás sectores económicos para proporcionar suficientes oportunidades de empleo a una mano de obra cada vez más abundante.<sup>13</sup>

A menudo las empresas que trabajan en este sector carecen de instalaciones y servicios básicos, en muchas ocasiones también de electricidad, agua potable y servicios sanitarios. Los trabajadores no reciben los beneficios de una organización de la prevención y están sujetos a múltiples riesgos sin control alguno.

Lo curioso es que según las estimaciones clásicas de Vito Tanzi, del 7 al 33% del Producto Bruto Nacional es alimentado por este sector.<sup>14</sup>

Esta parte de la fuerza de trabajo es la de los más desposeídos, no tiene cobertura y habitualmente su presencia no parece requerir la atención continuada del estrato político y administrativo. Estos trabajadores se accidentan y enferman por su trabajo, seguramente con mayor frecuencia y gravedad que en otros. Sin embargo, difícilmente se piensa en programas dedicados a ellos.

Tampoco suelen tener representación sindical, y en muchas ocasiones este ejército de trabajadores es engrosado por niños, niños que trabajan, niños en edad escolar que serán los viejos prematuros de mañana, en el mejor de los casos.

Aun con el dolor que esto ocasiona voy a dar cifras respecto de este fenómeno. En 1980 se estimaba que en América Latina y el Caribe, los no protegidos socialmente eran el 50% de los trabajadores.

En términos absolutos de una población activa total de 123 millones, los no protegidos son 75 millones.

En estos momentos se estima, por ejemplo, que en el sector informal labora el 45% de los trabajadores de la Argentina, el 60% de los de Perú, entre el 50 y el 60% de los de Brasil. En otros países la situación no parece más halagüeña.

En 1979 según la OIT existían en el mundo 52 millones de menores de 15 años que trabajaban; en ellos, reza el informe, 3,1 millones correspondían a nuestra región. Sin embargo estos datos padecen de subregistro, baste para admitirlo el informe del Departamento de Desarrollo de Planificación Nacional de Colombia que daba la cifra de 3 millones sólo para ese país.<sup>15</sup>

Dentro de este sector, o dentro del formal, ciertos grupos de trabajadores no se ven beneficiados, con frecuencia, por los efectos de la inspección en materia de higiene y seguridad, por ejemplo, los trabajadores rurales, los indígenas, los de la pesca, etc.

Ante este panorama, vale la pena hacerse la pregunta: ¿a quién cubre, en la práctica, la inspección del trabajo en la materia que nos ocupa?, aun cuando la disponibilidad de medios fuese mayor a la descrita en esta ponencia.

### 3. EL POR QUÉ DEL ESTADO DE COSAS

Si el diagnóstico es amargo se debe a dos razones: la poca afinidad que tengo con los discursos triunfalistas y la dureza de la situación por la que atraviesan los trabajadores de la región, que merece el respeto de ser analizada sin eufemismos ni circunloquios.

Todo diagnóstico, sin embargo, debe tener vocación para el tratamiento. Para que éste sea racional y de fondo deben conocerse las causas. Las más evidentes, hasta donde mi entendimiento y convicciones alcanzan, son estructurales y culturales.

La crisis económica, el peso injusto de la deuda externa, las protecciones arancelarias de los países europeos subsidiando su producción e impidiendo el ingreso de nuestros productos, las políticas de ajuste, han determinado, entre otras cosas, el achicamiento del aparato del Estado y, en este momento, una nueva vuelta de tuerca está reduciéndolo, a veces en nombre de una falsa modernización, a niveles ni siquiera testimoniales.

Lo descrito tiene un efecto nefasto sobre los ministerios de trabajo que, en América, suelen ser “la cenicienta” de los ministerios. Veámoslo con algunas cifras.<sup>16</sup>

Así, en Uruguay, el presupuesto del Ministerio de Trabajo representaba en 1986 el 1,36% del presupuesto de la Administración Central y organismos del artículo 220 de la Constitución. El Ministerio de Defensa en cambio, contaba

con 23,37% y el de Interior con 12,18%. Dentro del Ministerio de Trabajo, la inspección (en general), representaba, también en 1986, el 6%.

En Panamá, según el presupuesto de 1987, a la Inspección General del Trabajo se le asignaban 141.787 balboas, de los cuales 139.165 correspondía a sueldos de personal y 2.622 balboas a gastos de funcionamiento (el presupuesto total del ministerio se aproximaba a 8 millones de balboas). En consecuencia, el presupuesto de la Inspección General del Trabajo, sumado al de Seguridad Ocupacional se situaba en torno al 2%, si bien en ambos casos, sólo una parte insignificante de la cifra global se destina a gastos de funcionamiento.

En Guatemala el Presupuesto Nacional para el año 1987 alcanzaba un monto total de 2.556,2 millones de quetzales, correspondiendo al Ministerio de Trabajo y Previsión Social la cifra de 4,9 millones de quetzales, es decir, aproximadamente el 2 por mil, y de aquella cifra se dedicaba a la Inspección del Trabajo un total de 425.733 quetzales (cerca del 10% del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Previsión Social), que se destinan en su casi totalidad al pago de honorarios de los funcionarios adscritos a la inspección y al personal de apoyo.

Para la misma época, en Costa Rica, la asignación para viáticos de los inspectores, se redujo de 700.000 a 200.000 colones implicando que las giras inspectivas se paralizaran. Este tipo de situación se presenta con bastante regularidad, en gran parte de los países, durante el segundo semestre de cada año.

Si miramos el mismo tema en perspectiva vemos que en Argentina el porcentaje del presupuesto general que se adjudicaba al Ministerio de Trabajo en 1980 era del 0,31% y pasó a ser del 0,12% en 1987; en el mismo período, en Colombia descendió del 3,61 al 2,21%. En Cuba del 0,07 al 0,06%, en Ecuador del 0,44 al 0,16%; en El Salvador del 1,11 al 0,34%; en Honduras del 2,32 al 1,31%. Como puede comprobarse, algunas de estas diferencias son abismales.

La situación presupuestaria actual es seguramente más deprimente. Las consideraciones respecto a las disponibilidades económicas suelen poner de manifiesto contradicciones entre ciertos discursos declamatorios acerca de la justicia social y los verdaderos esfuerzos y posibilidades de promoverla.

Cuando no existe la inspección o cuando se ve reducida a mínimas expresiones, el derecho del trabajo pasa a ser un mero eslogan, vacío de contenido.

No creo que la punición sea la única medida para acabar con este estado de cosas, pero cuando la capacidad de sanción es insignificante, se está preparando un excelente abono para alimentar la sensación de impunidad.

He de referirme ahora a otro elemento, emergente del estudio, que llama a la preocupación y en el cual vale la pena poner énfasis. Aún con los minúsculos recursos existentes, en muchos casos de los analizados se observa la ausencia de



políticas de inspección. Paradójica situación cuando suelen ser políticos quienes encabezan los organismos competentes. Se suele asistir, en ocasiones, a expresiones que podríamos denominar esquizoides; por un lado se hace “la política” y por otro las tareas de inspección. Hay otra variante, la de poner la inspección al servicio del clientelismo político; es entonces cuando se corre el riesgo de adoptar un principio que podría decir: a los amigos todo, a los enemigos ni justicia. Esto, que es típico de gobiernos dictatoriales, puede verse, ocasionalmente, en democracia. Es porque aún en varios de nuestros países llevamos corto tiempo desposados con ella.

Cuando hago referencia a las políticas de inspección estoy pensando en unas políticas insertas dentro de un ámbito general de mejoramiento de las condiciones de trabajo, una política coherente entre lo que se enuncia en los discursos y lo que se lleva a la práctica, una política coordinada que aproveche todos los recursos existentes en el país, acabando con los feudos y con los señores feudales, una política que se base en un diagnóstico real y se ocupe de aumentar la cobertura y asistir a los más desposeídos y que además tenga la inteligencia de sumar a la inspección, la investigación, la información y el asesoramiento.

Deplorablemente son pocos los ejemplos, no ya en Iberoamérica, sino en el mundo de los países desarrollados de esta concepción. De todas formas, como esta intervención corresponde a mi región, he de señalar que en ella el Convenio 150 de la OIT, que hace referencia a las políticas en materia de administración del trabajo, sólo tiene cinco ratificaciones, que corresponden a Costa Rica, Cuba, Jamaica, México y Uruguay, aunque la ratificación no siempre signifique haber adaptado las normas y acciones que le den vigor en la práctica.

Algún lector inadvertido puede llegar a creer, a través de lo expuesto en estos últimos párrafos, que estoy a favor de un funcionariado de carrera estable, con ausencia de políticos en la conducción. De ninguna forma: esto genera otros peligros, por ejemplo el de gestar una casta de burócratas que pierda la voluntad de luchar.

Entiendo la inspección como lucha, pelea por la justicia social en el ámbito específico. Por favor, lejos está de mí el postular al llanero solitario como ideal del inspector. Pero sí, creo que han de ser personas que todos los días den un puntapié al escritorio, que salgan a la calle, visiten los establecimientos, dialoguen con los trabajadores y empleadores e impongan prevención, consejo o remedio donde haga falta. No creo que sean útiles, aunque sí seguramente poco molestos, los funcionarios asépticos.

Dentro de las causas culturales que he enunciado como elemento cooperante para mantener la situación actual, es posible encontrar cierta ignorancia, o lo que sería peor, cierto acostumbramiento a las víctimas del trabajo. La OIT considera que mueren 200.000 trabajadores cada año en el mundo, víctimas de accidentes de trabajo; 30.000 de ellos son iberoamericanos.

No conozco país alguno que haya erigido una tumba o mausoleo dedicado al trabajador desconocido. Si existiera sería el pétreo, mudo testimonio de tantas ocasiones perdidas, de tantas negligencias. Si lo sostengo así es porque estas muertes se diferencian de otras muchas por ser evitables.

Cada trabajador mutilado o muerto por su trabajo está señalando que existe aún un conflicto entre la ciencia y la ética.

Las muertes de los trabajadores son silenciosas; aunque se producen, no ocupan todos los días las páginas de los diarios. Esta cuasi conspiración de silencio parece estimulada por aquellos ultramontanos que piensan que la vida de algunos miles de trabajadores por año es el precio que hay que pagar por un presunto desarrollo.

Para que la inspección ocupe el lugar que merece es necesario, entonces, la creación de una nueva cultura, que permita condiciones de trabajo a la medida del hombre, una cultura de la solidaridad. Es despiadado que alguien encuentre la muerte donde fue a buscar el sustento para sí y su familia. A su vez para crear esa nueva cultura es necesaria una posición decidida por parte de quienes tienen la misión de orientar el control de las normas de prevención.<sup>17</sup>

#### **4. DE CÓMO UNA MENTIRA SE TRANSFORMA EN VERDAD AL REPETIRLA MIL VECES**

Cualquier iniciado en el tema podrá leer o escuchar afirmar en muchas oportunidades, que lo que sobran son leyes y que solamente haría falta hacerlas cumplir. Entiendo que quienes así opinan están cometiendo una falacia; mostrando su ignorancia sobre el contexto normativo; tratando de que todo quede como está o ilustrándonos sobre una reflexión superficial o al menos insuficiente.

Este tipo de opiniones existe desde hace mucho tiempo, antes aún de que se promulgaran las primeras leyes que resarcían el accidente de trabajo; baste estudiar por ejemplo los debates que ocasionó la primera ley al respecto en Francia.<sup>18</sup>

Estoy persuadido de que en América Latina hacen falta nuevas leyes, buenas leyes. Hay países que carecen de ellas; otros donde son anacrónicas y unos terceros donde las normas en sí mismas impiden la corrección de las

desviaciones. En efecto, existen países sin leyes de fondo sobre el tema de la prevención de las dolencias del trabajo, solamente se manejan con algún decreto poco sustancial; otros que han acumulado decretos a lo largo de 40 ó 50 años con disposiciones anacrónicas y no raramente perjudiciales a la luz de los conocimientos actuales.

Hay normas que, por ejemplo, dan a los trabajadores que integran el comité de higiene y seguridad la función de denunciar frente al empleador al trabajador díscolo o que no respeta las indicaciones de seguridad, para que aquél adopte las medidas disciplinarias a que haya menester, incluyendo entre ellas el despido.

Hay normas que facilitan una retahíla de apelaciones, que no sirven para dar más garantías de justicia, sino para hacer casi inútil la tarea de inspección.

Hay normas que no permiten la interdicción del puesto de trabajo o la clausura de los establecimientos en caso de riesgo grave e inminente.

Hay normas que no garantizan a los trabajadores el derecho a conocer los riesgos a los que están expuestos, sus posibles efectos sobre la salud y las mejores estrategias de prevención.

Hay normas que prohíjan que los inspectores sean nombrados a dedo, es decir sin concurso que valore sus aptitudes técnicas y morales.

Hay normas que no prevén la participación activa de los trabajadores en el control del cumplimiento de la normativa.

Hay normas que no incluyen cuestiones básicas como los servicios de salud en el trabajo o los limitan a las empresas de gran talla.

No existen normas reglamentadas que contemplen que el trabajador tiene raciocinio, emociones y que es un ser social. Por lo tanto, temas como por ejemplo la organización y contenido de trabajo son ilustres ausentes.

En cambio se pueden encontrar normas que hacen legal el trabajo a destajo, los premios al presentismo, los adicionales por trabajar en condiciones arriesgadas o insalubres. Claro está que esto tampoco es una exclusividad de los países iberoamericanos, aunque confieso que el hallazgo no me da consuelo.

Conviene repetir que tampoco las normas presentan la necesaria adecuación a las nuevas tecnologías. Entiéndase que cuando me refiero a ellas estoy pensando no solamente en la informática, la robótica o la burótica, sino también en las nuevas formas de gestión de la mano de obra, con sus implicaciones sobre la carga física y mental.

Muchas de estas cosas no deben extrañar, aunque sí preocupar. Roemer<sup>19</sup> cita que, cuando William F. Ogburn propuso en 1922 la teoría del retraso cultural para explicar el mecanismo de los cambios sociales, se sirvió de las leyes de indemnización de los trabajadores en Estados Unidos a manera de “caso inicial”

con el que probar su hipótesis. Halló un retraso de unos cincuenta años entre 1860, aproximadamente, y 1910, desde el momento en que las lesiones de trabajo se convirtieron en problema grave y masivo hasta que se hicieron adaptaciones sociales en forma de leyes estatales de compensación para los trabajadores. Una situación similar se registró en Europa.

También podríamos recrear la teoría del atraso cultural considerando el tiempo transcurrido entre la sanción de las leyes de resarcimiento por accidentes de trabajo y aquéllas concernientes a los aspectos preventivos.

Con esto estoy intentando destacar que no podemos seguir insistiendo en que sólo tenemos que hacer cumplir las normas que tenemos. Esta afirmación creo que está vacía de contenido, a la luz de lo expuesto.

Es tan indispensable adecuar la inspección a las necesidades como promover una legislación moderna que tutele y promueva la dignidad, salud y seguridad de los trabajadores.

## 5. UNA VISIÓN HACIA EL FUTURO

El informe general presentado en Atenas este año, ante el XIII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, por el doctor Oscar Ermida Uriarte, consejero regional de la OIT en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales para América Latina, hace referencia a que los informes recibidos para la redacción de su ponencia plantean que en los países subdesarrollados “el deterioro de las condiciones de trabajo no es solamente un efecto mecánico e inevitable de una ‘patología endémica’ de la economía, sino que, por lo menos en determinados períodos deriva de la imposición de un determinado modelo macroeconómico de ajuste recesivo neoliberal delineado por organismos internacionales de crédito, modelo que supone una intervención unilateral del Estado anuladora o limitadora de beneficios laborales o de la autonomía y autotutela colectiva, por lo cual se propone denominarlo *liberal-intervencionismo o liberalismo intervencionista*”.

Lo cierto es que frente a la crisis se está presenciando en Latinoamérica un deterioro de las condiciones de trabajo, entendidas éstas en sentido amplio, con o sin leyes flexibilizadoras. En Chile, por ejemplo, durante el régimen militar y en coherencia con el modelo económico neoliberal, se arrasó con la legislación laboral. En Colombia, muy recientemente, se revisó el Código Sustantivo de Trabajo eliminando o achicando disposiciones de protección laboral. En Argentina se va por el mismo rumbo, especialmente en materia de accidentes de trabajo.

Pero, más allá de las leyes, el mercado ha determinado una flexibilidad de hecho y ésta puede ser medida a través del crecimiento del sector informal de la economía.

Aun la negociación colectiva está siendo limitada. Es cierto que en algunos de nuestros países no hay una larga experiencia en su ejercicio; las dictaduras militares siempre se ocuparon de su derogación entre las primeras medidas de gobierno.

Ahora, gozando afortunadamente de la democracia y con la negociación colectiva en vigencia, se comienza a asistir a la introducción de pautas especiales para ella. Ermida Uriarte, en el informe antes referido, expresa por ejemplo que la ley venezolana “crea una nueva figura que potencia, en el ámbito determinado, la voluntad unilateral del empleador; de esta forma permite la revisión del convenio colectivo vigente a petición del patrono, cuando *circunstancias económicas pongan en peligro la actividad o existencia de la empresa*, previendo, al respecto, un procedimiento conciliatorio ante la inspección del trabajo”.

Ermida, en su exhaustivo informe, nos ilustra también acerca de la diferencia en el tratamiento del tiempo de trabajo durante la crisis de los países europeos respecto de los latinoamericanos. Mientras que en Finlandia o en Suecia, por ejemplo, se registra su reducción, en nuestros países se insiste en trabajar más, y en el alargamiento de la jornada de trabajo, tanto en las horas normales como en las extraordinarias.

En materia de salud y seguridad en el trabajo, los retrocesos en las normas se van dando más lentamente, pero las dificultades para reglamentar la ley venezolana, probablemente la más moderna de Iberoamérica, y un proyecto de ley sobre accidentes de trabajo en análisis en el parlamento argentino, van indicando un derrotero preocupante. Aún sin éste, el mantenimiento de normas obsoletas o insuficientes significa marchar hacia atrás. En esto es como el remar contra la corriente: si no se avanza, en realidad se está retrocediendo.

Siempre dentro de nuestro campo, hay también otros signos de alarma en la negociación colectiva. En Argentina, el sindicato que agrupa a los trabajadores telefónicos tenía incluido dentro de su convenio colectivo pautas de descanso para aquellos operadores que trabajan frente a pantallas de visualización de datos, tales como las que se han adoptado en países europeos. La empresa fue privatizada y sus adjudicatarios fueron empresas de países desarrollados. El resultado fue que en el nuevo convenio colectivo desaparecen estas cláusulas protectoras.

Las políticas de ajuste, por otra parte, están determinando, en lo inmediato, una estratificación mayor de la sociedad y se está asistiendo a una reformulación del

Estado. No se trata solamente de la privatización de empresas públicas; las políticas de ajuste determinan también una reducción de las administraciones centrales, tendiéndose a una desregulación de las relaciones laborales y por lo tanto a un menor intervencionismo estatal, lo que en buen romance es intervenir, pero al revés.

Junto a ello, la reconversión tecnológica a la que se está asistiendo en la región está expulsando trabajadores hacia el sector informal. Cuando se analiza esto es necesario tener en cuenta como agravante que en muchos de nuestros países no existen los seguros de desempleo.

No siendo economista, tampoco clarividente, no estoy en capacidad de juzgar con bases científicas o esotéricas cuáles serán los efectos a largo plazo de estas políticas. Pongo todos mis deseos para que tengan éxito en dar bienestar a los trabajadores y promover la justicia social, sin dejar como saldo la postergación de otra generación.

En la situación descrita, las organizaciones sindicales latinoamericanas, en mayor o menor grado, pasan por un momento de desconcierto; la crisis del modelo de los países del Este, la extensión de las políticas neoliberales, el fracaso de formas tradicionales de intervención, en ocasiones la pérdida de la confianza de sus bases, traducida en desafiliación, la disminución, en otros casos, de una tradicional influencia sobre el Poder Ejecutivo, la brusca irrupción del cambio tecnológico y la falta de preparación para afrontar estas mayúsculas transformaciones, están mostrando la crisis de un modelo sindical. Esto, sin lugar a dudas, agrava la situación y es mayor la indefensión de los trabajadores. Un nuevo elemento que comienza a tener relevancia en estos momentos tendrá seguramente influencia en las condiciones de trabajo de Latinoamérica. Hago referencia a los procesos de integración en marcha: Mercosur, Chile con México, la revigorización del Pacto Andino, etc.

A través de estos procesos, los países del Sur tratan de ampliar sus mercados e integrar sus economías. Algunos de los acuerdos surgidos expresan su propósito de conseguir no sólo un mejoramiento de la situación económica, sino también un avance en la justicia social.

Esto debería significar, al menos en el concepto tradicional, pleno empleo, mejor distribución de los ingresos y buenas condiciones de trabajo.

Si siguiéramos el ejemplo de la Comunidad Europea (actual UE), las perspectivas no son tan atractivas, habida cuenta de las diferencias en el tiempo, entre la integración económica y la armonización de políticas y legislación laboral. Ciertamente es, sin embargo, que en materia de salud y seguridad en el trabajo la Comunidad Europea ha encontrado la forma de hacer coherentes

algunas reglamentaciones. Sin embargo, el que las estudie cuidadosamente y más aún, quien haya tenido oportunidad de escuchar las posiciones de sus portavoces en la OIT durante el tratamiento de futuras normas intervencionales, puede detectar que aquellos países que están a la vanguardia en el tema, seguramente en favor del consenso en unas oportunidades y por razones económicas en otras, rebajan las que son conocidas como sus posiciones habituales.

La incógnita en América, entonces, es saber si en el proceso de integración se mejorarán las normas o si se hará una armonización “a la baja”. Como hecho relevante dentro del Mercosur, que es el proceso que mejor conozco, los estudios de legislación comparada en Derecho del Trabajo han comenzado y se está preparando un buen plan de actividades con el apoyo de la OIT.

La tutela del cumplimiento de las normas en materia de salud y seguridad en el trabajo no representa una entelequia aislada dentro del proceso que acabo de sintetizar a grandes pinceladas. No hay razones, por lo tanto, para ser optimista en lo inmediato.

Sin embargo, creo firmemente en la juventud de nuestros pueblos, en nuestros trabajadores, en nuestra creatividad aun con el poco espacio que dan a ella la deuda externa y la división internacional del trabajo.

Si se me permite la sugerencia, considero que los países desarrollados deberían desenvolver una solidaridad oportuna con los países del Sur, tal vez más eficiente que las barreras aduaneras o la limitación al ingreso de trabajadores extranjeros.

En todo caso y respecto a estos últimos, me permito recordar, y ruego que no se lo considere peyorativo, que quienes llegan a Europa desde Latinoamérica, vienen a ocupar unos pocos lugares de los que en esta parte del mundo dejaron sus abuelos.

La solidaridad debiera expresarse ya con hechos concretos. De nada valen las ayudas *post mortem*.

En este sentido y dentro del área laboral, debo subrayar que el gobierno español comienza a financiar dos nuevos proyectos en la región: “Relaciones Laborales en América Latina” y “Mejor Lugar de Trabajo y Mayor Productividad en las Pequeñas y Medianas Industrias”. De este último se beneficiarán Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

## 6. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Lo bueno de dedicar algún párrafo a las conclusiones es que uno siempre puede introducir alguna idea que haya descuidado.

a) *Quien apuesta por la fiscalización pierde.* Dudo que alguna vez se cuente con las condiciones objetivas y subjetivas que permitan tutelar y promover la salud y seguridad de los trabajadores, pertenezcan éstos al sector formal o informal de la economía; sean blancos, negros, amarillos, indígenas o mestizos, se desempeñen en la industria manufacturera o en el sector marítimo.

Por otra parte, es menester aceptar que no se puede concebir un país donde la mitad de la población controle a la otra mitad. Para valorar esta afirmación, téngase en cuenta la superficie geográfica de Latinoamérica y su densidad demográfica.

Deberían encontrarse soluciones imaginativas; entre ellas destaca la necesidad de crear canales aptos para una mayor participación de los trabajadores y de la sociedad en general.

b) Los problemas que se detectan en el cumplimiento de las normas, aun con grandes diferencias entre países, no sólo obedecen a la escasez de recursos humanos, presupuestarios y materiales, sino también a la ausencia de políticas específicas, definidas y conocidas.

c) Ellos reflejan, de algún modo, problemas estructurales de los países y sesgos en la cultura. La salud de los trabajadores no es tema de las campañas electorales, no cubre los espacios de comunicación masiva, no tiene un lugar preponderante en el conjunto de la sociedad. La falta de jerarquización de la inspección, la ausencia en muchos casos de estatutos específicos, las remuneraciones deprimidas, los vaivenes políticos, la falta de acceso a la educación continuada y hasta el bajo prestigio social que poseen en muchos de los países, conspiran para mantener la situación.

d) Dando marco de sustento a esta realidad, se encuentran la crisis económica, la deuda externa y las exigencias de los organismos de crédito internacional, la división internacional del trabajo, las limitaciones puestas a nuestras exportaciones por los países centrales y las políticas de ajuste.

e) El achicamiento y reformulación del Estado, escondido en oportunidades bajo el eufemismo de “modernización del Estado”, que tiende a endosar a las personas nuevos rótulos, (ya no los de fascistas o comunistas, sino los de *aggiornados* o nostálgicos y antiguos) puede determinar que las relaciones, de por sí desiguales entre empleadores y trabajadores lo sean aún más. Esto tiene y tendrá sus reflejos en la salud de los trabajadores.

f) La reconversión tecnológica, la falta de medidas para paliar sus posibles efectos negativos, la ausencia de buenos servicios de formación profesional y de prestaciones ante el desempleo, generan un aumento de la desocupación que obliga a los trabajadores a buscar cualquier trabajo, aceptando ejercerlo en



malas condiciones. Debe tenerse en cuenta que, sostengamos lo que sostengamos cuando pontificamos en el ámbito académico, las necesidades de los trabajadores se expresan según las siguientes prioridades: primero, tener un empleo; segundo, recibir una remuneración digna y suficiente, y después pueden pensar en su salud y seguridad.

Un trabajador lo único que tiene para ofrecer en el mercado laboral es su fuerza de trabajo; cuando ella no sea suficiente para afrontar las necesidades, no puede extrañar que termine vendiendo además su salud.

g) Aun con mejoramiento de los procedimientos de inspección, el crecimiento del sector no estructurado de la economía conspira contra las posibilidades de éxito.

h) A los elementos relatados se suma la crisis sindical y una demora en la gestión de un nuevo perfil que ofrezca alternativas válidas y posibles.

i) No solamente hay que mejorar la inspección, sino que es indispensable la adopción de marcos normativos a la altura de las circunstancias históricas.

j) Creo que la realidad en materia de salud y seguridad en la región no tendrá soluciones duraderas sin hallar respuesta a los problemas de fondo a los que he tratado de hacer referencia.

Finalmente, he de confesar que tengo vocación para recetas sencillas y no resisto la tentación de sugerir alguna: si se quiere saber cómo marcha la inspección en un país, no hace falta preguntarle a los catedráticos o a los funcionarios de la inspección. Se debe preguntar a los trabajadores. Ellos son los únicos con autoridad para dar una respuesta fiel. A veces sólo hace falta hacer una pregunta: “Discúlpeme señor, ¿ha visto usted alguna vez un inspector en materia de salud y seguridad?”. Si le contesta sí, tal vez esté usted ante una fantasía del azar o frente a la prueba de una excelente cobertura. Pregúntele entonces si lo interrogó respecto a sus dificultades, conocimientos y experiencias, y tendremos una idea del modelo de investigación utilizado y de la sensibilidad social de nuestro funcionario; no se conforme, atrévase y pregunte qué cambios concretos hubo después de su intervención y tendrá una valoración de la calidad del servicio.

Puede usted aun tener una forma más sencilla; para ello ni siquiera necesita moverse del escritorio. Observe las estadísticas anuales y vea cuántas son las enfermedades profesionales denunciadas. Para esto aconsejo tener fuerte el corazón y un buen grado de templanza. Las cifras suelen ser tan ridículas, es tal el subregistro, tanto en países desarrollados como subdesarrollados, que no hay servicio de salud en el trabajo, ni ente preventivo, ni organismo de inspección que pueda pasar esta prueba. En esto he de confesar, sin tener miedo a

equivocarme, que estamos hermanados los del Norte y los del Sur, ya en Iberoamérica o en otras regiones.

## NOTAS

- <sup>1</sup>. Trabajo presentado en el Encuentro Iberoamericano Riesgo y Trabajo: Diálogo en Salamanca sobre experiencias y futuro. 11 al 15 de noviembre de 1991. Universidad de Salamanca - Fundación MAPFRE. Carlos Aníbal Rodríguez. Catedrático de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. Universidad de Buenos Aires (Argentina)
- <sup>2</sup>. Trujillo, J. P. (1986): La legislación sobre protección del trabajo:. Informe de la Reunión Tripartita Regional sobre la Efectividad de la Inspección del Trabajo. OIT/CIAT, 1986.
- <sup>3</sup>. Santo Tomás, D.: Vargas, Fray Domingo: Escritos, 1550.
- <sup>4</sup>. Santo Tomás, D.: Op. cit.
- <sup>5</sup>. Véase Polo: Ordenanzas de las minas de Guamanga, 1562.
- <sup>6</sup>. Ver relatos del movimiento en Luis Millones, S.G.: Un movimiento nativista del siglo XVI, el Taki Onqay y Nuevos Aspectos del Taki Onqay, Nathan Watchetel, Rebeliones y mileranismo, todo ello en Ideología Mesianica del Mundo andino comp. por Juan Ossio, M. Lima, 1973.
- <sup>7</sup>. McAlister, L.N. (1963): Social Structure and Social Change in New Spain. HAHR, agosto 1963; 43, 349-370.
- <sup>8</sup>. Vázquez de Espinosa, A. (1629):. Compendio y Descripción de las Indias Occidentales. (Ed. de Chales Upson Chark). Washington D.C.: Smithsonian Institution, 1948.
- <sup>9</sup>. Trujillo, J. P. (1986):. Op. cit.
- <sup>10</sup>. Landrigan, P.J.; Harrington, E. (1984): The biotechnology industry. En: Harrington J.M. (Ed.). Recent Advances iun Occupational Health. New York: Churchill Livingstone.
- <sup>11</sup>. Stewart, W, Finestone, A. (1990): Occupationl Stress, Health and Performance at Work, PSG Publishing Company Inc, Littleton, Massachussets: PSG Publishing Company Inc. 1990.
- <sup>12</sup>. Citados por Stewart W.; y Finestone A. (1990):. Op. Cit.
- <sup>13</sup>. Memoria del Director General de la OIT, (1989).
- <sup>14</sup>. Citado en La Administración del Trabajo en Latinoamérica (1990), OIT-CIAT, 1990.
- <sup>15</sup>. Henao, S. (1987): “La Salud Ocupacional en Colombia”. Dactilografiado, multicopiado, 1987.
- <sup>16</sup>. Merino, J.M.: (1987). “La protección Laboral del Estado y la Inspección del Trabajo”. CIAT-OIT.
- <sup>17</sup>. La Administración del Trabajo en Latinoamérica. Op. cit.
- <sup>18</sup>. Tagowla, O. (1978):. I Medicí dalle Maní Sporche. Milan: Ed. Feltrinelli. Milán.
- <sup>19</sup>. Milton, R.I. (1976):. Perspectiva Mundial de los Sistemas de Salud. México: Ed. Siglo XXI. México.

## LA GESTIÓN PREVENTIVA EN LOS RIESGOS DEL TRABAJO. UN DESAFÍO MUNDIAL<sup>1</sup>

¿Cuáles son los riesgos del trabajo a los que dar atención privilegiada en la situación mundial actual?

¿Cuál es el valor relativo de estos riesgos respecto de la totalidad de las amenazas contemporáneas a la salud y seguridad?

¿Cómo enfrentar los riesgos derivados de las malas condiciones de trabajo en un sector de trabajadores no registrados en avance?

¿Cómo edificar un concepto de calidad y productividad que incluya en serio la calidad de vida de los que tienen acceso al trabajo y de aquellos que no lo tienen?

¿Cómo construir y estrechar un vínculo definitivo entre los conocimientos científicos desarrollados con intenciones de lograr cada día mayor objetividad y un padecimiento subjetivo cada vez más ignorado?

¿Cómo plantearse el derecho a condiciones dignas y saludables de trabajo cuando lo que uno trata es de conservar o tener un trabajo, cualquiera sea su condición?

¿Cómo hacer que la competitividad se establezca también con respecto al “buen trabajo”?

¿Cómo dar cobertura preventiva a un sector informal en progresivo avance en toda Latinoamérica?

¿Cómo conjugar la ciencia y la técnica con principios éticos fundamentales de forma tal que ningún trabajador encuentre la enfermedad, la mutilación o la muerte en el mismo lugar donde fue a encontrar el sustento?

Creo que en el análisis y la respuesta a estas preguntas se encuentra el desafío para la gestión preventiva de los riesgos del trabajo que es el tema que aquí nos ocupa. Con esto, estoy intentando decir que para dar respuestas, los conocimientos científico-técnicos están limitados por definiciones económicas y políticas. Tal vez bastaría con analizar y discutir cada uno de estos puntos para advertir la magnitud del desafío que plantea el desarrollar una política nacional o internacional de gestión preventiva o simplemente un programa.

Sin embargo mi visión será menos discursiva y más acotada. Con este objetivo, he optado por dar respuesta al título de presentación, mediante tres pinceladas:

- la primera de ellas tratará de ilustrar los aportes técnico-científicos desde distintos ángulos, de forma tal de ver su utilidad para echar luz sobre problemas graves o para el diseño de nuevas herramientas de prevención, sugiriendo al mismo tiempo la consideración de algunos temas que harían aportes, desde la técnica y la política, a la gestión de la prevención.
- La segunda se concentrará en mostrar brevemente un nuevo programa global de la OIT sobre salud seguridad y medio ambiente cuyo desarrollo está en marcha.
- Por último, comentaré algunos de los problemas que hacen a la prevención dentro de los procesos de globalización de la economía y de integración territorial.

Veamos primero, entonces, las respuestas y propuestas científico técnicas a algunos desafíos.

El desafío al estrato científico y académico es el mismo de siempre: saber más respecto de las causas de las dolencias del trabajo y la forma de enfrentarlas.

Al hablar de dolencias estoy refiriéndome a los accidentes del trabajo, a las enfermedades profesionales, a las enfermedades vinculadas al trabajo y en general a toda circunstancia del mundo del trabajo que tenga influencia en el proceso de salud-enfermedad.

Veamos entonces, muy sucintamente, algunos aspectos que están en desarrollo y que me parecen de interés.

Una nueva línea de investigación, por ejemplo, es la que hace a la inmunotoxicología. Esta nos ha permitido conocer que los agentes del medio ambiente laboral, en adición a su conocida capacidad de actuar como antígenos generando estados de hipersensibilidad, presentan la posibilidad de inhibir o estimular la inmunorespuesta a través de mecanismos modulatorios no específicos, capaces de actuar a múltiples niveles. Un agente puede actuar, por ejemplo, a un determinado nivel y activar la producción de inmunoglobulinas o afectar las células progenitoras de los linfocitos de la médula ósea dando como resultado una supresión global del inmuno sistema. Poco se sabe aún de las relaciones entre agentes ambientales y enfermedades autoinmunes pero crece día a día su posible asociación. Son demasiado obvias las repercusiones de estos hallazgos para comentarlos.

También se está produciendo una revolución en la biología y la medicina como consecuencia del rápido crecimiento de los conocimientos en materia de

biología molecular. Ellos están prestando servicios en la elucidación de mecanismos patogénicos, en el andamiaje de nuevos métodos diagnósticos y aun en anticipar la susceptibilidad de grupos de individuos a determinadas noxas.

En efecto, han sido identificadas variaciones genéticas, como asociadas a la resistencia o susceptibilidad al cáncer, el enfisema, la diabetes y enfermedades cardíacas. Este nuevo conocimiento tan atractivo nos pone de frente, no obstante, a problemas éticos de envergadura. Es válido recordar que, tal vez, se podría enfatizar la neutralidad de la ciencia, pero desde Hiroshima y Nagasaki sabemos que su uso es harina de otro costal.

La biología molecular ha permitido avanzar también en el conocimiento del proceso de carcinogénesis. Así hoy se reconocen tres pasos en el proceso carcinogénico. El primero, la iniciación, está configurada por un proceso de daño genético irreversible, a nivel por lo tanto del ADN, en una célula o grupo de células. Este daño es heredable. Pero es interesante, por sus implicancias, que recordemos que dentro de los carcinógenos se encuentran unos que actúan directamente -como el bisclorometileter- capaces de crear aductos con el ADN. Otros, indirectos, como la B-naftilamina, que necesitan convertirse en metabolitos electrófilos para tener la capacidad de inducir la mutación.

En este último caso uno podría concluir que es irónico que un sistema diseñado en la evolución para defender al organismo frente a la agresión de las sustancias químicas sea el directamente responsable de producir carcinógenos activos.

Uno podría preguntarse cómo este mecanismo pudo sobrevivir a las leyes de la selección natural. Sin embargo es posible saber que el cáncer laboral tiene un largo período de latencia y generalmente se produce enfermedad y muerte cuando se pasó la edad reproductiva, es decir cuando el proceso de selección natural no opera. En este caso la producción de carcinógenos intermediados por el citocromo P450 produce consecuencias indeseables para el individuo pero no opera sobre la evolución de la población.

Así como el metabolismo de un carcinógeno indirecto determina muchos productos de los cuales uno solo puede ser carcinógeno, recientemente conocimos que la interacción entre la sustancia química y el ADN produce muchos aductos uno solo de los cuales puede ser el responsable del efecto carcinogénico. La formación de los aductos del ADN con las sustancias químicas parece ser, aunque con muchas excepciones, el hecho crítico con el cual las sustancias químicas pueden iniciar la carcinogénesis. Cuando un aducto se forma debe ser rápidamente reparado a través de mecanismos de remoción y escisión. La remoción es seguida por síntesis del ADN en correcta secuencia, pero si ocurren errores en ese proceso de reparación puede dar como resultado

una mutación. La conexión entre ciertos aductos y los tipos de mutación causada por ellos ha sido recientemente investigada con ahínco. Las consecuencias de la formación de los aductos del ADN dependen de la localización del aducto (¿cuáles son los genes críticos?) y de su naturaleza. Esto ha llevado al desarrollo del estudio de los oncogenes y de su mano seguramente podemos encontrar el camino a nuevas formas de enfrentamiento al terrible desafío que nos presenta el cáncer ocupacional.

Pasemos a otra dimensión mucho más cercana a los problemas que enfrentamos todos los días en cualquier rama de la producción. El desafío de disminuir los accidentes de trabajo ha mostrado al estrato académico y científico la necesidad de un enfoque más serio en el análisis de los accidentes. Lamentablemente es habitual ver que las viejas y erróneas teorías de la fatalidad y la predisposición son reemplazadas por la teoría de los comportamientos inseguros como fuente de los accidentes y este es un punto que merece atención en una verdadera gestión de la prevención.

La OIT al respecto recuerda en una de sus publicaciones: “es sabido que el trabajo mal organizado tiene una estrecha relación con los accidentes. Una función ambigua, una comunicación deficiente y aspiraciones contradictorias tienden a provocar un comportamiento inseguro. Tanto el ambiente formal como el informal, en el caso de ser inadecuados, representan un obstáculo para los esfuerzos desplegados en materia de salud y seguridad a diferentes niveles”. El INRS (Institut Nationale de la Recherche Scientifique) en este sentido ha hecho un esfuerzo importante insuficientemente difundido en nuestro país, pese a los esfuerzos del CONICET, al establecer la metodología del árbol de causas en el análisis de accidentes. Esto permite conductas más racionales para evitarlos que la idea de tratar de corregir los actos inseguros.

Al respecto, es fundamental subrayar los estudios reseñados por Cazamian donde se demuestra que “la formación en seguridad, sobre todo si se utilizan métodos activos, desarrolla actitudes favorables entre los ejecutantes pero ella no influye significativamente los comportamientos profesionales, ni la frecuencia de los accidentes”. Si nuestra única hipótesis en la génesis de los accidentes fuera el acto inseguro y acudiéramos a la capacitación o a la difusión como forma de controlarlos, es indispensable que conozcamos entonces sus limitaciones.

La técnica y la ciencia sin duda tienen mucho más para aportar al análisis de los accidentes y a la gestión de la prevención. Pero si nuestro país se atreviera a corregir la ausencia de un precepto básico de prevención primaria en nuestra legislación, esto sólo bastaría para cambiar en forma estadística y socialmente significativa el panorama local.

Se trata simplemente de implantar la prohibición de fabricar, vender, ceder, importar maquinaria que no posea los elementos de protección necesarios. Sólo imponiendo esta norma, en vigor en la Comunidad Europea (1997) y prevista desde hace muchísimos años en el Convenio de la OIT sobre protección de maquinaria, estaríamos evitando, a bajo costo, miles de accidentes. Naturalmente se trata no sólo de promulgar la norma sino de contar con los recursos para ayudar a cumplirla y tener los medios para vigilar su cumplimiento.

Es conveniente reseñar que las aproximaciones técnicas han variado a través del tiempo. Así podemos ver que en 1950 se definen los propósitos de la salud ocupacional y se desarrolla también el concepto de que es una “buena práctica” incluir en la administración de una empresa los aspectos relativos a la salud y seguridad. En el comienzo de los ‘70 se propone el Control de Pérdidas y la ergonomía recibe un renovado énfasis. En los ‘80 aparecen con más fuerza los tópicos de productividad y también la noción de lograr una interpretación comprensiva de la dimensión de las condiciones y medio ambiente de trabajo frente a las nociones clásicas de higiene y seguridad, fortaleciéndose al mismo tiempo la ergonomía de diseño y la de corrección. A fines de los ‘80 se comienzan a difundir las posibles alianzas entre la temática de nuestro interés y los programas de calidad total. En estos momentos esta temática es hallada con frecuencia en las publicaciones especializadas.

Al mismo tiempo, en una reciente reunión de OMS y OIT se consideró que existen una serie de nuevas iniciativas que intentan ser útiles para mejorar la salud y seguridad en el trabajo tales como: estándares de calidad, procedimientos que ligan los precios de las primas de los seguros a los resultados de la auditoría en materia de salud y seguridad, programas de cuidado responsable, etc. Es decir, se trata de una serie de medidas hasta cierto punto de tipo voluntarias.

El comité mixto que conforman ambos organismos, manifestó también no estar en condiciones de emitir recomendaciones sobre ellas y recomendó a la OIT que examine sus potencialidades con vista a considerar su utilidad y establecer políticas respecto de su uso.

A propósito de la gestión de la prevención, la OIT, en materia de salud y seguridad en el trabajo sostiene:

- que la responsabilidad de cada empleador por la salud y seguridad de sus trabajadores es un principio básico de la salud y seguridad en el trabajo y
- que la necesidad de que los trabajadores participen en materia de salud y seguridad está también ampliamente reconocida.

Estos dos principios hallan su sustento en los Convenios 155 y 161 y son elementos casi *sine qua non* de las legislaciones modernas en la materia.

Las formas en que la salud y seguridad se organizan en la práctica en cada país, en cambio, es muy amplia, variando desde países altamente reglamentaristas hasta otros donde el desarrollo se efectiviza a partir de las acciones voluntarias. En el caso de Argentina abundan las normas, sin embargo se divisan ausencias significativas. Al respecto sólo haré referencias puntuales. La primera respecto a las actividades cubiertas, la segunda con respecto a la generación de políticas y la tercera respecto de la gestión de la prevención.

En cuanto a las actividades cubiertas, son obvias las necesidades de reglamentación de algunas que son importantes en la economía del país. Por ejemplo las desarrolladas en la agricultura y ganadería, las cuales acaban de recibir ya un primer impulso, u otras en pleno desarrollo como la minería, que pronto, con la apertura de nuevos yacimientos en extrema altura, pondrán en conflicto las capacidades fisiológicas del ser humano y pueden ser fuente de antagonismos laborales de envergadura.

Otro aspecto hace referencia al Convenio 155 de la OIT. En ese sentido aparece importante considerar la conveniencia de dictar, dar a conocer y poner en funcionamiento políticas en materia de salud y seguridad, coordinadas, coherentes y consensuadas.

En cuanto a la gestión de la prevención, baste con señalar que sólo Argentina y Panamá en Latinoamérica no tienen regulada por ley la integración de comisiones de higiene y seguridad por establecimiento para que la experiencia de los trabajadores sirva a la prevención.

## EL NUEVO PROGRAMA DE LA OIT

Bajo el lema de “Un ambiente de trabajo seguro para una vida mejor”, la OIT ha producido un documento, hasta ahora de publicación restringida, en el cual plantea la necesidad de un Programa Global que tome los aspectos concernientes a la salud y seguridad en el trabajo y al medio ambiente, a luz de la globalización de las actividades humanas y sus intercambios. Veamos el sustento de este programa y sus líneas de acción ya en marcha.

## Necesidad de un programa global

- 125 millones de accidentes cada año
- 10 millones de accidentes graves cada año
- 220.000 accidentes mortales cada año



- 60-150 millones de enfermedades vinculadas con el trabajo cada año
- 500 millones de trabajadores discapacitados en el mundo
- 60 millones de trabajadores expuestos a agentes causantes de cáncer

## Presiones para el cambio

- La globalización de la economía trae junto a la caída de las barreras comerciales una disminución de los límites entre las diferentes culturas.
- La rapidez del progreso técnico disminuye la demora entre el descubrimiento y la introducción en la vida diaria.
- La progresión geométrica en el intercambio de información con problemas concretos de disparidad en el acceso y en la identificación de datos válidos que sirvan de base para las decisiones.

## Por qué un programa global

Dada la complejidad y las interrelaciones entre la salud y seguridad y las actividades económicas es preciso un acercamiento holístico.

Es necesario reestructurar, adaptar e integrar las herramientas de salud y seguridad para dar respuesta a problemas globales.

Es necesario tener un *pool* de recursos provistos por agencias donantes administrados en forma más eficiente.

## Principios de acción

- Es preciso edificar una alianza entre las disciplinas de la salud ocupacional y la salud pública a fin de asegurar un medio ambiente de trabajo sano y seguro para todos.
- Acciones basadas en los tres ejes: prevención, protección y promoción.
- Programas propios para los componentes tripartitos en el nivel nacional.
- Proyectos específicos diseñados sobre los principios globales y estructurados para acciones locales (pensar globalmente y ejecutar localmente).
- Incorporación de la dimensión ética para asegurar el respeto a la dignidad humana y la igualdad de posibilidades.
- Herramientas para la acción.
- Administración: legislación, regulaciones, estándares técnicos, criterios guía, etc.

- Entrenamiento e información: estadísticas, datos para la decisión, información técnica y científica, entrenamientos, métodos y sistemas de comunicación.
- Cooperación internacional: estrecha cooperación con la OMS y con otros organismos.

## Áreas claves de acción

- Programa internacional de eliminación de la silicosis.
- Procedimientos internacionales armonizados para el Registro y
- Notificación de accidentes y enfermedades profesionales.
- Ocupaciones peligrosas.
- Implementación nacional de un sistema global armonizado de clasificación y etiquetado de sustancias químicas.
- Sector informal, agricultura, pequeñas y medianas empresas.
- Sistemas de supervisión en salud ocupacional.
- Herramientas de *management*.

## Capacidad de la OIT para ponerlo en marcha

- La constitución tripartita y la larga experiencia en construir consenso entre los interlocutores sociales.
- Importante conjunto de políticas y *know how* técnico.
- Rama de Salud y Seguridad.
- Rama de Condiciones de Trabajo y Servicios de Bienestar.
- CIS (Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo)
- Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Comités Mixtos OIT/OMS en Salud Ocupacional.
- IPCS/IOMC/IFCS para Seguridad Química.
- Financiación.
- Fondos PNUD.
- Donantes multilaterales: Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda, España
- Fondos regulares, limitados, de la OIT.
- Subproyectos verticales y horizontales.
- Magnitud de los recursos presentes: U\$S 2-5 millones por año.
- Magnitud estimada para el futuro: 20-30 millones por año.
- Programa hermano IPEC (Trabajo Infantil).

## Los desafíos que impone la globalización y los procesos de integración

Dentro de la globalización de la economía los procesos de reducción de barreras arancelarias y aquellos de integración lisa y llana van en avance.

Estos procesos no se ven acompañados necesariamente de efectos positivos inmediatos en el sector laboral. Por el contrario, cabe el riesgo de que la forma de asunción de los temas laborales y en especial los relativos a las condiciones de trabajo y a la salud y seguridad laboral sean una herramienta de *dumping* social, a través de políticas, expresas o tácitas, que procuren una mayor productividad a expensas de tolerar condiciones de trabajo que no alientan la dignidad y la salud en el trabajo.

Un ejemplo positivo en este terreno es el de la Comunidad Europea (1997) que muestra una progresiva armonización de las normativas a través de una multitud de directivas y normas técnicas específicas.

En nuestro caso, el Mercosur no ha generado hasta el momento un derecho laboral propio y vemos que con independencia del proceso de integración, los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay han venido modificando sus normas como respuesta a necesidades propias y no como consecuencia de una estrategia que haya tenido en consideración el proceso de integración en marcha. Más aun, no se han instrumentado mecanismos de consulta que vayan considerando un avance en común y tampoco formas de cooperación estables. Mientras tanto la Unión Aduanera, aún con problemas, es un hecho.

Durante el encuentro del Comité Mixto en Salud Ocupacional de la Organización Internacional del Trabajo y Organización Mundial de la Salud, celebrado del 5 al 7 de abril de 1995 se expresó que hacían falta nuevas políticas sociales para mejorar la salud y seguridad en el trabajo en muchas partes del mundo y que un número importante de acuerdos económicos tales como el NAFTA, Mercosur, CARICOM, requieren el reconocimiento de la protección de la salud de los trabajadores.

En principio debería tenerse en cuenta que nada asegura que el proceso de globalización garantice una mejor distribución y en general una mayor justicia social. Por eso en los distintos procesos de integración se debate la pertinencia de contar con una cláusula social que garantice determinados mínimos a los trabajadores. En la Conferencia Internacional del Trabajo de 1984 las posiciones de los interlocutores sociales, con respecto a estas cláusulas, fueron las siguientes:

- los trabajadores dejaron en claro que estaban decididamente a favor de la cláusula social. En su opinión, sus derechos fundamentales que es

necesario hacer respetar en el comercio internacional, son los relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva, la abolición del trabajo forzoso, la no discriminación en el empleo y la erradicación del trabajo infantil.

- El grupo de empleadores no adoptó una posición definitiva, pero las distintas intervenciones de los empleadores durante la conferencia indicaban que en general eran contrarios a su adopción.
- En cuanto a las posiciones de los gobiernos, iban desde un fuerte rechazo a la cláusula social (países del Sudeste asiático) hasta una aprobación moderada por parte de algunos países industrializados tales como EE.UU., Francia, y Alemania, siempre que se limitara a algunos convenios básicos.

Dentro de los acuerdos más cercanos a nuestro país cabe consignar el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte donde se estipuló el respeto a los siguientes principios:

1. Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse
2. Derecho a la negociación colectiva
3. Derecho de huelga
4. Prohibición del trabajo forzoso
5. Restricciones sobre el trabajo de menores
6. Condiciones mínimas de trabajo
7. Eliminación de la discriminación
8. Prevención de los accidentes y enfermedades del trabajo
9. Indemnización cuando se produzcan
10. Protección de los trabajadores migrantes

A juicio de la OIT, la globalización de la economía y los procesos de integración imponen cambios y dentro de ellos está el de asegurar que un mínimo de estándares de salud y seguridad deberían ser aplicados universalmente. Sostiene también la OIT que parecería indispensable unir a los procesos de desarrollo sustentable y disminución de la pobreza a la asignación clara de objetivos sociales en ese proceso de desarrollo.

Como aspecto auspicioso dentro del Mercosur y en los temas que nos conciernen, tenemos que en la Comisión N° 8 del Subgrupo dedicado a los temas laborales: se consensuó la ratificación de 34 Convenios de la OIT.

Sólo 11 de ellos están ratificados por los 4 países. Los convenios relativos a salud y seguridad, más importantes a ratificar son:

- C 115: Convenio sobre la protección contra las radiaciones.
- C119: Convenio sobre la protección de la maquinaria.

- C136: Convenio sobre el benceno.
- C139: Convenio sobre el cáncer profesional.
- C155: Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores.
- C162: Convenio sobre el asbesto.
- C167: Convenio sobre seguridad y salud en la construcción.

En la última reunión de la comisión atinente a salud y seguridad se arribó a dos acuerdos importantes: el confiar a Brasil la preparación de un borrador de norma para la clasificación y etiquetado de sustancias químicas y el aceptar la invitación de la OIT para analizar en un seminario las normas de notificación y registro de accidentes como un primer paso para la definición de un sistema armonizado.

Con esto concluimos el desarrollo panorámico de los tres aspectos comprometidos.

## NOTA

1. Córdoba, 1997. Presentación del PAP (Programa de Acciones para la Prevención) por parte de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.



## **PROBLEMAS Y ACTUACIONES PRIORITARIAS EN SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO: EXPERIENCIA LATINOAMERICANA<sup>1</sup>**

Deseo, en primer lugar, subrayar mi honda satisfacción por haber tenido la posibilidad de participar en este Congreso tan bien organizado. Esta satisfacción está determinada por distintos elementos: en primer lugar por la importancia en sí de esta reunión; otro motivo de estímulo ha sido las bondades del país anfitrión y de las entidades organizadoras y, finalmente, por haber tenido el honor de haber sido escogido por OIT para brindar a ustedes esta breve presentación.

En mi exposición abordaré los siguientes puntos:

- 1) características demográficas e indicadores de salud;
- 2) una visión general de los problemas más serios y las dificultades para afrontarlos:
  - a) los problemas en la actividad rural,
  - b) el sector no estructurado de la economía,
  - c) problemas medioambientales,
  - d) el sector transporte;
- 3) experiencias positivas en Latinoamérica;
- 4) una visión hacia el futuro.

### **1. CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS E INDICADORES DE SALUD**

Latinoamérica cuenta con una población de 448 millones de habitantes, de los cuales 157 millones constituyen su Población Económicamente Activa. Uno de los primeros problemas es que 179 millones de personas no cuentan en la región con seguridad social; de ellos, 63 millones son trabajadores. Debe tenerse en cuenta, además, que de aquella población trabajadora con acceso a cobertura en materia de salud, sólo 9% goza de atención preventiva, curativa y reparadora.

Por otro lado, el desempleo y subempleo con una media del 28%, trepa en algunos países a cifras que llegan a superar el 50%. Sumado a esto, los estudios económicos muestran que el producto bruto fue en 1990, 9,6% inferior a 1980 y que el consumo por latinoamericano es 6% menor. Cabe destacar que, no obstante, en algunos países de la región existe una tendencia a la mejoría de los índices macroeconómicos.

Con los datos brindados, es casi obvio informar que, en buen número de países, el 50% de la población se encuentra dentro de los niveles de pobreza absoluta. No es entonces extraño que se estime que 13% de la población trabajadora está integrada por niños de 5 a 14 años.

En este marco, los problemas que hacen a la salud y seguridad en el trabajo son severos, aunque no siempre correctamente medidos.

En efecto, el subregistro en materia de accidentes y enfermedades del trabajo es notorio. Así y todo, estimaciones serias afirman que cada año mueren en Latinoamérica 30.000 trabajadores víctimas de accidente de trabajo, y que la tasa de incidencia de accidentes de trabajo para la región es de 139,4, alcanzando en algunos países cifras cercanas a 1.000 accidentes por cada 100.000 habitantes

El subregistro es particularmente evidente en cuanto hace a enfermedades ocupacionales. Así y todo las intoxicaciones por plaguicidas y plomo, las dermatopatías, las hipoacusias por ruido, los trastornos osteomusculares, la silicosis y otras afecciones clásicas, se encuentran entre las más difundidas. Dada la coexistencia en la región de actividades tradicionales con nuevas tecnologías, también se detecta la presencia de nuevas patologías, por ejemplo, estrés laboral y cáncer profesional.

El recrudecimiento del cólera en varios países, nuevos brotes de malaria y la presencia de la tripanosomiasis americana o enfermedad de Chagas -la endemia de mayor importancia para varios países de nuestro continente- agravan la situación y ponen en evidencia la necesidad de transformaciones económico-sociales que incidan favorablemente sobre el desarrollo y cooperen con el objetivo de lograr más seguridad y salud para los trabajadores.

## **2. UNA VISIÓN GENERAL DE LOS PROBLEMAS MÁS SERIOS Y LAS DIFICULTADES PARA AFRONTARLOS**

### **a. Los problemas de la actividad rural**

La actividad rural ocupa en la región -pese a las migraciones hacia las ciudades- buena parte de la mano de obra. Sin embargo, cabe consignar que las tierras



cultivables en América Central suman alrededor de 74 millones de hectáreas, esperándose cultivar para el año 2000 un 55%, mientras que en América del Sur, con 819 millones, se espera cultivar para el mismo año un 20%. Esta información está hablando de una capacidad ociosa en nuestro agro. La FAO nos da una primera explicación de ello -aunque no la única- al decirnos que en América Latina y el Caribe, el 70% de la población agrícola sólo posee el 2,5% de las tierras cultivables, mientras que el 2% de la población controla el 47% de las tierras cultivadas.

Como lo advierte el programa PIACT (Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo) de la OIT, condiciones de vida y condiciones de trabajo son inseparables para el trabajador agrario. Vale entonces subrayar que los primeros problemas que encuentra este trabajador en nuestra región son la ausencia de vivienda digna, de tratamiento de 188 excretas y agua potable, así como de nutrición adecuada y acceso a la escolaridad completa. Son características habituales del trabajo en nuestro agro la temporalidad en el empleo, las migraciones internas y externas siguiendo las cosechas, las largas jornadas de trabajo, la importante carga física, el trabajo a destajo, la carencia de posibilidades educativas, el trabajo de niños.

El uso de plaguicidas y las intoxicaciones ocasionadas por ellos, constituyen otro serio problema. En la década del 80 se obtuvieron los siguientes datos: México (1981) consumió 55 millones de kilogramos, Brasil (1983) 52 millones, mientras que en América del Sur los valores para 1982 alcanzan a 200 millones de kilogramos. El consumo actual en la región se estima en alrededor de 300 millones de kilogramos y va acompañado de buen número de intoxicaciones. En Brasil, por ejemplo, entre 1967 y 1979 se registraron 3.455 casos de envenenamiento por plaguicidas produciéndose 208 muertes. En 1981 se reportaron 6.200 casos de intoxicaciones. En América Central, entre 1981 y 1987 se han registrado cerca de 15.000 casos, es decir, más de 2.000 cada año. Siendo el problema de las plagas más serio en los países tropicales, no es raro encontrar grandes exposiciones a plaguicidas, debe pensarse que, por ejemplo, en los países centroamericanos la frecuencia de las pulverizaciones sobre el algodón es de 30 a 35 por año y por campo.

Un estudio realizado en Colombia sobre actividad colinesterásica en trabajadores menores, expuestos a plaguicidas, demostró que el 16,7% presenta disminución de la actividad colinesterásica.

Ayuda a mantener esta situación la falta de instrucción suficiente y la utilización de plaguicidas prohibidos en países desarrollados. Pero no sólo los plaguicidas o la maquinaria agrícola no provista de adecuados elementos de seguridad

gravitan sobre el trabajador. Un estudio realizado en Argentina muestra que la tasa de enfermedades crónicas entre los cosecheros de algodón sube casi al doble 20 años antes que las de los no cosecheros. Esto indica un proceso de desgaste determinado por las malas condiciones de vida y de trabajo.

La amplia superficie geográfica y la baja densidad de población, dificultan la adopción de medidas, lo que hace que en muchas ocasiones el derecho laboral -cuando existe- tenga grandes dificultades para ser aplicado. Predominan así los acuerdos privados, frecuentemente desventajosos para el trabajador. La situación descripta se ve facilitada, además, por las bajas tasas de sindicalización en el ámbito rural.

## **b. El sector no estructurado**

Todos conocemos que uno de los problemas laborales más importantes, es la existencia de gran número de trabajadores pobres, que producen bienes y servicios sin que sus actividades sean reconocidas, registradas, ni protegidas por la autoridad pública. Ellos se desempeñan en centros de trabajo precarios -la mayoría de las veces clandestinos desde el punto de vista legal- y se desenvuelven preferentemente en los sectores urbanos. Están lejos del control oficial y, junto a su propia vulnerabilidad, presentan pésimas condiciones de trabajo. Lo curioso es que, según las estimaciones clásicas de Vito Tanzi, del 7% al 33% del Producto Bruto Nacional es alimentado por este sector.

Para entender la magnitud del fenómeno y sus causas, debe comprenderse que en gran número de países de la región es amplia la legión de trabajadores que migran de las áreas rurales a las ciudades en busca de empleo. En general, se asientan en los cordones urbanos donde el saneamiento es inadecuado o inexistente, la desnutrición es grave y las enfermedades transmisibles encuentran las mejores condiciones para su desarrollo.

En estos momentos se estima que en el sector informal laboran entre el 30 y el 60% de los trabajadores de Latinoamérica; valores del 60% para Brasil y Perú, del 50% para México y del 45% de la PEA para Argentina, son prueba de ello. Entre estos trabajadores se encuentra distribuido el mayor porcentaje de los pobres.

Como es evidente, estos trabajadores no están exentos de padecer dolencias profesionales. Por el contrario, es probable que la situación sea peor. Sin embargo, raramente las estadísticas dan cuenta de ellas, casi nunca son resarcidas y escasamente reciben estos trabajadores los beneficios de la inspección del trabajo.

### c. Problemas medioambientales

Lamentablemente, los problemas medioambientales, también en Latinoamérica, pueden encontrarse en todas sus gamas. La polución en ciudades como Santiago de Chile o México, que a difíciles condiciones geográficas suman la contaminación del tráfico automotor y la ocasionada por las industrias, muestran claramente cómo la contaminación del medio ambiente de trabajo y del medio ambiente general son dos caras de la misma moneda. Varios países de la región -entre ellos Argentina, Brasil, México y Uruguay- exhiben, por ejemplo, intoxicaciones por plomo tanto dentro de las fábricas, como en la población aledaña. La contaminación de acuíferos por desechos industriales, es también un hecho a resolver.

Una de las consecuencias del modelo de producción agraria subsistente en la región, de tipo extractivo depredador, basado en el monocultivo, es la deforestación. En este sentido la deforestación del Amazonas ha dejado enseñanza. Las motivaciones que se esgrimieron para ella fueron entre otras: la apertura del sector forestal a programas económicos de desarrollo industrial y el fomento de nuevos empleos, expandiendo la tierra cultivable. Sus resultados fueron otros: se estima que las pérdidas de bosque natural fueron del 60% y, en cambio, su impacto favorecedor del empleo fue bajo.

La OIT, lleva largo tiempo colaborando en la solución de estos problemas a través de un amplio programa de actividades, el Convenio 170 sobre el uso de productos químicos adoptado en 1990 es una excelente muestra de ello, pero, resulta de particular interés para Latinoamérica la tarea desarrollada por la Oficina en torno a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, tanto durante su transcurso, como en las fases previas y posteriores. En ese sentido debe subrayarse su papel fundamental en la elaboración del capítulo 19 del programa 21, titulado "Gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos y peligrosos". La Reunión Consultiva Tripartita sobre el Medio Ambiente y el Mundo del Trabajo, celebrada en Ginebra en noviembre de 1992, es una muestra de las acciones de seguimiento. La acción futura de la OIT en esta temática abre buenas expectativas para nuestra región, dado que encarará, además del fomento de la ratificación de los convenios ligados al tema otras medidas tales como, la búsqueda de métodos pragmáticos para reforzar los programas e infraestructuras de seguridad y salud en el trabajo de empresas pequeñas, las del sector agrícola y el no estructurado, e incrementará las actividades dirigidas a la armonización de los sistemas de clasificación y etiquetado de productos

químicos. Por otro lado, en 1993, seguramente se contará con una nueva norma internacional destinada a la prevención de los desastres industriales. Junto a ella la Oficina, teniendo en cuenta las fructíferas experiencias realizadas en Asia, fomentará la cooperación técnica en el tema en los países en desarrollo, entre ellos los de América latina.

#### **d. El Sector Transporte**

En la mayor parte de los países de la región, el sector transporte ocupa el tercer puesto en accidentes de trabajo no mortales, después de la construcción y la minería. Este riesgo está centrado, predominantemente, en el transporte por carretera. México, en cambio muestra un riesgo de accidente de trabajo por trabajador ferroviario que duplica el de transporte de mercaderías y personas por carreteras: tal vez, esta discordancia se deba a que el transporte por carretera no estructurada está fuera de los registros.

En la génesis de los accidentes del sector transporte en Latinoamérica intervienen distintos factores cuyo peso relativo varía de país en país: entre ellos: carreteras en malas condiciones, ausencia de autopistas suficientes, vehículos obsoletos o mal proyectados para las rutas en uso, jornadas de trabajo excesivas, inexistencia o inobservancia de reglamentos de tránsito, o exigencias de productividad y/o sistemas de incentivo salarial que estimulan la violación de las normas existentes.

### **3. EXPERIENCIAS POSITIVAS EN LATINOAMÉRICA**

La primera experiencia positiva a subrayar en la región es la tendencia creciente a identificar los problemas, asumir su estudio y proyectar soluciones. La acción de la OIT, a través de su programa PIACT, en un esfuerzo por identificar junto a los actores sociales en los distintos países los problemas más importantes y las mejores estrategias para resolverlos, sigue teniendo, entonces, un rol fundamental. En este camino, la creación en unos casos y la revitalización en otros, de consejos nacionales u organismos similares, de conformación tripartita e interinstitucional, dedicados a asesorar a los organismos ejecutivos en las políticas y acciones a encarar, está ofreciendo excelentes propuestas y resultados para un mejor aprovechamiento de los escasos recursos existentes. En este sentido, se pueden destacar las acciones que se encaran en Costa Rica, Colombia, Paraguay y Uruguay.

También ha progresado la acción normativa. Como ejemplos, pueden señalarse las nuevas normas sobre prevención gestadas por Venezuela y Colombia, las

normas sobre salud y seguridad en la construcción y sobre transporte de pasajeros en Argentina, o sobre trabajo en informática en Brasil. La mayor parte de estos cuerpos legislativos ha sido acompañada también por la OIT.

Dirigido a los dueños de pequeñas y medianas empresas, un programa dedicado a capacitarlos en el mejoramiento de la productividad y las condiciones de trabajo está teniendo un particular éxito. En efecto, esta modalidad moderna de capacitación, desarrollada por la OIT, que redundará en una mayor eficiencia empresarial y un mejor lugar para que los trabajadores desarrollen sus tareas, está siendo difundida en toda la región. En estos momentos, un proyecto ejecutado por la OIT y financiado por el gobierno español, está dedicado a ofrecer esta nueva metodología a los empresarios de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, dejando a su finalización, instituciones de formación en cada país en condiciones de seguir reproduciendo la metodología.

Las organizaciones sindicales latinoamericanas igualmente están aumentando su grado de dedicación a los problemas de salud y seguridad en el trabajo. El Seminario-Taller Regional sobre el papel de la educación obrera en la protección y promoción de la salud y seguridad de los trabajadores y el medio ambiente, organizado por OIT y celebrado en Uruguay en noviembre de 1991, del cual participaron 14 centrales sindicales de la región, permitió advertir el avance del movimiento obrero en la temática.

Estas son sólo algunas acciones de las varias destacables para mejorar la situación.

#### 4. UNA VISIÓN HACIA EL FUTURO

Los grandes problemas de la región están identificados. Latinoamérica no carece de buenos técnicos para enfrentarlos. Para confirmarlo, baste recordar que ya entre 1960 y 1972 el flujo de técnicos emigrados a EE.UU., Canadá y Reino Unido arrojó, para los países en desarrollo, un saldo negativo que se estimó en 4.600 millones de dólares. Se coincidirá entonces en que no está allí el déficit.

Pero, para el futuro, se deben tener en consideración otros aspectos. Por ejemplo: se estima que la mano de obra crecerá de 1985 a 2000 a un ritmo del 2,4% anual; se predice una mayor polarización social, mayor pobreza crítica, mayor desigualdad, mayor concentración de riqueza e ingresos. Se entiende que en el futuro se recurrirá más a las contrataciones temporarias, al trabajo a tiempo parcial; al trabajo a domicilio, a las subcontrataciones, a los cuentapropistas, a los trabajadores eventuales y al trabajo no registrado. El panorama no es entonces halagüeño.

Las prioridades, entonces, se centran en primer lugar en la producción de políticas y mecanismos que salvaguarden de la inequidad social e ingresen en el camino del desarrollo sustentable. Dentro de ello, si el panorama anunciado se confirmara, será necesario, más que nunca, una atención especial a los problemas de salud y seguridad en el trabajo. No solamente hace falta crear trabajos, sino que éstos sean buenos trabajos.

Es obvio que, en un escenario dominado por la segmentación del mercado de trabajo y la polarización social, un problema central para los próximos años será el de los trabajadores no protegidos socialmente. He aquí, entonces, la gran prioridad.

No obstante, aunque el panorama sea oscuro, Latinoamérica no está dispuesta a opacar su pasión por la luz y seguramente se encontrarán caminos creativos para enfrentar con más esperanza el año 2000. En espera del nuevo siglo, nuestro compromiso es seguir luchando para que las condiciones de trabajo no sean fuente de mutilación, enfermedad o muerte.

## NOTA

<sup>1</sup>. Actas del XIII Congreso Mundial en Seguridad y Salud Ocupacional, Nueva Delhi, India, 4 al 8 de abril de 1993. Autor: Carlos Aníbal Rodríguez. Institución: Profesor Titular de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. Universidad de Buenos Aires.