

Seguridad en el Trabajo: Buen Diagnóstico, Propuestas Inconclusas

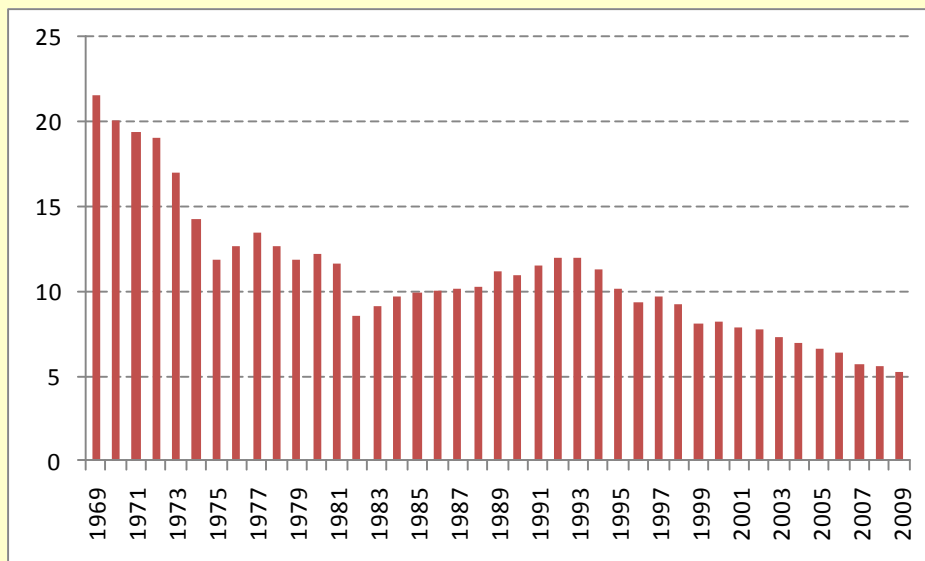
El gasto en seguridad se puede asimilar a un impuesto que deben pagar las empresas y, por lo tanto, reduce su demanda de trabajo, con lo que tiende a caer la contratación. Pero si la seguridad es valorada por los trabajadores, ellos estarán dispuestos a recibir un salario menor a cambio de condiciones de seguridad. Así, aumenta la oferta de trabajo en las empresas que gastan en seguridad.

La Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo, creada con el objetivo de revisar la institucionalidad y proponer el camino a seguir para “crear en Chile una cultura del trabajo digno, sano y seguro”¹, entregó recientemente su informe final. No es el propósito de este artículo hacer una revisión detallada del informe y sus propuestas, sino resaltar algunos puntos de interés que de él se desprenden. El informe tampoco incluye proyectos de ley, sino recomendaciones de políticas que, de acuerdo a lo que se señala expresamente, requieren estudios adicionales.

Como punto de partida, se debe señalar que inevitablemente los accidentes seguirán ocurriendo, lo que no quita que se deban tomar medidas para intentar evitar su ocurrencia y disminuir sus efectos. Es evidente que las políticas públicas tienen un rol en este tema, que está ampliamente recogido por nuestra legislación. Actualmente existen en Chile 98 leyes y decretos que regulan materias relativas a seguridad en el trabajo, que son aplicadas y fiscalizadas por 11 instituciones del Estado, a las que se suman las mutuales. Por esto, lo que efectivamente corresponde, más que introducir nuevas normas, es revisar la aplicación y los resultados de las existentes, para luego implementar las modificaciones que se requieran.

En todo caso, se debe tener presente que Chile no es un país con un grave problema de seguridad laboral. La tasa promedio de accidentabilidad laboral, de acuerdo a cifras de la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS), fue de 5,2% en 2009, y muestra una tendencia decreciente en el tiempo, lo que evidencia que se han producido avances en este campo².

Gráfico N° 1
TASA DE ACCIDENTABILIDAD ANUAL (%)



Fuente: ACHS.

Respecto a otros países, tampoco se percibe una situación grave de seguridad laboral, aunque las comparaciones internacionales se ven afectadas por diferencias en las metodologías de medición. Tanto en tasas de mortalidad como de accidentabilidad, las cifras de Chile parecen acordes con su nivel de desarrollo: son peores a las de países desarrollados y mejores a las de otros países de América Latina.

Al igual como ocurre con la generalidad de las materias laborales, a nuestro juicio, el problema principal se encuentra principalmente en los trabajadores por cuenta propia y en los que trabajan en empresas de menor tamaño, por lo tanto, en los trabajadores más vulnerables. Es evidente, entonces, que la solución no pasa solamente por una nueva legislación o el endurecimiento de la ya existente, ya que eso podría llevar a mayor informalidad y, por ende, a la mantención del problema. Finalmente, como lo mostró claramente el accidente en la Mina San José, hay un problema de costo-beneficio, lo que debiera llevar, primero, a medir correctamente los costos y beneficios involucrados, y segundo, a buscar un justo equilibrio entre ambos. Una mayor seguridad laboral tiene costos de productividad en el corto plazo, que en el caso de la mina San José habrían llevado probablemente a cerrar la mina, con la consecuente pérdida de ingresos para trabajadores y empresarios. El beneficio es a veces más difuso, ya que incorpora el valor de la vida humana y, por ende, el beneficio de mayor productividad en el tiempo, por mejores condiciones de seguridad y salud. Los mineros sabían que su trabajo era de alto riesgo, pero se sintieron compensados por ese riesgo a través de mayores

ingresos. Sin embargo, la sociedad no está dispuesta a correr ese riesgo y, de hecho, los recursos gastados en el rescate son probablemente muy superiores a la inversión necesaria para que se hubiera trabajado en condiciones de mayor seguridad. Se genera entonces una situación que hace necesaria la intervención de las políticas públicas.

El tema principal debe ser propender hacia una cultura de autocuidado. Debe establecerse con claridad que el primer responsable en el cuidado de su salud y su vida es el mismo trabajador. El informe de la comisión dice expresamente que “los accidentes se explican en parte importante por acciones riesgosas”. Este aspecto se señala varias veces en el informe y se establece que la forma de resolverlo es a través de la educación en aspectos de seguridad e higiene. Se señala además que esta cultura de autocuidado es escasa, especialmente en los trabajadores más vulnerables: “la Comisión llegó a la convicción que en nuestro país los accidentes laborales son causados tanto por la presencia de condiciones inseguras, como por la existencia de conductas personales inseguras, falta de autocuidado y responsabilidad personal en las conductas de trabajo”. Varias de las propuestas se enfocan indirectamente a este aspecto, de carácter preventivo, sin embargo, no existe ninguna propuesta que incentive el autocuidado a través de premios y/o castigos a la conducta del trabajador. Sería interesante en este aspecto revisar la tarificación del seguro de accidentes de alguna forma en que el trabajador se sintiera involucrado en el cobro.

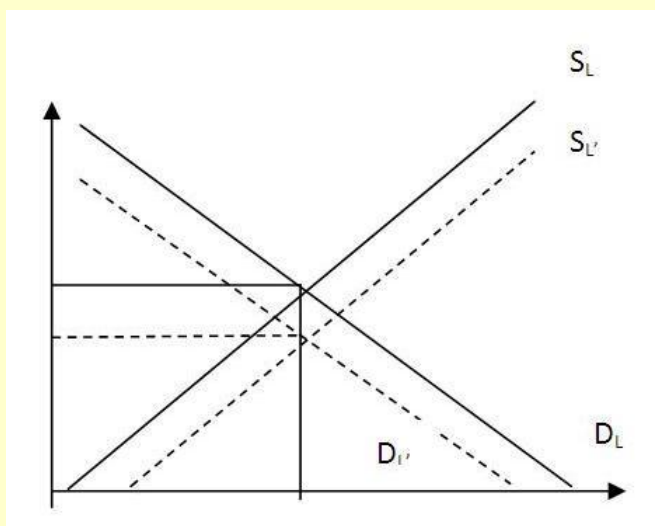
La importancia del autocuidado, o dicho de otra forma, que el trabajador valore su seguridad y su salud es tal, que puede demostrarse que cuando se da esa situación, la inversión en seguridad no tiene costos de eficiencia. En términos muy simples, el gasto en seguridad se puede asimilar a un impuesto que deben pagar las empresas y, por lo tanto, reduce su demanda de trabajo, con lo que tiende a caer la contratación. Pero si la seguridad es valorada por los trabajadores, ellos están dispuestos a recibir un salario menor a cambio de condiciones de seguridad. Así, aumenta la oferta de trabajo en las empresas que gastan en seguridad. Se termina con una situación de menores salarios, pero con un nivel de contratación que podría ser equivalente al que habría sin inversión en seguridad (ver Gráfico Nº 1, que representa una situación hipotética de demanda (D_L) y oferta de trabajo (S_L)).

Una forma de crear mayor conciencia sobre el cuidado de la propia seguridad y la salud son los exámenes preventivos obligatorios, que son una práctica común en empresas grandes, pero poco usuales en las de menor tamaño. Las instituciones de salud ofrecen estos exámenes a bajo costo a sus afiliados, por lo que podría establecerse que cada determinado lapso de tiempo ese costo fuera asumido en parte por las empresas, y que éstas otorgaran a los trabajadores el tiempo necesario para su realización.

El informe señala que existen antecedentes de que las mutuales han sobreinvertido en instalaciones médicas, por lo que esta infraestructura podría aprovecharse mejor con un mayor énfasis en los exámenes preventivos.

Lo que es más discutible, como plantea la comisión en una de sus propuestas, es que se exijan autoevaluaciones obligatorias, pues el paso siguiente seguramente será el establecimiento de sanciones, lo que va en la dirección de encarecer a priori la contratación de mano de obra.

Gráfico N° 2
MERCADO LABORAL:
EFECTOS DEL GASTO EN SEGURIDAD



Fuente: Elaboración propia.

Como los problemas de seguridad se dan con mayor fuerza en las empresas de menor tamaño y mayor grado de informalidad, una de las sugerencias de la comisión es reducir el número de trabajadores necesarios para la formación de un comité paritario, de 26 a 10.

Sin embargo, se señala también que en general el funcionamiento de los comités paritarios deja mucho que desear, y se enfoca a aspectos más sindicales que de seguridad. En muchos casos, el comité paritario pasa a ser una instancia de conflicto al interior de las empresas, a veces simplemente porque se ignora su objetivo. En este sentido, la reducción del número por sí sola no logra el objetivo buscado, y puede caer en este exceso de regulaciones difícil de llevar para las empresas pequeñas, al alentar la proliferación de trabajadores con fuera. La propuesta además entrega a los trabajadores la facultad de designar al coordinador de este comité. Sin que se cree conciencia en los trabajadores y empresarios

sobre la importancia de la seguridad en el trabajo, la reducción en el número de trabajadores para la existencia de los comités paritarios no resuelve el problema y crea otros.

Dentro del trabajo de la comisión se determinó que la labor de prevención y de capacitación de las mutuales está concentrada en las empresas de mayor tamaño. Alterar este patrón podría ser una medida mucho más efectiva que la creación de un mayor número de comités paritarios. En esta misma línea, la exigencia que tienen las empresas de crear departamentos de prevención de riesgo no está relacionada a la situación de seguridad en el trabajo, sino al número de trabajadores (se exige este departamento a empresas con más de 100 trabajadores). En este aspecto, la comisión propone “fijar la obligación de tener un Departamento de Prevención de Riesgos según la experiencia de siniestralidad y riesgos, y no sólo en función del número de trabajadores”, lo que parece una medida razonable, aunque debería operar también en el sentido de que con una historia exitosa de siniestralidad, no fuera necesaria la existencia de este departamento, independiente del número de trabajadores de la empresa.

En general, las empresas de menor tamaño no son cubiertas por las mutuales, sino por el Instituto de Seguridad Laboral (ISL), dependiente del Ministerio de Trabajo, con estándares de operación y resultados inferiores a los de las mutuales. Sólo el 13% de los trabajadores cubiertos por las mutuales pertenece a empresas con menos de 25 trabajadores. En las empresas cubiertas por el ISL el número promedio de trabajadores es de 4,18, mientras que en las empresas cubiertas por las mutuales, este número asciende a 46,7. El informe de la comisión asesora plantea que existiría poco interés de las mutuales en cubrir estos segmentos, lo que podría originarse en la forma de establecer la prima del seguro de accidentes. Esta prima es de un 0,90% de las remuneraciones imponibles (recargada transitoriamente en un 0,05%) más un componente variable que depende del rubro de la empresa, de su riesgo efectivo en términos de siniestralidad y del número de trabajadores. Este sistema de tarificación presenta dos problemas, el primero es que las mutuales no compiten por precio, y el segundo es que mientras el precio sube con la remuneración imponible, los gastos médicos no son proporcionales al ingreso, lo que genera un incentivo por parte de las mutuales a buscar a empresas de mayor tamaño y remuneraciones más elevadas. Esta es probablemente una causa de la baja cobertura de empresas pequeñas por parte de las mutuales. A este problema se suman otros de índole del servicio que están obligadas a prestar las mutuales, que van allá de la venta de un seguro, es decir, se trata de un diseño de “servicios empaquetados”, que bien podría modificarse.

Sería deseable que se profundizara el análisis de la tarificación del sistema mutual, porque modificaciones a ésta podrían redundar en un positivo incremento de su presencia entre las empresas de menor tamaño.

Un tema aparte, y también importante, son las modificaciones al ISL, sobre lo cual no existen propuestas concretas, sino sólo la necesidad de analizar su rol en un sistema reformado, lo que obviamente deberá realizarse.

Respecto a otros temas, las propuestas de la comisión son 30 en total, divididas en cinco aspectos: Política Nacional de Seguridad en el Trabajo, Estándares, Fiscalización, Prevención, Administración y Precio del Seguro.

En el primer punto se habla de “definir una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”. Sería importante que en esta materia se intentara un proceso de simplificación de la abundante normativa relativa a este tema, que lleva numerosas veces a superposiciones, no sólo en temas de normativa, sino también de fiscalización. La abundancia de normas y controles es probablemente una de las causas del alto porcentaje de trabajadores no cubiertos. Se debería simplificar al máximo el mecanismo del seguro para los trabajadores independientes, considerando que por la Ley Nº 20.255 estos trabajadores pueden incorporarse voluntariamente al seguro a contar de 2008, y en forma obligatoria a contar del año 2015.

Las propuestas de fiscalización incluyen la centralización de ésta, lo que podría simplificar el proceso actual. Sin embargo, se hace poco hincapié en un aspecto importante. La fiscalización es un proceso muy costoso, por lo que se debe buscar el logro de mayor seguridad a través de premios y castigos como procedimiento central. El tema de las multas es esencial en este aspecto, especialmente considerando, como se señala en el informe, que muchas veces los empresarios prefieren “pagar las multas” a invertir en seguridad, lo que evidencia que el nivel de las multas no es el adecuado. Se incluye como propuesta el mejorar el régimen de sanciones, lo que parece razonable.

El aspecto de prevención, como se mencionó anteriormente, adolece de un sistema de incentivos para que sea el propio trabajador el que se preocupe del tema.

Conclusiones

En general el informe entregado por la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo hace un buen diagnóstico de la materia, y constituye en ese sentido un buen punto de partida para la elaboración de modificaciones al respecto. Efectivamente el problema de la seguridad en el trabajo tiene un gran componente de educación a los trabajadores, y es en ese sentido un proyecto de largo aliento, pero importante. Existe una

relativa carencia en las propuestas de la comisión acerca de cómo dar incentivos a los trabajadores para que sean ellos los primeros y principales responsables de la seguridad en el trabajo. Sin avances en ese aspecto, puede continuar aumentado la profusión de normas, sin resultados importantes en los trabajadores más vulnerables.

Es importante el énfasis que da la comisión a las empresas de menor tamaño, con peores índices de siniestralidad, y también en la búsqueda de mecanismos para que aumente la cobertura de estas empresas por las mutuales.

Por último, las propuestas del informe parecen preliminares, siendo algunas de dudoso resultado, aunque constituyen un primer paso importante para la elaboración de la llamada “Política de Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”. Efectivamente el accidente de la mina San José es un buen punto de partida, ya que deja en evidencia que el problema no es la falta de normas y de regulación, sino que su aplicación en la práctica en empresas de menor tamaño.

¹ Frase del discurso del Presidente Sebastián Piñera al presentar la Comisión.

² Estas cifras no incluyen a los trabajadores no cubiertos por el seguro (30% del total) y a los cubiertos por el ISL (Instituto de Seguridad Laboral ex INP, 16% del total).