

**DERECHOS HUMANOS DE LOS TRABAJADORES
EN MATERIA DE SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO:
LA PARTICIPACIÓN, LA ERGONOMÍA Y EL ENFOQUE PSICOSOCIAL
EN LA NUEVA LEY DE PROTECCIÓN Y PREVENCIÓN LABORAL.**

Francisco Iturraspe¹

Julio 2020

“La construcción de sustentamiento político y la legitimación de las decisiones (...) a favor de un desarrollo humano sostenible, y dentro de éste, la incorporación de los aspectos de salud y ambiente, requieren de una efectiva, amplia, permanente y abierta participación social. Esa participación no puede reducirse a sus formas indirectas – con intermediación, como representatividad en cuerpos legislativos, administrativos, municipales y otros – ni ocasionales como la participación de parte de la población (...) en las elecciones periódicas. Debe ser, por el contrario, lo más directa, y ello sólo es posible cuando comienza efectivamente desde los niveles más locales, mucho más allá de los niveles más periféricos político administrativos. Debe comenzar en la pequeña comunidad urbana o rural, las organizaciones populares de base, otras organizaciones comunitarias, el centro de trabajo (...)” (subrayado nuestro)²

1. La normativa internacional y nacional en materia de salud y seguridad del trabajo consagra tres derechos esenciales:
2. Derecho individual y colectivo a la información, al conocimiento de las condiciones y ambiente al que es sometido el trabajador en el proceso de trabajo.
3. Derecho individual y colectivo a la participación en la determinación y control de las CYMAT.
4. Derecho individual y colectivo a rehusarse a trabajar en condiciones peligrosas o insalubres, establecido en el artículo 75 de la Ley de Contrato de Trabajo basado en la regulación internacional en la materia, en especial el Convenio 155 de la OIT, ratificado por Argentina.

¹ Investigador del CONICET en la Universidad Nacional de Rosario y Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. Catedrático de la Universidad Central de Venezuela. Miembro de la Asociación Latinoamericana de Abogados Laboralistas y de la Asociación de Abogados Laboralistas de Rosario y del Observatorio de Salud de los Trabajadores. Coordinó la reforma de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en Venezuela. Como suele advertirse en estos casos las opiniones que se expresan son de exclusiva responsabilidad del autor y para nada comprometen a las instituciones de las que participa.

² Del documento OPS, OEA, PNUD, BID y BM. **Américas en Armonía, la salud y el desarrollo humano sostenible** de la Organización Panamericana de la Salud, Organización de los Estados Americanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, Pág. 25

NECESIDAD DE REAFIRMAR LA PREVENCIÓN Y REPARACIÓN EN CONTINGENCIAS LABORALES: BASES DE UNA NUEVA NORMATIVA EN ARGENTINA.

La polémica³ e inconstitucional Ley N° 27.348⁴ “Complementaria de la Ley de Riesgos del Trabajo”, establece en su artículo 19 que en un plazo de tres meses de su vigencia, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) deberá remitir al Comité Consultivo Permanente un anteproyecto de Ley de Protección y Prevención Laboral, conforme a los lineamientos allí establecidos. En fecha 24 de mayo del año pasado la SRT entregó ese anteproyecto que, sin embargo no ha sido suficientemente distribuido a las partes sociales interesadas y, por ende, prácticamente no debatido⁵. Contrariando las normas internacionales en la materia el proyecto se ha mantenido en la clandestinidad y, a pesar de múltiples solicitudes, no ha sido oficialmente divulgado, por lo que las alusiones al mismo en la presente ponencia están realizadas en base a un texto no oficial.

La nueva ley debería tener como objetivo “garantizar” que las condiciones y medio ambiente de trabajo resulten acordes con las mejores prácticas y la normativa internacional en la materia de su incumbencia⁶, y que permita que esos principios generales sean ajustados en forma específica para cada actividad, a través de los convenios colectivos de trabajo. La remisión a la normativa internacional, por una parte es clave para la definición de la orientación del nuevo texto legislativo propuesto, y por otra parte, resulta obvia, dado que esa normativa internacional y los derechos que consagra tienen el más alto nivel en la pirámide jurídica argentina.⁷ El primer conjunto de normas internacionales que debemos tener en cuenta es el que garantiza el derecho a la vida y la integridad psicofísica del trabajador y que el derecho constitucional argentino coloca en una jerarquía superior a las leyes según el artículo 75 inciso 22⁸ a través de:

³ Las múltiples impugnaciones a este nuevo cuerpo legal provienen de su origen en un cuestionado Decreto de Necesidad y Urgencia del Presidente y de las numerosas inconstitucionalidades que casi toda la doctrina nacional ha señalado. En la Provincia de Santa Fe se han realizado dos intentos de que se sancione una Ley de Adhesión (manifiestamente inconstitucionales por atentatorios contra el Federalismo, la tutela judicial efectiva y la normativa internacional en nuestra materia.)

⁴ Publicada en el Boletín Oficial del 24-feb-2017 Número: 33574 Página: 1

⁵ La Superintendencia de Riesgos del Trabajo ha informado en su página web que “el anteproyecto presentado por la SRT consta de ocho capítulos que, en líneas generales, considera la prevención como eje rector y establece como objetivo central garantizar el derecho de todo trabajador a contar con condiciones y medio ambiente de trabajo seguros y saludables, acordes con las mejores prácticas y los principios generales de la normativa nacional e internacional, ajustándose en forma específica a cada actividad a través de los convenios colectivos de trabajo”. Sin embargo el texto del anteproyecto no se encuentra publicado en ningún sitio para su debate público y para el acceso de empleadores y trabajadores y sus organizaciones. Hemos recibido un texto que comentamos, pero éste no ha sido obtenido de una fuente oficial.

⁶ Para el estudio de esa normativa en nuestra materia, ver: ARESE, César, **Derechos Humanos Laborales-Teoría y Práctica de un nuevo Derecho del Trabajo**.

⁸ (...)Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional (...),

NECESIDAD DE REAFIRMAR LA PREVENCIÓN Y REPARACIÓN EN CONTINGENCIAS LABORALES: BASES DE UNA NUEVA NORMATIVA EN ARGENTINA.

la Declaración Universal de los Derechos Humanos(art.3),
la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre(art.1),
la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art.4),
el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art.7) y
el Protocolo de San Salvador (art.7).

Estas normas precisan no solamente la orientación general que debe tener la normativa sino también constituyen un muy importante instrumento para su interpretación.

En nuestro campo la Organización Internacional del Trabajo ha dictado una serie de Convenios, ratificados por el Estado Argentino y en plena vigencia en el más alto nivel normativo, principalmente:

Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores 155 de 1981 ratificado por la República.

Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo 187 de 2006.

Ambos Convenios, ratificados por Argentina, se complementan con Recomendaciones como la 164 de 1981, anexos y normas adicionales, y hacen énfasis, por una parte en la Seguridad Participativa y por otra parte en la necesidad de que las normas en nuestra materia sean parte de una política nacional coherente con participación de trabajadores y empleadores, de acuerdo al esquema tripartito de la OIT.

Llama la atención que, a diferencia del artículo primero del Código Civil y Comercial argentino que incorpora la normativa internacional entre las fuentes, el mismo artículo primero del anteproyecto ignora completa e injustificadamente esas normas del más alto nivel en nuestra pirámide jurídica.

A comienzos de los años setenta comienza a entrar en crisis la idea según la cual la seguridad y salud de los trabajadores se consiguen esencialmente gracias a buenos textos legales (fetichismo de la ley⁹) aplicados por muchos inspectores merced a un enfoque técnico (fetichismo técnico¹⁰) capaz de resolver todos los problemas. En Gran Bretaña, un informe redactado por una comisión presidida por lord ROBENS en 1972

⁹ Ese “**fetichismo de la ley**” es bastante evidente entre nosotros: consiste en una mentalidad generalizada según la cual “reformular” tal o cual disposición o crear una nueva (cambios en los aspectos normativos o sustancia del sistema jurídico), por sí solo pueda cambiar la realidad social a la cual va dirigida la norma jurídica sin atender al conjunto de los factores que integran el sistema jurídico (estructura y cultura jurídicas).

Esta tendencia es particularmente grave en el mundo “iuslaboralista”: la concepción de las normas no suele consultar a la realidad económica y social a la que va dirigida. En la época del fundamentalismo neoliberal los prejuicios patronales y la necesidad de flexibilizar para hacer más factibles las inversiones locales y foráneas se convierten en la fuente de las “reformas” y, rara vez, las normas laborales y de la seguridad social tienen un fundamento estadístico, económico y sociológico de su impacto o de su necesidad, generándose un discurso demagógico que convierte a muchas de nuestras normas en las “leyes aéreas” de las que hablaba Simón Bolívar.

¹⁰ También existe un “**fetichismo de la técnica**” heredado del discurso positivista del siglo XIX y la idea que una élite de técnicos de alta competencia y formación pueden, por sí solos, solucionar los problemas del mundo del trabajo en general y de la salud de los trabajadores específicamente. Entre nosotros suele generarse entre algunos profesionales y técnicos – muchas veces de formación científica limitada – una especie de presunción de “sabelotodismo” por el manejo de alguna información y tecnologías no siempre bien digeridas. Con la aparición de las ideas postmodernas esa “deificación” de la ciencia y sus operadores es cada vez más cuestionada en la medida que se desmitifica su papel en nuestras sociedades.

NECESIDAD DE REAFIRMAR LA PREVENCIÓN Y REPARACIÓN EN CONTINGENCIAS LABORALES: BASES DE UNA NUEVA NORMATIVA EN ARGENTINA.

puso de manifiesto la importancia de la participación de los trabajadores: con la misma regulación jurídica, y dentro de la misma rama de actividad y con trabajos similares – analizó el informe – pudieron comprobarse resultados muy disímiles dependiendo de la variable “participación de los trabajadores” obteniéndose *“resultados a menudo espectaculares en las empresas en que se aplican con decisión y perseverancia acciones de prevención para las cuales se ha contado plenamente con los trabajadores”*¹¹ La idea de participación¹² trasciende su excelente faceta de mecanismo instrumental para mejorar las condiciones de trabajo dado que tiene una relación directa con la evolución del concepto mismo de democracia en nuestras sociedades latinoamericanas en general y en Argentina en particular.

Por otra parte, la participación de los trabajadores es considerada una de las bases fundamentales de la Ergonomía: nadie sabe más del trabajo que ejecuta que el mismo trabajador. Si la Ergonomía busca liberar a éste de la alienación que le produce el trabajo impuesto, difícilmente podría hacerse Ergonomía sin el aporte irremplazable del trabajador¹³. Según DENTON¹⁴ un clásico en materia de Seguridad Industrial – “La administración participativa (de la Seguridad y Salud de los trabajadores) ha sido un tema muy difundido entre los autores norteamericanos; pero aunque éstos han insistido en sus beneficios, gran parte de su instrumentación en gran escala se ha dado en los países de Europa Occidental”. En el mismo sentido, HIBA¹⁵ considera como uno de los principales desafíos para la seguridad y salud en el trabajo “fomentar una cooperación más activa entre trabajadores y empleadores”.

Los niveles y contenidos de la participación de empleadores y trabajadores son muy variados. Comienzan desde la colaboración y control en el puesto de trabajo, en el ámbito del establecimiento o centro de trabajo, de la empresa, de la localidad y de las Provincias, de la rama de actividad o rama de producción, a nivel nacional y – crecientemente en esta era de la mundialización - a niveles subregionales, regionales e internacionales.

En los niveles más amplios, la participación se realiza a través de representantes, suele formar parte del esquema tripartito propiciado por la OIT desde su fundación a comienzos del siglo pasado y tiene como objetivos fundamentales la formulación y evaluación de políticas, la consulta de normas internacionales regionales, subregionales y nacionales, el establecimiento y seguimiento de planes locales, estatales y sectoriales etc.

¹¹ OIT, 1975

¹² No está de más recordar a esta altura que el artículo 14 bis de la constitución argentina establece la idea de la participación asegurando a quienes desarrollan el trabajo en sus diversas formas “participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección”. La idea de la cogestión que es perfectamente aplicable al puesto de trabajo y las condiciones y medio ambiente de trabajo.

¹³ SANCHEZ, 1999, Pág. 44.

¹⁴ DENTON, 1995, Pág. 297

¹⁵ HIBA, 2002, Pág. 77

NECESIDAD DE REAFIRMAR LA PREVENCIÓN Y REPARACIÓN EN CONTINGENCIAS LABORALES: BASES DE UNA NUEVA NORMATIVA EN ARGENTINA.

En cambio, a nivel del puesto de trabajo y del centro de trabajo y en las empresas, sobre todo cuando son pequeñas y medianas, tiene lugar una participación directa del trabajador en ejercicio de uno de los derechos fundamentales que debe regular la ley: el derecho individual y colectivo a participar, dentro de una relación cercana entre los trabajadores y los empleadores y sus representantes. En estos ámbitos cambia el contenido de la participación dirigido hacia metas más concretas, al control de las condiciones específicas de trabajo, a la colaboración en la formulación y evaluación de programas de salud y seguridad; éste es el campo de las intervenciones ergonómicas.

De allí que las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores tienen un papel muy importante en diversos niveles de participación y colaboración y cuentan para ello con diversos mecanismos de negociación colectiva, en especial, entre nosotros, la convención colectiva de trabajo a través de las paritarias, que es la expresión más usual de la autonomía colectiva, de la autorregulación.

El anteproyecto de Ley propuesto por el Gobierno recepciona muy limitadamente las líneas establecidas por los Convenios de la OIT: su elemento esencial que es la participación de los trabajadores tiene una regulación muy imprecisa: por una parte le otorga facultades al empleador para designar uno o varios trabajadores para ocuparse de la prevención de los riesgos laborales (art.41 del anteproyecto), por otra parte lo faculta a designar trabajadores encargados de medidas de emergencia (art. 44 del anteproyecto), también en forma no justificada ni explicada deja a una futura reglamentación la designación de los delegados de prevención por y entre los representantes del personal (art. 46 ejusdem). Crea un Comité de Seguridad y Salud con representación paritaria muy poco operativo: establece que debe reunirse cada tres meses!(art. 49 ejusdem). Cualquiera que haya integrado alguno de estos órganos de participación puede comprender la necesidad de un seguimiento de los problemas de salud y seguridad mucho más frecuente. Llama la atención que en ningún caso se prevé la participación de los trabajadores en la designación de los representantes. La idea de democracia y participación en el puesto de trabajo queda muy poco clara.

Llama la atención que un proyecto que pretende adecuarse a las mejores prácticas en nuestra materia no mencione ni en una sola oportunidad uno de sus instrumentos claves: la ergonomía¹⁶. Una Ley sobre esta materia debería tener un capítulo especial dedicado al enfoque ergonómico¹⁷.La ergonomía es clave para que la participación a diferentes niveles tenga un soporte teórico-práctico sólido interdisciplinario y operativo.

¹⁶ Sin embargo, el artículo 22 ordinal c) *propuesto establece que se debe: "Adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud."*

¹⁷ Nos proponemos en un próximo artículo y con apoyo interdisciplinario realizar un aporte en este sentido sobre la base de la experiencia latinoamericana de la conceptualización del proceso de trabajo.

NECESIDAD DE REAFIRMAR LA PREVENCIÓN Y REPARACIÓN EN CONTINGENCIAS LABORALES: BASES DE UNA NUEVA NORMATIVA EN ARGENTINA.

Mención especial merece el vacío del tratamiento de los factores psicosociales, cuya proliferación ha avanzado en forma alarmante con el desarrollo de las nuevas tecnologías y cambios sociales que provocan. En efecto, en el artículo 5 se enumeran los agentes “físicos, químicos y biológicos” dejándose de lado los agentes psicosociales. Hoy en día toda la opinión científica otorga gran importancia a estos agentes en las patologías que tienen relación con el trabajo. Esta importante omisión pone en duda la concepción del proceso de salud y trabajo que manejan los autores del anteproyecto.

La SRT ha manifestado en su página web que, dada la importancia y trascendencia de los temas a considerar durante la sesión ordinaria, también se facultará al superintendente de Riesgos del Trabajo, para que convoque a otras entidades y especialistas que enriquezcan y fortalezcan el anteproyecto de ley, además de aportar una perspectiva más amplia de la problemática a considerar. Es menester que los trabajadores y empleadores y las diversas organizaciones que se ocupan de la salud laboral, comenzando por los Sindicatos y las Obras Sociales participen de este importante debate que no puede quedar circunscrito a pequeños círculos si es que realmente se quiere que tenga un carácter verdaderamente participativo.

Bibliografía:

C.ARESE, Derechos Humanos Laborales-Teoría y Práctica de un nuevo Derecho del Trabajo, Rubinzal y Culzoni Editores, Santa Fe, 2014.

J. M. CLERC (Coord.) (1987). Introducción a las condiciones y medio ambiente de trabajo. OIT. Ginebra - Suiza.

COMISIÓN ROBENS, UNITED KINGDOM EMPLOYMENT SECRETARY (1972). Safety and health at work. Informe de la Comisión 1970-1972 presidida por lord Robens. Londres - Gran Bretaña.

D. K. DENTON (1995). Seguridad Industrial. Administración y métodos. Mc Graw-Hill. México DF - México.

J. C. HIBA. (2002). Diez desafíos para la seguridad y la salud en el trabajo en siglo XXI, en OIT (2002) Salud y Seguridad en el trabajo: una prioridad sindical. Educación obrera 2002/1, Ginebra - Suiza.

Organización Panamericana de la Salud, Organización de los Estados Americanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, Américas en Armonía, la salud y el desarrollo humano sostenible, Washington, 1995

**NECESIDAD DE REAFIRMAR LA PREVENCIÓN Y REPARACIÓN EN CONTINGENCIAS
LABORALES: BASES DE UNA NUEVA NORMATIVA EN ARGENTINA.**

OIT (1975) Por un trabajo más humano. El trabajo: condiciones y medio ambiente. Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra - Suiza.

L. SANCHEZ (1999). *La ergonomía*, en ITURRASPE. Francisco. (coord.)(1999) Dossier sobre condiciones y medio ambiente de trabajo. CYMAT. UCV. Caracas - Venezuela.