

Resolución 16/97

Créase el Programa de Acciones para la Prevención (P.A.P.) con el objetivo de incentivar el mejoramiento progresivo de las condiciones de salud y seguridad en el ámbito laboral.

Bs. As., 17/2/97

VISTO las Leyes Nros. 19.587 y 24.557, y

CONSIDERANDO:

Que en gran parte de la estructura productiva argentina prevalecen deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo, como consecuencia de la falta de inversión y las marcadas limitaciones en cuanto a la incorporación de los avances en el área de la prevención de riesgos.

Que en el anterior esquema legal de cobertura de los siniestros laborales, la poca preocupación por la prevención estaba vinculada tanto a la inexistencia de incentivos en su favor —porque la cantidad y gravedad de las demandas por enfermedades y accidentes que enfrentaban las empresas no tenían necesaria vinculación con las medidas que estas tomaran para mejorar las condiciones de trabajo—, como por un marco normativo y mecanismos de fiscalización inapropiados y la descaracterización del rol del Estado como agente promotor de la prevención.

Que, por ejemplo, en investigaciones realizadas en el país se constató la debilidad de los servicios de Higiene y Seguridad en las empresas. En muchos casos se limitan a brindar el servicio de la adecuación a la Ley y a la compilación de los requisitos formales estipulados por los organismos de control, más que a llevar a cabo las actividades de prevención que fijan las disposiciones legales y que justifican su existencia.

Que, según relevamientos efectuados por la ex Dirección Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, en la mayoría de las asociaciones gremiales de trabajadores y de empleadores resultaban insuficientes las instancias encargadas específicamente de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Que dichos relevamientos también señalan que, a nivel de las empresas, sólo en algunas grandes del sector manufacturero o de servicios se llevaba a cabo una actividad programada de capacitación, pero que en la mayoría de los casos la capacitación no se llevaba a cabo absolutamente, o se hacía de manera discontinua, utilizando métodos pedagógicos inadecuados o con contenidos formales desvinculados de los riesgos ocupacionales presentes en el establecimiento.

Que en el país, a pesar de las necesidades urgentes en la materia, no se logró desarrollar un procedimiento continuo y sistemático de homologación que pueda garantizar la correcta protección brindada por los equipos de protección personal (E.P.P.). Adicionalmente, ante las expresiones frecuentes emanadas de empleadores y de responsables de los servicios acerca de la resistencia de los trabajadores a usar de manera permanente los E.P.P., cabe recordar la ausencia de capacitación que explicita las razones de su uso.

Que, por otra parte, en materia estadística, la ex Dirección Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo tenía a su cargo el procesamiento, sistematización y análisis del Informe Anual Estadístico. Sin embargo, el nivel de cobertura alcanzaba, generalmente, al 3 o 4 % del total de empresas del país. En consecuencia, la información sobre siniestralidad era muy deficiente, casi inexistente, anulando una herramienta imprescindible a los efectos de diseñar políticas de prevención.

Que, más recientemente, esta deficiencia en el desarrollo de la prevención en nuestro país está testimoniada por la información declarada por los empleadores en su encuadramiento para el Plan de Mejoramiento previsto en la Ley sobre Riesgos del Trabajo. Según este relevamiento,

sólo en el 3 % de las empresas argentinas se estaría cumpliendo integralmente con la normativa legal actualmente vigente.

Que los antecedentes disponibles coinciden en señalar que la situación de deficiencia en materia de prevención es histórica en nuestro país, involucrando al Estado como responsable de los intereses generales de la sociedad, como así también a las empresas y a los trabajadores.

Que una de las consecuencias más graves generadas por esta situación son los elevados costos sociales y económicos derivados de las altas tasas de siniestralidad, afectando la integridad psicofísica de los trabajadores y perturbando el desenvolvimiento de los procesos productivos.

Que gracias a la puesta en marcha del nuevo sistema, es posible comenzar a describir con aceptable precisión por primera vez en la Argentina el cuadro de situación en materia de siniestralidad, permitiendo cuantificar la dimensión y características del problema.

Que si bien los datos relevados hasta el momento por la SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO todavía son estadísticamente poco significativos, ya se registran, por ejemplo, más de 20.000 siniestros mensuales, de los cuales se derivan aproximadamente 60 casos mortales y unos 250 más correspondientes a patologías consideradas graves.

Que frente a este complejo panorama, uno de los objetivos prioritarios que inspiró la sanción de la L. R. T. fue mejorar progresivamente las condiciones y medio ambiente bajo las cuales se desarrollan las relaciones de trabajo, disminuyendo la cantidad y gravedad de los siniestros.

Que reconociendo la deficiente situación preexistente y sus orígenes en prácticas profundamente arraigadas, un principio básico que adopta la L. R. T. es el de gradualidad. Así, por ejemplo, se prevé el compromiso de los empleadores de alcanzar los niveles aceptables de cumplimiento de las normativas de Higiene y Seguridad en el Trabajo a partir del cumplimiento de Planes de Mejoramiento en fases progresivas.

Que la legitimidad social y la viabilidad financiera del nuevo sistema depende de que se ponga en marcha un proceso gradual de acciones orientadas en favor de la prevención, que introduzcan modificaciones en la materia.

Que la L.R.T. prevé un conjunto de instrumentos —algunos aplicables en el mediano plazo y otros con perspectiva temporal más prolongada— orientados a revertir la deteriorada situación existente al momento de su sanción.

Que la L.R.T. se puso en marcha con significativos éxitos en términos de los elevados niveles de adhesión tanto entre los operadores del sistema como de las empresas afiliadas y de los trabajadores con cobertura.

Que además de las cuestiones operativas relacionadas con la puesta en funcionamiento del sistema, en el primer semestre de 1996 se han alcanzado aceptables niveles de calidad en la provisión de las prestaciones previstas en la ley junto con una sustancial reducción de los costos laborales.

Que sin perjuicio de continuar mejorando estos aspectos fundacionales del nuevo sistema, el nivel de maduración alcanzado permite avanzar sobre metas más ambiciosas relacionadas con la prevención.

Que el rol del Estado en el nuevo sistema, y específicamente el de la SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO, se concentra en velar por la transparencia del sistema, la cantidad y calidad de las prestaciones —en especie y dinerarias— y la promoción de la prevención como elemento fundamental para reducir la siniestralidad y garantizar el cumplimiento de los objetivos de la L.R.T.

Que frente a la puesta en marcha del nuevo sistema, además de los problemas propios que aparecen con la creación de un nuevo organismo, la puesta en práctica del régimen financiero previsto en la L.R.T. para el funcionamiento de la S.R.T. ha demostrado una evidente insuficiencia de recursos.

Que a efectos de corregir este problema, la S.R.T., en conjunto con la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACION, ha elaborado un anteproyecto de ley revisando los mecanismos de financiamiento de ambos entes de regulación, estando actualmente en consideración para su elevación al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

Que esta situación hace más necesario un aprovechamiento eficiente y eficaz de los recursos humanos y físicos disponibles, focalizándolos en las áreas más críticas, hasta tanto se apruebe el nuevo régimen financiero.

Que en función de lo anterior, resulta pertinente lanzar el Programa de Acciones para la Prevención (P.A.P.) como espacio de articulación de las acciones que desde diferentes ámbitos y en distintos momentos tengan relación con la prevención dentro del ámbito laboral.

Que para garantizar eficacia el P.A.P. tiene que funcionar bajo los principios de coordinación, eficacia, flexibilidad, gradualidad y solvencia técnica e involucrar como actores promotores de la prevención a las empresas, los trabajadores, las Aseguradoras, las administraciones provinciales del trabajo y las dependencias que integran la S.R.T.

Que las acciones fundamentales en materia de prevención de riesgos laborales comprenden un conjunto de actividades, entre ellas, la difusión de los derechos, deberes y obligaciones de los actores sociales involucrados, capacitación, fiscalización y control.

Que la articulación de esfuerzos con las provincias, no sólo es coherente con nuestra organización federal, sino también una oportunidad para ejecutar el P.A.P. dentro del contexto de los recursos disponibles.

Que a los fines de brindar un marco para coordinar las acciones de ambos niveles de gobierno, la mayoría de las provincias ya han firmado acuerdos de cooperación con el MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACION.

Que a partir de la escasez de recursos actualmente disponibles, resulta recomendable el desarrollo de las acciones a través de etapas, incorporando en forma gradual y sucesiva a todas las provincias argentinas.

Que en materia de difusión es necesario coordinar los esfuerzos de los distintos actores sociales involucrados, orientándolos en el sentido de contribuir a aumentar el nivel de concientización en materia preventiva comenzando a revertir el cuadro actual.

Que una de las maneras de difundir e incentivar la prevención es haciendo un reconocimiento explícito de quienes desarrollan prácticas destacadas en mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo en las empresas.

Que la experiencia internacional y la acumulada en el país, señala que los caminos más exitosos para reducir la siniestralidad se asientan sobre la base de la capacitación en materia preventiva para todos los actores sociales vinculados al ámbito laboral. Por lo tanto resulta pertinente explorar en todas sus instancias las posibilidades de cooperación en materias de capacitación y asistencia técnica, tanto con organismos nacionales como internacionales.

Que dentro de los límites de los recursos disponibles, la fiscalización de las condiciones y medio ambiente de trabajo de las empresas tiene que estructurarse en función de las distintas vías disponibles, entre las que se incluyen las denuncias, las auditorías de los Planes de Mejoramiento, la investigación de los siniestros y las inspecciones muestrales.

Que en esta materia es necesario reforzar —tal como lo fija la Ley sobre Riesgos del Trabajo— el papel de las Aseguradoras en su rol de brindar asistencia técnica y monitoreo sobre las condiciones de prevención de los riesgos entre sus empresas afiliadas.

Que en ese marco, la supervisión a realizar desde la S.R.T. tiene que realizarse aprovechando eficazmente los recursos disponibles y bajo los principios de máxima transparencia y aleatoriedad.

Que el proceso de modernización de la legislación reglamentaria iniciado con la sanción de la L.R.T. —y que ya dio frutos muy importantes como, por ejemplo, la revisión de la normativa aplicable a la industria de la construcción—, tiene que profundizarse, extendiéndose hacia otros sectores de la actividad productiva.

Que, además, es necesario continuar completando las normas reglamentarias de la L.R.T. todavía no sancionadas, y adicionalmente explorar otras instancias de regulación, como por ejemplo las relativas a elementos de protección personal y colectiva y los exámenes médicos a cargo de las Aseguradoras y empleadores.

Que los recursos humanos constituyen un pilar básico para la gestión del P.A.P., haciendo recomendable tomar medidas orientadas a fortalecer las estructuras internas de la S.R.T., como así también los recursos humanos de las administraciones provinciales y, en general, potenciar también los recursos técnicos y profesionales que desarrollan sus actividades en el sector privado.

Que este proceso demandará tiempo para alcanzar los estándares recomendados internacionalmente con relación a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores y, por lo tanto, resulta pertinente a los fines de ejecutar el P.A.P., establecer mecanismos de financiamiento específicos a través del Fondo de Garantía y aprovechar integralmente los recursos humanos disponibles en la S.R.T.

Que la presente se dicta en ejercicio de las facultades concedidas a la SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO como autoridad de aplicación, en virtud los artículos 35 y 36 de la Ley sobre Riesgos del Trabajo.

Por ello,

EL SUPERINTENDENTE DE RIESGOS DEL TRABAJO

RESUELVE:

Aspectos Generales

Artículo 1° — Crear el Programa de Acciones para la Prevención (P.A.P.) con el objetivo de incentivar el mejoramiento progresivo de las condiciones de salud y seguridad en el ámbito laboral. El P.A.P. funcionará como ámbito de articulación del diseño e instrumentación de las acciones de prevención bajo los principios de coordinación, eficacia, flexibilidad, gradualidad y solvencia técnica.

Art. 2° — Establecer que en la ejecución de las acciones previstas en el P.A.P., se involucre la participación activa de todos los actores sociales con incumbencia en la prevención. Esto incluye a los empleadores y sus trabajadores, además de las asociaciones gremiales que los agrupen; las Aseguradoras y las dependencias de1 Estado Nacional y de los estados provinciales con competencia en la materia.

Art. 3° — Establecer que los componentes básicos del P.A.P. serán:

a) DIFUSION de los derechos, obligaciones, y roles esperados de todos los involucrados en la problemática de la salud y la seguridad en el trabajo.

b) CAPACITACION y ASISTENCIA TECNICA en materia de prevención para los sectores sociales involucrados en el Programa.

c) MODERNIZACION del marco regulatorio vinculado con la salud y seguridad en el trabajo así como de los entes que ejercen las facultades de control y fiscalización.

d) FISCALIZACION y CONTROL del cumplimiento de las normas sobre Higiene y Seguridad en los establecimientos y lugares de trabajo, como así también de las obligaciones establecidas en la L.R.T. para las Aseguradoras en su rol de responsables de la asistencia técnica y monitoreo sobre la situación preventiva de riesgos en dichos ámbitos de trabajo.

Art. 4° — Establecer que el P.A.P. se integrará por las acciones que se incluyen en el ANEXO I, que forma parte en un todo de la presente resolución, y las que en el futuro se dispongan para su incorporación.

Art. 5° — Regístrese, comuníquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial para su publicación, remítase copia autenticada al Departamento Publicaciones, Biblioteca y archívese.

Oswaldo E. Giordano.



PROGRAMA DE ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN (P.A.P.)

Del marco federal del P.A.P.

1. — La S.R.T. continuará con la gestión de convenios bilaterales con las administraciones provinciales a los efectos de facilitar la ejecución del P.A.P. en el marco de la aplicación integral de la Ley sobre Riesgos del Trabajo. Además, seleccionará un conjunto de provincias —en función de los recursos disponibles, grado de avance de las negociaciones y características regionales— con las cuales, a manera de prueba piloto, se procure instrumentar integralmente los convenios y se exploren al máximo las diversas formas de articulación de acciones entre la administración provincial y la S.R.T.

2. — A los fines de facilitar la ejecución del P.A.P., la información estadística disponible en la S.R.T. se procesará con desagregación regional y será puesta a disposición de las autoridades provinciales.

De la difusión

3. — La S.R.T., previa consulta a los diferentes actores sociales involucrados, elaborará un plan de difusión, destinado al conjunto de la población, que contribuya a la formación de la conciencia social de los beneficios de la prevención. A tal fin, se procurará la articulación, en la medida que resultare posible, de los mensajes de la campaña de difusión que instrumenten los diferentes actores sociales de manera de ganar eficacia en la asignación de los recursos disponibles.

4. — La S.R.T. iniciará gestiones con instituciones de reconocido nivel académico y científico en las materias vinculadas con la prevención para que apoyen el diseño e instrumentación de un sistema de reconocimiento a quienes realicen prácticas preventivas destacadas.

De las acciones de capacitación y asistencia técnica

5. — Las acciones de capacitación y asistencia técnica estarán orientadas a fortalecer los recursos de la S. R.T., diseñar y poner en funcionamiento un plan de capacitación en prevención para organizaciones de trabajadores, empleadores y administraciones públicas provinciales, profesionales del área, personal de las entidades Aseguradoras, etc., y cursos de capacitación en materia de inspección y fiscalización del cumplimiento de las normas de Higiene y Seguridad, involucrando, tanto al personal de la S.R.T., como al de las administraciones públicas provinciales.

6. — La S.R.T. gestionará la celebración de convenios de cooperación en capacitación y asistencia técnica con entidades docentes y de investigación de reconocido nivel académico con competencia en la temática de prevención de riesgos laborales.

De la supervisión

7. — La S.R.T. habilitará procedimientos ágiles y efectivos a los efectos de facilitar la recepción de denuncias por incumplimiento de lo convenido en los Planes de Mejoramiento de la demás normativa vigente sobre Higiene y Seguridad. Para la recepción de denuncias de casos de urgencia, se mantendrá un esquema operativo de guardia permanente —activa o pasiva— a los fines de actuar en forma inmediata.

8. — Priorizando las actividades con mayor siniestralidad, la S.R.T. gestionará con las entidades sindicales mecanismos de coordinación a los fines de garantizar la eficacia en la supervisión de las condiciones de Higiene y Seguridad. Con ese objetivo se procurará priorizar la oportunidad y calidad de la información que se incluya en las denuncias.

9. — De acuerdo a lo establecido por la Ley sobre Riesgos del Trabajo, las Aseguradoras deberán:

a) Previa intimación, denunciar a la S.R.T. los incumplimientos de sus empleadores afiliados a las obligaciones legales impuestas en los Planes de Mejoramiento o, cuando estos no se hayan celebrado o haya concluido su período de vigencia, según la normativa sobre Higiene y Seguridad;

b) Investigar las causas que dieron lugar al acaecimiento de los siniestros ocurridos en el ámbito de los empleadores afiliados cuando se presuma que los mismos se originan en incumplimientos de las obligaciones legales previstas en los Planes de Mejoramiento o, cuando estos no se hayan celebrado o haya concluido su período de vigencia o en la normativa sobre Higiene y Seguridad, y denunciar a la S.R.T. aquellos que efectivamente tuvieron origen en un incumplimiento;

c) Verificar el cumplimiento de las obligaciones legales previstas en los Planes de Mejoramiento o, cuando estos no se hayan celebrado o haya concluido su período de vigencia, en la normativa sobre Higiene y Seguridad por parte de los empleadores afiliados, informando a requerimiento de la S.R.T.

10. — La S.R.T. completará los procedimientos a los fines de facilitar el cumplimiento por parte de las Aseguradoras de las responsabilidades previstas en el artículo anterior.

11. — Las dependencias que integran la S.R.T. deberán aportar la información y pruebas que estimen pertinentes a la Sub-Gerencia de Asuntos Legales, a los fines de promover las acciones legales que pudieran corresponder en caso de tener constancia de incumplimientos por parte de los empleadores como de las Aseguradoras en materia de obligaciones vinculadas con la prevención.

12. — La S.R.T. pondrá en marcha los procesos de comprobación y juzgamiento de infracciones en los casos que así corresponda conforme la normativa vigente.

13. — La S.R.T. elaborará un procedimiento para la supervisión y control gradual de los establecimientos y lugares de trabajo de los empleadores afiliados, sobre el cumplimiento de la reglamentación de los Planes de Mejoramiento que garantice transparencia y máxima eficacia de los recursos humanos disponibles. A tal fin, se tomarán en cuenta diversos indicadores, tales como siniestralidad, sector de actividad, tamaño de las empresas, jurisdicciones territoriales y posicionamiento respecto al nivel de cumplimiento de la normativa de Higiene y Seguridad para establecer órdenes de prioridad de los controles. La supervisión operará, tanto para el control en las Aseguradoras, como para la inspección directa en los establecimientos y lugares de trabajo de los empleadores afiliados.

14. — En función de los procedimientos previstos en el artículo anterior y las denuncias recepcionadas, la S. R.T. pondrá en ejecución un plan de supervisión sobre los Planes de Mejoramiento. Bimestralmente se elaborará un informe que resuma los resultados de las supervisiones y proponga ajustes en los mecanismos de fiscalización o en las políticas generales en función de la experiencia que se vaya acumulando.

De la modernización del marco regulatorio

15. — La S.R.T. diseñará los procedimientos para la homologación de los elementos de protección personal. Se tendrá en cuenta, entre otros criterios, la cobertura tanto de la fabricación como la de importación de elementos, la tercerización de actividades con instituciones nacionales e internacionales, la gradualidad en su instrumentación y la coordinación con otras áreas involucradas en el control de calidad de productos.

16. — La S.R.T. continuará con los estudios técnicos y el dialogo con los actores sociales a los fines de avanzar con el diseño de las normativas sectoriales sobre condiciones y medio ambiente de trabajo.

17. — La S.R.T. establecerá las normas a los fines de determinar las exigencias a requerir a las Aseguradoras y a los empleadores en materia de exámenes médicos a realizar a los trabajadores, priorizando el papel de aquellos como factor de promoción de la prevención.

18. — La S.R.T. gestionará la profundización del intercambio y la cooperación en capacitación y asistencia técnica con organismos internacionales con competencia en la temática de prevención de riesgos laborales.

De los Recursos Humanos

19. — La S.R.T. diseñará y pondrá en funcionamiento un plan de saneamiento de los registros de técnicos y profesionales anteriormente administrados por la ex Dirección Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, y elaborará nuevos mecanismos para su gestión hacia el futuro.

20. — La S.R.T. —dentro de las pautas presupuestarias vigentes— pondrá en ejecución un plan gradual de fortalecimiento de sus recursos humanos para el desarrollo del P.A.P.

Del financiamiento y la gestión del P.A.P.

21. — La S.R.T. adoptará los instrumentos necesarios para mejorar la recaudación y administración de los recursos que financian el Fondo de Garantía previsto en la Ley sobre Riesgos del Trabajo. En tal sentido, deberá adecuar su estructura y funciones a los efectos de recaudar las sanciones que eventualmente se generen por la aplicación de las acciones de fiscalización, y liberar los excedentes del Fondo con el objetivo de financiar las acciones previstas en el P.A.P.

22. — Integrado por las distintas dependencias que componen la S.R.T., se creará un grupo de trabajo a cargo de la operación y monitoreo del cumplimiento de las metas y objetivos del P.A.P. El grupo de trabajo será coordinado por un responsable que ocupará la función de Secretario Técnico al desarrollo del P.A.P., que reportará a la Gerencia de Operaciones. Adicionalmente, se designará un responsable de la ejecución de las pruebas piloto a nivel regional.

23. — Con una frecuencia no mayor a trimestral, el Secretario Técnico y el responsable de las pruebas piloto a nivel regional, deberán elaborar un informe escrito que documente la marcha en la ejecución del P.A.P. En este documento, además de describir las acciones ejecutadas y grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos por el P.A.P., deberán proponer, cuando lo consideren pertinente, medidas correctivas o adicionales a las originalmente previstas.