

Capítulo 3

EL RIESGO EN LOS PROCESOS DE TRABAJO DE LA CONSTRUCCIÓN

3.1. Las condiciones de trabajo en la construcción

La industria de la construcción es uno de los sectores productivos clave para entender la gestión del riesgo en la realidad industrial de nuestro país. La actividad de la construcción, a diferencia de otros procesos productivos, tiene componentes de riesgo permanentes, que no están asociados al desarrollo tecnológico moderno ni al aumento de la complejidad de los sistemas productivos. En este sentido, el análisis de la gestión del riesgo en la construcción asumen connotaciones especiales, en la medida en que existe un conjunto establecido de prácticas, normas de comportamiento, hábitos laborales, así como una profusa reglamentación jurídica en torno al tema. El análisis de la gestión del riesgo en la actividad de la construcción nos coloca frente a un sector paradigmático para comprender a fondo los procesos de regulación social que se establecen en torno al riesgo, en la medida en que los desarrollos que se produzcan en este sector pueden servir de ejemplo práctico para ramas industriales o procesos productivos en los cuales los factores de riesgo sean relativamente novedosos.

En los últimos años, la industria de la construcción ha sufrido un proceso de transformación en el cual se destacan, de manera sintética, los siguientes elementos:

- las transformaciones de la organización taylorista/fordista y el desarrollo de modelos de producción más flexibles, que incorporan las condiciones de trabajo en una lógica de mercado, en el cual el trabajador asume los riesgos vinculados a su trabajo;
- los procesos de desregulación y el desarrollo de formas de trabajo precario, que implican que los puestos de trabajo asumen un carácter temporario, inestable e inseguro;

- la constante rotación de los trabajadores, expuestos a condiciones de trabajo cambiantes, para las cuales no siempre tienen el conocimiento y la experiencia necesarios;
- la fragilidad jurídica de las nuevas situaciones laborales en términos contractuales y la relación inestable con la organización sindical, que disminuyen las garantías de los trabajadores y los colocan en una situación más vulnerable.

Los cambios reseñados de las condiciones de trabajo se tradujeron en el aumento de los accidentes de trabajo en la industria de la construcción. Estos accidentes, y particularmente los que han causado muertes en los trabajadores, han tenido fuerte impacto en la escena pública y han generado preocupación a diferentes niveles: sector público, instituciones técnicas, empresarios, sindicatos, etc. Como consecuencia de los mismos, se conformaron instancias públicas para la discusión y prevención de los riesgos, y se elaboró una profusa reglamentación con relación a las condiciones específicas en las cuales se debía implementar el proceso de trabajo. En este plano, la industria de la construcción cuenta con un conjunto de prácticas y reglas con relación a los riesgos que son innovadoras en el contexto nacional, y que la convierte en un caso especialmente relevante para el análisis de la gestión del riesgo.

3.2. Metodología de investigación

El estudio se realizó en el marco de las actividades del régimen de Dedicación Total compartido entre la Facultad de Ciencias Sociales y de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Se contó con el apoyo de las organizaciones sindicales y empresariales de la rama de la construcción, así como de técnicos y funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este apoyo se concretó en la buena disponibilidad de estos actores para acceder a ser entrevistados y para brindar sus puntos de vista y su información con relación al tema.

Los objetivos del trabajo fueron:

- Analizar las principales transformaciones ocurridas en la organización del trabajo en este período.
- Analizar las representaciones del riesgo de los actores involucrados en esta temática.
- Analizar las representaciones del riesgo que tienen los diferentes actores, de acuerdo a sus valores y a sus códigos de interpretación de la realidad.

- Analizar el proceso de construcción de reglas, informales o formales, con relación al riesgo, entre los actores involucrados.
- Analizar cómo se regulan las responsabilidades correspondientes.
- Analizar los procesos de traducción entre las diferentes perspectivas sobre el riesgo, y las posibilidades de construcción de referencias comunes.

En el marco de este trabajo, se realizaron veinte entrevistas en profundidad a empresarios, trabajadores, técnicos e inspectores de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La metodología utilizada es de tipo cualitativo, con pautas de entrevista abiertas, que permitan recabar la mayor cantidad de datos posibles sobre la visión que estos actores tienen de la gestión del riesgo en la actividad de la construcción.⁷⁷ Esta metodología, si bien no cumple con los criterios de representación estadística que permitan establecer conclusiones para todo el universo, da la posibilidad de acceder a componentes cualitativos imprescindibles para la investigación, que no pueden rescatarse con abordajes de tipo cuantitativo. En la medida en que el análisis está centrado en la perspectiva sobre el riesgo de los actores de la rama de la construcción, la mejor alternativa parecer ser la técnica de la entrevista abierta, en la cual el actor tiene mínimas restricciones para desarrollar sus ideas y no está sesgado previamente en sus respuestas por las orientaciones del investigador.

La selección de los casos tuvo un fuerte componente aleatorio, en función de las posibilidades de acceso y los contactos previos efectuados. El riesgo en la construcción es un tema muy amplio, que requiere un trabajo empírico muchos más profundo que el que se realizará en este capítulo, para alcanzar conclusiones científicas relevantes.⁷⁸ El material empírico que desarrollaremos a lo largo del capítulo, es sólo un primer abordaje exploratorio del tema, en el cual recabaremos las líneas generales de discusión que se plantean con relación a la gestión del riesgo. La perspectiva de los trabajadores, por ejemplo, está muy poco desarrollada, por razones de tiempo y oportunidad en que se hicieron las entrevistas. De todas maneras, el material permite avanzar en el análisis de esta temática y establecer un primer conjunto de conclusiones preliminares acerca de ésta.

77 Un primer análisis de estas entrevistas fue presentado en Pucci, F., "El riesgo en los procesos de trabajo de la industria de la construcción uruguaya", ponencia presentada al XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Comisión de Trabajo: *Mercados de trabajo, precarización y relaciones laborales*. Guatemala, noviembre de 2001.

78 La investigación sobre el riesgo en la construcción se continúa desarrollando en el marco del Proyecto "La negociación de los umbrales aceptables de riesgo en la industria de la construcción uruguaya" aprobado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica en octubre 2002.

3.3. Cambios en la organización productiva

Antes de iniciar el estudio específico de la Industria de la construcción, realizaremos un breve repaso de las principales transformaciones productivas que se han desarrollado en los últimos años a nivel internacional, para comprender su impacto en la actividad laboral uruguaya. Este impacto modifica los sistemas productivos y las relaciones laborales establecidos tradicionalmente en nuestro país, lo que tiene consecuencias importantes para la emergencia de nuevos factores de riesgo en la actividad laboral.⁷⁹

La creciente competencia entre las grandes empresas capitalistas, que se verifica en los años setenta en los mercados internacionales, obligó a las mismas a una profunda reestructuración de su sistema productivo y de su base técnica, para hacer frente a los nuevos requerimientos del mercado mundial. La introducción y difusión de componentes microelectrónicos en las diversas esferas de actividad económica y los cambios organizacionales se volvieron imperiosos para adquirir competitividad internacional y eficiencia económica en los nuevos parámetros de la economía internacional.⁸⁰ La producción capitalista ligada a la expansión de la tecnología de base mecánica y electromecánica se caracterizó por una fuerte división técnica del trabajo, planificada y organizada por los mandos empresariales. La división del proceso de trabajo implica separar y parcelar las tareas y atribuir las a diferentes trabajadores, tornando al trabajador incapaz de controlar el proceso completo de producción.⁸¹ La división técnica del trabajo aparejó la destrucción sistemática de todas las habilidades de tipo artesanal y el nacimiento de nuevas ocupaciones y calificaciones evaluadas según criterios formales. Al mismo tiempo, la parcelación del proceso productivo asegura al capitalista un control mucho más riguroso sobre el trabajador que el derivado de mecanismos y reglamentos disciplinarios, debido a que liga directamente al trabajador al puesto de trabajo, impidiéndole cualquier otro tipo de actividad.

Tal como lo plantea Coriat,⁸² la gerencia científica del trabajo era más que la aplicación del razonamiento y de la planificación a la actividad industrial. El objetivo básico de la implantación del modelo taylorista de producción fue la destrucción sistemática del trabajo artesanal y de los gremios a través de los cuales se organizaban los trabajadores altamente calificados. El trabajador artesanal tenía un profundo conocimiento de su tarea, que sólo la compartía con un peque-

79 Parte de este capítulo fue publicado en Pucci, F., "Sociedades de riesgo y mundo del trabajo en el Uruguay contemporáneo", ponencia presentada al Seminario Anual de Investigadores, Departamento de Sociología, FCS, 17 y 18 de setiembre de 2002.

80 Kern, H.; Schumann, M., 1988.

81 Braverman, H., 1970.

82 Coriat, B., 1979.

ño grupo de trabajadores, y detentaba el control global del proceso de trabajo, lo que le daba un poder de negociación relativamente grande frente al empresario, tanto con relación a los salarios, como al ritmo y a las condiciones en las cuales se desarrollaba el trabajo.

La implantación del taylorismo tuvo como objetivo económico y político la destrucción de los saberes artesanales y la sustitución de trabajadores altamente calificados, por mano de obra descalificada, que sólo ejecutaba lo que había sido planificado por la gerencia. Al desposeer al trabajador de su conocimiento y trasladarlo a la gerencia, el taylorismo le daba al empresario un control mayor sobre el proceso de trabajo y la posibilidad de sustituir fácilmente a los trabajadores que no se adaptaban a la disciplina del trabajo. Por otra parte, más allá del control del proceso de trabajo, la parcelización del trabajo le permitía al empresario abaratar los costos de la producción.

Ford va a agregar dos componentes al modelo desarrollado por Taylor. En primer lugar, introduce la cadena de montaje en la producción en serie. Esta cadena es la que fija el ritmo de producción y permite un aprovechamiento óptimo del trabajo, sometiendo aún más al trabajador a los dictados de la gerencia. El otro componente fue un pacto social implícito establecido entre los empresarios y los trabajadores: a cambio de la descalificación del trabajador y de su sometimiento al empresario, este le debe asegurar salarios dignos y fuentes de trabajo, de manera de lograr niveles de vida relativamente decorosos para los trabajadores.

El modelo taylorista/fordista inspiró el desarrollo de la producción industrial de los países desarrollados desde fines del siglo pasado hasta los años setenta. El modelo se trasladó también al sector de servicios, donde se organizó el trabajo a partir de los mismos principios desarrollados por Taylor, con las adaptaciones requeridas para cada actividad específica. En Latinoamérica, la producción industrial y los servicios se organizaron sobre los mismos principios, aunque en algunos casos, como en nuestro país, se conservaron vestigios de la producción artesanal. Esta forma de organización del trabajo también dio lugar a la formación de los sindicatos modernos, que nuclean a contingentes importantes de trabajadores que tenían condiciones de trabajo similares y que se organizaban y desarrollaban acciones colectivas (huelgas, manifestaciones, etc.) como único recurso de presión para negociar sus reivindicaciones frente a los empresarios.

La crisis del modelo taylorista/fordista se asocia a la agudización de la competencia en los mercados internacionales que se produce en los años setenta, y a la incapacidad de este modelo de dar cuenta de una demanda cada vez más exigente en términos de calidad y de variedad. Esta incapacidad se debe a los fun-

damentos que dieron origen al modelo. Variedad y calidad en el producto implican incorporar la inteligencia del trabajador al proceso productivo y hacer más flexible la organización del trabajo. La negación de estos elementos es uno de los componentes constitutivos del modelo taylorista/fordista. Si la producción se piensa y se organiza exclusivamente desde la gerencia, el proceso productivo será necesariamente rígido y el trabajador queda desligado de cualquier exigencia de calidad con relación al producto final, siempre y cuando cumpla con las tareas prescriptas.

Autores como Piore y Sabel⁸³ demostraron que el modelo taylorista no era la única posibilidad de organización de la producción industrial, y mostraron cómo en algunas zonas industriales de Europa se estaban desarrollando modelos alternativos, que recuperaban muchos procedimientos artesanales que el taylorismo había desplazado. La revolución científico tecnológica de los años setenta permite introducir la informática a los procesos productivos, lo que transforma la lógica de los procedimientos, permite programar los procesos y modifica el perfil de la mano de obra necesaria para estas nuevas tareas, aumentando las exigencias de calificación y de educación (por ejemplo, capacidad de manejo de lenguajes abstractos).

Los nuevos modelos productivos que comienzan a desarrollarse están basados en la flexibilización del proceso productivo o flexibilidad interna, que implica un incremento de la participación de los trabajadores en la concepción y en la ejecución de las tareas (círculos de calidad) como mecanismo para aprovechar la experiencia y el conocimiento de los trabajadores, la capacidad de afrontar diferentes tareas rompiendo la secuencialización de procedimientos (polivalencia) de manera de poder afrontar demandas diversas y variables, y la horizontalización de las relaciones jerárquicas, en la medida en que se prioriza el involucramiento del trabajador con las necesidades de calidad y eficiencia de la empresa con relación al control de operaciones previamente diseñadas. La flexibilización del proceso productivo apunta a aumentar la calidad y variedad de los productos, reintroduciendo la inteligencia y el conocimiento de los trabajadores en el proceso de trabajo.

También se produce una flexibilización de las condiciones de contratación de la mano de obra, o flexibilidad externa. Esto implica la sustitución de los contratos por tiempo indeterminado o de larga duración, por los contratos a término; la vinculación de la evolución salarial a diversas modalidades de productividad; la eliminación de diferentes componentes de protección jurídica y de seguridad social de los trabajadores, etc. La flexibilidad externa le permite a la

| 83 Piore, M.; Sabel, CH., 1984.

empresa adaptarse fácilmente a las condiciones fluctuantes del mercado y de la disponibilidad de recursos humanos.

Las nuevas formas de organización del trabajo (NFOT), inspiradas en muchos casos en los modelos japoneses de producción, comienzan a extenderse a la producción industrial, aunque el modelo taylorista no desaparece por completo. Más que la sustitución de un modelo por otro, se desarrolla una variedad de respuestas que combinan de manera más o menos exitosa, componentes de los dos modelos. Por otra parte, estos cambios tienen desarrollos diferentes según los países y las ramas de producción que se analicen.

En las relaciones laborales, el concepto de subjetivación se corresponde con la idea de reflexividad desarrollada más arriba.⁸⁴ Esto significa la erosión de las estructuras tradicionales de regulación y de representación colectiva de intereses y la reducción de las diferencias salariales y de estatus entre obreros y empleados. Los procesos de “destaylorización y de desjerarquización” de las empresas modernas comportan nuevas formas de coordinación entre los diferentes servicios o sectores, una descentralización de las relaciones de poder y de intercambio, y una elevada responsabilidad colectiva con relación a los resultados económicos de la empresa. Una creciente transparencia organizacional apoyada en sistemas informatizados y nuevas exigencias de reflexividad y de autodirección de parte de los empleados organizados en círculos de calidad, son indicadores de las profundas transformaciones que se procesan en las actitudes laborales en el seno de las empresas.

En los años ochenta y noventa, se pueden detectar cambios profundos en el proceso de trabajo, que buscan flexibilizar y aumentar la autonomía en los puestos de trabajo, flexibilizar la relación entre la producción y la demanda de mercado, y horizontalizar la estructura de autoridad. Las nuevas formas de organización del trabajo implican la constitución de nuevas culturas y de nuevas capacidades de los trabajadores.⁸⁵ Las empresas se transforman en espacios públicos⁸⁶ donde se desarrollan formas de racionalidad comunicativa y se redefinen los lazos al interior de la misma.⁸⁷ Estas nuevas culturas, conformadas sobre la base de la cooperación, la mediación y la solidaridad⁸⁸ implican la emergencia de modelos de racionalidad novedosos, que vuelven obsoletas las organizaciones y las estrategias sindicales anteriores.⁸⁹ Plantean también una nueva articulación

84 Heindenreich, M., 1996.

85 Sainsaulieu, R., 1990.

86 Habermas, J., 1987.

87 Veltz, P.; Zarifian, P., 1993.

88 Mothé, J.; Gautrat, J., 1986.

89 Tixier, P.E., 1992.

entre lo individual y lo colectivo,⁹⁰ generando nuevas formas de solidaridad y de desarrollo personal al interior de la empresa.

Estas nuevas modalidades de organización del trabajo, con base en la microelectrónica, van unidas a una estrategia de descentralización del capital, con proliferación de pequeñas empresas con alta dotación de capital y bajo empleo de mano de obra, formas de contratación del trabajo fuera de la empresa, fragmentación del proceso de producción en diversas unidades dispersas territorialmente, etc.⁹¹ Esto trae como consecuencia el declivio de las grandes organizaciones obreras y de los modos de regulación keynesianos basados en la negociación colectiva entre empresarios, Estado y fuertes sindicatos obreros. También se desmorona el ámbito material donde se sustentaba la solidaridad obrera y los modos de reclutamiento político de los partidos que defienden los intereses de los trabajadores.⁹² La desregulación y la flexibilidad como criterios cimentadores de los diseños productivos que acompañan la modernización tecnológica, acentúan la fragmentación de demandas y la heterogeneidad de situaciones, debilitando los referentes colectivos y de clase de los actores sociales. Se generan múltiples diferenciaciones sectoriales y por empresa, de acuerdo a desempeños y productividades asignadas por el mercado, lo que acentúa las heterogeneidades salariales, las diferencias de capacidades redistributivas, la competencia por las calificaciones y el desarrollo de estrategias individualistas al interior de las unidades productivas.

La crisis del modelo taylorista de producción no ha significado su reemplazo por un modelo alternativo, homogéneo y unificado. Siguiendo el análisis de Veltz y Zarifian,⁹³ podemos decir que la situación actual está caracterizada por la diversidad de experiencias puestas en marcha y la variedad de trayectorias seguidas por las diferentes ramas, empresas y países. Las dinámicas de cambio reposan sobre la evolución espectacular de la base técnica y la transformación profunda de los mecanismos de competencia. La diferenciación, la integración y la perspectiva sistémica de los ciclos de producción, además de la horizontalización de los procesos y la descentralización de las estructuras de decisión, ocupan un lugar central en las nuevas estrategias de *management*. Sin embargo, para estos autores, las líneas de fractura del modelo taylorista son más profundas que las enunciadas precedentemente. Podemos caracterizar este proceso de cambio según tres dimensiones: el cambio del modelo de operaciones, el cambio del modelo de cooperación y el cambio del modelo de innovación.

90 Thuderoz, CH., 1995.

91 Piore, M.; Sabel, CH., 1984.

92 Gorz, A., 1980.

93 Op. cit.

En el modelo taylorista, la actividad productiva se estructura alrededor de una unidad de acción y de medida, la operación humana y de la máquina. La eficiencia se focaliza alrededor de la productividad de las operaciones de trabajo objetivados por el departamento de métodos. Esta objetivación reposa en la hipótesis de que se puede modelizar y controlar un sistema productivo incorporando las finalidades del mismo en la red objetivada de operaciones.

Este modelo basado en la productividad de las operaciones, que realizaba la síntesis entre lo económico, la organización técnica y la organización social, está en crisis en el contexto de la sociedad industrial moderna. Desde el punto de vista social, la reificación del trabajo y la parcelización de las tareas es resistida por los trabajadores. Económicamente, la complejidad de los objetivos que incluyen como componentes centrales la calidad y la flexibilidad, suponen decisiones y arbitrajes que no pueden ser incorporados en el modelo de operaciones. Por otra parte, desde el punto de vista técnico, este modelo es incompatible con las modernas condiciones de producción.

El modelo de cooperación taylorista es la prolongación natural del modelo de operaciones. La coordinación entre las acciones adquiere una relevancia central en el encadenamiento de las diferentes operaciones y en la arquitectura de los dispositivos técnicos y de las secuencias planificadas de la acción. La lógica central del modelo es la de economizar al máximo la comunicación interhumana y la cooperación directa entre los trabajadores. Pero la performance en términos de calidad, flexibilidad y costos de la empresa, depende más de la calidad de la organización y del nivel de comunicación de las interacciones entre los actores que de la rapidez y eficacia de las operaciones elementales. La eficiencia deviene intersticial, centrada más bien en las interoperaciones que en las operaciones, estando directamente ligada a la densidad de las relaciones que el taylorismo buscaba economizar.

En lo que concierne al modelo de innovación, en la organización taylorista, innovación y aprendizaje aparecían como desvíos de la producción, claramente separados de las fases de funcionamiento industrial cotidiano, construidas sobre la base de la estabilidad, de la regularidad y de la reproducción de procedimientos y de saberes institucionalizados. Esta ruptura se expresa en la constitución de dos mundos separados: el universo de la concepción de procesos y de productos, informal en lo que respecta a los procedimientos; y el mundo de la ejecución, fuertemente normativizado y formalizado. En el nuevo contexto, los límites de esta ruptura, con relación a la eficiencia productiva, son cada vez más visibles. Los medios comprometidos en las fases de concepción de productos y de procesos son comparables o superiores a los medios utilizados en los procesos de ejecución. La capacidad de aprendizaje se transforma en un criterio central para

definir la eficiencia, en tanto la renovación incesante de productos y la velocidad de los procedimientos se vuelven una regla general de funcionamiento. La innovación continua e incremental y la concepción integrada de la innovación, que se concibe como proceso tanto técnico como social, forman parte integral del nuevo modelo de producción industrial.

A partir de estas premisas, Veltz y Zarifian concluyen en dos proposiciones generales con relación a las nuevas formas de organización del trabajo: la primera tesis es que se pasa de un modelo en el cual la eficiencia expresaba la productividad en un mundo de operaciones y de objetos, a un modelo en el cual la eficiencia se expresa sobre todo por las capacidades técnicas y la puesta en orden de un mundo de eventos; la segunda tesis es que esta capacidad técnica y organizativa es la consecuencia del grado de desarrollo de la comunicación intersubjetiva, que se encuentra proyectada al corazón de la eficiencia productiva industrial.

Siguiendo este análisis, la trama de eventos del mundo industrial contemporáneo se expresa por la apertura de las normas, el rol crucial que se asigna a las capacidades de sincronización y de gestión de secuencias temporales, y la importancia creciente de las dimensiones lógicas en la definición y evaluación de las performances. El evento no es más la excepción; toma el lugar de las operaciones y se transforma en la materia prima de la actividad. La capacidad de utilizar los conocimientos en las situaciones específicas y de analizar globalmente los problemas productivos, además de la capacidad de anticipación y de previsión, redefinen los saberes profesionales y los niveles de calificación de los trabajadores. Los actores son capaces de dar un sentido al evento, en función de los fines perseguidos y de los acuerdos con relación a los mismos. Los trabajadores no perciben la situación de producción como exterior a ellos mismos, ni como definida de una vez para siempre. Esto supone la construcción de referenciales comunes que deben ser producidos y legitimados en una actividad comunicativa abierta.

De esta manera Veltz y Zarifian señalan que el principio de cooperación activa instala la actividad comunicativa en el centro de la actividad industrial. Esta comunicación, en tanto comprensión intersubjetiva, puede descomponerse en tres registros: el cognitivo, el normativo y el expresivo. En el registro cognitivo, la dimensión clave es la puesta en común de diferentes conocimientos profesionales y la realización de acuerdos sobre la pertinencia de estos conocimientos. La cuestión pasa por la construcción de un referente común centrado en los eventos, más que por el nivel de desarrollo técnico de cada profesión. El registro normativo, a su vez, se establece en la relación entre el nivel estratégico central y el nivel operativo local, y se sitúa alrededor de la emergencia de zonas de explicitación y de cuestionamiento de los objetivos planteados entre ambos niveles. El registro

expresivo está relacionado a las motivaciones individuales que están en juego en la actividad profesional y en los lazos sociales construidos en el seno de la empresa. Estas motivaciones son objeto de un interés explícito en el discurso actual de los empresarios.

En este análisis, la importancia de la trama de eventos y del rol de la comunicación subraya la crisis del modelo taylorista tradicional, aunque no conduce a la identificación de un nuevo modelo emergente. Se asiste, más bien, al nacimiento de arreglos organizativos múltiples, que se combinan entre ellos, resolviendo algunos problemas pero dejando otros abiertos. Pese a esto, los autores visualizan cuatro grandes direcciones en los procesos de cambio de las empresas modernas: a) la renovación del modelo taylorista sin que se toquen las grandes estructuras funcionales; b) el desarrollo de organizaciones de cooperación horizontal en forma de redes, con una verdadera comunicación de saberes en situaciones abiertas; c) el desarrollo de modos de organización por proyectos, donde encontramos de nuevo la importancia de la comunicación y de la temporalidad de los eventos, ligados a la historia colectiva de los participantes; d) la organización por niveles superpuestos, en función de niveles de decisión definidos por el horizonte temporal de la misma, según su grado de complejidad y su importancia estratégica.

Los cambios en la organización del trabajo implican una nueva conceptualización de la noción de riesgo. En el modelo taylorista/fordista, el riesgo estaba asociado a la falta de cumplimiento de las operaciones prescriptas. En los nuevos modelos productivos, el riesgo aparece incorporado bajo la noción de evento. El evento es algo incierto e imprevisible, que debe ser enfrentado y reducido. Las nuevas formas de producción industrial y de organización de los servicios incluyen al riesgo como componente cotidiano de las actividades laborales, lo que implica una reformulación de las capacidades cognitivas y comunicativas al interior de las organizaciones.

Los riesgos en el trabajo, en el marco de los nuevos modelos productivos y organizativos, tienen el mismo carácter de incertidumbre y de imprevisibilidad que los riesgos presentes en las estructuras de la modernidad. La creciente complejidad de las organizaciones incorpora el riesgo en las rutinas cotidianas, en la medida en que ninguna organización es capaz de dar cuenta de todos los componentes de imprevisibilidad y de incertidumbre que están presentes en su funcionamiento. La gestión del riesgo, en ambos casos, requiere el desarrollo de relaciones comunicativas entre los actores involucrados, la construcción de referenciales comunes, la capacidad de traducir perspectivas diferentes y la capacidad de establecer nuevas reglas de funcionamiento.

Las transformaciones de los procesos de trabajo han sido de mayor envergadura en las sociedades desarrolladas de Europa y Norteamérica, en las cuales también se han modificado los componentes básicos de la modernidad, en el sentido que lo plantean Beck, Giddens y Luhmann. En Latinoamérica y en nuestro país, los cambios en los procesos productivos asumieron características específicas, que los apartan de los modelos implementados en los países desarrollados.

3.4. Las transformaciones productivas en el Uruguay

La modernización tecnológica afectó a los países latinoamericanos, aunque en forma diferenciada según países y regiones, y sin alcanzar la envergadura de las transformaciones ocurridas en los países centrales. Su lugar privilegiado ha sido la gran industria de los sectores vinculados a la exportación, y su motivación básica el aumento de la calidad de los productos para obtener padrones de competitividad internacional en el mercado externo.⁹⁴ Con la integración de la microelectrónica y de los procesos informatizados en los sistemas de producción, la organización taylorista del trabajo será reemplazada por nuevas formas de organización del trabajo y de la producción. Las transformaciones tecnológicas se vuelven, por tanto, un factor clave para el aumento de la capacidad competitiva de los sectores de punta de la economía de cada país.⁹⁵ Esta reestructuración es heterogénea y está fundada en la flexibilidad unilateral de las relaciones laborales⁹⁶ y no siempre implican sistemas participativos de gestión.⁹⁷

La difusión de determinadas herramientas de gestión, tales como los modelos de calidad total, las normas ISO 9.000, la certificación de competencias, etc., se inscriben en el proceso de difusión de los nuevos modelos productivos en el marco de la globalización de las economías. Sin embargo, estas herramientas de gestión se aplican en contextos productivos que tienen sus especificidades en términos de culturas de trabajo, racionalidades empresariales, relaciones laborales y poder sindical. De ahí que la aplicación concreta de las herramientas de gestión para modificar los modelos productivos adquiera diferentes características en función de ramas de actividad, empresas, e incluso en función de realidades microsociológicas al interior de cada empresa.⁹⁸

Para la sociedad uruguaya, las dificultades se duplican porque la misma se ve sometida, simultáneamente, a un doble proceso. Por un lado, debe enfrentar

94 Humphrey, J., 1995.

95 Abramo, L., 1987.

96 De la Garza Toledo, E., 1993.

97 Leite, M., 1995.

98 Supervielle, M.; Quiñones, M., 1999.

la escasez de recursos como consecuencia de la debilidad de su desarrollo económico. Por otra parte, debe enfrentar, al mismo tiempo, transformaciones profundas en sus relaciones sociales, en el marco de los procesos de globalización a escala internacional. Este doble proceso agrava los componentes de riesgo que se pueden encontrar en contextos más desarrollados, como lo describen Beck, Giddens y Luhmann para las sociedades europeas.

Un aspecto que resulta importante para explicar el doble carácter de la sociedad uruguaya es el siguiente: Uruguay, si bien es un país débilmente desarrollado en lo económico, es y ha sido siempre un país moderno en lo social y político. Esta modernidad sin desarrollo hace que la sociedad uruguaya asimile rápidamente las transformaciones que se dan en las sociedades desarrolladas, pero que encuentre dificultades para implementar estos cambios. En este sentido, la sociedad uruguaya se diferencia de otras sociedades latinoamericanas, que no alcanzan los mismos niveles de modernidad en lo social, o solo lo hacen en forma parcial en los grandes centros metropolitanos. También se diferencia de las sociedades europeas, en la medida en que las mismas disponen de recursos económicos y tecnológicos que les permiten afrontar de otra manera las transformaciones producidas en la modernidad.

La globalización es el contexto a través del cual se difunden las herramientas de gestión (calidad total, reingeniería, etc.) en el mundo del trabajo. Estos mecanismos incorporan componentes de la modernidad reflexiva en la realidad productiva de nuestro país, pero sin alcanzar los niveles de desarrollo económico de los países centrales. Esto hace que, en la sociedad uruguaya, coexistan, simultáneamente, las tensiones clásicas de la sociedad industrial, que todavía no están resueltas, con las tensiones y conflictos derivados de las transformaciones de la modernidad. Esta doble tensión agudiza los desafíos y los problemas que debe enfrentar la realidad productiva de nuestro país.

Como se señaló en trabajos anteriores,⁹⁹ en el caso uruguayo, la incorporación y adaptación de nuevas herramientas de gestión se realiza en un contexto industrial de tipo patrimonial, donde predominan vínculos de tipo paternalista y particularista que permean todas las relaciones sociales de tipo fabril. Lejos de sustentarse en criterios abstractos e impersonales de logro, eficiencia y competitividad al estilo de las grandes empresas del mundo desarrollado, las relaciones sociales en las empresas capitalistas uruguayas están teñidas de “familismo” y lealtades personales. Estos particularismos atraviesan la organización productiva, de la cual no se puede decir que siga estrictamente los crite-

| 99 Supervielle, M.; Pucci, F., 1991.

rios de tipo taylorista/fordista expuestos más arriba. Por otra parte, la imposición de esta forma de organización laboral, depende, para cada sociedad, e incluso, para cada empresa, de los niveles de organización y lucha alcanzados por los sindicatos obreros. De alguna manera, todo proceso de trabajo presupone la cristalización de una serie de componentes de tipo social y político que varían de caso en caso y que resultan de la confrontación de diversas tendencias.

En ese sentido, la organización del trabajo tradicional en la industria uruguaya, si bien se inspira en los métodos y las concepciones tayloristas/fordistas, lo hace de manera más atenuada en cuanto a sus efectos que lo que ha sido en otros contextos. Es en este contexto productivo donde se realiza la incorporación de modernos instrumentos de gestión (calidad total, reingeniería, etc.), que tienen efectos variados según ramas o sectores de actividad.¹⁰⁰ Sin embargo, pese a la heterogeneidad de las situaciones, podemos concluir que las estrategias de modernización productiva ensayadas por los empresarios en los últimos años parecen priorizar la flexibilidad externa (flexibilización de las condiciones contractuales de trabajo), más que la flexibilidad funcional (polivalencia del desempeño laboral al interior de la empresa), aunque la matriz histórica de las relaciones laborales y la acción del movimiento sindical han disminuido relativamente la primer tendencia. Su consecuencia parece ser un creciente proceso de desregulación¹⁰¹ expresada en el predominio de relaciones informales entre los actores laborales.

De todas maneras, tanto a nivel de la industria, como a nivel de los servicios, las estrategias empresariales priorizan la reducción de costos vía la flexibilización de las condiciones contractuales de la mano de obra o la tercerización de partes del proceso productivo, más que la apuesta a una mejora en el desempeño laboral de la empresa. Estas tendencias no son, por cierto, uniformes en todos los sectores o ramas, pero parecen ser las predominantes en el contexto productivo uruguayo. Estas dimensiones, unidas al aumento del desempleo y al debilitamiento del actor sindical, confluyen a que los trabajadores tiendan a aceptar la degradación de las condiciones de trabajo o bien “salaricen” el deterioro de las mismas. Por otra parte, los procesos de desregulación que acompañan las estrategias de flexibilización, incorporan las condiciones de trabajo a una lógica de mercado, donde el trabajador asume los riesgos laborales por su propia cuenta.

Los procesos de desregulación y el desarrollo de formas de trabajo precario, que implican un carácter temporario, inestable e inseguro de los puestos de trabajo, aparecen como factores de aumento de los riesgos de accidente y otros da-

| 100 Supervielle, M.; Quiñones, M., 1999.

| 101 Supervielle, M.; Pucci, F., 1995.

ños a la salud de los trabajadores. Los riesgos están vinculados a la ausencia de garantías y a la constante rotación de los trabajadores exponiéndolos a condiciones de empleo cambiantes, en las cuales carecen del conocimiento necesario en el proceso de trabajo dentro del nuevo establecimiento, y carecen del entrenamiento y de las destrezas para llevar adelante las nuevas tareas que se le asignan.

La fragilidad jurídica de las nuevas situaciones laborales –en términos contractuales– y las diversas modalidades que éstas implican, parecen colocar a los trabajadores en una situación vulnerable en términos de riesgos ocupacionales, seguro de enfermedad y diversas prestaciones de la Seguridad Social. El deterioro de las condiciones de trabajo muestra sectores con mayor desprotección, dependientes de formas de precarización del empleo como por ejemplo: el trabajo clandestino, el cuentapropismo, las changas, y en general todo lo que es característico del sector informal de la economía. También se demuestra la mayor vulnerabilidad etaria, como el trabajo de niños y adolescentes; o el crónico abandono, como los trabajadores agropecuarios, a domicilio, del servicio doméstico, etc.¹⁰²

Los cambios en la organización del trabajo que hemos examinado hasta aquí, tienen consecuencias directas en el sector que nos interesa analizar en este capítulo. La industria de la construcción, como el resto de las actividades productivas, va a ser afectada por estos cambios, generando nuevas condiciones para la emergencia de factores de riesgo en sus procesos de trabajo. Para comprender este proceso, primero haremos una breve caracterización de la industria de la construcción como tal, luego desarrollaremos los cambios recientes que han ocurrido en su organización del trabajo y en sus relaciones laborales, para abocarnos finalmente al estudio de la gestión del riesgo en esta actividad.

3.5. Caracterización general de la industria de la construcción

La actividad de la construcción se caracteriza, en nuestro país, por la diversidad y complejidad de actividades que incluye. Se puede definir la industria de la construcción por el resultado que genera la actividad: “la implantación, el mantenimiento y la adaptación del equipamiento físico de la sociedad, especialmente en lo que hace a viviendas, locales e infraestructura.”¹⁰³ Este resultado se obtiene, como bien señala el informe, con la participación de una pluralidad de actores y de componentes. Una primer clasificación distingue, a partir del destino final de los bienes que produce, entre viviendas, oficinas, construcción turísti-

102 Documento de Acuerdos y Recomendaciones, 1993. Informe elaborado por la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social.

103 Equipos MORI, 1997.

ca, construcción comercial, construcción industrial e infraestructura, aunque cada segmento a su vez pueda ser descompuesto en segmentos a su vez heterogéneos, cuya dinámica responde a diversos factores. También se puede construir una clasificación a partir de la oferta, distinguiendo entre empresas de construcción, subcontratistas de obra, proveedores de materiales de construcción (que incluye fabricantes e importadores), proveedores de diseño y proveedores de financiamiento, articulados en una red heterogénea y compleja de relaciones. Desde el punto de vista del financiamiento, se puede distinguir entre obras con financiamiento propio o ajeno, que a su vez puede ser público o privado. A su vez, resulta importante recalcar que el sector aparece también segmentado con relación a sus niveles de formalidad; el informe indica que una porción importante del total de actividad es de tipo informal, sin vínculos directos con empresas públicas o privadas formales.

Entre los integrantes del complejo, tiene relevancia el sector de trabajadores ocupados directamente en el sector, agremiados en su gran mayoría en el Sindicato Único de la Construcción (SUNCA). Cada puesto de trabajo generado en la construcción genera a su vez uno o dos puestos de trabajo en servicios tercerizados como sanitarios, electricistas, etc. Lo mismo ocurre con los servicios proveedores de insumos materiales, que se insertan con anterioridad a la actividad de construcción propiamente dicha, y con los servicios de comercialización y financiamiento, que aparecen con posterioridad.

Otros integrantes de este complejo lo constituyen las industrias manufactureras, fábricas y comercios, particularmente las barracas, que proveen de insumos y servicios al sector. También son actores relevantes del complejo las entidades de capacitación que califican al personal, entre las cuales, la Universidad de la República y la Universidad del Trabajo ocupan un lugar principal.

El volumen de financiamiento de las actividades de la rama de la construcción, sus condiciones y sus formas de acceso, dependen en buena medida de la acción del Estado, concretada en políticas públicas que se pueden dividir en dos dimensiones: las políticas macroeconómicas, que definen el nivel de atractivo que puede tener el sector de la construcción como área de inversión; y las políticas de vivienda y obra pública, que indican los niveles de inversión pública en el sector. El financiamiento se concreta básicamente a través de “promotores”, sean públicos o privados, que actúan directamente en el mercado. Entre los promotores públicos más importantes se distinguen el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, (MVOTMA), el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE), las Intendencias Departamentales, diferentes entes estatales como UTE, ANTEL, OSE, BPS y algunos Ministerios que realizan obras por administración directa o por conve-

nio con alguno de los agentes estatales mencionados. Entre los principales promotores privados, podemos encontrar a la Asociación de Promotores Privados de la Construcción, que cuenta con 127 socios directos y 88 socios vinculados a la misma; la Cámara de la Construcción, que tiene 260 empresas asociadas; la Liga de la Construcción, con 380 empresas afiliadas; y la banca privada. Desde el punto de vista de la demanda, encontramos las Cooperativas de Vivienda y los Fondos Sociales, la Cámara del Bien Raíz y la Cámara Inmobiliaria Uruguaya.

Dentro del complejo mencionado, un 70% del producto del sector se remite a las actividades de construcción en sentido estricto, distribuyéndose el resto entre las cuatro ramas de insumo, que incluyen minas y canteras, objetos de barro, loza y porcelana, y vidrio y cemento. A su vez, el sector de construcción representa entre un 2,7% y un 6% del PBI del país, lo que marca una incidencia reducida en la economía uruguaya en términos de generación del producto. En cambio, su importancia en términos de ocupación de mano de obra duplica dichos porcentajes.

En función de estos elementos, podemos definir a la actividad de la construcción como un sistema experto, que involucra numerosos y heterogéneos actores, los cuales tienen diferentes percepciones y evaluaciones de los riesgos que genera esta actividad. El análisis de los factores de riesgo, a su vez, está íntimamente asociado, tal como lo planteamos más arriba, a las transformaciones de los procesos de trabajo que se desarrollaron en la actividad de la construcción en los últimos años.

3.6. Los procesos de trabajo en la construcción

Un aspecto determinante para comprender la presencia de riesgos en un sector productivo es analizar las características de su proceso de trabajo. Como mencionamos más arriba, las nuevas formas de organización del trabajo incorporan el riesgo como componente permanente del proceso productivo, en la medida en que trabajar implica resolver problemas. En el caso del sector de la construcción del Uruguay, las transformaciones en los procesos de trabajo asumen modalidades neofordistas orientadas a la reducción de costos a través de la flexibilización de las condiciones contractuales de mano de obra, expresada a través de la tercerización y la precarización de las formas de empleo.

Una de las formas que asume la organización del trabajo en la construcción es el llamado “tantista”. Esta modalidad implica que una obra de construcción es parcializada en diferentes subcontratos, cada uno de los cuales está a cargo de

una empresa diferente. Los trabajadores de estas empresas son pagados de acuerdo a la productividad que tienen. En esta modalidad de contratación, la empresa no controla el proceso de trabajo; sólo se controla el producto final y el cumplimiento de los plazos establecidos. En general, este tipo de trabajo tiene menores niveles de calidad y la preocupación por la protección del trabajador es mucho menor que en las grandes empresas de construcción. La necesidad de cumplir con los plazos y la falta de control del proceso de trabajo hace que muchos trabajadores simplifiquen el trabajo, sin realizar las operaciones técnicas requeridas para disminuir los riesgos.

“Los tantistas o destajistas generan una mala calidad de trabajo, el tipo lo que necesita es lo más rápido y barato posible; es un tipo que distorsiona la organización del trabajo, lo único que les da a algunos empresarios es que el tipo tiene un precio cerrado, es una relación de costo-beneficio, la construcción hoy esta buscando otro rumbo, hace diez años no había opciones, hoy el mercado empezó a gobernar a la oferta, hay una búsqueda de mejora de la calidad.”¹⁰⁴

Otro aspecto vinculado a esta forma de contratación es que se quiebra la dirección convencional de la obra y se sustituye por formas de gerenciamiento parciales que atienden segmentos específicos del proceso de trabajo. La tercerización del proceso de trabajo inherente a esta modalidad productiva lleva a que se pierda el control global del mismo, lo que aumenta las posibilidades de riesgo, ya que cada segmento sigue sus lineamientos propios y no se aseguran las protecciones técnicas necesarias en la globalidad del proceso.

“Desaparece la estructura centralizada, la estructura de la dirección de obra tendría que estar de tal manera, que no se le escapara nada, o sea, si el subcontratista está realizando una tarea x, la dirección de obra debería saberlo; requiere una organización mucho más importante que la de venir una vez al día y recorrer y suponer que está todo bien.”¹⁰⁵

Esta forma de organización del trabajo a destajo, en la medida en que prioriza un trabajo rápido y más barato, produce en condiciones técnicas desventajosas para los trabajadores, lo que se traduce en una menor calidad del producto final y en un aumento de los riesgos presentes en el proceso de trabajo.

“La forma de contratación incide mucho en los riesgos, y la conciencia de la gente; una cosa es el jornalero y otra casa es el contratado por un tanto, que es un tantista, este trabajador que se le paga un plus; esto se relaciona con la velocidad en el trabajo. Otro

¹⁰⁴ Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

¹⁰⁵ Entrevista realizada a un arquitecto encargado de obra.

tema es la contratación de la cuadrilla y allí es donde vemos más riesgos, no hay un control, sólo se controla el trabajo final, no hay un control del trabajo final.”¹⁰⁶

“El tantista es un empresario sin empresa, el capataz de la obra no puede incidir sobre él, determinar si se le paga el trabajo o no según cómo esté hecho... todo esto está muy vinculado con el riesgo, con el accidente. Incide mucho la forma de contratación, la obra que es tomada por cuadrillas es mucho más desprolija, pero es mucho más rápida, pero demora mucho menos; hay una gran diferencia entre jornalero y tantista, este produce mucho, la forma de contratación implica riesgos diferentes.”¹⁰⁷

“En la modalidad a destajo aumentan los riesgos. En los casos de obras que he tenido, noto que aumentan los riesgos, porque noto también que hacen un trabajo sobre ellos, porque los controlás y te das cuenta de que están trabajando permanentemente, sobre todo los encofradores.”¹⁰⁸

A diferencia de las tendencias que se verifican en algunas ramas de actividad de las economías desarrolladas,¹⁰⁹ las nuevas formas de organización del trabajo en nuestro país no generan espacios de intercambio y de comunicación entre los trabajadores, que permitan mejorar la calidad del trabajo e incorporar la inteligencia del trabajador al proceso productivo. Por el contrario, la implementación de nuevas formas de organización del trabajo en la industria de la construcción uruguaya se caracteriza por la precariedad de las formas de empleo y la tendencia a reducir costos de producción flexibilizando las condiciones de contratación.

En estas modalidades de contratación, la responsabilidad, en caso de accidente, es del contratista principal, siempre y cuando éste no haya celebrado un contrato con otro subcontratista; en este segundo caso, la responsabilidad principal se traslada al subcontratista. El problema que surge en las grandes obras de construcción es que proliferan los subcontratos para aspectos parciales de la obra, lo que hace que la definición de responsabilidades sea muy compleja y tienda a diluirse.

“El responsable es el dueño de la empresa. Imaginá que yo soy el dueño de esto y tengo contratado un servicio para arreglar un televisor; si el trabajador se accidenta, el responsable voy a ser yo porque soy el dueño de todo el local. Pero en definitiva, como a mí me van a caer, yo voy a accionar con el dueño de la empresa que arregla los televisores,

106 Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

107 Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

108 Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

109 Ver Veltz, P.; Zarifian, P., op. cit.

entonces es un mecanismo muy complicado, porque hacen que las cosas se dilaten en el tiempo."¹¹⁰

*"La torre XXX tiene un muerto, fruto de esa modalidad de subcontratación (que se utiliza tanto), y que es otro factor importante; la tercerización es un elemento fundamental que incide directamente en los factores de riesgo. La responsabilidad en ese caso, es del contratista principal; siempre y cuando el contratista principal no haya celebrado un contrato con su subcontratista, que establece las reglas de juego claras, en ese caso se traslada al subcontratista la responsabilidad principal, como fue el caso de XXX: había más de cuatrocientos trabajadores en actividad y una cantidad impresionante de subcontratos a pesar de tener servicio de seguridad (pero que no podía controlar)."*¹¹¹

La dificultad para definir responsabilidades impide la evolución de las normas formales e informales relativas a la gestión del riesgo. Tal como afirma Fadier,¹¹² la definición de responsabilidades permite la gestión del riesgo, en la medida en que el mismo se remite a comportamientos sociales que son susceptibles de ser modificados. Las nuevas formas de organización del trabajo en la industria de la construcción, en la medida en que no definen con precisión quién gestiona el riesgo, impiden la conformación de normas de comportamiento que reduzcan las probabilidades de accidentes. A su vez, esas nuevas formas de organización del trabajo, en la medida en que inhiben la construcción autónoma de reglas, favorecen la construcción de irreversibilidades en el proceso de trabajo, lo que vuelve el riesgo más probable.

Las entrevistas nos muestran dos grandes modelos construidos para definir la responsabilidad en caso de accidente. El primer modelo asocia necesariamente el accidente a la organización del trabajo, lo que significa de alguna manera sostener la idea de que la empresa siempre es la responsable.

"El tema de los accidentes es una cuestión de organización del trabajo; el botija que operó, él apenas lo conocía, nunca la había operado, aprendió acá y a los dos días estaba manejando el equipo, desconocía un sistema de alarma que tienen esos equipos. El otro accidente fue bien de organización del trabajo, la responsabilidad fue del supervisor. Pero ha habido grandes mejoras en el nivel de seguridad y en estos últimos meses acá también. Ha mejorado el tema de los delegados de seguridad, los compañeros delegados deben ser improductivos, porque a veces los encargados hacen la vista gorda, no el departamento de seguridad, el capataz, los tipos a veces se juegan la cabeza y a veces el trabajador también, aunque acá hay mucho control. El otro día suspendieron al capataz por atentar las normas de seguridad. Creo que en total son diez técnicos prevencionistas que no pueden con

¹¹⁰ Entrevista realizada a un inspector de Trabajo del MTSS.

¹¹¹ Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

toda la obra, pero se ha mejorado. Hay muchas normas pero a veces no se cumplen, pero en las más serias siempre se cumple. En el caso del accidente de guindola, había tres compañeros arriba, se cayó uno. Si yo subo a una guindola no dejo a nadie suelto, si no te gusta te bajás. Al principio te llaman la atención y luego te suspenden, he visto algunas sanciones por no usar el cinto, eso sobre todo después del accidente."¹¹³

“Los accidentes más comunes son las contusiones, los golpes. ¿Por qué ocurren? Falta de planificación, falta de organización. Usar guantes por ejemplo, les cuesta mucho; los anteojos son obligatorios, de todas formas hemos detectado su no uso. Hemos organizado una enfermería que está a disposición de toda la obra. El caso más típico de consultas son las lumbalgia; el ausentismo es bajo, el servicio médico ha colaborado muchísimo."¹¹⁴

El segundo modelo atribuye invariablemente la responsabilidad del accidente a la falla o al error humano. Implica, al contrario del anterior, sostener que el trabajador es el principal responsable en caso de accidente.

“Tuvimos un accidente donde hubo fallas humanas simultáneas, pero en realidad estamos mejor de lo que es el promedio. Si hay una falla humana siempre hay algo que falla, por ejemplo en un accidente un trabajador puso una carga que no correspondía y cayó encima de otro trabajador que estaba en un lugar que no correspondía, allí no falló ningún material, ninguna máquina, los trabajadores no cumplieron con lo que estaba pautado, ese un tema; luego el examen sicofísico se había realizado, pero el trabajador había sido contratado en el marco de un convenio con una ONG, y era un trabajador resabiado a las órdenes, por reducción de la bolsa de trabajo. Ese muchacho ya no está en la empresa."¹¹⁵

“Soy de la idea que detrás de los accidentes esta el error humano, hace poco se volcó el JTLG,¹¹⁶ el muchacho que estaba arriba se salvó, pero ese JTLG, es una plataforma con un brazo que levanta hasta 100 metros. Siempre hay un responsable de la maniobra."¹¹⁷

“Se disminuye el riesgo, se puede prevenir el accidente, prácticamente no hay otra fuente que el error humano. Acá un gruista gana 45.000 pesos,¹¹⁸ tiene una gran capacitación, tiene que tener un conocimiento muy calificado. Todas las estructuras vienen con etiqueta del quilaje que pueden soportar, las calibraciones siempre son respetadas. Acá dentro hay dieciocho grúas."¹¹⁹

112 Op. cit.

113 Entrevista realizada a trabajadores de la construcción.

114 Ídem.

115 Entrevista realizada a un gerente de personal.

116 Equipo moderno para levantar materiales y personas.

117 Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

118 Aproximadamente US\$ 3.000 para el año 2003.

119 Ídem.

Esta diferente percepción de las responsabilidades resulta el reflejo, a nivel de los accidentes de trabajo, de una confrontación ideológica con relación a la causalidad de los accidentes,¹²⁰ que reproduce el enfrentamiento entre capital y trabajo, que ha sido una constante histórica en las relaciones laborales en el Uruguay. La actitud hacia el riesgo aparece fuertemente teñida de connotaciones ideológicas, agregándose al conjunto de conflictos y reivindicaciones que atraviesan las relaciones laborales, incluso en las empresas en que las aquellas son relativamente armónicas. Estos modelos, que se constituyen en referentes de la acción, no sólo en el ámbito sindical o político, sino también en la actividad laboral cotidiana, dificultan el desarrollo de un campo autónomo que permita establecer espacios de comunicación y de aprendizaje organizacional para mejorar las políticas de seguridad en el plano concreto de las rutinas de trabajo.

3.7. Las nuevas tecnologías en la construcción

La industria de la construcción ha experimentado cambios tecnológicos en los últimos tiempos, fundamentalmente a través de la incorporación de estructuras prearmadas o con la implementación de nuevos sistemas de encofrados.

“Yo creo que cambios tecnológicos sí los hay y los seguirá habiendo; nosotros por ejemplo, hemos tenido que resolver una metodología de trabajo nueva, que se llama de trabajos ‘verticales’, que son técnicas de alpinismo (como arreglaron ZZZ); es una empresa española que trabaja con esa técnica de alpinismo en España y quiso venir al Uruguay a imponerla. Entonces, tu tenés el decreto 89, que no prevé las técnicas mediante trabajos verticales, entonces esa nueva tecnología de alguna manera tiene que ser resuelta en la inspección de trabajo, preservando lo que debe ser la seguridad del trabajador, pero a su vez contemplando la libertad de trabajo de la empresa, y entonces en ese sentido ver como tú resolvés la falta de una normativa específica y la introducción de una nueva tecnología. Eso significó un enorme esfuerzo en búsquedas de materiales, reuniones, etc. Por ahí tú tenés también, cambios tecnológicos que no se ven en la calle, y que son muy importantes. Hay cambios de tecnología, introducida de Brasil, que tiene algunas características especiales en cuanto a sistemas constructivos y demás, entonces eso también impacta directamente en el conocimiento de su tarea para el trabajador uruguayo.”¹²¹

“No tengo tantos años en la construcción, pero pienso que debe haber cambiado mucho desde el momento ya en que se empiecen a utilizar sistemas de encofrados, que son muchos más limpios, rápidos, y no necesitan tantos oficiales carpinteros, o sea desde que dejan la tabla de 15 (que las ponían una al lado de otra, toda martillada), pasamos a

¹²⁰ Rodríguez, C., op cit.

¹²¹ Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

tablones fenólicos, que no sé si los han visto (miden como 2 por 3), que eliminan mucho. Desde el comienzo de ese hasta toda la parte de encofrados que son autotrepantes."¹²²

"En este caso lo que se usan son juntales metálicos con vías de madera y metal, y después los chapones metálicos, o sea, no son estructuras que están armadas, son como un puzzle, desde el momento que está la planta tipo, después sigue subiendo, armando el puzzle con las mismas piezas en el mismo lugar. La carga que se hace es la carga de hierros y juntales, que después se suben de un piso hacia otro, entonces no se usa tanto la grúa."¹²³

Las nuevas tecnologías parecen tener como consecuencia la disminución de la fatiga y del esfuerzo físico entre los trabajadores.

"No lo sé, las nuevas tecnologías son relativamente pocas, sí ha habido materiales, formas de encofrado diferentes, el llenado que ya no agota al trabajador, se hace con bombas, sí, creo que ha incidido en disminuir el peso del trabajo."¹²⁴

La incorporación de nuevas tecnologías ha tenido como efecto más notorio el aumento del ritmo de trabajo, ya que el nuevo equipamiento tiene una dinámica y agilidad mucho más acentuada que las tecnologías clásicas.

"Yo creo que sí es un problema, porque las nuevas tecnologías tienen una dinámica mucho más rápida, son muchos más ágiles, y una persona que no tiene conocimientos, con facilidad puede tener un accidente. Lo que pasa es que la gente que ingresa de otro lugar, depende mucho de la gente que tenga al lado; dependen de que tengan un oficial, esa es la realidad. La gente que ingresa a trabajar en la construcción, cuando es nuevo, tiene que tener un encargado que le enseñe. Si vos ingresás a trabajar en un montaje de minas eléctricas, más que un encargado que te enseñe, te van a dar un curso antes de que entres. Yo siempre lo que digo es que estás dependiendo del oficial o de quién tengas al lado, y que tengan ganas de la práctica."¹²⁵

Sin embargo, no parece claro que las nuevas tecnologías generen necesariamente más riesgos que las tecnologías tradicionales. La incorporación de estructuras prearmadas o de nuevos sistemas de encofrados tiene el efecto contradictorio de hacer desaparecer algunos riesgos clásicos de la industria de la construcción, al tiempo que genera nuevos riesgos en el proceso de trabajo.

"Las estructuras prearmadas generan riesgos nuevos, nosotros no tenemos un control escrito de los elementos y máquinas de trabajo, no hay un registro obligatorio, queda

122 Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

123 Entrevista realizada a un ingeniero directivo de empresa.

124 Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

125 Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

*a juicio del capataz, con este tema tenemos problemas con los gruistas, estas losas tiene que ubicarse en lugares predeterminados, todo esto genera nuevas preocupaciones, está generando pérdida de fuentes de trabajo, se pueden romper los ganchos, elimina riesgos y genera nuevos, los hierros de estas losas a veces provocan accidentes. En el caso de las máquinas nuevas no hay capacitación, esas losas al principio se balanceaban y atrapaban al trabajador, todavía no ha habido accidentes mortales, no existe el riesgo cero.*¹²⁶

*“Bueno, depende. No sé si es tan diferente el riesgo, porque en las obras convencionales en donde se usa la maderita para hacer el encofrado, el concepto es de ahorro... Entonces esa obra, generalmente, tiene más riesgos. Porque en este caso, nosotros tenemos una obra, en donde tal vez se arme un encofrado en dos días y se llena, o sea, vas a hacer un piso cada siete días o tal vez menos, pero que tiene más sistemas de seguridad. Si bien, por un lado es más rápido, y que daría a entender que la gente anda como más enloquecida y que no tiene la facilidad que vos podés ver en las otras obras convencionales, en donde la gente está tranquilamente y ves a un obrero arrastrando una tablilla, vos ves que la dinámica es diferente. Pero considero que es mucho más segura una obra de las de ahora, en el hecho nomás de que tengan redes, ya es totalmente diferente.”*¹²⁷

En algunos casos, las nuevas tecnologías parecen disminuir notoriamente los riesgos presentes en el proceso de trabajo de la industria de la construcción

*“Las nuevas técnicas llevan a que los riesgos se minimicen; en el actual consejo de salarios se creó un centro de capacitación, sobre todo respecto a lo que son las nuevas tareas, capacitar al personal respecto al tema de los accidentes, sobre todo al problema que le acarrea al tipo y la empresa, sino todo lo que tiene con la vida familiar porque se le corta el salario, en fin las nuevas técnicas han dado que realmente –al menos en mi empresa– es mucho mejor. Cómo se debe levantar una bolsa de 50 kilos, eso está claro, como armar un andamio para hacer menos esfuerzo, todos esos temas –al perderse la profesionalidad– se han revitalizado.”*¹²⁸

La incorporación de nuevas tecnologías en la industria de la construcción expresa las características generales del cambio tecnológico en la industria uruguaya que hemos analizado más arriba. Las nuevas tecnologías se incorporan intersticialmente en determinadas fases del proceso de trabajo, combinadas con formas artesanales y prefordistas de trabajo. No generan necesariamente una flexibilidad funcional que permita incorporar la inteligencia del trabajador ni mejorar la calidad del producto, ni establecen sistemas participativos de gestión del proceso de trabajo. La incorporación de nuevas tecnologías en el proceso de tra-

126 Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

127 Entrevista realizada a un arquitecto encargado de obra.

128 Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

bajo de la construcción parece más orientada a establecer formas fordistas de producción que nunca tuvieron una consolidación clara en este sector de actividad, que a establecer procesos de trabajo flexibles.

Una de las características de la modernización tecnológica de la industria de la construcción es que la misma no ha complejizado los procesos de trabajo, sino que por el contrario parece haberlos simplificado en algunas de sus fases. Estas características atenúan la posibilidad de generar efectos emergentes incontrolables,¹²⁹ que aumenten los riesgos laborales. Sin embargo, la ausencia de espacios de comunicación y de intercambio continúa siendo un factor negativo para la construcción de relaciones de confianza entre los trabajadores, que permitan generar actitudes positivas frente al riesgo.

En este marco, la incorporación de nuevas tecnologías no genera un contexto de participación que pueda establecer espacios para una gestión del riesgo más eficiente en los procesos de trabajo. El desarrollo de nuevos espacios de comunicación y de acción común inherentes a las formas flexibles de producción de los países desarrollados, se encuentra bloqueado por el carácter limitado y unilateral de la incorporación tecnológica implementada en nuestro país. La modernización trunca sustentada en la flexibilización de las condiciones contractuales es proclive a la construcción de irreversibilidades y a la producción de efectos emergentes, en detrimento del desarrollo de espacios de comunicación¹³⁰ y de traducción que vuelvan más eficiente la gestión del riesgo.

3.8. Calificación y riesgo

La calificación de los trabajadores de la construcción ha disminuido por diferentes razones. Una de ellas es la incorporación al sector de la construcción de trabajadores que provienen de otras ramas de producción que actualmente están en crisis. El sector de la construcción operó durante mucho tiempo como sector de absorción de la mano de obra desocupada de otras ramas de actividad. Esto implicó la rápida incorporación de trabajadores jóvenes, que no eran portadores de la cultura de oficio clásica de la construcción.

“Es muy difícil tener ese oficio, cuando la rotatividad por las obras es impresionante; no tengo números, pero debe ser uno de los sectores en donde la rotación de personal es altísima. Tampoco eso genera mucho compromiso con la empresa, con todo ese sentimiento de pertenencia con el lugar de trabajo.”¹³¹

129 Boudon, R., op. cit.

130 Ruffier, J., op. cit.

131 Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

“Hay mucha gente que viene de otras ramas; hay toda una generación de españoles, italianos, artesanos, hoy ya no hay más; la gente que viene es muy poco calificada, con pocas ganas de permanecer en el sector, a esto se le agregan todos los problemas que vive la gente hoy en día, los problemas económicos, esto se da en la construcción tradicional.”¹³²

La “cultura de oficio”, que caracterizó a las generaciones anteriores de trabajadores de la construcción, está amenazada por el recambio generacional y por la introducción de cambios tecnológicos.

“El tema es que tenemos dos generaciones que hoy no están, saltamos del oficial de 55 a 60 [años] al de 28-30, allí nos faltan, es por la emigración o por los problemas del país, queremos reordenar la escala salarial de forma que el tipo sienta el cambio, estamos en plena evaluación de tareas, nadie va a tolerar un 20% de diferencia entre un peón y un oficial, por el año cincuenta y tres, el sueldo de un oficial era dos veces y media la de un peón (\$8 a \$13) y un capataz ganaba cuatro veces más, hoy hay un 20 ó 25% de diferencia entre uno y otro, estos años de crisis socializaron las diferencias, han desaparecido incentivos.”¹³³

El trabajador de la construcción no recibe una formación previa al ingreso al trabajo. Aprende haciendo, en contacto con sus compañeros de trabajo y a través de lo que le enseña fundamentalmente el capataz o encargado. De ahí que la figura del capataz sea relevante para la formación del trabajador. Tradicionalmente, el capataz es el trabajador que mejor ha incorporado los conocimientos y los hábitos del oficio, y asegura su reproducción a través del contacto directo con sus subordinados. Esta figura está desapareciendo paulatinamente para ser sustituida por capataces jóvenes, ascendidos rápidamente por la escasez de personal calificado o por contar con la confianza de la empresa. En este nuevo contexto, el capataz se parece más a un administrador, alejado de la rutina cotidiana de trabajo.

“Hay muchos capataces jóvenes. Ahora lo que yo veo en las obras grandes, es que el capataz pasa a ser un administrador y no es ese capataz que está en obra viendo cómo arreglan las cosas (supervisando directamente). Pasa a ser un administrador, como un gerente. Y ya se tiende a que haya un encargado de hierros, un encargado en carpintería, o sea, que los van separando.”¹³⁴

“Con el tiempo es así, pero no hay calificación del personal, acá se hacen muchas cosas a ojo. Mucho se hace por experiencia y algunos capataces no tienen buena forma-

132 Entrevista realizada a un ingeniero encargado de obra.

133 Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

134 Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

ción porque han llegado a ese cargo por confianza de la empresa, no hay capacitación, es un problema clave, lo único oficial es la I.E.C.,¹³⁵ no hay nada más, sólo proyectos, por ejemplo la Fundación de la Construcción donde se pretende la capacitación desde el propio trabajo y sobre todo capacitar en seguridad.”¹³⁶

La creciente parcelización del trabajo también es un factor que, si bien parece orientada a especializar al trabajador, de hecho tiene el efecto contrario. Debido a la pérdida creciente de los conocimientos de oficio y a la creciente rotación de trabajadores entre las diferentes ramas de producción, muchos trabajadores son rápidamente incorporados a nuevas tareas que no conocen y sobre las cuales no tienen una experiencia incorporada. Esto lleva a una descalificación global de la fuerza de trabajo en la construcción.

“Hay otro aspecto más grave, acá en esta obra es mucho más grave, no hay una dirección de obra convencional, hay un gerenciamiento, llave en mano por parte de cada contratista, empieza la tercerización de la tercerización; es muy difícil seguirlos, controlar la capacitación de la gente, en esta obra es todo montaje, el hormigón son encofrados trepantes, al principio se hace en una planta automática, aunque en escala chica se sigue haciendo por hormigonera.”¹³⁷

“Hay muchos cambios, muchos de los cuales no hemos tomado conciencia, cada crisis de la construcción corta la cadena de enseñanza, así los oficiales dominan aspectos parciales, esto lleva a que no tengan una visión global de lo que están haciendo, en general se tendió a parcelizar los trabajos, el operario tiende a parcelizar sus zonas de trabajo lo que implica un riesgo más. No estoy seguro que la reglamentación actual no atiende al error humano, así hay errores que son mucho más habituales de lo que uno puede pensar, el trabajador se despega de lo que está haciendo, se va deteriorando la capacitación global del obrero.”¹³⁸

Las nuevas tecnologías, como los nuevos sistemas de encofrados o las estructuras prearmadas, también contribuyen a la descalificación de los trabajadores y a aumentar los factores de riesgo en la construcción, en la medida en que importantes sectores de trabajadores de la rama no conocen a fondo su funcionamiento.

“Los cambios tecnológicos no han destruido el oficio, el oficio siempre existe, lo que hay es una reconversión. Las habilidades del trabajador son adaptables, es como la madera, una buena madera te sirve para una ventana o para un mueble; lo mejor pago que hay en el

135 Instituto público de formación en la construcción.

136 Entrevista realizada a un empresario para la construcción.

137 Entrevista realizada a un arquitecto encargado de obra.

138 Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

mundo es la mano de obra, hoy los polifuncionales están de moda. El boom de la construcción llevó a una falsa especialización, colocadores, azulejistas, la especialización es buena pero el tipo que los maneja debe conocerlos, no todo el mundo hace bien todas las cosas."¹³⁹

La pérdida de calificaciones del personal de la construcción y el consiguiente aumento del ritmo de trabajo a partir de la implementación de tecnologías que los trabajadores no dominan, es un factor de aumento del riesgo en los procesos de trabajo de la construcción. A esto se agrega la creciente desaparición de la figura del capataz que, como mencionamos más arriba, era un referente clave en el aprendizaje del trabajo para el conjunto de obreros de la construcción.

La precarización de las condiciones de trabajo es otro componente del proceso de trabajo que aumenta los factores de riesgo en la construcción. El trabajador precario no sólo trabaja en peores condiciones que un trabajador formal desde el punto de vista objetivo; también tiene una actitud diferente hacia el trabajo. En numerosas ocasiones, el trabajador ingresa a la rama de la construcción porque no tiene otra opción laboral. Su identificación con el oficio o con el trabajo es prácticamente inexistente. Tampoco tiene un horizonte de permanencia en el sector, por lo que está escasamente motivado para adquirir conocimientos y habilidades que sólo se logran en el largo plazo. Este carácter inestable y temporal del nuevo trabajador de la construcción la convierte en un sector vulnerable en términos de accidentes de trabajo.

"Se ve que algunos muchachos no tienen ningún interés en la construcción, que de repente ellos están manejando un tacho que lo trae la grúa y no son conscientes en el movimiento de la grúa, en el sentido de que yo vi el otro día a dos muchachos que estaban tratando de volcar el tacho y le pedí al maquinista que lo moviera. Como que no relacionan de que hay una grúa que levanta 5.000 kilos y que el tacho pesará 100 y que lo puede mover la grúa, entonces se estaban moliendo la espalda para moverlo, o sea, como que no relacionan mucho."¹⁴⁰

La pérdida general de calificación del trabajador de la construcción es un factor que agrava los componentes de riesgo del proceso productivo. Sin embargo, esta apreciación debe ser tomada con cautela por diferentes razones. En primer lugar, no se tienen datos empíricos fiables sobre cuales son los sectores de trabajadores más vulnerables a los accidentes de trabajo. La calificación del trabajador no está asociada necesariamente a una actitud más preventiva con relación a los riesgos. La costumbre de afrontar riesgos puede llevar a un exceso de confianza que aumente las probabilidades de accidente. Por otra parte, numero-

¹³⁹ Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

¹⁴⁰ Entrevista realizada a un ingeniero encargado de obra.

Las entrevistas señalaron que los trabajadores más jóvenes (y por tanto, con menores niveles de calificación) tienen una actitud más preventiva con relación a los riesgos que los trabajadores con más experiencia y capacitación.

“Ahora, el joven encara mucho mejor la parte de seguridad. Por ejemplo, un encargado de 35 ó 40 años, encara mucho mejor y con más naturalidad que una persona de 60 ó 50 años.”¹⁴¹

“Una cosa que puede tener incidencia ahí, es la confianza que uno puede tener, cuando agarra con el pasar del tiempo con la repetición de las tareas; bueno, ya hice esto tantas veces. El novato va con miedo, mientras que el otro ya lleva como veinte años y piensa que no va a necesitar la protección porque puede hacerlo con los ojos cerrados. Yo te diría que la incidencia en los accidentes de trabajo se debe de dar cuando el muchacho es más nuevo y cuando ya lleva muchos años.”¹⁴²

En la medida en que la incorporación de la temática del riesgo se asocia al desarrollo de pautas modernas, no es extraño que los trabajadores más jóvenes sean más sensibles a esta problemática, mientras que los trabajadores más viejos siguen atados a una cultura de trabajo “premoderna”, donde los riesgos no se perciben como la consecuencia de sus propias decisiones.

La cultura de trabajo de aquellos que desempeñan roles laborales en la construcción está asociada al nivel de calificación de los trabajadores y determina, en buena medida, la actitud hacia los riesgos. La cultura de trabajo, en el caso de la construcción, se podría asimilar a lo que Douglas¹⁴³ denomina “cultura de riesgo”, en la medida en que la actitud frente al riesgo es un elemento esencial de la misma. En el caso de los trabajadores de la construcción, la “cultura de riesgo” no tiene un desarrollo específico, sino que se asimila a una cultura de trabajo formada en condiciones de riesgo permanentes, inherentes a las características específicas del trabajo en la construcción.

Uno de los componentes de la “cultura de riesgo” es la actitud frente a los elementos de protección personal. Las entrevistas señalan las dificultades existentes para que los trabajadores utilicen de manera adecuada los elementos de protección y para que cumplan con todas las normas de protección en el proceso de trabajo.

“La única forma en que realmente hemos visto hacer que se usen los equipos, es por medio de observaciones y despidos. A mí me ha pasado, he tenido que despedir gente,

¹⁴¹ Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

¹⁴² Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

¹⁴³ Op. cit.

porque hay riesgos que no los podés permitir como una observación y no podés probar si es la primera vez, o si lo encontrás en la segunda. Entonces, hay riesgos que no permiten poner ordenamientos, o si lo hacés o no lo hacés y te vas de la obra."¹⁴⁴

*"En parte porque los trabajadores no son conscientes del riesgo que corren, ellos piensan que saben lo que hacen, una especie de machismo aunque no sé si son así, me parece que es inconciencia pura, hay mucha gente con muchos problemas, no se han hecho estudios preocupacionales, a nosotros nos pasó que un trabajador sufrió –en el piso 18– una crisis epiléptica violenta y fue generada por una intoxicación de dos años atrás cuando trabajaba en el campo. Estas cosas son parte de una nebulosa, por el mismo gasto se podrían haber hecho cosas que apuntaran a la prevención."*¹⁴⁵

La disociación entre la presencia permanente de riesgos en el proceso de trabajo y la falta de utilización de elementos de protección muestra una cultura del trabajo en la cual la tarea se aprende de manera práctica y en la cual los comportamientos laborales contradicen las orientaciones cognitivas. Los trabajadores tienen una clara percepción de los riesgos inherentes a su trabajo, lo que no se traduce en comportamientos que minimicen la posibilidad de ocurrencia de los mismos. Existe una especie de "naturalización de los riesgos" que hace que el accidente forme parte de la fatalidad o del destino, sin asociarlo a decisiones humanas o individuales. De alguna manera "la cultura de riesgo" de los trabajadores de la construcción se podría calificar de "premoderna", en la medida en que el riesgo se asocia a elementos que están fuera del control de la voluntad humana.

La "cultura de riesgo" aparece asociada a diferentes aspectos. Uno de ellos es la llamada "actitud machista", en la cual enfrentar los riesgos sin elementos de protección es valorada de manera positiva en el grupo de pares. Esta valoración no sólo es un producto de elaboración endógena del grupo de trabajadores, sino que se incorpora como parte de los requisitos implícitos del proceso de trabajo, y por lo tanto, de las condiciones de contratación de la mano de obra. Esto implica que las posibilidades de lograr empleo y permanecer en él, dependen en buena medida de la actitud que asume el trabajador frente a los riesgos. La "actitud machista" no resulta, por tanto, una desviación de la conducta motivada por factores culturales exógenos, sino una adaptación específica del trabajador a las condiciones de riesgo inherentes al proceso de trabajo de la construcción. Sobre este trasfondo actitudinal, de origen estructural, surgen comportamientos específicos que exageran o priorizan los componentes "machistas" y se convierten en factores de riesgo específicos.

¹⁴⁴ Entrevista realizada a un encargado de obra.

¹⁴⁵ Entrevista realizada a un ingeniero encargado de obra.

“Yo trazaría un paralelo con una cosa que era muy común, y que pasaba mucho en Brasil; por ejemplo 80% o 90% de la gente que trabajaba en la construcción venía del nordeste del país, y allá una actitud muy valorada era de que la gente del nordeste era ‘macho’, y muchas veces en la obra uno no quería poner protección porque era macho, porque para él no era necesario, ya que todos los días pasaba por este riesgo, y pasar por este riesgo era considerado por ellos una prueba de valor. Muchos se morían por eso. Yo tuve un muchacho que no quiso ponerse el cinturón de seguridad (armaba quinchos), lo tenía puesto pero no lo enganchara, porque decía que para subir era complicado; hay un equipamiento que tiene una cuerda y un aparato que corre la soga que permite hacer estos trabajos; pones la soga de arriba para abajo y él engancha el cinturón a esta pieza que desliza por la cuerda. Este muchacho un día se cayó y se murió. Entonces, acá me parece que no es exactamente este el problema, porque la gente tiene mucho más instrucción que la gente del nordeste del Brasil que son poco estudiados (hoy menos, pero aún hay). Acá un poco de lo mismo debe ser, porque no es posible. La otra, es que todos los equipamientos de seguridad por más confortables que los hagan, no son confortables. Por ejemplo, poner un lente de protección para los ojos, poner un casco, un cinturón de seguridad, son todas cosas molestas de usar. Hay unos que se acostumbran con esto, y lo llevan como una necesidad o una obligación, por lo que lo llevan bien; pero hay otros que (no sé si acá pasó esto), pero en Brasil mucha gente se rehusaba a usar el cinturón de seguridad en el coche.”¹⁴⁶

Otro elemento señalado por las entrevistas es el carácter anárquico del trabajador de la construcción, que se traduce en la desobediencia frecuente a las normas establecidas por la empresa, cuya consecuencia es un aumento de las probabilidades de riesgo.

“Otra cosa acá en Uruguay, es que el obrero uruguayo es un poco anárquico en el sentido de que, él acepta la jerarquía en el mínimo necesario para que pueda conseguir trabajo. Estoy siempre hablando de la mayoría; por ejemplo, en este caso hay un 30% que acepta bien la jerarquía; y un 70% acepta la jerarquía, diciendo: y bueno, tengo que soportar a mi jefe, y lo mira con ojos así. Entonces una de las formas que puede utilizar para demostrar esto, es en no obedecer, lo que es medio estúpido.”¹⁴⁷

“Tal vez es una de las cosas que hablamos al principio; un poco de anarquismo, de machismo, pero sinceramente no sé. Toman riesgos que no sería razonable tomar. Ahora, hay un tema, que nosotros siempre cuando pensamos en este tipo de riesgo en la construcción civil, lo que ves mucho en Estados Unidos, ellos hacen muchos edificios en estructuras metálicas (son aquellos paliteros de las estructuras metálicas), los ves en las películas y ves que la gente anda por las vigas a cien metros de altura sin rienda ninguna, ponen el cinturón acá pero no lo enganchan, y acá en el Uruguay es igualito. Entonces no sé qué

146 Ídem.

147 Ídem.

conocimiento tenés tú de Estados Unidos, pero acá no es muy diferente. Lo que sí ellos tratan de hacer, es poner a disposición del obrero, los recursos necesarios para poner seguridad; las protecciones colectivas, y en donde el muchacho anda sin cable, hay cable para usar. Pero a lo que me refiero no es esto, sino que me refiero a que la actitud es la misma."¹⁴⁸

Tal como lo planteamos en las hipótesis de este trabajo, la legitimidad de la autoridad favorece la construcción de relaciones de confianza y, por lo tanto, permite el desarrollo de actitudes que disminuyan las posibilidades de riesgo. Si la legitimidad de la autoridad institucional se ve resquebrajada o cuestionada, la falta de confianza impide el establecimiento de rutinas organizacionales que mejoren la gestión del riesgo. En este sentido, la actitud hacia el riesgo está muy influenciada por el clima de trabajo de la empresa, la legitimidad de las autoridades directas y el estado de desarrollo de las relaciones laborales al interior de la empresa. En contextos en los cuales los trabajadores alcanzan algún grado de participación en las decisiones referentes al proceso productivo, y en los cuales la autoridad empresarial es respetada, las posibilidades de establecer actitudes positivas hacia el riesgo aumentan. El rechazo a la utilización de elementos de protección constituyen en algunos casos, una reacción indirecta a la imposición de medidas que el trabajador o sus representantes no tuvieron posibilidad de discutir.

Más allá de estas apreciaciones, resulta difícil demostrar que el rechazo a utilizar elementos de protección está vinculada, en todos los casos, a la legitimidad de las relaciones de poder. La actitud hacia los riesgos parece ser la resultante de una serie de elementos, entre los cuales podemos señalar la percepción y la valoración que los individuos y los grupos tienen de los mismos.¹⁴⁹

*"Yo no me atrevería a decir que es una rebeldía; hay un diagnóstico de la construcción de condiciones en el ambiente de trabajo que se hizo en el año 1987, con la participación de los sindicatos. Allí se indagó de un montón de cosas; no sé si ustedes las vieron... Allí se indagó sobre condiciones de vida y sobre el uso de los elementos de protección personal, había un montón de inquietudes en ese sentido..."*¹⁵⁰

Los entrevistados señalan que los elementos de protección muchas veces son importados de otros países y no se ajustan al contexto local, o no se utilizan de manera adecuada por falta de conocimiento. La utilización de elementos de protección también ocasionan problemas de salud, como alergias, irritaciones, etc.

¹⁴⁸ Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

¹⁴⁹ Ver Luhmann, N., op. cit.

¹⁵⁰ Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

“Es cierto que los trabajadores se resisten a trabajar con los elementos de seguridad personal, sobre todo con el casco y el cinturón. Esto depende de cómo lo enfoquemos, porque si la empresa entiende que el cumplir que se utilice el cinturón de seguridad requiere impartir una orden y que el trabajador la cumpla, el trabajador allí está recibiendo simplemente una orden, entonces está el tema del convencimiento de porqué y para qué tengo que utilizarlos. Pero además, tenemos que ser conscientes de que los elementos de protección personal, son elementos adicionales que aumentan la penosidad de mi trabajo, entonces yo creo que los elementos de protección personal tienen que ser usados, en el criterio de que lo que va a primar va a ser la protección colectiva, que son los mecanismos de defensa colectivos para los trabajadores. En el caso del casco es incuestionable, no puede haber una protección colectiva que evite el uso del casco, como la que no la puede haber con los zapatos de seguridad. Pero, por ejemplo, hay una feria internacional en donde se pone en exposición los elementos de protección de los trabajadores, y tenemos catálogos que nos muestran los diseños con los que se realizan los elementos de protección personal, y entonces tú ves que hay un calzado que es agradable (a la vista) y que cumple con los requisitos. Entonces allí hay una consideración del hombre. Con los cascos pasa lo mismo; una de las quejas que los trabajadores tienen con el tema cascos, es que en el verano les produce un fuerte dolor de cabeza porque están con este plástico arriba de la cabeza.”¹⁵¹

En muchos casos, se valora más la comodidad en el trabajo que la prevención de los riesgos. Sin duda, en esta actitud incide el hecho de que el riesgo es una probabilidad, que en algunos casos se puede considerar remota, en tanto que las molestias ocasionadas por el material de protección son tangibles y presentes. En otros casos, los elementos de protección se transforman en un estorbo o un obstáculo para terminar el trabajo con la rapidez requerida en el subcontrato. El beneficio económico se valora más que la seguridad, generando una situación de riesgo permanente.

“Cuando yo empecé a preguntarme por qué los trabajadores no utilizan los elementos de seguridad siempre me contestaban que era una cuestión de machismo, y yo creo que no es una cuestión de machismo (no atarme un cinturón porque sino van a decir que soy blando). Pero no me parece que vaya por ahí el tema, digo, no tengo una hipótesis definida que haya hecho por lo que no los usan. Muchas veces pasa, en la gente que trabaja a destajo, que es por una cuestión de rapidez, que es por una falta de valoración del tiempo y los días, que a veces consideran que no usándolos permanentemente les va a agilizar el trabajo. Yo creo que hay unos equipos que no están bien diseñados, y que pueden estorbar en el trabajo, pero para la mayor parte es una cuestión de rapidez. Es como cuando nosotros subimos al coche y no nos ponemos el cinturón, u otras cosas que hacemos a diario, y que no cumplimos con las normas de seguridad.”¹⁵²

¹⁵¹ Ídem.

¹⁵² Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

La “cultura de riesgo” que orienta las actitudes de los trabajadores de la construcción está conformada por la experiencia en una actividad laboral en la cual el riesgo es un componente estable y permanente. En este sentido, estas culturas no constituyen respuestas novedosas a nuevas condiciones de riesgo, sino más bien actitudes tradicionales adaptadas a una actividad esencialmente riesgosa. Las nuevas formas de organización del trabajo han cambiado algunos de los componentes de riesgo, pero en esencia sigue manteniendo muchas de las características que tradicionalmente definieron la actividad del sector. En este sentido, la permanencia de una “cultura de oficio” no implica necesariamente que la actitud del trabajador hacia los riesgos en los procesos de trabajo sea la más adecuada. Por el contrario, podemos pensar, como hipótesis a verificar en futuras investigaciones, que la “cultura de oficio” se contrapone a la elaboración de una nueva “cultura de riesgo” que desarrolle comportamientos y percepciones más adecuados a los contextos de riesgo que tradicionalmente acompañan a la actividad laboral en la rama de la construcción.

Por otra parte, la “cultura de riesgo” de los trabajadores de la construcción es una cultura formada en la rutina cotidiana de trabajo, en la cual existen valores y códigos implícitos que muestran una adaptación práctica del trabajador a los contextos de riesgo que enfrenta cotidianamente. En este sentido, desde nuestro punto de vista, la cultura de riesgo no es la consecuencia de procesos de socialización primaria (familiar, barrio, comunidad, escuela) ni forma parte de la cultura de “clase” o de la cultura “obrera” de nuestro país. Pero tampoco podemos entender la cultura de riesgo como producto de la socialización secundaria en la organización productiva, en la cual el trabajador internaliza un conjunto de normas de conducta que forman parte de su entorno laboral y que responden de alguna manera a los valores y normas de la rama de actividad correspondiente.

La cultura de riesgo, tal como ya lo señalamos, es una elaboración contingente y puntual que desarrolla un conjunto de trabajadores en el marco de una organización concreta, y que depende básicamente de los componentes organizativos específicos de la empresa o lugar de trabajo. Las características de esta cultura de riesgo dependerán de los procesos de trabajo concretos, de las rutinas cotidianas y de las reglas de comportamiento que los actores elaboran en el proceso productivo. Estas características obligan a centrar el análisis en las organizaciones concretas más que en los “trabajadores de la construcción” como categoría homogénea, dotada de valores y normas de comportamiento independientes del contexto productivo en el cual desarrollan la actividad

La paradoja que se plantea es que los procesos de descalificación entendidos como pérdida de la tradicional cultura de oficio de los trabajadores de la cons-

trucción pueden ser un factor positivo para el desarrollo de esta nueva “cultura de riesgo”. Para ello, la capacitación formal o en el lugar de trabajo, es sólo un ingrediente a ser considerado; también son importantes el desarrollo de espacios de comunicación que permiten un fluido intercambio entre el conocimiento técnico y el conocimiento práctico, la legitimidad de las relaciones de autoridad, que permitan el desarrollo de espacios de confianza, y la capacidad de construir reglas prácticas de conducta que permitan el desarrollo de rutinas preventivas y adaptadas a las situaciones de riesgo.

3.9. La perspectiva de los empresarios

Para comprender la problemática de los accidentes de trabajo en la construcción se vuelve ineludible analizar también la “cultura de riesgo” de los empresarios de esta rama de actividad. En la medida en que los empresarios son los que toman las decisiones más relevantes en la empresa, es necesario conocer cómo perciben y valoran los riesgos presentes en su actividad.

La actitud de los empresarios frente a los riesgos no es homogénea. Existen empresarios que invierten en elementos de seguridad, que luego no son adecuadamente utilizados por los trabajadores.

“Se pretende que la protección hay que usarla en todo momento y eso parece ser la causa para todo el mundo, opinión pública, empresarios, trabajadores, etc., para algunas cosas que se pretenden obligatorias, y no se ven otras cosas, no puede ser la protección personal algo excluyente, hay otras medidas que no están motivadas por las autoridades, por ejemplo el zapato que se hace acá es berreta, de muy mala calidad, es algo que no pueden usar sin lastimarse y sin embargo aparece como primer reivindicación; por otro lado son elementos en su mayoría importados en el que los trabajadores no saben ni usarlo; aparte el tema del machismo es muy fuerte, en nuestra asociación hay algunos empresarios que fueron trabajadores de obra y dicen: para qué quieren esto si yo no lo usé nunca y nunca me pasó nada; es difícil a veces promover el uso, el error es obligar a usarlo todo el tiempo, no podemos obligar a un trabajador a usar una careta durante ocho horas, lo mismo con los anteojos de seguridad, suelen ocasionar otros problemas de salud, algunos elementos generan alergias, etc. Acá se pone la carreta delante de los bueyes, acá obligan a usar los elementos homologados por las normas UNIT pero no obligan a venderlas homologadas, entonces nadie tiene la homologación y se termina comprando cosas importantes adecuadas para otros trabajadores, por ejemplo chinos que son diferentes a nosotros; hay un tema de costos porque las homologadas son más caras que las no homologadas, pero cuando hay un accidente sí no tenés la homologada te cae la sanción. Es un tema relacionado a los costos, no podés obligar a nadie a perder plata, sólo después de un acci-

dente aparecen las preocupaciones por hacer seguridad, después de un tiempo todo vuelve a la normalidad."¹⁵³

Encontramos también un conjunto de empresarios que no tiene una conciencia clara de los riesgos, debido a su escaso conocimiento del tema.

*"Es que tenés de todo. Tenés empresarios que te dan elementos de seguridad y después la gente no los utiliza; tenés empresarios que no te dan nada; hay otros empresarios que no te dan esas cosas porque no tienen ni idea, entonces te quiero decir, que el desconocimiento de estos temas también se da en el lado empresarial; eso por un lado. Por otro lado, tenés también, trabajadores que no tienen ni la menor idea, en los cursos vos te das cuenta de que hay una población trabajadora que no tiene ni idea; a mí me pasó que un alumno que perdió un ojo soldando en la casa. Entonces tenés trabajadores que conocen la temática, pero que no conocen la conducta o no están sensibilizados, ya que la información la tienen, pero que sin embargo no la aplican. Creo que toda la parte educacional es muy importante; vamos a suponer que en la construcción hay un montón de gente que no tiene ni idea de estas cosas, y también hay gente que tiene idea, pero no lo comenta."*¹⁵⁴

En este sentido, algunos entrevistados han destacado la ausencia de instancias de formación en el tema de seguridad orientadas específicamente a la formación de los empresarios.

"Allí es donde se parte de algo que para mí está equivocado, porque todo el mundo le da capacitación al trabajador, al capataz, pero, y el empleador ¿dónde está? Entonces no hay en la construcción ni en ninguna otra rama de actividad; en donde vos hacés la capacitación y te quedás manco, porque hay una parte que no está. No sirve de nada hacerle capacitación solamente a los trabajadores cuando al Inspector no le hacen nada, porque de esta manera, lo único que estás generando es más rebelión, bronca, porque se terminan chocando. Cuando apareció la enfermedad de 'Minamata', generó toda una conciencia en los empresarios (por suerte todos los trabajadores estaban desafortunados). Lo que sucede en Uruguay es una puja, porque unos piensan para un lado y otros para el otro, lo cual pasa en cualquier rama de actividad. Nosotros empezamos con el tema de los cursos de la DINAE,¹⁵⁵ en la Cámara de la Industria, y yo tenía toda esa cuestión de los empresarios, entonces un día empecé a hablar en la Cámara a ver si podríamos hacer un curso para empresarios. Después de muchas conversaciones, resulta que ellos hacían un curso de seguridad; era un técnico de seguridad que les daba diez horas y nada más. Y un día me dicen: por qué no te encargás ya que vos tenés ejemplos, méritos, etc. En el año hicimos uno, al otro hici-

¹⁵³ Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

¹⁵⁴ Entrevista realizada a un técnico del Ministerio de Trabajo.

¹⁵⁵ Dirección Nacional de Empleo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

mos dos más, y al otro hicimos dos más, y ahora no hago más por una cuestión ética, pero el tema, es que a los empresarios nunca se les da la capacitación."¹⁵⁶

Por último, tenemos empresarios que anteriormente fueron trabajadores de la construcción, y que son portadores de culturas de trabajo en las cuales, como señalamos anteriormente, no se valoran los elementos de protección en el trabajo. Esta "cultura del riesgo" es más común en las empresas chicas, de tipo familiar, en las cuales el dueño no es un empresario en el sentido típico del término.

"Pienso que es lo que yo veo fundamentalmente en las empresas chicas (la empresa esa que deriva del padre, y la tiene el hijo), las empresas familiares que es donde fundamentalmente tenemos más problemas cuando empezamos a trabajar. Que viene ya como una herencia de economizar, de que la gente de la construcción está acostumbrada a trabajar así, y por lo tanto no necesita un baño, zapatos, y que le gusta trabajar de short, y que la realidad es que a la gente de la construcción no le gusta trabajar de short, y por lo tanto como que tienen ese concepto de economía, y de que la gente de la construcción es así. Yo he ido a obras, y he tenido casos en que el dueño de la empresa me decía que el padre lo llevaba cuando él tenía 9 años a doblar hierro, y por lo tanto como que lo ven de forma natural, y que los riesgos son algo que pasa. Esa es una de las partes que tal vez no sé si ve o si hace peso, porque generalmente se ve en las empresas grandes, pero es la idea que tienen las empresas chicas en la parte de seguridad."¹⁵⁷

La "cultura de riesgo" de los empresarios se puede asociar, en líneas generales, a un modelo tradicional, premoderno, en el cual los recursos humanos se consideran desechables y fácilmente sustituibles. Los empresarios de la construcción no implementan políticas de recursos humanos, ni realizan test preocupacionales o procesos de selección de la mano de obra de acuerdo a criterios modernos.

"El empresario uruguayo no es moderno. Yo te diría que es bastante atrasado, ni lo pongo como avanzado, es de los más atrasados, dentro de los países que tienen cierto desarrollo (no lo vamos a comparar con los países de África). Yo te diría que en Paraguay, Bolivia, Perú, debe haber un empresariado más desarrollado que acá (siempre en el sentido de las cosas en que estamos hablando). Una de las características de un empresariado atrasado es considerar que los recursos (entre ellos la mano de obra), son cosas desechables o son sustituibles, y son todas cosas que caracterizan una gestión atrasada."¹⁵⁸

La contratación de técnicos prevencionistas en las obras de construcción se realiza por obligación legal, pero no se le asignan a los mismos, los roles y las

156 Ídem.

157 Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

158 Entrevista realizada a un ingeniero directivo de una empresa de construcción.

funciones adecuadas a una política de mejoramiento de la seguridad en el trabajo. El prevencionista, en lugar de desarrollar una tarea pedagógica y preventiva con relación a los riesgos, es utilizado por la empresa, de manera distorsionada, como válvula de escape de las responsabilidades en caso de accidente.

“Entonces creo que hay un montón de cosas que están muy descolgadas, y que hacen a la sensibilidad, porque yo te digo, que por más que sea lamentable, vos para hablar con un empresario tenés que mostrarle números. El tema es que no disponés de mucha guita;”¹⁵⁹ los tipos dicen: nosotros vendemos la empresa hoy y no sé si mañana la voy a tener, lo que es una inversión a largo plazo. Es lo que ha pasado con la prevención en salud general en las mutualistas. Hoy en día han empezado a cambiar el concepto porque ya lo han demostrado y ya no pueden más con la guita. En definitiva, si pasa eso a nivel de la salud general, imagináte lo que puede ser en la salud laboral.”¹⁶⁰

Por otra parte, buena parte del empresariado uruguayo no invierte en seguridad porque tiene un costo de inicio que después no se recupera en los costos finales de la obra.

“Por otro lado el empresario uruguayo esta acostumbrado a no invertir en seguridad porque tiene un costo de inicio que después no está justificado en los costos, el capataz cuando le toca una obra particular opera igual.”¹⁶¹

La “cultura de riesgo” de los empresarios comparte muchos de los elementos de la “cultura de trabajo” de los obreros de la construcción. Existe una disociación entre la percepción de los riesgos y las actitudes frente a los mismos. En esta actitud existe componentes relativos al costo económico de la prevención de accidentes, pero no es el único factor que se debe tomar en cuenta para explicar la conducta empresarial. En muchos casos, sobre todo en las empresas pequeñas, el empresario fue originalmente un trabajador de la construcción por lo que participa de su misma “cultura de trabajo”. En este sentido, la “cultura de riesgo” en la construcción tiene elementos generales que son propios de la rama, que permean la actitud frente a los riesgos tanto de los empresarios como de los trabajadores.

Entender el tema del riesgo como un aspecto más de los conflictos entre capital y trabajo, implica desconocer estos componentes valorativos comunes de los actores que participan en la rama de la construcción. Tal como señala Giraud,¹⁶² para entender la actitud de los grupos sociales en contextos de incertidumbre hay que apelar a los códigos de interpretación de la realidad que estos grupos

159 Guita: dinero (vulg.).

160 Entrevista realizada a un técnico del Ministerio de Trabajo.

161 Entrevista realizada a un arquitecto encargado de obra.

162 Op. cit.

ponen en juego de manera implícita en sus acciones. Mas allá de la racionalidad estratégica de los actores, entre las cuales podemos incluir la actitud de muchos empresarios a no invertir en elementos de protección para abaratar los costos de producción, encontramos también racionalidades implícitas que expresan los códigos compartidos por los diferentes actores de la rama de la construcción.

3.10. La perspectiva del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

El tercer actor involucrado en la temática del riesgo es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, encargado de la fiscalización y control de la normativa relativa a los accidentes de trabajo. A su vez, en el marco del Convenio Internacional de Trabajo N°155, a mediados del año 1996 se instaló formalmente una Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, de carácter tripartito, presidida por el Inspector General de Trabajo e integrada por el Ministerio de Salud Pública, el Banco de Previsión Social y el Banco de Seguros del Estado, como representantes del Estado; así como representantes del PIT/CNT y de las Cámaras Empresariales (Cámara de Industrias del Uruguay y Cámara de Comercio). Esta Comisión se fijó como objetivo central la discusión y elaboración de la normativa referente a los riesgos laborales. Las disposiciones que regulan los accidentes de trabajo en la rama de la construcción están contenidas en el decreto 89/95 sobre Seguridad e Higiene en la Industria de la construcción, que reglamenta la Ley 5.032 del 21 de julio de 1914. Existen, a su vez, disposiciones generales relativas a los cometidos y responsabilidades de la Inspección de Trabajo, contenidas en diversos textos legales.

El Ministerio de Trabajo cuenta con tres equipos de inspección que reúnen a veintiocho inspectores y cinco supervisores, encargados de fiscalizar las condiciones ambientales de trabajo de todo el país. De los veintiocho inspectores, hay tres inspectores radicados en el Interior del país y el resto se encuentra en la ciudad de Montevideo. Los inspectores actúan de oficio o sobre la base de las denuncias que se presentan en el Ministerio. En los últimos años, la segunda modalidad ha sido la predominante.

“Implica en cantidad de empresas, pero además tiene relación con la cantidad de trabajadores que hay en la empresa, porque de pronto, la complejidad te implica una inspección de siete horas. Dentro de tu actividad, recibís una orden de servicio para trabajar y con esa orden, tenés la obligación de cumplirla de acuerdo a la entidad de la denuncia que el trabajador formula en las 48 horas siguientes (a veces es inmediato). Después, nuestras inspecciones generan expedientes con plazos; los empresarios nos mencionan eso, pero la inspección de trabajo les otorga plazos para cumplir algo que debían cumplir desde el año noventa y cinco. Tú llegás hoy, y ves que tienen las debidas protecciones

como establece una norma del año noventa y cinco, y entonces lo intimás y le otorgás plazos; entonces, una vez que hacés tu inspección, el plazo siguiente es el cumplimiento de esas observaciones que se dejaron escritas y eso luego forma un expediente que es estudiado por un departamento jurídico, y establece si corresponde o no la sanción económica."¹⁶³

"Salimos por denuncias, o por inspecciones generales, pero fundamentalmente por denuncias; digo fundamentalmente, porque en este momento hay un bajo nivel de parte de los trabajadores, y también un bajo nivel de denuncias (sobre todo en la construcción). En esos casos lo que hacemos es trabajar por zonas; tenemos zonas distribuidas por el departamento, y lo que hace es el control de las obras que le corresponden a cada inspector, junto con un seguimiento periódico."¹⁶⁴

Un aspecto destacado en las entrevistas es la rigidez y el carácter taxativo de las normas contenidas en el decreto 89. Las disposiciones sólo toman en cuenta determinado tipo de construcción, para lo cual fijan minuciosamente todas las características que deben tener los materiales de protección. Estas normas no siempre se adaptan a las características específicas de la obra, lo que genera dificultades en su aplicación.

"Claro, por eso les decía justamente, que no se adapta el decreto, porque cuando uno sale de la construcción convencional se da cuenta de que no es así. Por ejemplo, la empresa esta que trabaja en trabajos de contención, trae un andamio aprobado por todas las normas europeas, americanas, y todas que se les ocurran, que es un andamio aislante, pero lo que pasa es que tiene una baranda a 90, y entonces nuestro decreto pide que la baranda sea a 70 y 1.40 (no quiere decir que no esté aprobado ni nada por el estilo), pero es algo que en cierta forma es ridículo, es tonto de que un andamio que está probado para trabajar en contención (que vendría a ser el riesgo principal), lo pongan en duda porque la barandilla está a 90 (como es en todo el mundo) y no es a 70 y 1.40 como se decidió acá en Uruguay."¹⁶⁵

"El decreto 95 hay que modificarlo. Nosotros, por ejemplo, en WWW tuvimos una lucha bastante grande (de varios meses) para usar los cables. No sé si ustedes han notado que en la obra no hay barandas. Nosotros consideramos que son muchos más favorables los cables, porque más que ser de barandas, ayudan para sujetarse, porque la realidad es que cuando vas a una obra y te dicen que hay unas tablas puestas a 70 y a 1.40, si es una abertura de un hueco de una ventana, al momento que van a poner la ventana, no hay nada porque tenés que sacar la tabla, en cambio en nuestro caso, hay un cable donde te

163 Entrevista realizada a un inspector de Trabajo del MTSS.

164 Ídem.

165 Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

podés atar para colocar la ventana. Nosotros estuvimos luchando, con cartas al Ministerio, hasta que de cierta forma, se impuso el cable en Montevideo. El decreto no es muy detallado, pero especifica, por ejemplo, que en las aberturas deberá existir barandas puestas a 70 y 1.40, o de 200 resistencias, o cosas así."¹⁶⁶

"Está como constante un proceso de trabajo, como si no se pudiera modificar. Porque después se iba a cambiar, imagínate un cable de esos gemelos que se usan para las portátiles en el piso que lo podés romper, pero por otro lado los cables tienen goma, tienen refuerzos; no tienen en cuenta todas esas cosas que han cambiado."¹⁶⁷

La rigidez de la normativa se ve compensada por dos factores: en primer lugar, los inspectores pueden, de acuerdo a disposiciones reglamentarias, adecuar la normativa a la situación específica, lo que les da un campo de autonomía en la toma de decisiones; en segundo lugar, la normativa legal se modifica de manera continua en el ámbito de la Comisión de Seguridad.

"Los inspectores se manejan con dos decretos principalmente: por un lado, con el 406 por el tema de normativa con respecto a seguridad, y por el otro lado, con el 680 en cuanto a la función del inspector como tal. El decreto 680 le da la posibilidad, de adecuar esa norma (que es el decreto 406) a ese lugar de trabajo, entonces a veces no es tan estricto de que sea 1,20. Si el inspector ve que la cosa se puede arreglar de alguna otra manera, entonces, se arregla de otra manera. Más que nada, prevención autónoma... Mirá, que no es una cosa tan estricta. Se maneja la 406 como una base, digo, es una especie de camino, pero claro que sin duda, para cada trabajo tenés que modificarla."¹⁶⁸

La normativa legal, por un lado, detalla en exceso las prescripciones relativas a la seguridad en el proceso de trabajo, pero, paradójicamente, este exceso normativo deja lagunas que deben ser cubiertas con la interpretación de las normas frente a una situación concreta. Estas características de la normativa obligan a los actores a desarrollar una actividad de regulación,¹⁶⁹ generando espacios para la creación autónoma de reglas. La reglamentación formal no puede dar cuenta de los componentes de incertidumbre asociados a los factores de riesgo, por lo que la creación autónoma de reglas se transforma en un proceso central para la gestión del riesgo. En este proceso, los actores ponen en juego y negocian sus códigos prácticos de interpretación de la realidad, generando la posibilidad de establecer acuerdos implícitos sobre los niveles aceptables de riesgo en cada situación concreta. Sin embargo, en la rama de la construcción, los códigos de interpretación de la Inspección de Trabajo parecen jugar un rol preponderante

166 Ídem.

167 Ídem.

168 Entrevista realizada a jefes del Ministerio de Trabajo.

169 Ver Reynaud, J.D., op. cit.

en este proceso, lo que no descarta necesariamente que las decisiones incorporen también las interpretaciones de otros actores sociales, como técnicos, trabajadores o empresarios.

En este plano, algunos entrevistados también critican el rol excesivamente fiscalizador del Ministerio de Trabajo, en detrimento de una política preventiva y pedagógica en el campo de los riesgos laborales.

“Y después, por el otro lado, el Ministerio (no sé por cuáles de todas las razones, o tal vez es por la idea de que actúen como represores, o también por un tema económico, que no les da para cubrir todo), cumple con el único papel de inspección y multa, o sea no cumple ningún papel, que sería ideal, como apoyo al Técnico Prevencionista, de ver las ideas, de ver cómo es la obra, de ver las cosas nuevas que hay en la construcción y tratar de modificarlas, o sea el Ministerio agarra el decreto 89, que en algunas cosas no tiene ni sentido, y que aparte es hecho para un edificio y no ha tenido en cuenta ningún otro tipo de construcción, y en la industria de la construcción hay de todo: hay montajes, hay canalizaciones, hay miles de cosas que no están en cuenta. Entonces claro, el Ministerio va a la obra, se fija si cumple con el decreto a ‘rajatabla’ y ahí es cuando las cosas se desordenan, y entonces yo muchas veces le digo a la gente (en tono de broma): bueno, ahora vamos a hacer dos cosas en esta obra, una cumplir el decreto y otra hacer seguridad, y vamos a tratar de que se lleven las dos cosas juntas. Pero la realidad es esa.”¹⁷⁰

“Si, eso se reivindica. Relega un poco la tarea de fiscalizador, y privilegia la tarea de inspector asesor, que colabora en los mecanismos de negociación entre empresarios y trabajadores; el enfoque holístico es un poco lo que rescata. Creo que es una queja absolutamente gratuita, ya que si ustedes vieran las multas que se imponen por actuaciones inspectivas, porque siempre tiene la posibilidad que se les abatan las multas, y un montón de armas administrativas y legales, que por lo general hacen que logren sus objetivos. Los empresarios uruguayos, vienen negociando desde el año ochenta y siete en una comisión tripartita de la construcción en los temas de seguridad e higiene, o sea que participan directamente desde el Ministerio de Trabajo, en reuniones semanales, y participan directamente en lo que es la normalización dentro del sector de construcción. Pero, es curioso, porque nosotros (los inspectores) vemos desde la otra perspectiva, que las empresas reinciden permanentemente en las mismas infracciones; prefieren mucho más la vía del recurso para recurrir lo que el inspector le intimó, a resolver los problemas. Además, lamentablemente no se lleva una lista de reincidentes en violación de normas, lo cual hace que sea una apreciación bastante gratuita. De todas formas, en la construcción nacional, es como un elemento que está jugando allí; el hecho de la informalidad en la construcción, incluso está dentro del planteamiento que se está haciendo para una ley de urgencia, llegó a eliminar la planilla de contador de trabajo, lo cual sería legalizar la informalidad total del sector,

| 170 Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

porque la mayoría de las empresas son empresas que empiezan y terminan con la finalización de una obra y después desaparecen, y los trabajadores van a ser contratados para esa obra y después van a ser dejados para que otra empresa los contrate, y en donde su relación de dependencia no quedaría documentada, si se eliminara la planilla de trabajo. El hecho de la pérdida de capacidad negociadora de los sindicatos, las desafiliaciones de los propios sindicatos, la reducción de trabajo en el sector; creo que hay muchísimos elementos."¹⁷¹

Ese argumento es rebatido desde el Ministerio, enfatizando la necesidad de respetar un conjunto de normas que surgen desde un ámbito tripartito y que establecen obligaciones universales para todas las empresas. La excesiva flexibilidad en la aplicación de la norma puede llevar a establecer criterios dispares y arbitrarios, que generarían una situación caótica e incontrolable.

*“Es un tema que nos vive mortificando permanentemente. El reclamo de la flexibilidad, es algo que hoy en día está en todos lados, pero el tema es que nosotros somos fiscalizadores de normas, nosotros podemos asesorar sobre los métodos más seguros de trabajo, siempre y cuando esté establecido dentro de las normas. Imaginen lo que podría ser una inspección de trabajo de área de condiciones ambientales con: veintiocho cabezas pensando en la calle, veintiocho criterios diferentes de cómo podría ser implementada la seguridad en una obra, lo cual no sería una inspección de trabajo sino que sería algo caótico. El referente de los inspectores de trabajo, son las normas, y más allá de las normas (dentro de los marcos legales que nos amparan actuar en la protección de la vida del trabajador), podemos disponer de la clausura de locales de trabajo, pero dentro de los marcos legales en donde nos movemos, y si tú le agregás que esos marcos legales no fueron escritos por nosotros sino que fueron escritos por los mismos trabajadores, los empresarios, y los actores políticos, entonces estamos cumpliendo lo que ellos escribieron. Lo que pasa que después, en la práctica, eso entorpece el trabajo del técnico prevencionista, porque el prevencionista es un trabajador más, dependiente y que arriesga su trabajo.”*¹⁷²

La discusión reproduce la tensión existente entre las normas formalmente establecidas y las normas autónomas generadas por los actores. La crítica al Ministerio de Trabajo deja traslucir la necesidad de establecer un campo de regulación autónomo, que complemente y profundice la reglamentación formal, en el cual los diferentes actores puedan negociar sus perspectivas y sus códigos de interpretación de la realidad. La regulación autónoma, como actividad complementaria y no necesariamente sustitutiva de la reglamentación formal, permite generar espacios de comunicación y de traducción de las perspectivas de los diferentes actores, que facilite el logro de acuerdos tácitos o explícitos que vuelvan aceptable el riesgo para las diferentes partes involucradas.

| 171 Entrevista realizada a un inspector de Trabajo del MTSS.

| 172 Ídem.

Más allá de esta discusión, la “cultura de riesgo” implícita de las instituciones públicas parece muy ligada a un modelo mecánico, que atribuye la mayor o menor presencia de riesgos al buen funcionamiento del equipamiento técnico y al cumplimiento de las normas de seguridad, sin tener en cuenta toda la complejidad del fenómeno. De manera implícita, las orientaciones de las instituciones públicas parten de la base de que se puede llegar a una situación de riesgo cero a partir del cumplimiento estricto de la normativa legal. Esta concepción se traduce en la priorización del rol de inspección y de adjudicación de responsabilidades que se le asigna al MTSS, en detrimento de un rol de prevención y de educación.

La fiscalización en el cumplimiento de las normas formales de prevención de accidentes es un elemento positivo en la reducción de los riesgos, aunque pueda resultar insuficiente. Esto se debe a que, tal como analizamos en capítulos anteriores, las conductas relativas al riesgo tienen un fuerte componente de racionalidad práctica, lo que implica que están fuertemente orientadas por normas implícitas y por rutinas adquiridas, más que por la obediencia a normas formales y explícitas de comportamiento. Estas características de las conductas frente a la incertidumbre hacen que la prevención de los riesgos pase no solamente por la incorporación de normas de comportamiento, proceso que podríamos definir como de “resocialización laboral”,¹⁷³ sino en la modificación de códigos e interpretaciones de la realidad fuertemente arraigados, de los cuales los actores muchas veces no tienen una clara conciencia. La modificación de los comportamientos laborales parece más asociada a la conformación de rutinas de trabajo cotidianas, que a la incorporación de normas de comportamiento formalmente establecidas. En definitiva, estamos en presencia de un proceso de aprendizaje organizacional, más que de un aprendizaje en el sentido clásico.

Por otra parte, la Inspección de Trabajo no cuenta con los recursos necesarios para desarrollar una tarea de prevención de riesgos. Dada su configuración institucional y los recursos disponibles, difícilmente pueda desarrollar tareas que vayan más allá del control del cumplimiento de las normas.

“Es muy deficitario. El Ministerio tiene dentro de sus programas, este que es uno más en la Inspección del trabajo, pero yo digo uno más y al mismo tiempo digo que es el que se encarga por velar y defender los derechos de los trabajadores, y proteger la vida y la salud; o sea, creo que tiene una función social importantísima, pero que está dentro y relegado como un programa más dentro de todas las actividades que realiza el Ministerio de Trabajo, y en ese sentido no tenemos la infraestructura adecuada para desarrollar nuestra tarea.”¹⁷⁴

| 173 Parsons, T., 1951.

| 174 Entrevista realizada a un jerarca del Ministerio de Trabajo.

Una política de prevención debe involucrar a todos los actores que participan de las relaciones laborales de la rama de la construcción en la gestión del riesgo. Las responsabilidades no son únicamente del sector público ni de los técnicos en la materia; una política de gestión del riesgo que no se reduzca simplemente a la elaboración de normas y a su control, debe contar con la participación activa y cotidiana de todos los afectados. Esto implica modificar las representaciones del riesgo y establecer procesos de negociación que permitan alcanzar compromisos estables entre las partes que no se limiten a una negociación formalizada e institucionalizada, sino que se traduzca en la conformación de rutinas y hábitos de trabajo que disminuyan las probabilidades de accidentes. Sin embargo, el desarrollo de políticas de prevención más participativas se enfrenta a actitudes y perspectivas del riesgo fuertemente ancladas en los actores de la rama de la construcción, que requieren, para ser modificadas, el desarrollo de espacios de intercambio y de traducción inexistentes hasta el momento.

3.11. La figura del técnico prevencionista

La actividad del técnico prevencionista también juega un rol importante en la temática de los accidentes de trabajo de la construcción. Por disposición legal, toda empresa de construcción debe tener un técnico especializado en la prevención de accidentes. Este especialista es formado en la Universidad del Trabajo del Uruguay, con título expedido formalmente luego de haber cursado durante tres años la carrera.

“La figura del técnico prevencionista es bastante compleja; por un lado, tiene una serie de responsabilidades que le asigna su propio decreto, en el capítulo 8, y por otro lado tampoco tiene instrumentos para exigir que la empresa adopte recomendaciones que escribe en su libro. Entonces creo que tiene un papel muy importante para desarrollar en la interna de la empresa; entre los trabajadores y la empresa, creo que tiene que ser el pilar fundamental en el tema de seguridad, previniendo, fomentando el diálogo, tratando de resolver las cosas prácticas, pero generando a su vez conciencia. Pero, se ha desvirtuado, porque como todas las profesiones, se trata de captar la mayor cantidad de mercado posible, entonces son visitas muy cortas que no te permiten trabajar con profundidad en las distintas obras que tu estás atendiendo.”¹⁷⁵

La formación del técnico prevencionista está orientada a la resolución de los problemas de seguridad en la actividad productiva. Una de las críticas más fuertes que se le realiza a la formación es que tiene una carga teórica excesiva, en

| 175 Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

detrimento del conocimiento práctico necesario para resolver los problemas cotidianos a los que se enfrenta la profesión.

“Yo creo que sí, pero creo que como todas las profesiones, te vas formando en la práctica, en el día a día. Es una carrera eminentemente práctica, pero que no tiene previsto en los tres años, ejercicios prácticos que sirven para que conozcas desde adentro la situación de las distintas industrias. Recién se sale al contacto con las cosas teóricas cuando se sale a trabajar.”¹⁷⁶

Pese a ser una obligación legal, impuesta por ley para disminuir la accidentalidad de la construcción, su cumplimiento parece más un trámite formal que una verdadera inversión en seguridad. Una de las características del técnico prevencionista es que no está de forma permanente en las obras de construcción, sino que realiza visitas semanales o con determinada frecuencia, para supervisar el tema de seguridad.

“Yo trabajo para varias empresas; trabajo para empresas que hacen construcciones convencionales, para empresas que hacen trabajos de contención para UTE,¹⁷⁷ o sea, no trabajo para UTE, sino que para empresas contratadas por UTE, también trabajo para montajes de galpones, y en todo tipo de construcción.”¹⁷⁸

“Yo no sé en realidad, porque las empresas que tienen menos de noventa y nueve trabajadores, tienen la posibilidad de contratar a un técnico prevencionista externo. Pero, noventa y nueve trabajadores es un número muy grande, y hay técnicos prevencionistas que registran un montón de obras, o sea que están trabajando simultáneamente en muchos lugares a la vez.”¹⁷⁹

Esta modalidad de contratación no parece la más adecuada para realizar un seguimiento del tema de seguridad, ni para establecer políticas de prevención a largo plazo en materia de accidentes de trabajo.

“Nosotros trabajamos con técnicos en seguridad como con técnicos prevencionistas y un día nos pasó de que nos contrataron de una obra en la que había que arreglar unos techos, pintar unas paredes y por el tema de la altura correspondía que tuvieran un técnico en seguridad. Entonces, le planteamos de que el técnico de seguridad tenía que ir tres veces por semana para tener la cosa controlada, y entonces nos dijeron que no, que tres veces por semana es muy caro, por lo tanto que podía ir una sola vez, entonces ¿qué te dice eso? Después si les cae el Ministerio y no tienen seguridad, le caen con toda. Entonces lo

176 Ídem.

177 [Administración Nacional de] Usinas y Transmisiones Eléctricas.

178 Ídem.

179 Ídem.

*tienen por una cuestión de obligación, y en definitiva al empresario le importa tres cominos que haya seguridad; pasa lo mismo con los médicos laborales, ya que el día que sea obligatorio, vamos a tener trabajo todos, pero mientras, seguiremos en esto.*¹⁸⁰

Otra dificultad relacionada con la figura del técnico prevencionista es que su rol en la temática de seguridad parece más orientado a la adjudicación y deslinde de responsabilidades en caso de que ocurra un accidente, que al desarrollo de políticas de prevención y de capacitación en el marco de las actividades de las empresas de construcción.

“Contratan un prevencionista y le echan toda la culpa, es un tipo que hace lo menos posible porque le pagan lo menos posible, no hay una política de recursos humanos, no hay exámenes preocupacionales, el prevencionista se limita a ir a la obra a ver quién tiene el casco puesto, no hay una política de recursos humanos; por ejemplo, en el ámbito del MTSS¹⁸¹ funciona una comisión tripartita que estudia los cambios a la reglamentación, allí no hay ningún técnico, es absurdo, nunca vamos a llegar a nada concreto, no hay una intención real porque hay un entrecruzamiento de intereses, curros que se abren a cada rato, hay un sistema perverso que adjudica responsabilidades y no hace seguridad.”¹⁸²

“Generalmente, hay una cosa, cuando nosotros dejamos las cosas que hay que hacer y después se vienen los problemas por una inspección, ahí es cuando tratan de buscarte para cargarte toda la culpa. Lo que siempre he visto que no les gusta es en la parte de costos, principalmente en la parte de higiene más que en seguridad; en la parte de costos en higiene...”¹⁸³

Más allá del rol que se le intenta dar al técnico prevencionista en la adjudicación de responsabilidades, la ley indica que el empresario es, en todos los casos en los cuales se producen un accidente, el responsable principal del mismo.

“Los empresarios ven al técnico prevencionista como un agregado más en quién delegar la responsabilidad. Para los empresarios es cumplir con la norma y también es descargar responsabilidad, pero de todas maneras, eso no los exime en un accidente de trabajo. Tampoco hay una sanción para el prevencionista, ya que para el único que hay sanción es para el empresario.”¹⁸⁴

En otros casos, el rol del técnico prevencionista se limita a llenar las formalidades burocráticas exigidas por la ley, sin tener un rol activo en materia de prevención de accidentes.

180 Ídem.

181 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

182 Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

183 Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

184 Entrevista realizada a un inspector de Trabajo del MTSS.

“Mirá, tienen buena formación, pero una crítica que le hago a los técnicos prevencionistas (la hago de manera general), es que a ellos les gusta escribir mucho las cosas y no adoptar una actitud práctica en el asunto. Por ejemplo, hay situaciones de riesgo, y mandan una redacción para un informe para el director de obra o quién sea, y no hacen nada más. O en otras situaciones, en que ni siquiera hacen un informe, ya que he visto una actitud de ellos de que es un tema sencillo, como es por ejemplo, una tabla con clavos dados vuelta para arriba. Entonces lo que quiero decir, de que ellos cumplen una función que creen que es solamente técnica, y no llevan en cuenta otros factores, como son: los factores psicológicos, el factor tiempo que puede incidir y puede generar un accidente mayor. Tienen un papel muy burocrático, y deberían tener una actitud un poco más activa, en vez de quedar sólo evaluando las cosas; hablan con la gente muchas veces, pero yo he presenciado hechos y prefieren mandar un papelito.”¹⁸⁵

“Puede ser que tengan razón, pero el tema es que la capacitación vos la hacés diariamente en la empresa, esto es lo mismo que en la escuela; vos vas un día y le das la clase, y esa clase va quedando en la nebulosa y al otro día se perdió. Ahora, el tema es que la capacitación hay que hacerla en el lugar de trabajo, en la diaria, y entonces, la figura del delegado de obra, importa por eso; la figura del técnico prevencionista importa por eso, porque están haciendo a diario la capacitación. La capacitación no es dar clase de dos horas por día, sino que es estar a cada rato diciendo: mirá, usá esto que es por tal cosa, que si no va a pasar otra. Esto va a seguir mientras los empresarios tengan a los técnicos de seguridad por una cuestión legal nada más (ya que se lo pide el decreto 89).”¹⁸⁶

La obligación legal de contratar técnicos prevencionistas parece asociada a la conciencia, por parte de las autoridades públicas, de la presencia de riesgos sistémicos¹⁸⁷ que deben ser tratados de manera sistemática por personal técnico especializado en la materia. Sin embargo, las características que asume el rol de técnico prevencionista con relación a la adjudicación de responsabilidades, muestra cómo las empresas tienen la tendencia a negar el carácter organizado e institucional del riesgo,¹⁸⁸ atribuyendo las responsabilidades a variables de carácter individual, que deben ser detectadas, derivando la causa de los accidentes a comportamientos individuales. Más allá de que la presencia de los técnicos prevencionistas se asocia a las consecuencias legales que puede aparejar un accidente, el desempeño específico del rol de técnico prevencionista parece teñido por lo que Piaget denomina la “ilusión caracterológica”, en la cual los riesgos se asocian a desviaciones de conducta relacionadas a componentes individuales. La burocratización del rol del técnico prevencionista en las empresas, es la respues-

¹⁸⁵ Entrevista realizada a un ingeniero directivo de una empresa de construcción.

¹⁸⁶ Entrevista realizada a un inspector de Trabajo del MTSS.

¹⁸⁷ Ver Perrow, C., op. cit.

¹⁸⁸ Ver Piaget, J., op. cit.

ta de los empresarios a la imposición de una exigencia legal, en un contexto en el cual no se admite la existencia de riesgos sistémicos.

Estos ejemplos muestran las dificultades de lograr una gestión eficiente del riesgo a través de la imposición de reglamentos o normas formales, pese a que las mismas puedan constituir un marco adecuado para el desarrollo de políticas de prevención más profundas. La burocratización del rol de técnico prevencionista favorece la construcción de irreversibilidades, en el sentido señalado por Luhmann,¹⁸⁹ lo que vuelve el riesgo más probable. La aversión de las organizaciones al riesgo transforma las decisiones organizativas en reacciones que tienden a condensar las improbabilidades en dirección de una mayor improbabilidad, sobreestimando las medidas de seguridad. La consecuencia de este proceso, tal como indica Luhmann, es un aumento de las probabilidades de riesgo para la organización y para el entorno.

3.12. El delegado obrero de seguridad

El fuerte impacto que tuvieron los accidentes de la construcción en la opinión pública y el conjunto de acciones reivindicativas implementadas por el SUNCA¹⁹⁰ se tradujeron, a nivel legal, con la conformación de una figura nueva, que sólo existe en la rama que estamos considerando. El Delegado Obrero de Seguridad para la industria de la construcción fue creado en el marco del Decreto 53/96 del 1º de marzo de 1996, reglamentando el Convenio Internacional del Trabajo N°155, que dispone la creación de comisiones paritarias para el tratamiento de estos temas.

El delegado obrero de seguridad es un representante de los trabajadores en la empresa, cuyas funciones son las de controlar y prevenir los riesgos en el lugar de trabajo y denunciar las irregularidades con relación a este tema. El delegado obrero de seguridad es capacitado en cursos específicos relativos a la seguridad en el proceso de trabajo en la industria de la construcción. Debe llevar un libro diario donde anota todas las irregularidades o problemas que percibe con relación a la seguridad en la obra. Esta información luego es chequeada por la Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y evaluada para posibles sanciones a la empresa.

La conformación de la figura del delegado obrero de seguridad, como representante elegido por los trabajadores, genera una actividad grupal en la cual la

¹⁸⁹ Op. cit.

¹⁹⁰ Sindicato Único de la Construcción y Afines.

copresencia y el intercambio de informaciones permite, siguiendo a Sainsaulieu,¹⁹¹ una mejor evaluación y gestión de los riesgos. Tal como indica este autor, las conductas individuales en relación al riesgo y a la incertidumbre sobre las consecuencias de las decisiones tomadas, son diferentes según el origen social y el medio cultural de las personas, y pueden ser ampliadas o disminuidas por los intercambios y las discusiones colectivas que preceden la formulación de las opciones individuales. La actividad gremial se vuelve un campo de aprendizaje en la cual, más allá de su proceso de socialización, los trabajadores puedan desencadenar relaciones de comunicación e intercambio que les permita acceder a las categorías probabilísticas, mejorar su capacidad de cálculo del riesgo y moderar los juicios individuales para hacerlos converger hacia el compromiso colectivo. Por el contrario, la falta de participación, deriva en un ocultamiento del proceso de categorización de los riesgos asociados a las opciones, que provoca una fuerte ansiedad frente a cualquier incertidumbre y una actitud de todo o nada frente a las opciones presentadas.

Sin embargo, pese a las posibilidades que se plantean de mejorar la gestión del riesgo a través de un representante elegido por los trabajadores, la implementación concreta de este rol no ha logrado los resultados buscados. Una de las mayores dificultades que ha tenido esta figura es que su actividad se confunde con la de los delegados sindicales. Esta confusión lleva a que muchas veces su punto de vista sea entendido como una reivindicación sindical más que como un aporte técnico para mejorar las condiciones de seguridad de la empresa. Otro aspecto fundamental de la actividad del delegado de seguridad es que no cuenta con ningún respaldo legal para el ejercicio de su función. Puede ser despedido en cualquier momento por la empresa, como un trabajador común, alegando razones laborales o de conducta. Pocos trabajadores quieren exponerse a perder su trabajo, por lo que existen graves dificultades para encontrar candidatos que deseen asumir este rol.

“No tienen ninguna protección legal; pueden ser despedidos perfectamente, argumentando (por supuesto), problemas laborales o de conducta. El hecho que asuman la responsabilidad de ser delegados obreros no les da ningún amparo legal que les permita que tengan una defensa.”¹⁹²

“Yo no sé si eso ha ocurrido, porque por lo general vos encontrás en las obras, un gran nivel de deserción sindical, y lo que antes era en hecho (que era encontrar al representante de los trabajadores afiliado al SUNCA), ahora, por ejemplo: llegás a la obra y preguntás quién es el delegado gremial y muchas veces no existe, preguntás quién es el

¹⁹¹ Ver Sainsaulieu, R., op. cit.

¹⁹² Entrevista realizada a un inspector de Trabajo del MTSS.

delegado obrero y en la mayoría de los casos éste es el capataz de la obra. Porque ningún trabajador quiere exponerse a perder su trabajo siendo delegado obrero, ya que además está muy huérfano en esto, porque no tiene el respaldo institucional del Ministerio de Trabajo, no tiene el respaldo de los empresarios (obviamente, porque es un apéndice del técnico prevencionista), y fundamentalmente no existe una conciencia colectiva de parte de los trabajadores que apoyen su acción o actividad, entonces, están muy solos, por lo cual hay muchos que se resisten en asumir la responsabilidad."¹⁹³

La ausencia de respaldo legal lleva a que, en la práctica, muchas veces sea el propio capataz el delegado de seguridad, lo que implica una distorsión importante de los cometidos y de las finalidades que originariamente dieron lugar a la creación de esta figura legal.

Otro fenómeno que distorsiona la figura del delegado de seguridad es que muchas veces su designación es manipulada por la empresa, por lo que su acción no cuenta con la objetividad e independencia de criterio requerida para la función.

"El delegado de seguridad es manipulado por la empresa, ya que se pone uno que no va a molestar. Muchas empresas se arman un esquema para que se elija un delegado de seguridad que no moleste. La figura del delegado de seguridad es una buena idea, y como todo en la vida se encuentra la manera de destruir toda idea que sea buena."¹⁹⁴

En otras ocasiones, particularmente en las grandes obras de construcción, la actividad del delegado de seguridad se reduce a un registro burocrático de las fallas percibidas en la empresa, en lugar de protagonizar un rol dinámico que mejore la prevención de accidentes.

"En algunos casos puntuales, el delegado obrero en su tarea de inspección está un poco limitado por su tarea de trabajador, lo cual genera una cuestión burocrática por demanda de los sindicatos. En obras muy grandes, en donde hay una concentración importante de trabajadores, evidentemente pasa eso. Si tiene que cumplir el papel que dice el decreto, no puede estar en la producción y a su vez recorrer la obra para identificar los riesgos, porque además tiene la responsabilidad de dejarlos asentados en el libro, por lo cual esto es lógico en las obras grandes, por lo que creo que no tendría que ser visto como una cuestión negativa sino todo lo contrario."¹⁹⁵

También es frecuente que se produzcan conflictos o celos entre la figura del delegado de seguridad y la figura del capataz.

193 Ídem.

194 Entrevista realizada a un técnico prevencionista.

195 Entrevista realizada a un técnico del MTSS.

“El delegado de obra es el interlocutor válido frente al Ministerio y a veces ni siquiera es un oficial, acá hay peones que se dirigen al capataz y los tipos ni siquiera dominan de lo que están analizando, a veces le indican al capataz lo que tienen que hacer, esto ya de por sí genera enormes tensiones en la obra, hay un manejo sindical clarísimo, no sé como se da en obras chicas, en esta obra se ha utilizado para hacer paros, para coaccionar y cuando llega el Ministerio lo primero que se escucha es al delegado de seguridad. Una forma de mejorar esto es limitarlo, la reglamentación vigente sólo le asigna cierta responsabilidad al capataz, para mí el capataz es el capitán del barco, tiene la parte más pesada y es quien sabe como se hacen las cosas y a quien hay que oír.”¹⁹⁶

“El tema es la carga política de todo este tema, de todas formas ahora están bajo mis órdenes, me informo por ellos de lo que está pasando en toda la obra, es una especie de modelo de lo que tendría que ser. Hay un monitoreo permanente, incluso ahora se ha incorporado un capataz de la empresa, su papel es fundamental en el tema de seguridad de obra, es muy difícil que un obrero le diga que no, el hecho que haya una organización sindical como hay acá genera que el tipo se sienta respaldado, pero de todas formas hay muchos déficits. En este momento hay un solo capataz en la obra, que se preocupa que los temas de seguridad estén bien, que es su responsabilidad –así debe ser–, el capataz es el que está todo el día con la gente, es el que ve los problemas; acá de seis o siete capataces tengo uno solo que tiene esa preocupación y acá hay temas peligrosos, como que se pongan a jugar al fútbol en el piso 30 sin mayor seguridad, pero el tema de los cursos de seguridad es muy relativo, cuando tienen que laburar por la cuenta largan al diablo todos los temas de seguridad. Lo que debería ocurrir es que el tipo conociera cada peligro en el lugar de trabajo. Hay además un problema de celo profesional con los capataces, no saben armar los roles, el que sabe más es el capataz, y mire que yo quiero al capataz, quiero saber donde está el hormiguero, yo necesito al sindicato, no me molesta, es un tema de retroalimentación entre todos.”¹⁹⁷

El desempeño del rol de delegado obrero de seguridad en la rama de la construcción incorpora la mayor parte de los componentes de ambigüedad y contradicción que Boudon analiza como fuente de autonomía de los roles.¹⁹⁸ Las normas asociadas al rol de delegado obrero de seguridad están definidas de manera muy general; las expectativas de los actores con respecto al rol son contradictorias, lo que genera tensiones y ambigüedades en el comportamiento de aquellos que desempeñan el rol; existen diferentes subroles asociados al rol de delegado, entre los que podemos detectar el rol sindical y el rol técnico, que muchas veces pueden estar en franca contradicción. El carácter ambiguo y contradictorio de los roles deja un margen de autonomía muy amplio para el desempeño del rol, lo

196 Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

197 Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

198 Ver Boudon, R., op. cit.

que explica que en cada caso concreto la figura del delegado obrero de seguridad asuma características específicas e incluso opuestas.

La falta de respaldo legal impacta también en la dinámica cotidiana del delegado de seguridad. La ley no exime al delegado obrero de seguridad de su actividad laboral, lo que disminuye las posibilidades de que éste desarrolle de manera adecuada las funciones de control y seguimiento de las condiciones de trabajo. Por otra parte, cuando ocurre un accidente o cuando se suscita alguna emergencia, la empresa responsabiliza al delegado de lo ocurrido. Esta situación se traduce en la ausencia de las garantías necesarias para que el delegado de seguridad cumpla con su cometido de manera adecuada. No tiene el respaldo institucional del Ministerio de Trabajo, no cuenta con el respaldo empresarial, que lo ve como un apéndice del técnico prevencionista, y no tiene tampoco el respaldo de sus compañeros, dada la escasa conciencia colectiva que existe con relación a los riesgos en el trabajo.

También se ha señalado que, en numerosas ocasiones, el delegado de seguridad tampoco cuenta con el respaldo sindical. Si bien en el discurso, el SUNCA apoya la figura del delegado de seguridad, en la práctica, este respaldo no siempre existe.

“El propio SUNCA no ha valorado estratégicamente al delegado de seguridad. Porque no he visto ni oído acciones del propio SUNCA tendientes a mejorar el respaldo legal del propio obrero.”¹⁹⁹

En este sentido, las relaciones entre el delegado de seguridad y el sindicato son complejas. Por un lado, el sindicato ha impulsado esta figura en las instancias de negociación colectiva y en los espacios institucionales en los cuales participa. Sin embargo, en la dinámica cotidiana de la empresa, la confusión entre el rol sindical y el rol de delegado de seguridad puede tener efectos negativos, tanto para el sindicato, como para los delegados de seguridad. Esta relación ambivalente puede ser la causa de que el delegado no siempre cuente con el respaldo directo del sindicato. El SUNCA tampoco se ha preocupado por dotar al delegado de seguridad de mayores garantías legales para el desarrollo de su función, lo que se puede entender como una falta de valoración estratégica de esta figura.

“Los delegados de seguridad están muy politizados, pero las medidas van en el mismo sentido que el Ministerio, es la escuela que tienen, el ser delegados les da prerrogativas, además están presionados por la propia gente, acá ningún delegado trabaja, no pue-

| 199 Entrevista realizada a un inspector del MTSS.

den ser muy agresivos con la gente porque ellos los eligen, allí entra otro juego de intereses particulares, pero eso es en esta obra, porque en otras el delegado trabaja, (yo, es la primera vez que veo), llegó a haber quince personas que por distintos motivos no trabajan, el estatus de delegado tiene rentabilidad; por otro lado, muchas veces toman medidas presionados por la gente, las asambleas a veces tiene más un carácter de recreo que de discusión sobre los temas de la seguridad, por más que uno con la mayor seriedad trate de darles los temas con la mayor dedicación, es muy usual que el Ministerio nos pida que simplifiquemos el lenguaje y de todas formas no hacen mucho caso los que participan de la formación, no existe una presión para que esa formación sirva para algo."²⁰⁰

"Exactamente; fue todo un complemento de cosas que se llamó plan de emergencia, para tratar de abatir la siniestralidad del sector. El delegado obrero tiene un rol trascendente, pero creo que no ha tenido un respaldo legal necesario y ni tampoco el sindicato de la construcción ha percibido la importancia del delegado obrero. El delegado obrero fue capacitado en los cursos de construcción, pero luego el delegado obrero va solo a la guerra con un escarbadientes y el empresario uruguayo lo confunde con el delegado gremial, y entonces lo que ocurre es que se lo despide; muchos de los delegados que nosotros capacitamos no están más. Cuando quisimos hacer una evaluación, llegaron aquí muchos de ellos, en donde la mayoría estaba desocupada o estaba en otra rama de actividades (estaba en cualquier lado, menos en la construcción). Creo que ha faltado de alguna manera esa percepción de que había que potenciar la figura del delegado obrero modificando el instrumento legal que lo había creado para complementarlo con otras posibilidades que le dieran mayores garantías a quien asume el compromiso."²⁰¹

Otro aspecto señalado en las entrevistas es que el delegado de seguridad no cuenta con la capacitación necesaria para desarrollar sus funciones. Los delegados de seguridad reciben un curso de capacitación en la órbita del Ministerio de Trabajo, pero existen dudas sobre los niveles de formación que se logran en el mismo. Se ha señalado que los cursos son demasiado generales y están muy orientados a los aspectos normativos, en lugar de referirse a los procesos de trabajo específicos que se desarrollan en la industria de la construcción.

"Sí, le hicieron una capacitación pero después dejaron de darla, o sea, hay delegados de seguridad que no la tienen. A mí me ha tocado explicarles algunas cosas básicas, pero soy consciente de que no sé enseñar a la gente. Pero, hay cosas, que como que no las entienden, les falta mucha capacitación. Creo que tienen un nivel muy menor, más allá que el delegado de seguridad sea un oficial con cinco años de experiencia en la construcción y todas esas cosas, creo que tendría que tener un nivel de educación mínima."²⁰²

200 Entrevista realizada a un empresario de la construcción.

201 Entrevista realizada a un técnico del MTSS.

202 Ídem.

“Los cursos de delegados de seguridad dan criterios generales, hablan de los diferentes tipos de riesgos, de cuáles son las normas, de qué decretos existen en el país. Es muy difícil después incorporarlo en un proceso de trabajo concreto. Como que le enseñan al delegado de seguridad si tiene redes, barandas, llave diferencial, tiene los andamios bien armados. Les dan como una supervisión general, pero no les enseñan si en tal procedimiento tendrían que garantizar todas esas cosas.”²⁰³

La figura del delegado obrero de seguridad ha sido un avance en el terreno de la gestión del riesgo de la rama de la construcción. Sin embargo, sus funciones y responsabilidades aparecen confundidos con la dinámica gremial y con los conflictos propios de las relaciones laborales, lo que distorsiona su rol en la gestión del riesgo. En numerosas ocasiones, los delegados obreros de seguridad se ven enfrentados a demandas contradictorias, provenientes de los trabajadores y de los mandos gerenciales. Esta situación de doble mensaje²⁰⁴ presiona para que los delegados obreros construyan respuestas autónomas, que muchas veces no se orientan en función de las objetivos y las normas ligadas a su rol. La ambigüedad y el carácter contradictorio de las normas ligadas al rol de delegado de seguridad favorecen el desarrollo de efectos emergentes no deseados por los actores intervinientes, aumentando las probabilidades de riesgo. El establecimiento de un compromiso entre los actores involucrados para que se conforme un espacio específico y autónomo de discusión y de elaboración de políticas de gestión del riesgo parece ser una condición necesaria para que esta figura desarrolle los cometidos para los cuales fue creada.

CONCLUSIONES DEL PRIMER CASO

Las transformaciones en el mundo del trabajo expresan tendencias irreversibles de la modernidad avanzada, que deberán enfrentar las diferentes políticas de desarrollo que se pretendan implementar. Estas tendencias modifican los cimientos de racionalidad, conocimiento científico, orden y jerarquía sobre los cuales se construyeron las sociedades industriales. El papel de la ciencia y de la tecnología en el proceso de desarrollo, el peso de las organizaciones en la estructuración del mundo del trabajo y de la estratificación social, las formas de acción colectiva conocidas hasta ahora, son, entre otras, dimensiones que se ven cuestionadas y amenazadas en el contexto de cambios que se producen en la modernidad avanzada. La crisis de estos pilares cuestiona los cimientos sobre los cuales se ha edi-

²⁰³ Entrevista realizada a un técnico prevenciónista.

²⁰⁴ Ver Bateson, G., op. cit.

ficado el modelo taylorista de trabajo, abriendo nuevas perspectivas que incorporan la subjetividad y la inteligencia al proceso de trabajo, pero generando también contextos marcados por la incertidumbre y el riesgo como dimensiones permanentes del proceso de trabajo y de las relaciones laborales en general.

El modelo taylorista/fordista fue y es aún el modelo racional y burocrático que adoptó la sociedad industrial para organizar el trabajo. La crisis de ese modelo está asociada a los procesos de transformación global de la modernidad que hemos desarrollado en los capítulos anteriores. En el caso uruguayo, la transformación del modelo taylorista/fordista se ve impulsada por la difusión y aplicación de herramientas de gestión, derivado de la necesidad de obtener mayores niveles de calidad para colocar la producción industrial en los mercados regionales e internacionales. Los procesos de trabajo en nuestro país parecen inscribirse en formas neofordistas específicas, en las cuales la incertidumbre asociada a las nuevas formas de trabajo no se ve acompañada del desarrollo de nuevas posibilidades para la incorporación de las capacidades cognitivas y comunicativas de los trabajadores. Las transformaciones en los procesos de trabajo, a su vez, han generado nuevas condiciones de riesgo en los procesos de trabajo de la construcción. El análisis de los datos que surgen de las entrevistas, permiten extraer las primeras conclusiones provisionales acerca de las percepciones y actitudes de los diferentes actores que participan en la rama de la construcción, con relación a los factores de riesgo presentes en esta actividad.

Una primer conclusión es que las transformaciones del proceso de productivo que ha sufrido la industria de la construcción, entre las cuales podemos destacar el desarrollo del trabajo a destajo, la tercerización y la precarización creciente de las relaciones laborales, aumentan las probabilidades de riesgo. A diferencia de otros contextos productivos, en los cuales la modificación del proceso de trabajo tendió a mejorar la calificación de los trabajadores y la calidad del trabajo, generando nuevos registros de comunicación en el proceso productivo,²⁰⁵ en la industria de la construcción uruguayo los cambios productivos han tendido a descalificar a los trabajadores y a empeorar sus condiciones de trabajo, lo que inhibe el desarrollo de nuevas lógicas de acción más adecuadas a los contextos de riesgo en los cuales se desarrolla esta actividad. Las transformaciones productivas parecen estar marcadas por la fragmentación e individualización de las relaciones construidas en el seno del proceso de trabajo, bloqueando la posibilidad de desarrollo de espacios de traducción²⁰⁶ y comunicación. En estos contextos productivos, la construcción de relaciones de confianza²⁰⁷ que permitan una ges-

²⁰⁵ Ver Veltz, P.; Zarifian, P., op. cit.

²⁰⁶ Ver Ruffier, J., op. cit.

²⁰⁷ Ver Karpik, L., op. cit.

ción más eficiente del riesgo, se enfrenta con trabas estructurales difícilmente superables.

En segundo lugar, encontramos una “cultura de riesgo” implícita compartida por los actores involucrados en las relaciones laborales de la industria de la construcción. La percepción y valoración del riesgo que tienen el Estado, los empresarios y los trabajadores poseen numerosos puntos en común. Esta “cultura de riesgo” se asocia a un modelo mecánico de evaluación de los riesgos, donde se considera que la reducción de los accidentes pasa principalmente por el cumplimiento de la normativa y la inversión económica, sin tomar en cuenta la complejidad de los procesos sociales asociados al riesgo y la irreductibilidad de los mismos. El modelo mecánico se sustenta sobre la base de que la suma de medidas de seguridad parciales aumenta la seguridad del sistema, desconociendo la existencia de “efectos perversos” o de desplazamiento de riesgos de un registro a otro.²⁰⁸ En este marco, una gestión eficiente del riesgo pasa por superar una perspectiva común sobre el riesgo que comparten actores portadores de intereses y diferentes, lo que coloca el tema del riesgo en una dimensión más valorativa que estratégica.

Como tercera conclusión, podemos establecer que las organizaciones productivas de la rama de la construcción no han desarrollado aprendizajes organizacionales que permitan reducir las probabilidades de riesgo. Cada accidente genera discusiones gremiales y políticas donde se buscan responsabilidades, pero donde no se modifican las actitudes y representaciones que dieron lugar al mismo. El aprendizaje organizacional de la gestión del riesgo implica modificar rutinas y actitudes cotidianas, de manera de lograr comportamientos que minimicen las probabilidades de accidente. La dificultad de establecer aprendizajes organizacionales está fuertemente influida por las características ya señaladas del proceso productivo, que impide el desarrollo de nuevos registros normativos y expresivos²⁰⁹ de intercambio y comunicación.

En cuarto lugar, las responsabilidades con relación al riesgo no están claramente definidas, lo que impide el desarrollo de una actividad de regulación autónoma que colme las lagunas que deja la reglamentación formal y jurídica. Los procesos de tercerización y de descentralización del proceso productivo dificultan el establecimiento de responsabilidades jurídicas en el caso de que ocurra un accidente. La definición de responsabilidades permite que los diferentes actores impongan sus normas;²¹⁰ en la medida en que la responsabilidad se diluye, el pro-

208 Ver Dourlens, C.; Galland, J. P.; Vidal-Naquet, P. A., op. cit.

209 Ver Veltz, P.; Zarifian, P., op. cit.

210 Ver Douglas, M., op. cit.

ceso de construcción de normas²¹¹ en los cuales participen las diferentes representaciones del riesgo se ve debilitado. La evolución de las normas formales e informales, jurídicas y autónomas, escritas e implícitas, requieren la definición de un gestor al cual remitir las responsabilidades emergentes. En la medida en que esta figura no se visualiza, la actividad de regulación se ve también debilitada.

En quinto lugar, encontramos que los contextos de riesgo, que forman parte intrínseca de la actividad laboral en la construcción, no han generado lógicas de acción adecuadas para reducir las probabilidades de accidentes. La persistencia de una “cultura de oficio” parece operar más como un obstáculo que como un factor positivo en el desarrollo de nuevas lógicas de acción. Estos elementos replantean también la relación entre niveles de calificación, competencias laborales y actitudes hacia el riesgo, mostrando que esta articulación puede ser compleja y contradictoria.

En sexto lugar, concluimos que la nueva normativa en materia de seguridad en la industria de la construcción, ha tenido grandes dificultades para establecer y definir los nuevos roles emergentes de la misma, entre los que se encuentran el rol del técnico prevencionista y el rol del delegado obrero de seguridad. La ambigüedad y el carácter contradictorio de las normas y comportamientos asociados a estos roles, generan a su vez efectos emergentes no deseados que contribuyen a aumentar las probabilidades de accidentes.

La gestión del riesgo en la industria de la construcción supone la confrontación de diferentes mundos:²¹² el mundo industrial (empresarios), el mundo de la opinión (técnicos, prevencionistas), el mundo cívico (autoridades públicas, sindicatos) y el mundo doméstico (trabajadores). En estas situaciones complejas, la clarificación en un solo mundo, es decir, la subordinación de la mayoría de los mundos a los principios comunes y a las categorías de uno de ellos, parece improbable. Ninguno de los actores que participan en los diferentes mundos implicados en la actividad de la construcción, tiene la legitimidad o el poder suficiente para imponer una lógica prevalente. Los empresarios tienen control sobre sus empresas, pero están limitados por las reglamentaciones que emanan de las autoridades públicas y por la actividad reivindicativa de los sindicatos. Los técnicos, tal como surge de las entrevistas, tienen un campo de acción reducido y sus roles relativos a la seguridad industrial no están plenamente definidos. Las autoridades públicas se expresan a través de la reglamentación y del control, pero su alcance es limitado debido a que no tienen la posibilidad de incidir directamente en el proceso de trabajo. Por su parte, los sindicatos reivindican la temática de la

²¹¹ Ver Reynaud, J. D., op. cit.

²¹² En el sentido que le dan Boltansky, L. y Thevenot, L., op. cit.

seguridad laboral frente a sectores empresariales renuentes en muchos casos, apoyándose en una reglamentación que la mayor parte del tiempo se cumple en términos formales pero se vacía de contenido.

Para llegar a un acuerdo sobre los niveles aceptables de riesgo, todos los actores deberían subordinarse a los principios comunes compartidos. Sin embargo, cada mundo mantiene su representación del riesgo en función de su sistema de equivalencias, más allá de los elementos comunes que señalamos más arriba. Para alcanzar compromisos estables debería existir un “tercero” con la suficiente legitimidad como para imponerse entre los mundos en conflicto. Pero este “tercero” no existe. En algunos casos, el “tercero” está representado por el Estado o el poder público. Pero en el caso que nos ocupa, el Estado es uno de los actores involucrados, y resulta difícil decir que tiene más legitimidad que los demás actores. Por otra parte, en los ejemplos que dan Boltansky y Thevenot, los compromisos de larga duración se consolidan por la asociación de dos lógicas como máximo.

En este marco, no existen condiciones para alcanzar acuerdos o compromisos estables, que superen los registros de acción de los diferentes mundos involucrados. La negociación de los umbrales aceptables de riesgo, tanto de manera explícita como implícita, sólo permite alcanzar acuerdos provisionales e inciertos, que dependen de factores situacionales específicos, y cuya eficacia dependerá de las variables de contexto. Los niveles de aceptación del riesgo se remiten a indicadores específicos para cada situación, que pueden ser discutidos y revisados en todo momento.

Por último, uno de los factores que conspira para un mejor desarrollo de las políticas de seguridad es que la temática del riesgo aún no se ha construido como campo autónomo en el marco de las relaciones laborales, sino que se agrega al conjunto de conflictos y reivindicaciones que atraviesan las relaciones laborales. Esto implica que la gestión del riesgo se incorpora a las estrategias de los diferentes actores, con escaso espacio para buscar acuerdos valorativos que permitan el desarrollo de una “acción común”²¹³ que tome en cuenta los diferentes escenarios y las diferentes interpretaciones de la realidad. La constitución de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo es un avance en este sentido, en la medida en que se establece un espacio institucional para el tratamiento autónomo de la problemática del riesgo. Sin embargo, este avance institucional no siempre implica una perspectiva específica que permita desarrollar políticas preventivas que vayan más allá de la elaboración de normas legales o de mecanismos de control.

| 213 Ver Giraud, C., op. cit.

