

Consideraciones 201

Perspectivas críticas sobre los sistemas de gestión de SST y el futuro del trabajo.

Rev: Víctor Mancilla Rojas

Esta pieza de reflexión plantea cuestiones de la eficacia de los sistemas de gestión de SST (MS):

1. Las MS voluntarias son de naturaleza diferente a la gestión obligatoria de OSH (OSHM).
2. Las prácticas de MS / OSHM se centran más en los procedimientos y documentos que en controlar los riesgos.
3. La participación del representante de los trabajadores es esencial para una EM y OSHM eficaces.
4. La creciente irrelevancia de la EM basada en el empleo y la OSHM para controlar los riesgos de SST.
5. Finalmente, se discutirá cómo mejorar MS y OSHM dentro de las políticas de OSH.

1. Los EM tienen diferentes orígenes, objetivos e implementación que OSHM

Los riesgos de SST matan a unos 2,3 millones de trabajadores por año (2,0 millones de enfermedades profesionales) a un costo de alrededor del 4 por ciento del PIB. Si se incluye la erosión a largo plazo de la capacidad de trabajo, los costos pueden ser superiores al 10% (Takala et al., 2014). Para reducir esta enorme carga de la mala SST, la estrategia ha pasado de los requisitos detallados ("qué hacer") a una prevención proactiva ("cómo hacerlo"), a través de los sistemas de gestión de la SST (MS) y la gestión sistemática de la SST (OSHM). Dalrymple et al., 1998; Frick et al., 2000). Sin embargo, MS y OSHM no están claramente definidos y se usan frecuentemente como alternativa. Cambiando entre los conceptos, Nielsen (2000) encontró que los EM no están "bien definidos, sin límites claros entre las actividades de OSH, la gestión de OSH y los sistemas de OSHM". Una revisión de los efectos de las intervenciones de la EM mostró resultados mixtos de una EM voluntaria y de una OSHM regulada (Robson et al., 2007).

Sin embargo, este uso intercambiable confunde diferencias importantes en el origen, los objetivos y la implementación de MS y OSHM (Frick y Wren, 2000; Frick, 2011). Casi todos los MS (por ejemplo, OHSAS 18001 e ISO 45001 y corporativos, como Du Pont) son estándares altamente complejos de producción privada y comercializados dirigidos a unas pocas organizaciones grandes (a menudo de alto riesgo). Normalmente se implementan a través de la certificación comercial y el monitoreo de firmas de auditoría (con las directrices de la OIT, 2001, como excepción).

OSHM se refiere en cambio a las regulaciones públicas sobre la gestión sistemática de la SST (por ejemplo, la Directiva Marco de la UE; 89/391 / EEC; y la §3203 de 1991 de California; Walters et al., 2011) para que lo implementen todos los empleadores. Como el 95% son micro o pequeñas empresas (MSE), los requisitos de procedimiento de OSHM son mucho menos que en MS y casi no constituyen un 'sistema' separado en la (mini) organización (véase la definición en ISO 45001). El cumplimiento de los empleadores normalmente es promovido, supervisado y aplicado por la inspección de trabajo. La MS privada y la OSHM regulada pueden superponerse, por ejemplo, en la Directiva Seveso (desde 1982, ahora Seveso III, 2012/18 / UE) que exige sistemas genuinos de OSHM de instalaciones de alto riesgo. Las autoridades de OSH también pueden usar las certificaciones MS en su promoción de OSHM (por ejemplo, en Australia, Dinamarca y los Estados Unidos). Pero esto no cambia la naturaleza diferente de las normas privadas de EM y la OSHM obligatoria (Frick, 2011).

2. El cumplimiento del papel es más fácil que el control de gestión integrado de los riesgos laborales.

La OSHM obligatoria se define por sus resultados. "El empleador tomará las medidas necesarias para la salud y la seguridad de los trabajadores" (89/391 / CEE, artículo 6: 1). La EM voluntaria en su mayoría requiere el cumplimiento de todas las regulaciones de OSH. Por lo tanto, ellos también están definidos por el objetivo. Si hay riesgos en el trabajo, no hay (total) cumplimiento con OSHM / MS. Para lograr, o al menos acercarse, a esta meta de riesgo cero, OSHM requiere algunos y MS muchos pasos sistemáticos para administrar la SST, como las evaluaciones de riesgos y los planes de acción. Sin embargo, es más fácil comprender e introducir los procedimientos y documentos prescritos de OSHM y MS que integrar un control de calidad de OSH en la gestión total. Los medios procesales, por lo tanto, se convierten fácilmente en fines en la implementación OSHM / MS de los empleadores, mientras que los riesgos graves pueden permanecer sin resolver.

El cumplimiento de los requisitos de MS (con un objetivo de riesgo cero) normalmente se garantiza mediante auditorías y certificados de MS, principalmente OHSAS 18001 y ahora ISO 45001. Sin embargo, incluso en países con fuertes tradiciones y actores de SST, muchos certificados tienen más papel que valor preventivo. En algunos casos, los Estados miembros descargan principalmente los riesgos para los trabajadores o pretenden acabar con los sindicatos. En general, las empresas y los sitios con certificados de EM pueden tener una buena prevención, pero la medida de esto es un problema empírico, que depende principalmente de por qué los gerentes pagan por la EM (Frick, 2011; y mecanismos en Zoller, 2003).

OSHM es un deber que todos los empleadores deben implementar. Su cumplimiento está principalmente indicado por las encuestas de los gerentes, por ej. ESENER 2 en la UE (EU-OSHA, 2016). Sin embargo, estas encuestas no son válidas ni fiables. Pueden solicitar el cumplimiento general ('¿ha implementado OSHM?') O en su mayoría para algunos procedimientos (en particular, evaluaciones de riesgo), pero no vinculan estos con la forma en que se evitan los riesgos, que es el criterio de cumplimiento legal. La confiabilidad también es pobre en su mayoría a través de tasas de respuesta muy bajas (alrededor del 20 por ciento en ESENER 2). Con los autoinformes de los administradores principalmente interesados en los requisitos formales, los resultados exageran enormemente el cumplimiento de OSHM. ESENER 2 afirmó que el 70 por ciento de los establecimientos de la UE (de cinco empleados) tenían evaluaciones de riesgo por escrito. Sin embargo, entre el 70 y el 80 por ciento de estas son pequeñas y medianas empresas y el gran estudio SESAME de EU-OSHA demostró que OSHM carece por completo de estas firmas (Walters et al., 2018a). Robson et al. (2007) también tomaron las encuestas de los gerentes noruegos a su valor nominal y afirmaron que "hubo un aumento del 8% al 47% de los lugares de trabajo que implementaron completamente los requisitos de IC" [OSHM] "durante el período de 1 año a 7 años después de la intervención". Sin embargo, el control interno (OSH) también se define por sus resultados. El hecho de que el 47% cumpla totalmente significa que las PyME dominantes no tienen riesgos en el trabajo, lo que está totalmente en desacuerdo con las encuestas noruegas sobre SST que demuestran riesgos generalizados en todas las industrias.

Una evaluación válida del cumplimiento de OSHM debe utilizar métodos cualitativos para rastrear el proceso de implementación (la "teoría de programas" de Pawson y Tilley, 1997). Esto se hizo en una meta-revisión para la Autoridad de Ambiente de Trabajo de Suecia (SWEA). Utilizó un modelo general de gestión del rendimiento realizado por Johanson (2013) para analizar la OSHM en unos 220 estudios de caso (Frick y Johanson, 2013). Los resultados se anclaron en datos cuantitativos, p. Ej. estadísticas de inspección y lesiones y de encuestas de salud y riesgo de SST. La confiabilidad de los resultados se incrementó aún más por su notable consistencia. Estos encontraron procedimientos formales en empresas medianas y grandes, donde los directores ejecutivos en su mayoría habían delegado OSHM a los gerentes de línea, pero con escasos recursos, monitoreo y apoyo. El cumplimiento limitado mejoró

en parte la prevención de riesgos técnicos, pero no mucho de los organizativos. El 95% de las PyMEs en el mejor de los casos solo comenzaron con OSHM ya que sus gerentes carecían de competencia y no intentaron obtenerlo (Frick, 2014). Sin embargo, SWEA (2015) desestimó estos resultados. Sobre la base de sus infladas evaluaciones de cumplimiento y los malos datos de la encuesta, afirmaba que alrededor del 80 por ciento de las MYPE suecas evalúan todos los riesgos, lo que, de nuevo, se enfrenta a todas las investigaciones.

3. La representación de los trabajadores es fundamental en la eficacia de la EM y la OSHM.

El objetivo del trabajo es la producción eficiente. Incluso los empleadores benevolentes tienen otros objetivos principales que el trabajo saludable. Tampoco controlan todos los aspectos de la producción. Las opiniones de los trabajadores son, por lo tanto, necesarias para definir los riesgos y priorizar las medidas, para diseñar e implementar remedios ascendentes viables y para monitorear y luchar por la eficacia de la salud de la salud pública y la EM. Una perspectiva de abajo hacia arriba tan crítica, a través de la influencia de los trabajadores, es esencial para obtener buenos resultados de SST. También es un derecho legal en la mayoría de los países y prescrito en los estándares de MS, aunque con diferentes normas y prácticas nacionales (Frick, 2011).

Walters y Nichols (2007) demostraron que la participación directa de los trabajadores mejoró los resultados de OSH, los representantes de seguridad de los trabajadores lograron más, pero los representantes de seguridad formados y respaldados por los sindicatos fueron los más efectivos (Gallagher et al., 2001; Hall, 2016; Walters y Wadsworth, 2017). Las MSE de alrededor del 95 por ciento tienen problemas graves de OSHM y reciben poco apoyo por parte de las inspecciones de trabajo o los servicios de OSH. El único actor de OSH que llega a ellos son los representantes de seguridad regional y territorial de los sindicatos, que promueven con éxito una mejor OSHM y OSH en las MYPE en una cooperación abrumadoramente buena con los propietarios-gerentes (Frick y Walters, 1998; Walters et al., 2018b).

4. La EM y la OSHM cubren cada vez menos el trabajo precario y sus riesgos para la salud

OSHM obligatorio es un deber dentro de la relación laboral. Los Estados miembros voluntarios no están restringidos a esto, sino que normalmente se aplican dentro de las organizaciones. La influencia de los trabajadores también se basa en el empleo y una relación a largo plazo es crucial para que los representantes de seguridad de los sindicatos sean efectivos. Sin embargo, cada vez más trabajo se realiza en otras formas, como el trabajo por cuenta propia, también en el trabajo de plataforma, y el trabajo contratado (más el trabajo no declarado). Los trabajadores en las cadenas de suministro, en las franquicias, que están desplazados y otros migrantes, o en contratos temporales o de hora cero tienen empleadores, están obligados a implementar OSHM. Sin embargo, su relación laboral es mayoritariamente débil y las corporaciones externas carecen por completo de que en realidad deciden gran parte de sus condiciones laborales.

Existe cierta cobertura por parte de MS y OSHM para un trabajo tan precario. OSHM a menudo cubre todos los sitios de múltiples empleadores, como en la construcción. Este deber puede extenderse a la mano de obra contratada y pueden estar cubiertos por los representantes de seguridad de los sitios. Existe un deber preventivo ascendente para los productores y proveedores de materiales y maquinaria y, en parte, también para los diseñadores y planificadores (nuevamente, principalmente dentro de la construcción; James et al., 2007; Walters and Wadsworth, 2017; Walters et al., 2018b). Como se mencionó, los representantes de seguridad regional y territorial apoyan la OSHM en las PyME en algunos países. Las autoridades de OSH también han utilizado a veces las inspecciones como una herramienta estratégica para hacer que las corporaciones en la parte superior de las cadenas de suministro mejoren la OSHM en todos los sitios que en la práctica controlan (AV, 2003). Sin embargo,

en general, la línea directa de comando, el compromiso de la alta dirección y la influencia de los trabajadores, necesarios para una OSHM y una EM eficaces carecen de una gran parte del trabajo presente y futuro. Los riesgos de SST y la mala salud son peores en este trabajo precario en la producción menos gestionada (Quinlan, 2011; Walters et al., 2018a).

5. Comprender, aplicar y extender la lógica de control de calidad de OSHM y MS

a. Más recursos: la mala SST cuesta directamente entre el 4% y el 5% del PIB, pero debido a la erosión de la capacidad laboral a largo plazo, cuesta alrededor del 10% (Takala et al., 2014). Las autoridades de SST y otros actores carecen de recursos suficientes y de personal insuficiente para este desafío.

Segundo. Comprenda y aplique la estrategia de control de calidad: OSHM-MS debe centrarse en la efectividad y no solo en los procedimientos de medios. Para cambiar esto, los ingenieros, abogados y médicos en las autoridades y otros actores de SST, con poca competencia organizativa, necesitan capacitación y experiencia en administración adicional. La lógica de control de calidad de OSHM / MS debe aplicarse en todo momento. Las interdicciones de inspección y similares no deben dirigirse a los gerentes de línea, sino al empleador-CEO con el deber de organizar OSHM-MS y asegurarse de que funcione. Esto incluye ir a la cima en las organizaciones de múltiples sitios frecuentes y no inspeccionar cada sitio por separado (AV, 2003; Walters et al., 2011; Bruhn & Frick 2011; Frick and Johanson, 2013).

do. Micro y pequeñas empresas a través de intermediarios fortalecidos: las PyMEs son demasiadas para que la inspección de trabajo mejore su pobre OSHM, incluso con más recursos. Los actores intermedios también necesitan ser fortalecidos. Los servicios a menudo obligatorios en materia de SST requieren una competencia OSHM mucho mejor, pero también una supervisión más sólida para no vender servicios inferiores a las PYME. El sistema efectivo de representantes de seguridad regionales y territoriales designados por el sindicato debe extenderse (Frick y Walters, 1998; Walters et al., 2018b).

re. Los principales actores en la producción de la red necesitan responsabilidad de OSHM: la subcontratación de riesgos en la producción de la red (4 arriba) debe tener deberes de OSHM regulados para compradores, proveedores y otros en proporción a su influencia en las condiciones de trabajo (James et al., 2007). La desregulación del trabajo para maximizar la flexibilidad debe equilibrarse con los enormes costos y el sufrimiento de la SST resultantes (Quinlan 2011). Aquellos con poder en las redes deben ser supervisados para el OSHM de todos los participantes (cf. AV, 2003). Los representantes de seguridad de los sindicatos (incluidos los regionales y territoriales) necesitan mayores derechos y acceso para contribuir también a mejorar la OSHM y, por lo tanto, la SST, en la producción de redes.

mi. Supervisar y sancionar a los auditores de MS para que sus certificados sean creíbles: los organismos de acreditación necesitan más personal y, a menudo, más competentes para una supervisión y sanción más estrictas de las firmas de auditoría y certificación para que no sean rentables vender certificados de MS no válidos. Se requiere una mayor supervisión también de otros certificados voluntarios de SST dentro de la producción de la red, ya que centrarse en los procedimientos en lugar de en la prevención efectiva es más fácil y económicamente tentador.



Kaj Frick

Adj. Profesor emérito (en Ciencias del trabajo humano), Lulea University of Technology, Suecia