

Artículo de Fondo

*Este artículo fue publicado en el número 22-2002, páginas 29 a 36.
Siguiendo la línea de la página Web del INSHT se incluirán los textos íntegros de los artículos
prescindiendo de imágenes y gráficos no significativos.*

Evolución del Programa Aragón: problemas y posibles soluciones

Carlos Heras Cobo

Juan Rey Fernández

Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral Gobierno de Aragón

cherase@aragob.es

1. Consideraciones previas.

Unos pocos años atrás no era esperable que se encontraran generalizados los modelos eficaces de prevención de riesgos laborales. Es a partir de 1997 cuando el tejido industrial inicia o debe iniciar la gestión preventiva. Sin embargo, la aplicación de la LPRL se antojaba difícil ya que requería una estructura técnica (Servicios de Prevención Ajenos) que debía constituirse y comenzar sus trabajos y, además, no iba a encontrar un terreno abonado debido a la dimensión y recursos de la mayoría de nuestras empresas (98% PYMES). En este marco, los recursos de la Administración debían optimizarse para llevar a cabo las tareas de apoyo técnico y vigilancia. Sobre todo ante una legislación de carácter general, que incumbe a cualquier empresa cualquiera que sea su tamaño y actividad. De ahí que se considerara más que razonable actuar sobre una selección de empresas. Lógicamente esa selección de empresas debía efectuarse en base a la **tasa de accidentalidad comparada** (en adelante TAC) de cada empresa. Obviamente la TAC es la tasa de accidentes con baja en jornada de trabajo de cada empresa en relación a la tasa de su actividad económica considerada a tres dígitos del C.N.A.E.. Este parámetro, la TAC, nació junto con el Programa Aragón.

El propósito fundamental del programa era en el año 1998 y sigue siendo en la actualidad, alertar a las empresas con alta TAC, instar la implantación de la gestión preventiva eficaz y, en su caso, sancionar a las empresas que tras las actuaciones técnicas y de requerimiento no muestran síntomas de reconducción en materia de prevención de riesgos laborales. Año tras año, la reducción media de accidentes de trabajo con baja en los grupos de empresas incluidas en el programa ha alcanzado cifras del orden del 30% en la C.A. de Aragón. La utilidad del programa se confirma a través del Informe Durán y, sobre todo, de los últimos resultados difundidos por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo: diez Comunidades Autónomas han trabajado a lo largo del 2001 sobre 13.840 empresas con alta TAC consiguiendo reducciones en el índice de incidencia de sus accidentes en 28.9 puntos como media.

Con todo esto también se ha confirmado que el parámetro fundamental para valorar la calidad de la prevención en una empresa es su TAC: Así se planteó desde Aragón 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).

Se pretende estudiar aquí, más que los resultados obtenidos a lo largo de los últimos años, la evolución del programa y los problemas observados así como la propuesta de estrategias específicas para abordarlos.

En primer lugar: durante cuánto tiempo será necesario desarrollar el programa, al menos bajo los fundamentos que actualmente se mantienen en cuanto a selección de empresas y actuaciones.

En segundo término: existen empresas que, a pesar de haber pasado por el programa, no han conseguido reducir su TAC. Este problema viene desde hace tres años en Aragón.

2. Evolución del programa como instrumento de selección de empresas ton problemas

La experiencia aragonesa con el programa se cifra actualmente en cinco años, cuatro en desarrollo formal y uno previo de ensayo. En estos momentos, como se expresaba antes, cabe preguntarse durante cuánto tiempo será necesario continuarlo con los actuales planteamientos. La consideración de ciertos aspectos puede sugerir la respuesta.

Admitamos que en cualquier territorio existe un **conjunto** de empresas con riesgos de consideración todavía sin controlar. Cada año, entrará en el programa el **subconjunto** de empresas que, además de tener sus riesgos sin controlar, hubieran tenido el año anterior demasiados accidentes con baja, es decir, alta TAC. Nunca entrará en un solo año el conjunto íntegro de estas empresas, puesto que no todas ellas van a tener un exceso de accidentes todos los años. Esto es obvio ya que un accidente responde a un cúmulo de circunstancias que no siempre coinciden. En consecuencia, si los riesgos no están suficientemente controlados, más tarde o más temprano se producirán los accidentes.

Por tanto, el programa debe mantenerse "a la esperan varios años en cada territorio, hasta que prácticamente todos los elementos del conjunto de empresas con déficits graves e prevención "hayan salido a flote".

Hechas estas consideraciones encontramos la respuesta a la pregunta anterior: el programa debe seguir en tanto cada año centenares de nuevas empresas deban ser incluidas en el programa. Estas empresas no tienen que ser necesariamente de reciente implantación, ni siquiera son empresas donde hayan variado sustancialmente las condiciones de trabajo. Son esas empresas de las que antes se hablaba, en donde la aparición de los accidentes ha tardado en producirse. Las denominaremos "**empresas nuevas**".

Las empresas "nuevas" en el año 1999 fueron las 677, puesto que era el primer año de programa aplicado formalmente. En el año 2000 el número de empresas "nuevas" fue 843, incremento que se debió al cambio de los parámetros de selección, los cuales ya no se modificaron posteriormente. En el año 2001 las "nuevas" fueron, casualmente, otra

vez 677. En el pasado año 2002 el colectivo de empresas "nuevas" fue de 446. Para el presente año 2003, el conjunto de empresas "nuevas" está integrado por 448 elementos (gráfico nº 1). Los criterios de selección de empresas se presentaron en su día en los artículos "Reducción de la siniestralidad en la C.A. de Aragón, Proyecto 677" y "Reducción de la accidentalidad laboral en la CA de Aragón (II), dieciocho meses de resultados", publicados en los números 2 y 10 de esta misma revista.

GRÁFICO 1



El número de empresas "nuevas" entre el año 2000 y 2002 decrece unas doscientas por año: 843-677-446. Esta circunstancia llevaba a conjeturar alguna hipótesis sobre la duración del programa, como sistema de detección de empresas con problemas. Sin embargo, el hecho de que e el presente año el número de empresas "nuevas" se mantenga prácticamente invariable frente al año anterior, no parece exigir, al menos por ahora, replantear los fundamentos del programa, el cual únicamente cabría reconsiderar cuando el número de empresas detectadas fuese muy pequeño.

3. Evolución del programa en cuanto a las actuaciones sobre las empresas que no mejoran sus condiciones de trabajo

Abordemos ahora el segundo tema planteado en la introducción de estas páginas. El programa no consigue que la totalidad de las empresas sobre las que actúa mejoren sus condiciones de trabajo abandonando su situación de alta TAC. De hecho, existen empresas que repiten programa uno o varios años. Son las que podemos denominar "**empresas repetidoras**". Se va definiendo así un nuevo **subconjunto**: el de empresas cuya reconducción se está haciendo especialmente difícil. Este es un problema pendiente de resolver y que obliga a proponer nuevas actuaciones de modo inmediato.

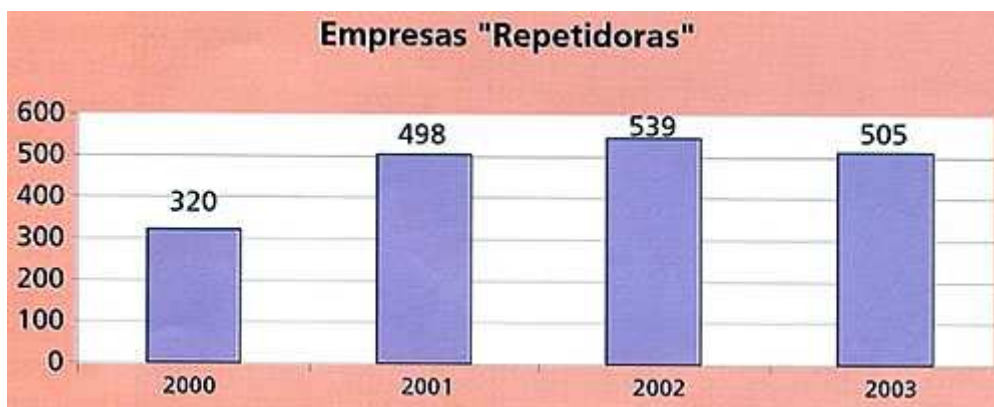
Las cifras asociadas al tema que nos ocupa son las siguientes:

- Año 1999, primer año de programa: se trabajó con 677 empresas (de ahí el nombre que recibió el programa en la C.A. de Aragón, es decir "Programa 677")
- Al año siguiente, año 2000, se operó con 1163 empresas, de las cuales 320 repetían programa (el 27,5%).
- En el año 2001 se actuó sobre 1175 empresas. De ellas el 42,3% eran repetidoras, exactamente 498 habían entrado en las listas de alguno de los dos programas anteriores.

- En el año 2002 se trabajó con 985 empresas de las cuales 539 figuraban en las listas de alguno de los tres programas anteriores, es decir, el 54,7%.
- -En las fechas en que se ultima este artículo, comienzos del año 2003, el número de empresas "repetidoras" son 505, el 52,9% de las 953 empresas que constituirán el programa durante el presente año.

Ya en 2002 se observó una deceleración del ritmo de crecimiento de empresas que repiten programa, a pesar de llevar cinco años de desarrollo ya que, cuantos más años de programa, mayor probabilidad de repetirlo para una empresa que no haya consolidado una gestión preventiva eficaz. Esta evolución se confirma con los datos de 2003, según los cuales el número de firmas que repiten se estabiliza y no sólo no crece, sino que se sitúa por debajo de las cifras de 2002 y se sitúa ligeramente por encima de los datos de 2001, lo cual es una noticia más que satisfactoria (Gráfico nº 2).

GRÁFICO 2



En suma, a través del Programa Aragón hasta finales de 2002 se ha trabajado con 3091 empresas diferentes y, a fecha de hoy, 505 empresas aparecen como "repetidoras». Naturalmente algunas empresas repitieron programa en los años 2000, 2001 o 2002, pero si a lo largo del pasado año han reconducido su situación, actualmente no se contabilizan como "repetidoras" En otras palabras, el subconjunto de empresas que no han conseguido salir de su situación es de 505, exactamente el 16,3 % del conjunto con el que se ha trabajado.

En estas circunstancias lo que ha de ocuparnos son las posibles actuaciones con el subconjunto de empresas que no logran mejorar sus condiciones de trabajo, a pesar de que el número de elementos de este subconjunto por fin se ha reducido. Para intentar la reconducción de estas empresas, analicemos sus características y presentemos las posibles actuaciones sobre ellas.

4. Características del subconjunto de empresas "repetidoras" en el programa

En primer lugar consideremos las actuaciones que han colaborado a que el 84% de las empresas que arrojaban alta TAC hayan reducido sus accidentes sensiblemente.

- Cálculo de las tasas de accidentalidad de cada empresa y de cada actividad económica desglosada a tres dígitos.

- Notificación a las empresas de alta tasa.
- Visitas a las empresas por parte de los Gabinetes de Seguridad e Higiene y, en casos concretos, de las Inspecciones de Trabajo y S.S. (construcción, administraciones públicas y empresas de trabajo temporal).
- Seguimiento de la evolución de las empresas. Fin de actuaciones, en caso de evolución positiva o actuación inspectora en otros supuestos.

Estas visitas múltiples, el seguimiento y la actividad inspectora, junto a una sencilla encuesta 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 no dedica atención y recursos a la filial o bien empresa cuya central se encuentra geográficamente alejada y no dedica atención a la gestión preventiva. (11% de las empresas "repetidoras").
- b. Empresa de especial dificultad para realizar la gestión preventiva. El caso más nítido lo encontramos si la plantilla opera normalmente desplazarla. (31%).
- c. Empresa cuyos dirigentes no consiguen elaborar un programa preventivo eficaz debido a que los accidentes muestran características "difusas" (3%). Por accidente "difuso" entendemos aquel accidente frente al cual las empresas "repetidoras" manifiestan incapacidad de actuación. Entrarían aquí accidentes con baja asociados a formas tales como sobreesfuerzos, golpes, cortes...
- d. Empresa que todavía no ha tomado la determinación de abordar el tema con la debida seriedad. (29%).

5. Posibles actuaciones sobre las empresas "repetidoras"

Las posibilidades de actuación que se presentan a continuación sobre los diferentes grupos de empresas emanan del conocimiento de las mismas, sus problemas, sus evoluciones en materia de accidentes de trabajo, las reuniones mantenidas con las direcciones, etc.. Pero sobre todo surgen de la experiencia compartida con las empresas que han sabido resolver situaciones similares. Efectivamente, tras cuatro años de desarrollo del programa, se ha trabajado con un buen número de empresas con las características de alguno de los cuatro grupos presentados y que han conseguido reconducir su situación a pesar de las especiales dificultades.

Examinemos los diferentes grupos de empresas "repetidoras" acompañando las posibles líneas de actuación.

a) Empresas "satélites" o empresas con centrales fuera del territorio.

En las empresas "satélites" es evidente que la dirección formal de empresa no puede abordar el tema eficazmente. Los problemas que puede mostrar una empresa "satélite" a la hora de gestionar prevención pueden ser muy graves si la firma principal ha decidido "externalizar" alguna fase de producción (la más problemática seguramente) dotándola con recursos ajustados. En este caso las soluciones efectivas son difíciles y siempre vía requerimiento.

Cierta similitud de problemas se plantean cuando una empresa depende de su central establecida en otra C.A.. En estos casos la toma de decisiones puede verse retrasada e

incluso bloqueada. Siempre es posible el contacto con la casa central y trasladar las argumentaciones pertinentes, si bien esto puede ser más teórico que efectivo. Por fortuna, el efecto de los programas sobre empresas con alta TAC, desarrollados a fecha de hoy en diversas CC.AA., ha despertado un interés en las centrales de empresas multiautonómicas, de modo que es esperable una mayor sensibilización hacia el tema. Habrá de insistirse por tanto en el contacto oficial y efectivo con las centrales.

En uno u otro caso estarían el 11 % de las empresas "repetidoras".

b) Empresas con plantillas desplazadas

El tercer caso afecta a las empresas cuyos trabajadores están permanentemente desplazados (el 31 % de las empresas "repetidoras") dedicándose a reparaciones, mantenimientos, limpiezas, transportes, etc... La gestión preventiva se hace, en principio, inasequible para algunas gerencias.

Para estas empresas se viene ensayando en Aragón un modelo de actuación que consiste en reunir a firmas con la misma problemática pero con diferentes resultados en materia de prevención. El objetivo es que, en estas reuniones, las empresas que han conseguido superar el problema presenten las soluciones a las otras. El valor añadido de estas reuniones es la credibilidad que se conceden mutuamente los empresarios.

Las soluciones que las propias empresas han aportado hasta la fecha van en la línea de las actuaciones "intangibles" de la prevención: el compromiso real de la dirección; la vital implicación de los mandos intermedios (como únicos elementos de la estructura empresarial en contacto permanente con los equipos de trabajo); el desarrollo de políticas de motivación y/o incentivos para los distintos grupos de trabajo...

c) Empresas con accidentalidad de características difusas

El cuarto apartado hace referencia a las empresas cuyos accidentes muestran características "difusas" y donde todavía no se saben aplicar ciertas políticas de prevención de riesgos laborales. Tales accidentes se producen bajo las formas que vienen en aumento en la última época y que se distancian de aquéllas que tienen que ver directamente con las máquinas, los equipos, lugares de trabajo, etc. En ocasiones las empresas manifiestan también padecer cierta sobredeclaración de accidentes. En esta situación se encuentra el 30% de las empresas "repetidoras".

En estos casos la mejor solución frente a estos accidentes, contando con la actitud positiva de empresa y trabajadores, es iniciar un trabajo con programas enfocados a la resolución de las cuestiones de orden aparentemente menor que suelen quedar por resolver en un taller o en una nave o en el tajo. Brindan excelentes resultados los programas de mejora continua de las condiciones de trabajo, por ejemplo el "Programa Objetivo cero accidentes de trabajo", fundamentado en objetivos anuales de reducción de la accidentalidad, en la observación diaria de las condiciones de trabajo en las distintas líneas o equipos y en la consideración y propuesta conjunta de los planes de mejora de condiciones de trabajo. También está ofreciendo buenos resultados la implantación de objetivos de mejora en las distintas líneas o equipos de trabajo de la empresa, amén de la introducción de políticas de motivación/incentivos.

La actuación de la Administración en estos casos de empresas con accidentalidad "difusa" puede ir dirigida a la convocatoria de estas empresas "repetidoras", reuniéndolas por grupos de afinidad, para transmitirles aspectos tales como la necesidad de un planteamiento estratégico en la empresa, por pequeña que sea, y la conveniencia de adherirse a un programa como el recién mencionado. A esto se sumarían argumentos muy similares a los expuestos en el caso anteriormente considerado: la extrema facilidad con que la dirección puede transmitir a los mandos la necesidad de reconsiderar el accidente de trabajo, la conveniencia de trasladar la responsabilidad de la prevención hasta los equipos o líneas de trabajo y, desde luego, las políticas de motivación/incentivos.

d) Empresas sin compromiso directivo

Finalmente aquellas empresas (un 29% de las "repetidoras") en las que la única y clara percepción que se tiene al estudiar su situación, es la carencia absoluta de decisión y sensibilidad por parte de la dirección.

En estas situaciones, además de las actuaciones sancionadoras habría otros aspectos a considerar. Así, los Servicios de Prevención Ajenos deberían aportar una insistencia especial ante estas empresas e incluso, en último término, reconsiderar la conveniencia de mantener un contrato con una empresa que no muestra el debido interés hacia el tema.

La Administración por tanto, además de acentuar la política sancionadora, deberá pasar un serio aviso a los Servicios de Prevención Ajenos sobre la infructuosa actividad que está desarrollando en estas empresas. Otra actuación que puede dirigir la Administración hacia ellas consistiría en la solicitud de auditoría, si se desarrolla la prevención con recursos propios.

6. Otras características de las empresas "repetidoras"

Conviene precisar que la actividad que desarrolle la empresa debería ser irrelevante con respecto a su evolución una vez incluida en el programa. Debería ser así ya que la propia selección de empresas tiene en cuenta este aspecto a través del cálculo de la TAC, es decir, el efecto de la posible peculiaridad de un determinado subsector de actividad ya está incluido en los parámetros de selección de empresas.

En la Tabla nº 1, se presenta la distribución porcentual por actividades económicas de las empresas que han entrado en el programa a lo largo de estos años y han conseguido reconducir su situación, por lo tanto, hasta el momento, no han repetido programa. La Tabla nº 2 recoge la distribución correspondiente a las empresas "repetidoras". Al comparar ambas tablas se aprecia un paralelismo notable, si bien lo más probable es que en cada territorio se encuentren distintas situaciones por las peculiaridades de los diferentes subsectores en cada CC.AA.

No obstante los estudiosos encontrarán ciertas diferencias en las distribuciones. Tales diferencias pueden sugerir reforzamientos en las actuaciones con algún subsector (en nuestro caso, administraciones públicas, transporte...). También pueden plantearse nuevas orientaciones adecuadas para cada territorio, pero no universalmente aplicables como pueden serlo las propuestas presentadas en el apartado anterior. Matices, en fin,

que sin duda encontrarán los interesados en el tema y que contribuirán a enriquecer el cúmulo de actuaciones presentadas en este artículo.

TABLA 1
Distribución por actividades de las empresas de alta "TAC"
que han conseguido abandonar el programa

DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD	CNAE	% EMPRESAS s/TOTAL
Construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil	452	18,9
Instalaciones de edificios y obras	453	4,7
Transporte	602	3,6
Producción agrícola	011	2,8
Acabado de edificios y obras	454	2,7
Actividades industriales de limpieza	747	2,6
Fabricación de elementos metálicos para la construcción	281	2,6
Fabricación de muebles	361	2,6
Mantenimiento y reparación de vehículos de motor	502	2,2
Restaurantes	553	2,2
Preparación de obras	451	2,1
Comercio al por mayor de productos alimenticios, bebidas y tabaco	513	1,9
Fabricación de maquinaria diversa para usos específicos	295	1,6
Administración Pública	751	1,6
Fabricación de máquinas, equipo y material mecánico	291	1,5
Fabricación de carrocerías para vehículos de motor, de remolques y semirremolques	342	1,4
Fabricación de maquinaria agraria	293	1,4
Fabricación de cisternas, grandes depósitos y contenedores de metal; fabricación de radiadores	282	1,4
Producción ganadera	012	1,3
Fabricación de productos metálicos diversos, excepto muebles	287	1,3
Comercio al por mayor de productos no agrarios semielaborados, chatarra y productos de desecho	515	1,3
Fabricación de elementos de hormigón, yeso y cemento	266	1,2
Fabricación de estructuras de madera y piezas de carpintería y ebanistería para la construcción	203	1,2
Hoteles	551	1,1
Fabricación de otra maquinaria, equipo y material mecánico de uso general	292	1,1
Industrias cárnicas	151	1,1
Comercio al por menor de artículos nuevos en establecimientos	524	1,0

especializados		
Establecimientos de bebidas	554	1,0
Tratamiento y revestimiento de metales, ingeniería mecánica general por cuenta de terceros	285	1,0
Fabricación de productos de materias plásticas	252	1,0
Fabricación de otros productos alimenticios	158	1,0
TOTAL ACTIVIDADES ANTERIORES		72,8
RESTO DE ACTIVIDADES		27,2

TABLA 2
Distribución por actividades
de las empresas de alta "TAC" "REPETIDORAS"

DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD	CNAE	% EMPRESAS S/TOTAL
Construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil	452	9,5
Administración Pública	751	5,8
Transporte	602	5,2
Instalaciones de edificios y obras	453	4,8
Fabricación de elementos metálicos para la construcción	281	3,7
Actividades industriales de limpieza	747	2,6
Acabado de edificios y obras	454	2,6
Tratamiento y revestimiento de metales, Ingeniería mecánica general por cuenta de terceros	285	2,4
Fabricación de maquinaria diversa para usos específicos	295	2,2
Comercio al por menor en establecimientos no especializados	521	2,0
Mantenimiento y reparación de vehículos de motor	502	2,0
Preparación de obras	451	2,0
Restaurantes	553	1,9
Fabricación de productos químicos básicos	241	1,7
Fabricación de productos metálicos diversos, excepto muebles	287	1,7
Fabricación de carrocerías para vehículos de motor, de remolques y semirremolques	342	1,7
Selección y colocación de personal	745	1,7
Actividades empresariales diversas	748	1,7
Elaboración de bebidas	159	1,5
Fabricación de partes, piezas y accesorios no eléctricos para vehículos de motor y sus motores	343	1,5
Comercio al por mayor de productos alimenticios, bebidas y tabaco	513	1,5

Producción agrícola	011	1,5
Fabricación de maquinaria agraria	293	1,3
Fabricación de otros productos alimenticios	158	1,3
Forja, estampación y embutición de metales; metalurgia de polvos	284	1,3
Fabricación de otra maquinaria, equipo y material mecánico de uso general	292	1,1
Hoteles	551	1,1
Fundición de metales	275	1,1
Producción ganadera	012	1,1,
Venta de repuestos y accesorios de vehículos de motor	503	1,1
Fabricación de productos de materias plásticas	252	1,1
TOTAL ACTIVIDADES ANTERIORES		71,6
RESTO DE ACTIVIDADES		28,4

7. Consideraciones finales

Insistiendo en que los logros obtenidos en otras Comunidades Autónomas constituyen el mejor aval del programa, hasta la fecha, en Aragón, ha ofrecido buenos resultados en el 84% de las empresas sobre las que se ha aplicado. Las propuestas presentadas aquí para el resto de las empresas, que sin duda plantean especiales dificultades, vienen siendo aplicadas recientemente y se espera obtener resultados a medio plazo. A este respecto interesa destacar la sensible reducción del grupo de empresas "repetidoras" que reflejan los datos iniciales efectuados los primeros días del año en curso.

Desde el punto de vista del mantenimiento del programa como sistema detector de empresas con problemas en materia de prevención, si se confirma la actual tendencia, debe mantenerse. Tal vez más adelante deberán estudiarse detenidamente otros aspectos, como por ejemplo la evolución de las tasas de accidentalidad de los diferentes subsectores, la posible existencia de empresas significadas cuya influencia en la tasa del subsector sea sensible y otros muchos matices cuya presentación y discusión serían objeto de una publicación posterior.