

Programas de la Comunidad Autónoma de Aragón en prevención de riesgos laborales

Carlos Heras Cobo

En estas notas se van a presentar cuatro de los programas que se han puesto en marcha en la Comunidad Autónoma de Aragón con el objeto de mejorar las condiciones de trabajo en las empresas. Fueron propuestos en su momento por el Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral (ISSLA), integrado en la Dirección General de Trabajo e Inmigración del Gobierno de Aragón, formando parte de un propósito común: poner en marcha un abanico de programas que permitieran que toda empresa aragonesa, cualquiera que fuera su situación en materia de prevención de riesgos laborales, pudiera incluirse en alguno de ellos con el ya mencionado fin de mejorar las condiciones de trabajo.

El primero de los programas se diseñó en 1998, para actuar anualmente sobre las empresas que el año anterior hubieran mostrado una alta tasa de accidentalidad comparada (TAC). Este programa fue conocido más

tarde como “Programa Aragón”. En el año 1999 se lanzó el programa de adhesión voluntaria “Objetivo cero accidentes de trabajo”, que es ofrecido a las empresas con moderadas tasas de accidentalidad. Por su parte, el programa “Buenas prácticas compartidas en prevención de riesgos laborales” fue puesto en marcha en 2002, dedicándose a las empresas con especiales dificultades para gestionar la prevención que, a pesar de haber pasado por el programa Aragón, no habían conseguido reducir sus tasas. Por último, el programa “Sobreesfuerzos”, con dos años de rodadura, que se aplica anualmente sobre las empresas que van mostrando alta tasa comparada de esa forma de accidente.

Así pues, una empresa que a lo largo de un año haya arrojado alta TAC con baja en jornada de trabajo, se integrará en el Programa Aragón del año siguiente. Si pasado el año, se aprecia que la empresa muestra especiales

dificultades para superar la situación (más adelante veremos cuáles pueden ser estas dificultades), se le integrará en el programa “Buenas prácticas compartidas en prevención de riesgos laborales”. A una empresa con TAC moderada, se le ofrecerá el programa “Objetivo cero accidentes de trabajo”, como ya se ha indicado, de adhesión voluntaria. Finalmente, a las empresas que arrojan una alta tasa comparada de sobreesfuerzos, se le incluirá en el programa anual diseñado para controlar las condiciones ergonómicas en las empresas con esta forma de accidente, que es, precisamente, la que ocupa el primer lugar en nuestras estadísticas de accidentalidad. A continuación se consideran estos cuatro programas.

PROGRAMA ANUAL SOBRE EMPRESAS DE ALTA TASA DE ACCIDENTALIDAD COMPARADA: “PROGRAMA ARAGÓN”

El programa surgió de la conveniencia de optimizar los recursos de la Administración y de la necesidad de supervisar la adaptación de las empresas a la nueva normativa, que incumbe a todo tipo de empresa, cualquiera que sea su tamaño y actividad. De ahí que se considerara necesario actuar sobre una selección de empresas, que debía efectuarse con criterios objetivos y específicos, para lo cual se propuso la tasa de accidentalidad comparada de cada empresa como parámetro de selección.

La TAC es la tasa de accidentes con baja en jornada de trabajo de una empresa determinada en relación a la tasa que muestra la actividad económica en la que está encuadrada. Las distintas actividades económicas se consideran a tres dígitos de la CNAE (Clasificación Nacional de Actividades Económicas). Este parámetro, la TAC, nació junto con el “Programa Aragón”.

El programa se desarrolla anualmente desde el año 1999. En ese año, se denominó “Programa 677”, pues ese era el número de empresas sobre las que se iba a actuar. Comenzó los primeros días de enero de 1999, tras un período de ensayo en 1998, y concluyó el 31 de diciembre del mismo año. A partir de entonces cada programa se denomina con el nombre del año en curso.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a la vista de los primeros resultados obtenidos con este programa en la Comunidad Autónoma de Aragón y ante el hecho demostrado de que un 3% de las empresas producía un 33% de los accidentes con baja, propone su extensión a otros territorios. En ese momento la actuación pasa a denominarse “Programa Aragón”.

En el programa anual entran aquellas empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón que en el año anterior hayan sufrido un mínimo de tres accidentes con baja en jornada de trabajo y, además, superen en un 25% la tasa de accidentalidad de su actividad económica específica. Como ya se ha indicado, se trabaja con actividades económicas discriminadas a tres dígitos de la CNAE, lo cual permite operar con 106 actividades económicas diferentes, superando las limitaciones de trabajar sobre la base de los cuatro sectores tradicionales de actividad (agricultura, construcción, industria y servicios) u otras clasificaciones.

El propósito fundamental del programa era en el año 1998, al igual que en la actualidad, alertar a las empresas con alta TAC e instar la implantación de la gestión preventiva eficaz. Año tras año, la reducción media de accidentes de trabajo con baja en los grupos de empresas incluidas en el programa ha alcanzado cifras que superan el 30%.

Se ha confirmado que, con las informaciones disponibles, el parámetro fundamental para valorar la calidad de la prevención en una

empresa es su TAC. Así se planteó en la publicación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, "Prevención, Trabajo y Salud" (nº2, 1999) y así lo recoge la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo en su publicación "Systems and Programmes, How to reduce workplace accidents: How to reduce accidents in high-risk companies by using a targeted inspection campaign: Programa Aragón" (Octubre 2001).

Las actuaciones concretas que se efectúan sobre las empresas de alta TAC son las siguientes:

- Advertir a las empresas de la gravedad de la situación.
- Examinar su gestión preventiva para detectar las deficiencias.
- Informar sobre los fundamentos de una gestión preventiva eficaz.
- Emplazar a dichas empresas para corregir sus desviaciones.

Los resultados ofrecidos por el Programa Aragón en los años precedentes se reflejan en la siguiente tabla, junto con el número de empresas que entraron cada año a formar parte del programa, el número de trabajadores empleados en tales firmas y el número de accidentes con baja que sufrieron.

Con el fin de constatar que las reducciones de accidentes se sustentaban en la aplicación de

medidas preventivas concretas, el ISSLA diseñó una encuesta para conocer el tipo de actuaciones que se habían adoptado en las empresas y que habrían contribuido a reducir su accidentalidad. La encuesta permitía conocer si las soluciones adoptadas estaban relacionadas con medidas de los siguientes tipos:

- General (de evaluación de riesgos, adecuación de la gestión preventiva, etc.)
- De control de condiciones materiales (espacios de trabajo, instalaciones, máquinas y herramientas, incendios, utilización de sustancias químicas, etc.)
- Técnicas preventivas (normas de seguridad, permisos de trabajo, mantenimiento, métodos de trabajo, etc.)

El resultado de dicha encuesta, efectuada mediante visitas técnicas en dos años consecutivos (2000 y 2001) realizadas en 200 empresas aleatoriamente seleccionadas entre las que habían experimentado un comportamiento positivo, vino a confirmar que la reducción de la accidentalidad conseguida por una gran parte de las empresas de la muestra estaba justificada y motivada por la aplicación de medidas, tanto de tipo organizativo, como de modificación de las condiciones de trabajo.

En concreto, el 88 % de las empresas habían aplicado medidas de control de los riesgos y

RESULTADOS DEL PROGRAMA ARAGÓN (1999-2004)

PROGRAMA ARAGÓN	AÑO DE EJECUCIÓN	Nº DE EMPRESAS AFECTADAS	Nº DE TRABAJADORES DE ESTAS EMPRESAS	Nº DE ACCTES. CON BAJA EN J.T. EL AÑO ANTERIOR	% REDUCCIÓN ACCIDENTALIDAD AL CABO DE UN AÑO
677	1999	677	32.533	6.761	- 25,50
2000	2000	1.163	47.014	9.047	- 28,50
2001	2001	1.175	48.911	8.649	- 28,26
2002	2002	985	44.887	7.207	- 31,26
2003	2003	956	42.910	6.883	- 33,78
2004	2004	879	36.813	6.116	- 35,33

alrededor del 85% habían planificado la acción preventiva. Por otro lado, el 57% de las empresas había adoptado soluciones a problemas relacionados con los espacios de trabajo, el 51% había adaptado medidas en máquinas y el 37% de ellas había efectuado mejoras en la instalación eléctrica, equipos de elevación de cargas y en medidas contra incendios. Por último, un 59% de las empresas estudiadas había incorporado equipos de protección individual adecuados, un 51% habían aplicado medidas de señalización, el 55% estableció normas de seguridad y había instaurado un mantenimiento preventivo un 33% de las empresas.

Sin embargo, el 13% de las firmas que pasaban por el programa anual para empresas de alta TAC, a pesar de las distintas actuaciones realizadas sobre ellas, no conseguían mejorar su situación, lo cual obligaba a repetir con ellas el programa de actuaciones. Para intentar la reconducción de estas empresas, se analizaron sus características.

CARACTERÍSTICAS DEL SUBCONJUNTO DE EMPRESAS “REPETIDORAS” DEL PROGRAMA

Las múltiples visitas giradas a las empresas, el seguimiento y la actividad inspectora, junto a una sencilla encuesta aplicada sobre cada empresa “repetidora” han permitido clasificarlas en alguno de los cinco grupos que se presentan a continuación:

- a) Empresa “satélite”, con gestión dependiente de una empresa principal que dedica escasos recursos a la filial, o bien, empresa cuya central se encuentra geográficamente alejada y no dedica atención a la gestión preventiva (10% de las empresas “repetidoras”).
- b) Empresa de especial dificultad para realizar la gestión preventiva. El caso más típi-

do lo encontramos si la plantilla opera normalmente desplazada (31%).

- c) Empresa cuyos dirigentes no consiguen elaborar un programa preventivo eficaz debido a que los accidentes muestran características “difusas” (30%). Por “difuso” entenderíamos aquel accidente frente al cual las empresas manifiestan “incapacidad de actuación”. Entrarían aquí accidentes con baja asociados a formas tales como sobreesfuerzos, pequeños golpes o cortes, etc.
- d) Empresa que todavía no ha tomado la determinación de abordar el tema con la debida seriedad (29%).

Con el fin de encontrar soluciones para estos tipos de empresas se diseñó el programa que se presenta a continuación.

PROGRAMA “BUENAS PRÁCTICAS COMPARTIDAS” EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Como se ha indicado, existían empresas que al mostrar algunas de las características apuntadas no conseguían iniciar una gestión preventiva eficaz. Sin embargo, otras firmas, en las cuales se habían dado algunas de las circunstancias que se han relacionado antes, sí que habían conseguido mejorar su situación. Por ello, era más que interesante proponer un sistema de intercambio de experiencias.

El mencionado intercambio debía planificarse a alto nivel, pues el control de las condiciones de trabajo requerido por la LPRL, supone necesariamente la implicación de la dirección de la empresa, de los mandos intermedios y de los trabajadores. Es obvio que únicamente el firme compromiso de la gerencia puede conseguir el necesario cambio respecto a la tarea preventiva y el diseño de una política encaminada a la mejora continua de

las condiciones de trabajo, con frecuencia independiente de inversiones económicas. Es por tanto imprescindible que el empresario incorpore el sentido de la prevención e impulse el desarrollo de buenas prácticas preventivas en su empresa.

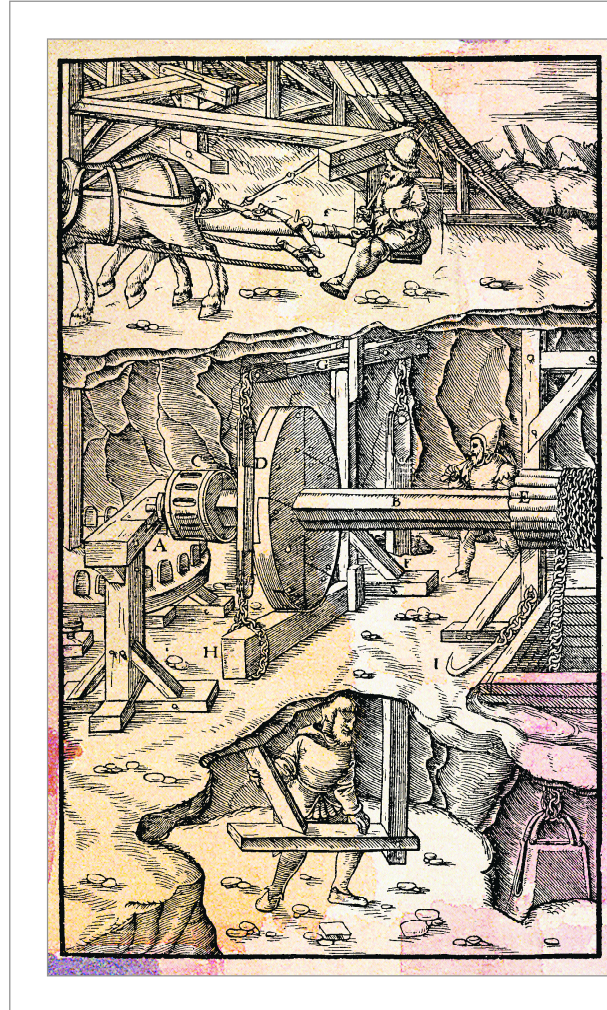
Por todo lo expuesto, se consideró conveniente reunir empresarios con problemas en gestión preventiva junto a empresarios dedicados a la misma actividad que hubieran conseguido resolverlos. Así pues, el programa consistió en agrupar a las empresas, gestionar las reuniones de gerentes y animar y dirigir el diálogo e intercambio de experiencias. Posteriormente, se convocan reuniones con los delegados de prevención de las mismas empresas.

Este programa ha reunido hasta la fecha a 250 empresas de los sectores de actividad más diversos: desde empresas dedicadas a limpiezas industriales, hasta el transporte de mercancías por carretera, pasando por explotaciones agrícolas, construcción, montajes de andamios, etc.

Al año de pasar por el programa, la media de reducción de accidentes con baja en jornada de trabajo que han mostrado las empresas participantes es del 26,3%.

PROGRAMA “OBJETIVO CERO ACCIDENTES DE TRABAJO”

El programa “Objetivo Cero accidentes de trabajo” es, esencialmente, una invitación a las empresas para desarrollar la mejora continua de sus condiciones de trabajo. Para conseguir tal mejora se ofrece un método desarrollado por ISSLA tras estudiar, adaptar y simplificar los diferentes métodos de mejora de las condiciones de trabajo seguidos en grandes firmas. El sistema propuesto es una herramienta válida para cualquier empresa, independientemente de su actividad y tamaño.



La clave del método para la mejora continua es la observación y corrección inmediata de las condiciones de trabajo inseguras en cada línea o equipo. Tal observación/corrección se efectúa diaria y previamente al comienzo de las tareas. Para llevar a cabo la observación, de modo elemental y rápido, se ha diseñado una sencillísima guía de autoevaluación. Para el sector de la construcción, dadas sus especiales peculiaridades, se ofrece una guía específica. El desarrollo del método exige la participación directa y asidua de todo el personal de la empresa consiguiendo así la total implicación de la plantilla en la prevención. A la actuación previa al comienzo de los trabajos diarios le acompañan una serie de sencillas actividades a desarrollar en la empresa:

- señalización de incidencias al terminar la jornada en un calendario visible en cada una de las líneas o equipos de trabajo, con el fin de conocer instantánea y continuamente la evolución de las condiciones de trabajo a lo largo del tiempo
- elaboración de un estadillo que vaya recogiendo las deficiencias observadas y las correcciones que se han aplicado
- reuniones periódicas de los componentes de los equipos de trabajo con el fin de recoger las sugerencias de los trabajadores y discutir las opciones de mejora
- elaboración de los pertinentes planes de mejora, extendidos en el tiempo, con el fin de establecer un mecanismo efectivo de aseguramiento de las condiciones de trabajo a corto y medio plazo

Con el fin de incrementar el alcance del programa, dada su satisfactoria evolución, periódicamente se efectúan invitaciones a aquellas empresas que arrojan tasas de accidentalidad moderadas, aunque, evidentemente, se incluye en el programa cualquier firma que desee formar parte del mismo. El único requisito para participar en el programa es el compromiso de adhesión firmado por la dirección de la empresa y por los representantes de los trabajadores. Basta la remisión al ISSLA de una solicitud de adhesión con las firmas que avalen el compromiso de ambas partes para que la empresa sea incluida en el programa “Objetivo Cero accidentes de trabajo”.

Asimismo, se celebran periódicamente seminarios sobre el programa, en los que las empresas interesadas tienen la oportunidad de conocer y discutir la metodología que se ofrece. Por otro lado, con cierta periodicidad se incluye en los medios de comunicación escritos una oferta de adhesión al programa, indicando el número de empresas que ya lo han hecho y la reducción de accidentes que el grupo de empresas adheridas

ha conseguido a lo largo de un año de aplicación del programa.

Actualmente se encuentran incluidas en el programa 697 firmas. Puede concluirse que las empresas, tras un año de aplicación del programa, reducen sus accidentes del orden del 17%, como media. A los dos años de desarrollo del programa, la reducción se cifra en el 33%. Por otra parte, algo más de un centenar de empresas ya han conseguido consumir un año completo sin accidentes de trabajo con baja.

Una de las destacadas consecuencias de la conjunción de los dos programas recién tratados, “Objetivo Cero accidentes de trabajo” y “Buenas Prácticas compartidas en prevención de riesgos laborales”, ha sido la publicación de la obra “Experiencias empresariales en prevención de riesgos laborales” escrita por doscientos gerentes de empresas aragonesas. En ella se recogen las actuaciones que se desarrollan en las firmas por ellos dirigidas. Estas empresas cubren todo el abanico de actividades económicas y sus plantillas oscilan desde los tres trabajadores hasta ocho mil. Con esta obra se ha pretendido que toda empresa tenga a su disposición referentes de su misma actividad y tamaño con logros interesantes en gestión preventiva.

Una segunda publicación, “Dirección y gestión preventiva”, es fruto de la experiencia del ISSLA recogida a través del programa “Buenas prácticas compartidas en prevención de riesgos laborales”. Ambas publicaciones fueron presentadas en noviembre de 2004.

PROGRAMA “SOBREESFUERZOS”

Los accidentes por sobreesfuerzo, tanto a nivel nacional como en la Comunidad Autónoma de Aragón, constituyen un serio problema. Suponen un 25% del total de la

siniestralidad laboral con tendencia creciente, según las últimas estadísticas.

Ante esta situación, se llevó cabo un estudio de campo entre los años 2000 y 2001 seleccionando una muestra aleatoria de accidentes de trabajo notificados como sobreesfuerzo con objeto de efectuar un estudio de situación de esta forma de accidente. Se visitaron 306 empresas, donde se estudiaron 449 puestos de trabajo, entrevistando al trabajador accidentado, a los representantes de los trabajadores y a los responsables de la empresa.

Se orientó el estudio desde el punto de vista causal, estudiando en los puestos de trabajo los factores de riesgo y la adaptación ergonómica. También se comprobaba la coherencia entre la lesión declarada y las condiciones de trabajo asociadas. Se consideraron además otros aspectos, como la posible recuperación del trabajador ante su reincorporación al puesto tras haber sufrido un accidente por sobreesfuerzo, la duración de la baja laboral, la existencia de antecedentes de una lesión similar padecida en el mismo puesto de trabajo, si se efectuaba la investigación del accidente por parte de la empresa y el nivel de formación específica de los trabajadores accidentados. Se presentan a continuación los resultados más destacados que ofreció el estudio que nos ocupa.

- En el 61% de los accidentes estudiados, la forma de producción de los mismos pudo corresponder a un accidente puro, es decir, de aparición brusca, imprevista y sin la existencia de una patología previa que los justificara, existiendo una clara relación causa-efecto.
- En el 24% de los casos se evidenció la probable influencia de una patología previa predisponente del trabajador.
- En un 8% se trataba de una enfermedad profesional músculo-esquelética.
- Un 4% se había clasificado erróneamente el accidente como sobreesfuerzo.
- El 2% de los casos eran enfermedades relacionadas con el trabajo, no contempladas en el listado de enfermedades profesionales.
- El 1% eran, claramente, enfermedades comunes.

Como última fase del estudio, se propusieron soluciones al problema dirigidas a cuatro destinatarios: empresarios, servicios médicos, técnicos de prevención y trabajadores.

La presentación pública de los resultados del estudio se efectuó mediante Jornadas Técnicas y tres publicaciones que fueron distribuidas, principalmente, en las empresas que presentaban mayor incidencia en sobreesfuerzos. Las tres publicaciones se centraron en los siguientes aspectos:

- Presentación pormenorizada de los resultados y la metodología empleada.
- Medidas de prevención a adoptar para evitar los accidentes por sobreesfuerzos.
- Divulgación sobre las causas de los sobreesfuerzos.

La consecuencia más interesante de este Programa Sobreesfuerzos, que se planteó como un sistema de encontrar información al respecto y establecer una serie de propuestas de mejora a las empresas afectadas, es que ha derivado en un programa anual de empresas de alta tasa por sobreesfuerzos. Es decir, con criterios similares a los empleados para detectar empresas de alta tasa de accidentalidad, se identifican y seleccionan las empresas de alta tasa comparada por sobreesfuerzos y se someten a un protocolo paralelo al aplicado para las empresas de alta TAC. En esta línea se comenzó a trabajar en 2003.

Como resultados, las 162 empresas seleccionadas por alta tasa en sobreesfuerzos en 2002, con las que se trabajó en los dos años siguientes, han reducido sus accidentes por sobreesfuerzos desde los 1.144 notificados en el año 2002, hasta 796 notificados en 2004. En términos de tasa, la accidentalidad por sobrees-

fuerzo se ha reducido de un 59,3% a un 39,3% en las 162 empresas. En el resto de Aragón la tasa global por sobreesfuerzos ha pasado de 31,4% en 2002 a 25,4% en 2004.

CONSIDERACIONES FINALES

Del conjunto de programas que actualmente se desarrollan por el ISSLA, los cuatro considerados son los que pueden relacionarse directamente con la mejora de las condiciones de trabajo en las empresas. Como se ha indicado, cualquiera que sea la situación de éstas en materia de prevención de riesgos laborales, tienen cabida en uno o en otro programa.

A lo largo de los ocho años en que estos programas han estado en marcha, el índice de incidencia de accidentes con baja en jornada de trabajo en Aragón ha pasado de 63,5% hasta 50,3% en 2004. Aragón situaba años atrás su índice en torno a la media española y, según datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el primer semestre de 2004 (todavía no se dispone de la información del pasado año entero), Aragón mostraba el menor índice del Estado español. Sin duda, esto se ha debido al buen rendimiento de los programas desarrollados que han aportado, cada uno de ellos, interesantes reducciones de accidentes en las empresas con las que se ha trabajado.

A pesar de haber mantenido una tendencia clara en estos últimos años, no es fácil pro-

nosticar la evolución del índice en los años próximos, pues es posible que se observe cierto “amortiguamiento” en su evolución, ya que los resultados de las primeras fases de actuación suelen ser los más significativos. Por otra parte, ciertas características del tejido productivo que se van acentuando, como la atomización de empresas, las cadenas de subcontratación, la contratación de trabajadores no hispanoparlantes, etc., no contribuyen a la buena marcha de la prevención de riesgos laborales. Como siempre, cada época ha venido marcada por diversos factores, algunos a favor de la prevención y otros en contra.

De otro lado, las nuevas funciones que previsiblemente asumirán en fechas próximas los técnicos de los Institutos autonómicos dedicados a la prevención de riesgos laborales, también pueden ser un factor decisivo en la implantación e intensidad del desarrollo de algunos programas en curso, como por ejemplo los que aquí se han considerado. Incluso es más que probable que sean diseñados nuevos programas de trabajo con enfoques sensiblemente distintos.

En definitiva, se vislumbra un futuro inmediato que va a plantear nuevos retos y nuevas actuaciones, un futuro más que interesante, dados los cambios, tanto en las estructuras empresariales como en los cometidos de los Institutos competentes en materia de condiciones de trabajo.