

## **Mejores Condiciones de Trabajo:**

### **Un Desafío Actual**

Magdalena Echeverría

#### **1. Condiciones y Relaciones de Trabajo** **Limitaciones de un enfoque desintegrado**

El problema de las condiciones de trabajo, seguridad e higiene en los centros laborales en nuestro país tiende a ser abordado y tratado, tanto por los propios actores en las empresas así como por los entes públicos y privados encargados de su vigilancia, como un problema separado o al menos fragmentable respecto del resto de las relaciones laborales. Esta visión trae consecuencias sobre el estado de las condiciones de trabajo, que se convierten de hecho en un terreno de responsabilidad incierta - incluido el riesgo de caer en terreno de nadie - o bien se delegan como materias de alta complejidad técnica.

Ni lo primero ni lo segundo contribuye a su mejoramiento ni al tratamiento común entre empleadores y trabajadores. Tampoco al enfoque multisectorial que su realidad requiere.

Las razones de esta visión fragmentada son múltiples y de distinta naturaleza. Estas abarcan desde los diversos enfoques científicos y disciplinarios que su complejidad demanda, el andamiaje institucional vinculado con ellas, hasta los distintos intereses en juego respecto del impacto que estas condiciones provocan sobre los agentes laborales.

Trataremos en este artículo de explicar en parte esta dispersión y a la vez postular el necesario enfoque integrador que el problema requiere.

En primer lugar, se argumentará por qué las condiciones de trabajo son parte medular de toda relación laboral, aún cuando la preocupación por ella se postergue o se delegue. Luego, se analizará la vulnerabilidad frente a los riesgos del trabajo, que presentan algunos sectores en particular, entre los que se encuentran los que hacen de eje del modelo exportador: pesca, silvicultura, minería y fruticultura. Finalmente, señalaremos las inadecuaciones que se perciben entre las instituciones y la forma de empresa de hoy, en relación con la existente cuando cristalizó el sistema de control y protección de las condiciones de trabajo, la vida y salud de los trabajadores. Los tres aspectos planteados destacan la necesidad de convergencia entre las instituciones y los actores laborales involucrados en un enfoque y esfuerzo común.

#### **Las condiciones de trabajo:** **parte central de las relaciones laborales**

El tema de la calidad del empleo aparece como problema de interés público, cuando la cantidad de empleos en un país alcanza niveles históricos aceptables. Difícilmente en períodos de alta cesantía las personas cuestionan las condiciones de los empleos que obtienen. Es más, durante los períodos de crisis económica, de alto desempleo y bajos salarios, el problema de las condiciones y medio ambiente de trabajo se presenta como una preocupación sofisticada, que se aleja de los problemas inmediatos de satisfacción de las necesidades básicas de la población laboral.

Es frecuente también que los empleadores lo tomen como un problema de resolución posterior cuando se da inicio a alguna nueva actividad económica, cuyo destino perciben incierto y, por lo tanto, la actividad se inicia probando con inversiones que apuntan directamente a obtener los niveles de producción definidos como deseables, dejando pendientes otras consideraciones como son las inversiones en la protección de la seguridad e higiene laboral.

Sin embargo, la postergación del problema, sea por escasez de empleos o por riesgos económicos, no posterga los riesgos y daños a los que se exponen los trabajadores que involucran toda su persona en los procesos de trabajo en uno u otro caso. Sostenemos que siempre el problema es vigente y que está en el centro de la relación laboral.

Por condiciones de trabajo entendemos al conjunto de factores materiales y sociales que intervienen en el proceso de trabajo y que pueden alterar la integridad y el bienestar físico y psicológico de los trabajadores. Pueden alterar también, y normalmente así sucede, la seguridad de los procesos y la calidad y oportunidad en la entrega de los productos o servicios.

En este concepto de las condiciones de trabajo se entrelazan los aspectos técnicos de los procesos laborales - es decir, tipos de insumos y sustancias utilizadas, características de las instalaciones, equipos y máquinas - con los aspectos organizacionales

tales como la duración de la jornada de trabajo, tiempos extraordinarios, sistema de turnos, ritmos laborales, capacitación para el desempeño de las tareas. De manera tal que la posibilidad de cometer errores al operar una máquina sin la debida protección, aumenta en una situación de cansancio al final de una jornada larga o aumenta el riesgo de intoxicarse con una sustancia potencialmente dañina para quien desconoce sus propiedades.

Las condiciones de trabajo, así entendidas, tienen que ver con un derecho primario: la garantía y protección de la integridad física y psicológica, la salud y la vida de los trabajadores. Son por lo tanto parte constitutiva de las relaciones laborales, estén o no normadas en la legislación existente. Son materias regulables, no tienen carácter de inevitables, existiendo siempre opciones tecnológicas frente a las que cabe elegir, adoptando como criterio la protección de quienes se involucraría directamente en la operación de los procesos o en la prestación de los servicios. Esta inclusión del problema es clave si se aspira a relaciones de trabajo modernas, entendiéndose por ello relaciones en donde las partes participan conjuntamente de los frutos del desarrollo en un sentido integral, incorporando, además del interés por la calidad de los productos, la preocupación por la calidad del y en el trabajo humano.

Mirar así el problema, como parte de las relaciones laborales y no como meras necesidades de la empresa, supone niveles crecientes de transparencia en la información desde y hacia los actores laborales. Supone también niveles crecientes de capacitación, de formación y calificación técnica de todos quienes operan procesos y no su necesaria delegación en los estamentos "técnicos".

La prevención de riesgos y la protección de los trabajadores es una tarea de muchos actores, pero tiene su escenario central en la empresa. En primer lugar, es obligación propia del empresario quien, tal como lo plantea el artículo 184 del Código del Trabajo, debe garantizarlas como condición ineludible al iniciar una actividad económica o constituir una empresa.

### **Las condiciones de trabajo en el diseño del proceso**

Este fenómeno de las condiciones de trabajo como algo anexo al origen también en la concepción con que se instalan nuevos procesos productivos. No siempre están consideradas en los diseños productivos, debiéndose incorporar correcciones a posteriori con menor eficiencia y probablemente con mayor costo que de haberse hecho desde el comienzo.

Si bien la tendencia universal, que también se observa en el país en algunas instalaciones, lleva a construir espacios arquitectónicamente pensados para que los habiten personas trabajando, el grueso de los recintos de trabajo nacionales se localizan en las mismas antiguas instalaciones o en nuevas que tienden a conservar las características de las fábricas de los años 40 a 50. Se trata de grandes espacios, galpones cerrados, con poca iluminación natural, con malas condiciones de aislación térmica y acústica. Normalmente no existen áreas verdes en su entorno, constituyendo un hábitat poco atractivo para acoger a las personas trabajando.

Curiosamente, esta tendencia espacial tiende a mantenerse aún cuando la de los equipos y maquinarias que en ellos funcionan cambian por completo sus características, incluido el tamaño, formas de alimentación y fuentes de energía.

Más allá del bienestar general que puede proporcionar un espacio laboral agradable al ser humano, la falta de incorporación en el diseño arquitectónico de los centros de trabajo de la protección contra los riesgos específicos de los procesos que se desarrollarán en él, o la prevención de riesgos físicos o de las emanaciones de productos tóxicos, obliga a adosar después medidas de prevención que resultarán siempre con carácter más de parche que de solución de los problemas en su origen.

Estas observaciones son válidas también para la ingeniería de las instalaciones. Es frecuente constatar grandes galpones sin las adecuadas vías de escape o con puertas de salida de un tamaño desproporcionadamente pequeño. Si las actividades crecen, y esto se observa tanto en empresas productivas como en los servicios, las instalaciones eléctricas y de otras fuentes de energía tienden a extenderse contraviniendo todas las normas de seguridad. Los recientes incendios en industrias químicas alertan sobre la necesidad de concebir los centros de trabajo pensando en los lugares adecuados y seguros para almacenar productos inflamables y con otros riesgos.

Si la seguridad de las condiciones y el medio ambiente de trabajo son parte de la Construcción de establecimientos fabriles modernos, lo son también, y con mayor razón, para todas las actividades económicas que no se realizan en establecimientos fijos, sino cambiantes como es una gran cantidad de ellas hoy día en el país.

Finalmente, cabe plantearse la inquietud respecto de la presencia o no de criterios ergonómicos frente al diseño de los puestos de trabajo. En el mismo sentido señalado, un diseño de los puestos de trabajo pensado a partir de las actividades, posturas habituales y movimientos que requieren realizar las personas en distintos tipos de trabajo, garantiza un desempeño más seguro y protege la salud de los trabajadores desde el inicio de la actividad. Ayuda a prevenir en la fuente el desarrollo progresivo de algunas enfermedades ocupacionales y evita tener que incorporar pequeños sustitutos de lo que no se previó con anticipación a través de estudios previos, como aparatos para apoyar pies que no alcanzan adecuadamente el suelo, pisos inestables para alcanzar la altura de una máquina diseñada para trabajadores más altos que los chilenos, Cojines para acomodar una espalda que no alcanza el respaldo y Otros tantos complementos inseguros observados en el uso de herramientas y máquinas.

En síntesis, incorporar la idea de espacios laborales adecuados a la situación de personas trabajando y a su debida protección en el diseño de los procesos, si se trata de actividades nuevas, o en su rediseño si se trata de reconversiones tecnológicas, es el término que más se acerca a la minimización de los riesgos laborales. En todo caso, permite enfrentarlos en su fuente y no verse obligados a llenar de protectores personales a los receptores, quienes así investidos tienen que optar entre trabajar en forma protegida o trabajar con mayor rapidez y comodidad.

Desde un punto de vista estrictamente económico, la inversión inicial puede verse bien recompensada en el mediano plazo.

### **Las condiciones de trabajo y los costos**

Los accidentes del trabajo, son siempre costosos, caros, en el más amplio sentido del término. En primer lugar, para el que lo sufre y su familia, y en ese caso la magnitud del daño es invaluable. Si no es la vida la que se pierde, muchas secuelas son irreparables, cualquiera sea la indemnización de que sean objeto. Son costosos también para las relaciones laborales en la empresa. Generan inseguridades, desconfianzas, temores. Afloran irregularidades pasadas por alto en tiempos normales. Exacerban conflictos.

Según la información registrada por la Superintendencia de Seguridad Social, que no incluye a toda la población laboral ocupada, durante el año 1994 ocurrieron un poco más de 300.000 accidentes laborales y aproximadamente 8.000 enfermedades diagnosticadas como profesionales; es decir, causadas en forma directa por el ejercicio del trabajo.

Los infortunios laborales son caros también económicamente para la empresa donde ocurren, para la seguridad social y para el país. Las estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo establecen que por cada accidente que provoca una lesión grave, se producen 29 accidentes que provocan lesiones leves y 300 incidentes que no ocasionan heridas, pero sí algún tipo de daño material o interferencia con el proceso laboral, generando tiempos muertos y bajando la productividad en la empresa donde acontecen. Los accidentes ocurridos en el año 1994, significaron alrededor de 4.500.000 días perdidos por incapacidad. Si los accidentes superan los límites esperados, la empresa en cuestión puede ver elevada su tasa de cotización adicional al organismo administrador del seguro contra accidentes y enfermedades profesionales donde cotice al año siguiente.

La reparación médica y económica de los daños es fuente de gastos tanto para las Mutualidades de Empleadores como para la seguridad social en su conjunto. En el año 1993, el sistema de Mutualidades captó un total de \$85.093 millones por concepto de cotizaciones de las empresas adherentes. De estos, \$38.171 millones (el 52.7%) fueron gastado en atención médica y hospitalaria, incluida la rehabilitación de inválidos. A la vez que \$24.067 millones (el 33%) se gastaron en subsidios, pensiones, indemnizaciones y otras prestaciones económicas a los accidentados y enfermos del trabajo. Cabe preguntarse, si parte de recursos de esa magnitud pudieron haberse invertido en asegurar las condiciones de riesgo.

Una mejor calidad de las condiciones de trabajo y una capacitación sistemática en prevención de riesgos son condiciones necesarias para asegurar mayor productividad, en un esquema de crecimiento económico y social estable y sostenido en el tiempo. Seguridad y productividad son conceptos equivalentes en el mediano plazo y constituyen inversiones de alta rentabilidad económica y social.

### **Seguridad e higiene en las condiciones de trabajo**

Otro factor que contribuye a tratar de manera desintegrada las condiciones de trabajo tiene que ver con los términos con que se les designa. "Higiene y seguridad" han sido las dos palabras clásicas para referirse a los riesgos de accidente o enfermedad a que se exponen las personas en el trabajo o, también, las condiciones de "seguridad industrial".

Los términos parcelan la realidad del "hombre en situación de trabajo" y las condiciones de trabajo como opciones sociales y parte medular de las relaciones laborales. Se corre el riesgo de focalizar en aspectos sanitarios e ingenieriles, exclusivamente, condiciones que no agotan su riesgo ahí.

Existen otros factores de riesgo tales como ritmos de trabajo acelerados frente al logro de determinadas metas productivas o estrategias laborales para lograr un ingreso más alto, en el caso de la remuneración a trato o por piezas. El análisis de las causas de los accidentes de los choferes en la locomoción colectiva y su relación con el pago por boleto cortado o las jornadas muy largas, es un ejemplo. Otro caso frecuente es el aumento de las tendosinovitis y Otros trastornos de las extremidades superiores en relación con actividades laborales que demandan un uso repetitivo e intensivo de manos y brazos, sin las debidas pausas o alternancia de actividades, como la digitación o ciertas tareas en la industria alimentaria. Son problemas de higiene, son problemas de seguridad, pero son también, y tal vez en primer lugar, problemas de organización del trabajo.

La terciarización del empleo productivo, la informatización de los procesos y la movilidad de la fuerza de trabajo ocupada generan condiciones de riesgo nuevas. Estas plantean desafíos diferentes a los clásicos Con que se enfrentaba la seguridad industrial en las fábricas.

## **2. Sectores Laborales Estratégicos y Vulnerables**

Entre los sectores laborales vulnerables frente a los riesgos del trabajo se encuentran precisamente los más estratégicos. Ello se explica porque se trata de procesos riesgosos y de actividades donde se dan contratos flexibles y precarios.

### **Procesos riesgosos**

Enraizados en actividades de extracción primarias la mayor parte de los procesos técnicos involucrados son riesgosos en sí mismos.

Así, la actividad minera tanto en su etapa extractiva como de procesamiento, ha sido históricamente en el país y sigue siendo, fuente de accidentes y de accidentes graves. De hecho, es la rama de actividad que tiene la tasa más alta de mortalidad por accidentes. Es también una actividad en donde la exposición a distintos polvos minerales, emanaciones de sustancias tóxicas, el ruido y la vibraciones son parte inherente de la actividad cotidiana, siendo frecuente causa de enfermedades profesionales. Considerando el subdiagnóstico y subregistro de las enfermedades del trabajo en el país, el sector minero presenta el segundo lugar respecto a la tasa de frecuencia de enfermedades profesionales.

La actividad forestal, particularmente la cosecha de árboles y el trabajo en aserraderos, requiere de un gran despliegue de fuerza física frente a objetos de trabajo de grandes dimensiones y de manipulación de herramientas y maquinarias cuyo uso inadecuado es fuente de accidentes también graves. La tasa de la accidentabilidad en el sector se mueve en torno del 20 por ciento en los últimos años elevándose por sobre ella en la industria del aserrío.

La actividad pesquera, requiere asimismo de esfuerzo físico importante, está permanentemente presente el riesgo de naufragar y los de la realización del trabajo durante la noche y jornadas extensas. Este alto riesgo se expresa en la accidentabilidad en el sector, que supera el 20 por ciento. Una actividad relacionada con la pesca, la del cultivo del salmón en cautiverio que ha tenido un crecimiento notable en diez años, revela también las condiciones riesgosas involucradas, con tasas de accidentabilidad que en 1994 oscilaron entre 23% (Asociación Chilena de Seguridad) y 13% (Mutual de Seguridad).

La fruticultura, si bien no presenta estos riesgos de accidentes inherentes a los procesos, se ha vuelto técnicamente riesgosa por el uso intensivo de pesticidas, que expone a intoxicaciones agudas y crónicas a la población laboral, con daños de otro tipo, muchos a más largo plazo que en los tres sectores nombrados. Las estadísticas no registran estos problemas por lo que no es posible hablar de magnitudes .

### **Contratos flexibles y precarios**

La segunda razón de la vulnerabilidad frente a los riesgos del trabajo de los sectores más pujantes de la actividad económica nacional no es técnica. En la década del 90, son pocos los sectores económicos que no han incorporado en términos Cuantitativos significativos, como forma de flexibilización del empleo, a trabajadores subcontratados, temporales, eventuales o a plazo fijo. Sin embargo, son los sectores estratégicos los que más se caracterizan por Ocupar, junto a núcleos de trabajadores estables o núcleos "duros" de las empresas, a masas "flotantes" de trabajadores bajo la forma contractual de la subcontratación (minería y bosques) o de la temporalidad (fruticultura y, en general, agricultura).

Aún cuando no hay razones inherentes en la flexibilización del empleo que motiven su precariedad, en términos generales en el país, éste tiende a realizarse en condiciones de mayor debilidad que el empleo de planta. Se entiende por empleo precario a aquél que cumple con todas o algunas de estas Características: es inestable, puede interrumpirse en cualquier momento, no es para un solo e identificable empleador, no se realiza necesariamente en las instalaciones del empleador; tiene bajo o nulo acceso a la seguridad social y se realiza Con poca protección a la integridad física y psicológica de las personas. La mayor parte de estas características no son propias per se, de las distintas formas de flexibilidad contractual, existiendo empresas que cumplen plenamente con las normas laborales y previsionales y que ostentan buenas relaciones de trabajo.

La flexibilidad ha adquirido ciertas tendencias. En primer lugar, en varios casos como los subcontratados del sector minero, es el contrato el que tiene el carácter de inestable, pero en los hechos los trabajadores pueden llevar cinco o más años laborando en la misma empresa en condiciones más deterioradas que el trabajador de planta y con un contrato que hace de su permanencia una situación incierta. En segundo lugar, otra tendencia que se arriesga es la concentración de este tipo de trabajadores en actividades con un alto contenido de trabajo manual, generalmente de mayor carga física que los operarios estables. La explotación de bosques, faena riesgosa y pesada, está casi enteramente a cargo de trabajadores subcontratados. En la industria metalúrgica, el "lavado al chorro de arena" y otras operaciones duras son encargadas también a terceros.

La información nacional disponible no registra los accidentes laborales haciendo la distinción entre las formas de los contratos. Sólo el Servicio Nacional de Geología y Minería distingue en sus estadísticas entre personal de planta y subcontratado; por lo tanto, analizaremos la información en este sector.

En el año 1994, del total de 75.241 trabajadores empleados en la minería, el 30% eran trabajadores de empresas contratistas y el 70% de planta. De los 86 mineros muertos en accidentes laborales ese año, el 52% eran trabajadores de planta y el 48%, contratistas. La tasa de gravedad de los accidentes del trabajo fue casi el doble para los segundos que para los primeros . Estos

dos indicadores corroboran la situación la mayor precariedad y el más alto riesgo de las faenas realizadas bajo la forma de la subcontratación del trabajo en la minería.

En relación con la frecuencia de los accidentes mineros, la información de los últimos cuatro años revisados señala que ésta es, en conjunto, más alta en el sector contratistas que en el de planta, destacándose la diferencia en el carbón (142.8 contratistas, 50.7 de planta) en el salitre (40.9 contratistas, 28.6 de planta) y en la gran minería del cobre (19.5 contratistas, 9.2 de planta).

Otra información importante la aporta la distribución de la accidentabilidad por tamaño de la empresa y actividad económica. En la pequeña empresa se ubican una buena parte de las empresas Contratistas, de trabajo temporal o talleres; muchos de los cuales están concatenados, abastecen o forman parte de empresas mayores .

En 1993, mientras en las grandes empresas de la industria manufacturera - de más de 100 trabajadores- se accidentaron en promedio alrededor de 13 trabajadores al año, en las empresas pequeñas, donde priman relaciones laborales precarias, esta tasa de eleva casi a 24%. Esta tendencia se repite en todos los sectores en donde hay una mayor concentración de empleo temporal, subcontratado o, en general, precarizado. De esta forma, en la minería, en las empresas de más de 100 ocupados, la tasa de accidentabilidad gira en torno de 12% al año y en las empresas de hasta 5 ocupados se eleva en torno del 26%. En la construcción, la diferencia es entre 17 en el primer caso, contra 29 en el segundo.

Respecto del sector agrícola, interesa destacar el desarrollo acelerado de la tendencia a la temporalización de los empleos en las últimas décadas. Así, en tanto en los años 64-65 se ocupaban en el sector 208.000 asalariados permanentes y 147.000 temporales, en los años 91-92 los permanentes se han reducido a 100.000 y los temporales han aumentado a 400.000, existiendo sectores como el de la uva de exportación en Aconcagua que ocupa un 83% de mano de obra temporal. En el contingente de temporada aumenta la proporción de mujeres y jóvenes estudiantes. Entre los hombres adultos, se observa tanto la rotación a lo largo del país según las distintas temporadas como el desplazamiento entre actividades agrícolas y sectores como la Construcción, pesca, comercio y servicio.

Esta combinación entre procesos riesgosos y contratos inestables, hace particularmente vulnerable la situación de la salud laboral.

### 3. Inconsistencias y Necesidad de un Enfoque Común: La armazón institucional y las instituciones de hoy

El sistema institucional que debía normar, hacer prevención de riesgos, dar prestaciones médicas y económicas y fiscalizar, cristalizó en el país en 1968 con la dictación de la Ley 16.744 que creó el Seguro Obligatorio contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. Ello fue la culminación de un proceso de larga discusión entre las partes y en donde se expresaba, ahora frente a la protección en los centros de trabajo, la concepción de la seguridad social como integral, universal y solidaria, con una tutela importante del Estado como garante de estos conceptos.

En la ley mencionada y otros cuerpos legales muy anteriores como el Código Sanitario y, en parte, el Código del Trabajo, se establecían con claridad la funciones preventivas, ejecutoras-administrativas y de fiscalización de los distintos entes privados y públicos. Se creaban también las Mutualidades de Empleadores como una de las formas posibles de administración privada de este Seguro, junto al de Administración Delegada de parte de empresas grandes y a la opción del S.N.S., hoy binomio INP-SSS.

Dentro de este mareo, la función normativa la desempeña el Ministerio de Salud con apoyo del Instituto de Salud Pública. La prevención de riesgos está básicamente radicada en las empresas, con asesoría obligatoria de las Mutualidades y concebida con la participación de los trabajadores. La administración del seguro y el rol ejecutor queda en manos de las Mutualidades y los entes señalados. Toda esta armazón suponía la función fiscalizadora del Estado que se localiza en el Servicio Nacional de Salud, en la Superintendencia de Seguridad Social y, secundariamente, en la Dirección del Trabajo.

Si bien este andamiaje y distribución institucional no ha cambiado sustancialmente en el marco legal, si lo han hecho las instituciones y el enfoque de la seguridad social, lo que ha repercutido sobre el sentido con que se administra el seguro. En primer lugar, durante los veintisiete años transcurridos ha habido transformaciones radicales en la función y el tamaño del Estado, que le ha restado presencia en sus distintas funciones, especialmente la de fiscalización, tanto de la prevención que deben hacer los organismos administradores del seguro como de los riesgos en los centros de trabajo. En segundo lugar, ha habido un desarrollo cuantitativo espectacular del sistema de Mutualidades, y también una cierta delegación de los entes y actores en su quehacer como encargadas del cuidado de la seguridad e higiene en las empresas y como reparadoras de los daños ocurridos. En tercer lugar, la participación de los trabajadores en los organismos definidos para la tutela de su salud no alcanzó a organizarse cuando fue anulada durante el régimen militar. Finalmente, la función de desarrollo de una política de mejoramiento de las condiciones de trabajo y de salud de los trabajadores no ha sido tomada en forma integral por el sector público, existiendo un desconocimiento de arrastre tanto en la información de riesgos como de daños en el país. Se han roto de hecho, y generalmente por falta de recursos estatales, las articulaciones con que fue diseñado el sistema.

### Las fábricas de entonces y las empresas de hoy

Durante el periodo en que fue discutida y formulada la Ley 16.744 y la mayoría de sus reglamentos primaba en el país el modelo industrializador, que claramente atraviesa toda la visión de los centros de trabajo de estas normativas.

Podría decirse que lo que se tiene en mente y en vista es "la fábrica": tendencia a grandes establecimientos, recintos fijos y normalmente cerrados, masas de trabajadores estables y especializados.

Esto explica que los instrumentos claves de la prevención de riesgos en las empresas, como son el departamento de prevención de riesgos y los Comités paritarios de higiene y seguridad, sean obligatorios para empresas de más de 100 y de 25 trabajadores, respectivamente.

En el año 1993 sólo un 4.5% de las más de 85.000 empresas afiliadas al sistema de Mutualidades tenían más de 101 trabajadores y por lo tanto, estaba obligada a tener funcionando el departamento, que la legislación define como el organismo encargado de diseñar y ejecutar el programa de control de riesgos en los centros de trabajo. De este mismo número de empresas afiliadas más del 80% tenían menos de 25 trabajadores y, por lo tanto, carecían de la obligación de tener funcionando el comité paritario. Es decir, sólo alrededor de 6.000 empresas tenían en el país dicha obligación y, según la información proporcionada por las Mutuales, de éstas, sólo el 40% cumplía con ella.

En tanto la población ocupada permaneciera relativamente estable bajo un mismo techo, como era clásicamente la situación de la fábrica, la exposición a riesgos comunes y su impacto sobre la salud podía ser estudiada y vigilada en profundidad y a lo largo del tiempo en los lugares de trabajo. Esta situación se rompe y, como se ha visto, la población laboral tiende permanentemente a rotar, exponiéndose a una sucesión de riesgos en distintos lugares, lo que dificulta tanto las tareas de vigilancia epidemiológica de los trabajadores expuestos como las de delimitación de responsabilidades frente a los riesgos.

Por otro lado, las características de muchos centros de trabajo, particularmente de los Sectores exportadores estratégicos, tienden a diferenciarse de 105 recintos estables y a realizarse más a la intemperie o en instalaciones peculiares. Es el caso de los aserraderos móviles en la silvicultura, de las embarcaciones pesqueras, de las balsas-jaulas en el cultivo del salmón y de las nuevas instalaciones mineras. La particularidad de los lugares de trabajo obliga a pensar específicamente en las normas de condiciones de trabajo mínimas que deben regirlos, que no están todas contempladas en las disposiciones existentes, de manera que no por particulares carezcan de la debida protección de las personas trabajando. Problemas de este tipo plantea la explotación de faenas mineras cada vez a mayor altura en relación con los mecanismos de adaptación del organismo humano o la solución del cumplimiento de las condiciones de saneamiento básico sobre las balsas salmoníferas.

Si lo anterior es válido para esos sectores, lo es también para las modalidades de externalización de tareas en actividades económicas tradicionales como los talleres y el trabajo a domicilio en el calzado, la confección, el plástico y otros.

### **Ausencias y formalismos**

En el marco institucional actual y de profundos cambios en la estructura económica y laboral, llama la atención la ausencia del tema en la definición de la política económica y laboral y de la participación activa de las instituciones de economía y, particularmente, de trabajo en el quehacer concreto de mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de los centros de trabajo. Llama la atención también el carácter formal y de visación burocrática que, en algunos Casos, adquiere la presencia de las instituciones públicas en general frente al control de los riesgos en el trabajo.

De hecho, por muchos años las funciones se han limitado a una suerte de fiscalización formal, que no tiene un impacto efectivo en la promoción de mejoras reales. Esto es válido para las tareas que debe cumplir la Dirección del Trabajo en la aprobación de los Reglamentos Internos de Orden, Higiene y Seguridad, cuyo formato ha permanecido también inmutable a los cambios, convirtiéndose en un instrumento que no regula los riesgos reales y cambiantes en las empresas. También respecto a dirimir la legalidad con que se constituyen los Comités paritarios, ya que su constitución formal no siempre significa su real funcionamiento en torno de las amplias funciones para los que fueron diseñados.

Esta formalidad se observa también en algunas de las múltiples funciones que debe realizar la Superintendencia de Seguridad Social sobre los organismos administradores del Seguro, especialmente las Mutualidades, y en la interpretación y fiscalización de la ley 16.744.

Los programas de calidad total impulsados desde el sector economía, no incorporan todavía, en términos concretos, estímulos y promoción de la calidad de las condiciones de trabajo.

Si bien los Servicios de Salud mantienen con mucha fuerza legal su mandato de normar, supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las medidas de higiene y seguridad y de fiscalizar que la prevención efectivamente se realice, la magnitud de los recursos de que disponen para estas tareas son desproporcionadamente reducidos en relación a la amplitud de la función.

### **Integrar un enfoque común**

Mejorar las condiciones de trabajo, garantizar la protección a la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores requiere del

compromiso y la participación de todos los actores involucrados y de un enfoque multisectorial a nivel de los organismos del Estado.

Los trabajadores y las organizaciones sindicales tienen interesantes programas y proposiciones en algunos sectores, pero distan de ser un proyecto nacional común. El fuero obtenido para uno de los miembros laborales de los Comités paritarios no parece haber sido el aspecto clave para impulsar la constitución y funcionamiento masivo de este potente instrumento de participación y prevención. Queda sin resolver la forma de participación laboral en la gran mayoría de las empresas de menos de veinticinco trabajadores que son de las más críticas en cuanto a riesgos.

Si bien en algunas empresas el desarrollo de programas de prevención y protección a la salud se percibe como parte integrante de la gestión moderna, normalmente vinculado con un sólo problema al cuidado del impacto ambiental, no es ésta la norma. La delegación en manos de los organismos administradores del Seguro tiende a ser el camino de acción más frecuente, sin que se adviertan proyectos empresariales o sectoriales de estudios mayores ni inversiones que tiendan a la superación integral de las condiciones riesgosas.

El sector salud ha desarrollado una estructura de Unidades de Salud Ocupacional a lo largo del país y ha incorporado el Programa de Salud Ocupacional al conjunto de Programas de las Personas, lo que abre un espacio amplio para abordar el tema. Los recursos, sin embargo, siguen siendo notablemente escasos.

Desde el punto de vista de la ampliación de la cobertura, función propia de la seguridad social, un avance importante ha sido la incorporación, este año, de los empleados públicos al seguro obligatorio Contra accidentes y enfermedades del trabajo. Resta, sin embargo, alrededor de un 28% de los ocupados que carecen de protección en esta materia.

La Dirección del Trabajo ha venido incorporando crecientemente la fiscalización de conceptos sobre condiciones y medio ambiente de trabajo que tocan la protección de los trabajadores. Sin embargo, ha parecido necesario para una mayor claridad y mejor coordinación con otros organismos, presentar un Proyecto de Ley que amplíe explícitamente las Competencias de este Servicio, el que se encuentra en trámite en el Congreso.

Puede decirse, entonces, que se trata de un problemática vasta que comprende a todos los Centros de trabajo, central en las relaciones laborales y en la modernización de las mismas, que requiere del concurso de distintas disciplinas, saberes y competencias y, por tanto, del aporte y alta coordinación de los organismos públicos para enfrentar su solución.

La definición y ejecución de una política nacional de mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo y de promoción de la salud de los trabajadores, convoca a una participación conjunta de trabajadores, empleadores, organismos administradores y al Estado. Su naturaleza exige la concurrencia de las tres partes.