



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022

Segunda edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Plan de formación integral para una inspección del trabajo moderna y eficiente en Argentina.

Inspección de la seguridad y salud en el trabajo.

Buenos Aires; Oficina de país de la OIT para la Argentina, 2022.

ISBN: 9789220367889 (pdf web)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información visite www.ilo.org/buenosaires o escribanos a biblioteca_bue@ilo.org.

Edición: Damián Grimozzi

Diseño y diagramación: Ingrid Recchia

Impreso en Argentina

¿De qué trata este módulo?

El presente módulo analiza los principales conceptos y principios de la seguridad y salud en el trabajo, en base a las normas internacionales del trabajo y la normativa nacional de la República Argentina. También incluye los objetivos, la justificación y las metodologías que se aplican para la prevención de los accidentes en el trabajo y las enfermedades profesionales, y describe la función que cumple la inspección del trabajo respecto de todos estos temas.

Objetivos

El objetivo central del módulo es ofrecer a los participantes una visión general sobre un tema cuya importancia ya venimos adelantando desde el Módulo 4: la prevención de los riesgos laborales, un concepto amplio que se extiende desde evitar accidentes de trabajo y enfermedades profesionales hasta fomentar condiciones de trabajo seguras y saludables. Al finalizar el módulo, los participantes estarán en condiciones de:

- Definir los conceptos básicos de seguridad y salud en el trabajo (SST).
- Describir las repercusiones humanas y económicas de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, y los beneficios de la promoción de la SST.
- Conocer las principales normas internacionales en materia de SST.
- Conocer las principales normas nacionales en materia de SST e identificar los derechos y obligaciones legales de las distintas partes interesadas en la promoción de la SST.
- Explicar los principios que rigen los sistemas de gestión de SST, en particular la identificación de los peligros, la evaluación de los riesgos y la adopción de medidas de prevención y control.
- Detectar situaciones de incumplimiento de normas en materia de SST que impliquen la existencia de riesgo grave e inminente.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN A LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	5
1.1. Seguridad y salud en el trabajo	6
1.2. Condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT)	7
1.3. Peligro, riesgo y factor de riesgo	9
1.4. El factor humano	10
1.5. Prevención	11
1.6. Disciplinas, técnicas y medidas de prevención primaria	13
1.7. Accidente de trabajo y enfermedad profesional	15
1.8. Obligación o deber de prevención del empleador	16
1.9. El cambio de paradigma: el enfoque sistémico de la SST	16
1.10. La repercusión económica y comercial	17
2. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL	20
2.1. Instrumentos de alcance general. El marco promocional de la OIT	22
2.2. Los sistemas de gestión de SST	25
2.3. Participación de los trabajadores	26
2.4. Iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación	28
2.5. La SST en el MERCOSUR	29
3. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONALIDAD NACIONAL	31
3.1. El marco general: la Ley de Higiene y Seguridad y la Ley de Riesgos del Trabajo	32
3.2. El marco institucional	42
3.3. El deber de prevención eficaz del empleador	47
3.4. Los distintos ámbitos de responsabilidad del empleador	48
3.5. El marco promocional de la SST en Argentina	52
3.6. Participación de los trabajadores	53
3.7. Directrices nacionales para los sistemas de gestión de SST (SG-SST)	56
4. EL ROL DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL	57
4.1. Función de asesoramiento y SST	57

4.2. La evaluación del riesgo	58
4.3. Infracciones laborales en materia de SST	61
4.4. Procedimiento inspector y suspensión de tareas	65
5. RESUMEN	72
6. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS	72
EJERCICIO 1	75
EJERCICIO 2	78
EJERCICIO 3	80
ANEXO	81

1. INTRODUCCIÓN A LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Según estimaciones de la OIT (OIT, 2017b), cada año 374 millones de trabajadores en el mundo sufren daños a su salud por razones vinculadas con el trabajo y más de 2,78 millones de trabajadores fallecen cada año en el mundo por las mismas razones: alrededor del 13,7% de estas muertes se producen directamente por accidentes del trabajo, mientras que un 86,3% de fallecimientos se producen por enfermedades relacionadas con el trabajo –enfermedades, cabe agregar, que se encuentran en su mayoría invisibilizadas–.

Los seres humanos nos conmocionamos más ante un hecho catastrófico de grandes dimensiones (un terremoto, un tsunami, la erupción de un volcán o la caída de un avión de aerolínea comercial) que frente a las catástrofes individuales y cotidianas (Rodríguez, 1990). Si tomamos las estadísticas mundiales de los últimos cuatro años sobre terremotos,¹ vemos que en 2016 hubo 1297 víctimas fatales, 1012 en 2017, 4535 en 2018 y 244 en 2019. Similares guarismos se advierten en los accidentes aéreos de líneas comerciales: en 2017 hubo 59 muertos, 561 en 2018, 289 en 2019 y 137 en 2020.²

Ahora, comparemos: solo en 2020 y solo en Argentina, fallecieron 294 trabajadores por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y se registraron 339.037 casos informados con uno o más días de baja laboral.³

Hay, desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, un extendido manto de silencio que invisibiliza los daños a la salud ocasionados por el trabajo. Esta situación ciertamente justifica adoptar todas las medidas, acciones y políticas públicas que hagan falta para crear conciencia sobre la verdadera gravedad de la problemática.

Según precisamos en el Módulo 6, la seguridad y salud es una de las dimensiones del **trabajo decente**; y, como ya señalamos, trabajo decente es todo aquél que alcance los objetivos a los que las personas durante su vida laboral pueden aspirar. Esto es, la posibilidad de acceder a un empleo productivo, que genere un ingreso justo y que se dé en condiciones de seguridad. Dicho muy sintéticamente: el **trabajo decente** ha de ser trabajo **seguro y saludable**.

Y la inspección del trabajo y de la seguridad social se presenta como una herramienta esencial para lograr que se den estas condiciones, ya que suele ser el punto de contacto inicial e inmediato entre el Estado y las personas encargadas en forma directa, tanto de otorgar como de gozar de condiciones y

-
1. Fuente: Servicio Geológico de Estados Unidos. Cuenta básica de terremotos para el mundo y Estados Unidos. Terremotos en todo el mundo 2000–2021. Disponible en: <https://www.usgs.gov/programs/earthquake-hazards/lists-maps-and-statistics> [Consultado: 01-mar-2022].
 2. Flight Safety Foundation. Excluye vuelos particulares o comerciales de menos de 14 pasajeros y militares. Disponible en: <https://aviation-safety.net/statistics/period/stats.php?cat=A1> [Consultado: 01-mar-2022].
 3. Datos provisorios informados en el Micrositio de estadísticas de la SRT, apartado “Accidentabilidad” subapartado “Últimos datos disponibles”. Disponible en: https://www.srt.gob.ar/estadisticas/acc_ultimos_datos.php [Consultado: 01-mar-2022].

de un medio ambiente de trabajo dignos. Por todo esto, en este módulo presentaremos herramientas básicas para que todo inspector pueda dar a conocer, informar, asesorar y, por supuesto, controlar aspectos básicos de la salud y la seguridad en el trabajo en todos los establecimientos productivos o de servicios que visite.

Como vimos en el Módulo 3, el trabajo como acción humana transformadora de la naturaleza existió desde la prehistoria, y es innegable que el desarrollo de esta actividad vital ha representado un avance, una evolución. Pero este avance no fue gratuito. Vimos también las distintas formas que fue adoptando el trabajo hasta desembocar en la centralidad del trabajo asalariado, una forma de trabajo que, sobre todo en las primeras etapas de la modernidad, involucró condiciones de explotación inhumanas. Este modo de producción impulsó la paulatina y progresiva adopción de cambios legislativos que dieran respuesta a los desequilibrios, deficiencias e inequidades del trabajo asalariado. Las primeras normas se dictaron para regular las condiciones en las que se trabajaba y, ya desde ese comienzo, como vimos, fue creciendo el concepto del intervencionismo estatal (en desmedro de la concepción liberal del *laissez faire*) como forma de compensar aquellas inequidades en las relaciones laborales. Es así que a partir de la segunda mitad del siglo XIX se fueron adoptando normas nacionales e internacionales que, por un lado, fijaban algunas medidas de cumplimiento obligatorio para lograr la protección del trabajador en el desarrollo de sus tareas y, por el otro, responsabilizaban al empleador por los daños provocados al trabajador y fijaban algún tipo de reparación o indemnización.

Desde las primeras legislaciones laborales hasta nuestros días, han ido surgiendo diversos conceptos vinculados a la promoción de condiciones y ambientes de trabajo decentes, seguros y saludables, y se han ido acuñando diversas expresiones a través de las cuales se hace referencia a lo que hoy entendemos, en términos generales, como seguridad y salud en el trabajo (SST). En este capítulo trataremos de presentar las más relevantes en términos generales, para luego ver su reflejo tanto en la normativa (internacional y nacional) como en la práctica inspectora.

1.1. Seguridad y salud en el trabajo

El conjunto de acciones o actividades vinculadas a la prevención de los riesgos generados por el trabajo se suele distribuir en dos grandes grupos: seguridad y salud o higiene. La denominación clásica de **seguridad e higiene** está siendo sustituida por la de **seguridad y salud**, en parte por influencia del término inglés (*health*, “salud”) utilizado en las normas y documentos internacionales, y en parte también porque la salud abarca diversas disciplinas preventivas tales como la propia higiene, pero también la ergonomía y la psicología. Para nuestros fines, podemos tomarlos como sinónimos, puesto que la legislación se referirá a la higiene o a la salud en el trabajo, según la época en que haya sido dictada.

La noción de **seguridad en el trabajo** está más vinculada con el concepto, que veremos, de accidente de trabajo (evidente e inmediato en el tiempo), mientras que la de **salud en el trabajo** está orientada hacia el conjunto de acciones relativas a las enfermedades profesionales (no evidentes y con efectos diferidos).

No obstante, esta **separación es artificial**, toda vez que son dos caras de una misma moneda, de un mismo problema. La evolución normativa demuestra un interés inicial centrado en la

seguridad, que luego se fue ampliando hasta abarcar también las enfermedades del trabajo, y así obligó al abordaje conjunto de ambas contingencias. En la práctica actual, encontramos ya los dos conceptos utilizados en un único término inescindible: *seguridad y salud en el trabajo*. Por esta razón, utilizaremos sistemáticamente a lo largo del módulo la sigla SST.

Cabe agregar que en estudios más recientes se ha comenzado a hablar **de seguridad, salud y bienestar en el trabajo**, de modo de introducir un tercer concepto que trasciende el ámbito estrictamente laboral y apunta a la promoción de la salud integral del trabajador.

La salud en el trabajo según el Comité Mixto OIT/OMS

En su primera sesión en 1950, el Comité conjunto OIT/OMS sobre salud en el trabajo definió el objetivo de la salud en el trabajo. Esta definición, revisada en su 12ª sesión de 1995, es la siguiente:

“La salud en el trabajo debería perseguir: la promoción y el mantenimiento del más elevado grado de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones; la prevención entre los trabajadores de dolencias causadas por las condiciones de trabajo; la protección de los trabajadores en sus empleos frente a riesgos derivados de factores nocivos para la salud; la colocación y mantenimiento del trabajador en un entorno laboral adaptado a sus capacidades fisiológicas y psicológicas; y, resumiendo, la adaptación del trabajo al hombre y de cada hombre a su trabajo”.⁴

1.2. Condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT)

Esta expresión agrupa la SST y las condiciones generales de trabajo. Por *condiciones* entendemos todas las características de la vinculación empleador-trabajador que definen su día a día dentro y fuera de la empresa. Se suele incluir bajo este concepto la duración del trabajo, la organización y contenido de las tareas, los aspectos salariales. Evidentemente, estas condiciones y la SST se encuentran íntimamente relacionadas.

Cuando se analizan las CyMAT, es posible advertir dos enfoques teóricos claramente diferenciados, y la adopción de uno u otro tendrá trascendentales consecuencias prácticas, dado que cada uno de ellos parte de distintas concepciones sobre el trabajo, el trabajador, el riesgo y los accidentes y enfermedades ocupacionales. Siguiendo el desarrollo efectuado por

4. Esta definición luego fue adoptada por la Comisión Internacional de Salud en el Trabajo (ICOH) e incorporada a su Código ético internacional para los profesionales de la salud laboral. Su última edición de 2014 está disponible en: http://www.icohweb.org/site/multimedia/core_documents/pdf/code_ethics_spa.pdf [Consultado: 01-mar-2022].

Julio Cesar Neffa,⁵ estos dos enfoques son los siguientes. El primero es el **tradicional**, centrado exclusivamente en los problemas de higiene y seguridad en el trabajo y en la medicina del trabajo. Este enfoque no considera el resto de las variables intervinientes, especialmente las relativas al trabajador como persona humana. Concibe a los trabajadores como simple fuerza de trabajo y propone un análisis fragmentado de cada uno de los riesgos a los que está expuesto cada trabajador. Además, los análisis más generales sobre los puestos de trabajo tienen como base un hombre promedio, con lo cual se deja de lado la singularidad y subjetividad de cada trabajador. Como esta concepción solo toma en cuenta el riesgo objetivo (lo que se puede medir por alguien que es extraño al trabajador y con la ayuda de instrumentos científicos y metodologías propias de la ingeniería y de la toxicología), produce normas principalmente orientadas a establecer medidas de protección y reparación del daño.

El segundo es el **enfoque renovador**, que se basa en la centralidad de la persona y está orientado a la humanización del trabajo. Es por eso que incorpora variables del contexto económico y social, y considera la siniestralidad laboral como un problema global en el que están interrelacionados los diferentes factores que influyen en el bienestar físico y mental del trabajador. Naturalmente, también incorpora la percepción y las vivencias subjetivas de los trabajadores. El problema no puede reducirse solo a la higiene y la seguridad en el trabajo con sus repercusiones directas sobre la salud, según sean el tiempo de exposición a los riesgos, su intensidad, y la existencia o no de medidas de prevención (Neffa, 2016). Se trata en cambio de ir más allá y lograr el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, e indicar expresamente que los riesgos laborales son consecuencia de estas malas condiciones y medio ambiente de trabajo.

De este modo, el acento deja de estar puesto solamente en la función reparadora e indemnizatoria y se potencian las, hasta ahora desestimadas, funciones preventivas y toda la cultura de la prevención. Esto, deseablemente, supone dejar de lado la idea tradicional de que trabajo y riesgo son sinónimos y que los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales constituyen acontecimientos imprevisibles e inherentes al trabajo. Para el enfoque renovador, la prevención es siempre posible y tiene como objetivo de máxima la eliminación de la fuente del riesgo o, de no ser posible, su reducción o control.

Si bien algunas de las huellas de la perspectiva tradicional persisten todavía en muchas legislaciones, el enfoque renovador es el que prevalece, y es el que la OIT impulsa de forma decidida desde el año 1981 (fecha de aprobación del Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores).

5. Julio César Neffa es Investigador Superior del CONICET en el CEIL, Programa Trabajo y Empleo Urbanos. Profesor en las Facultades de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata y de Buenos Aires y en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Autor, entre otras obras de importancia, de *¿Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo? Propuesta de una nueva perspectiva*, CEIL-CONICET/ Área de Estudio e Investigación en Ciencias Sociales del Trabajo de la SECYT, CREDAL/Humanitas, Buenos Aires, 1989, y del artículo "Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo [CyMAT]", publicado en el *Tercer documento de trabajo - El sistema de protección social en la Argentina y en América latina Contemporánea* (Cristina Ruiz del Ferrier y Jorge Tirenni, compiladores), Buenos Aires, 2016, Flacso Argentina. Disponible en: <http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2016/06/DT-Nro3-EyPP.pdf> [Consultado: 01-mar-2022].

1.3. Peligro, riesgo y factor de riesgo

Si bien en el lenguaje corriente *peligro* y *riesgo* son sinónimos, no debe considerárseles así en este contexto, dado que aquí son términos, es decir, palabras que cobran un significado específico dentro de un determinado universo de discurso: en este caso, el jurídico y el de la SST. Más aun, en este contexto, distinguir entre *peligro* y *riesgo* es muy importante para comprender muchos de los procesos y actividades relacionados con la SST.

El **peligro** se concibe como cualquier clase de fuente, acto o situación con potencialidad para dañar o afectar negativamente la seguridad o salud de una persona o perjudicar o dañar una cosa. Los peligros pueden ser **agentes** (por ejemplo, polvo, ruido, humos, etc.), **condiciones** (por ejemplo, pisos húmedos, cargas suspendidas, obstáculos en las vías de circulación, etc.) o **actividades** (trabajos en altura, espacios confinados, trabajos en ambientes hiperbáricos, etc.).

En cambio, la noción de **riesgo** combina la probabilidad de ocurrencia del peligro (ya sea por agentes, condiciones o actividades) y la gravedad del daño que un trabajador puede sufrir como consecuencia de su exposición al peligro.

Los peligros y riesgos en materia de seguridad suelen, por lo general, ser más evidentes y fácilmente detectables; por ejemplo, una sierra en mal estado o sin los elementos de protección adecuados puede generar un daño en forma súbita e inmediata a cualquier persona que pretenda utilizarla y ello es fácilmente advertible por cualquiera.

Sin embargo, otros peligros y riesgos son menos evidentes y, en consecuencia, de más difícil abordaje y control. Suelen provocar daños de manera más lenta e inadvertida, a mediano o largo plazo, como consecuencia de una prolongada exposición a un determinado riesgo. En ese sentido, y por solo citar algunos ejemplos, podemos pensar en la exposición a un nivel de ruido elevado que, con el paso del tiempo, genera una pérdida de audición; o en la adopción de posturas forzadas o movimientos repetitivos que, con el correr de los años, pueden originar la aparición de hernias y otras patologías musculoesqueléticas, o en la exposición a un agente o sustancia química que muchos años después puede generar la aparición de un cáncer.

Ahora que hemos distinguido entre peligro y riesgo, podemos identificar peligros que pueden existir en un determinado lugar de trabajo en tanto fuentes de riesgo, es decir, en tanto probables causas de daño a la salud y seguridad de los trabajadores, y así confeccionar una primera lista de **factores de riesgo**:

1. **Químicos.** Esta clase de peligros puede ser generada por líquidos, sólidos, gases, vapores, etc.
2. **Físicos.** Entre ellos se destacan el ruido, las temperaturas extremas, la escasa o inadecuada luminosidad, las vibraciones, las radiaciones, etc.
3. **Biológicos.** Aquí encontramos a las bacterias, virus, residuos tóxicos, entre muchos otros.
4. **Ergonómicos.** Bajo esta categoría se incluyen todos aquellos peligros originados por un diseño ergonómico deficiente del lugar o de las herramientas de trabajo, por ejemplo, el mal diseño de las máquinas y los instrumentos que utilizan los trabajadores, o un diseño

equivocado de los asientos, e incluso malas prácticas laborales en el uso de esas máquinas e instrumentos.

5. Psicosociales. En esta categoría se destaca el mal reparto de las tareas, la sobrecarga o ritmo excesivo de trabajo, la falta de autonomía o control sobre el trabajo, las relaciones interpersonales conflictivas, la doble presencia, la ambigüedad de roles y en general una cultura organizativa poco participativa.

Los factores de riesgo, si no están bien administrados, son potencialmente causa de enfermedades profesionales y de accidentes de trabajo. Los objetivos son entonces: mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo y administrar adecuadamente los factores de riesgo que puedan afectar la salud del trabajador. Podemos promover el logro de estos objetivos a partir de un conjunto de acciones e intervenciones tendientes a eliminar los riesgos, o a disminuir sus efectos y consecuencias. A este conjunto de acciones e intervenciones las agrupamos bajo el concepto de *prevención de riesgos en el trabajo*.

1.4. El factor humano

Si bien en la concepción renovadora de la SST el error humano no debe constituir el centro de atención, tampoco debemos dejar de lado su incidencia como factor de riesgo. El error humano sigue teniendo un rol en la provocación de daños a la salud del trabajador, y es notoria la influencia que en él ejercen la cultura de la organización y el entorno de trabajo. Por todo esto, como medidas preventivas de relevancia, la legislación suele imponer ciertas exigencias mínimas sobre organización del trabajo y sobre acciones de capacitación. La formación en todos los niveles de tareas es un medio para mejorar las condiciones de trabajo y el entorno laboral. Las conductas relativas al riesgo tienen un fuerte componente de racionalidad práctica, lo que implica que están orientadas más por normas implícitas y por rutinas adquiridas, que por la obediencia a normas o reglas formales y explícitas de comportamiento. Ciertamente, la elaboración de manuales y reglamentos y el uso de señales de advertencia no impedirán el comportamiento peligroso, a menos que los trabajadores comprendan los peligros y creen que las medidas de seguridad valen la pena. Y esto último se obtiene más a partir de la generación de cultura y de la capacitación que de la sanción de normas.

La percepción del riesgo

En la percepción del riesgo influyen aspectos cognitivos (comprensión del nivel de posibilidad de accidente para sí o para otros) y aspectos emotivos (es decir, cuál es la sensación o percepción de seguridad o de amenaza que alguien tiene cuando piensa en los riesgos).

Veamos algunos ejemplos:

- La percepción del riesgo de caída desde un nivel a otro más bajo que tenga un alpinista no será la misma que la que tenga otra persona que no haya escalado nunca una cumbre.
- Si interrogamos a un trabajador que acaba de ser incorporado a un ambiente muy ruidoso (por ejemplo, la sala de máquinas de un buque) sobre sus primeras sensaciones, nos informará que no ve la hora de acabar su turno de trabajo, y que llega a su casa con zumbido en los oídos y de mal humor. Si lo entrevistamos unos meses después, nos dirá que *se adaptó*. Esta es una adaptación negativa que indica el paso inexorable hacia la hipoacusia por exposición prolongada al ruido. Evidentemente, cuando una falla en el entorno de trabajo pasa a ser *normalizada* por los usos y costumbres puede transformarse en la piedra angular que provocará un desastre.

1.5. Prevención

Si partimos de la base de que todo trabajo puede suponer la exposición del trabajador a ciertos riesgos laborales que afecten su salud, podemos entonces situar la prevención como elemento central en materia de SST. Tanto es así que la expresión *prevención de riesgos del trabajo* es con frecuencia utilizada como un equivalente de SST.

Desde una perspectiva genérica, el diccionario de la Real Academia Española define la *prevención* como la “preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo”. Y si ahora, en base a este primer acercamiento, definimos la *prevención de riesgos* desde la perspectiva más específica de la SST, podemos entenderla como “un proceso cuyo objeto consiste en analizar y evaluar mediante un determinado conjunto de técnicas cada una de las modificaciones en el entorno producidas por el trabajo con el objetivo de determinar en qué grado –sea positivo o negativo– dichos cambios afectan la salud de las personas en situación de trabajo para, de esa manera, minimizar los efectos negativos y favorecer o potenciar los efectos positivos”.⁶

6. La definición está tomada del *Módulo III. Aspectos básicos de la prevención de riesgos laborales*, perteneciente al curso impartido por la SRT en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF Virtual).

Y correlativamente, el fracaso en la prevención de riesgos laborales es lo que posibilita que ocurran accidentes de trabajo, que los trabajadores desarrollen enfermedades profesionales o simplemente que se produzcan los denominados *incidentes de trabajo* (que también son consecuencias de los riesgos de trabajo, pero no involucran daño para la salud y sí repercusiones económicas negativas).

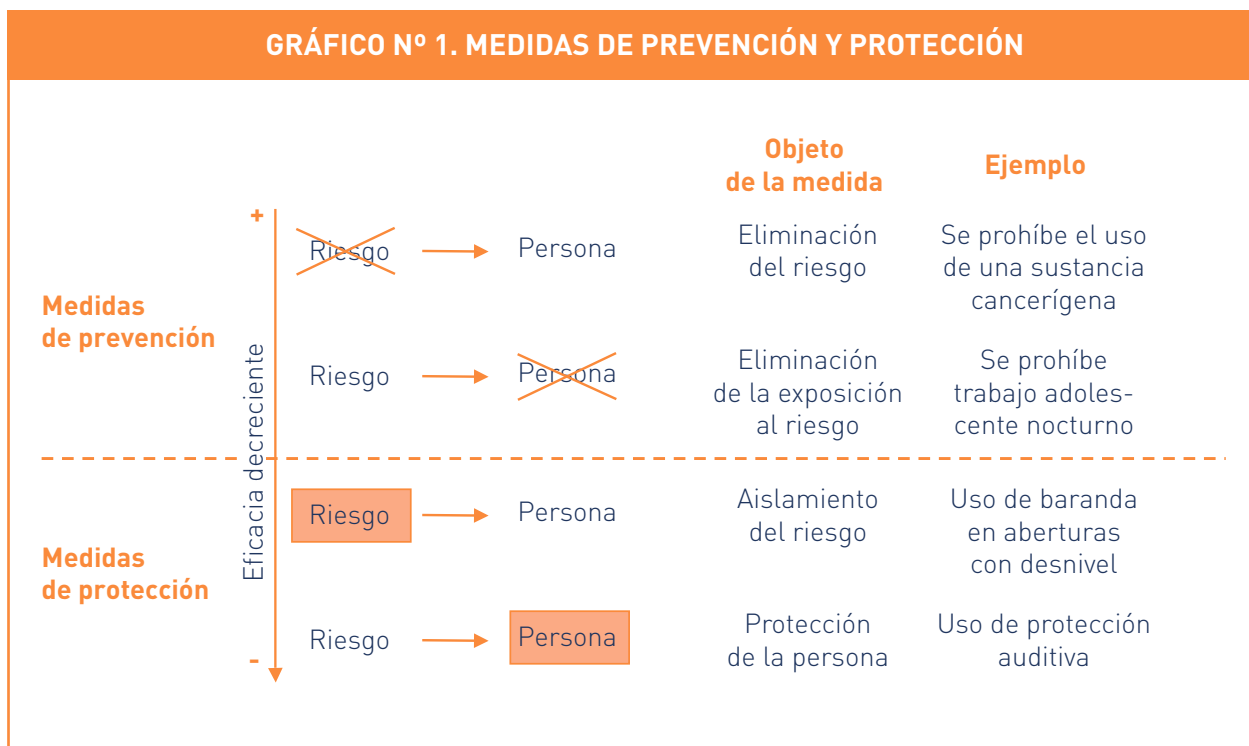
Claramente, insistimos, la prevención de riesgos de trabajo debe ocuparse del mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo y de la administración de los factores de riesgo que puedan afectar la salud del trabajador.

Ahora bien, en cuanto a la prevención de enfermedades laborales, resulta de utilidad tener presentes los tres niveles que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha definido en materia de prevención de cualquier enfermedad. Cada uno de estos niveles supone adoptar técnicas específicas y plantearse objetivos distintos, y esto es válido, desde ya, también para la construcción de normas en materia laboral.

- 1) Nivel de prevención primario.** En tanto está dirigido a la persona que se encuentra sana, su objetivo es evitar el desarrollo de una enfermedad. Desde el punto de vista de la SST, este nivel implica adoptar medidas de variado carácter, desde apartar o reemplazar al trabajador hasta protegerlo en el ámbito de trabajo, siempre con la finalidad de evitar que un determinado peligro se convierta en un riesgo efectivo para su salud o seguridad. Dentro de la prevención primaria se incluye también la adopción de medidas sobre el medio ambiente, con el mismo fin: evitar que la persona en situación de trabajo vea afectada su salud. Ejemplo de este nivel de prevención es el aislamiento de una máquina que genera un nivel acústico elevado. El mayor desafío de la prevención en materia de SST es evitar que un peligro existente en el ambiente de trabajo se convierta en riesgo.
- 2) Nivel de prevención secundario.** Tiene como objetivo la temprana detección de afecciones a la salud mediante la adopción de medidas adecuadas de control. En materia específica de SST, estas medidas deben conseguir, en primer lugar, detectar dichas afecciones de la forma más precoz posible y, en segundo lugar, evitar su desarrollo o progresión, o el agravamiento del estado de salud del trabajador. Ejemplo de este nivel de prevención son los exámenes médicos periódicos.
- 3) Nivel de prevención terciario.** Está dirigido a la persona que ya ha sufrido un deterioro en su estado de salud. Comprende aquellas medidas dirigidas al tratamiento y a la rehabilitación del trabajador, con el objetivo esencial de que recupere su salud o, en todo caso, que la enfermedad disminuya su progreso o evolución. Se trata, dicho de un modo más general, de mejorar la calidad de vida de los pacientes, minimizar los sufrimientos causados por la pérdida de la salud y facilitar su adaptación a su nuevo cuadro de situación (por ejemplo, la rehabilitación y recalificación laboral). Si bien no puede hablarse estrictamente de que este nivel sea realmente preventivo –ya que se dirige a personas que han sufrido alguna contingencia–, por cuestiones de método se lo incluye como uno de los niveles de prevención.

1.6. Disciplinas, técnicas y medidas de prevención primaria

Para alcanzar su objetivo, las reglas de cumplimiento obligatorio adoptadas por la legislación de cada país en materia de prevención primaria deben estar dirigidas a la supresión del riesgo (ya sea por la eliminación del riesgo o de la exposición al mismo) o, en su defecto, a la reducción o minimización de sus consecuencias. Pueden ser agrupadas según el grado de eficacia en el cumplimiento del objetivo:



En base a esta clasificación –que no es la única, pero todas manejan este concepto de gradualidad decreciente– podremos distribuir en dos grandes grupos las distintas disciplinas que las estudian y las medidas que la legislación sobre SST impone al empleador y sobre cuyo cumplimiento la inspección del trabajo debe velar.

El primer grupo está integrado por las **disciplinas o técnicas preventivas** orientadas a actuar directamente sobre los riesgos, antes de que se lleguen a materializar:

- La **seguridad en el trabajo**. Se ocupa de los riesgos laborales que pueden afectar la integridad física de los trabajadores (accidentes de trabajo). Esto importa estudiar las condiciones de seguridad de los lugares de trabajo, la adecuación de la maquinaria y los equipos, la electricidad, los riesgos de incendio y otras variables.
- La **higiene industrial o higiene laboral**. Está conformada por ciencias o disciplinas no médicas cuyo objetivo fundamental es identificar, evaluar y controlar las concentraciones de los diferentes contaminantes, ya sean de carácter físico (como el ruido), químico (como los productos químicos) o biológico (como los virus y las bacterias), presentes en los puestos de trabajo y que pueden producir daños a la salud de los trabajadores.

- La **ergonomía**. Esta disciplina se dirige fundamentalmente al estudio de la adecuación entre la persona y el trabajo. Esto involucra analizar las dimensiones de los puestos de trabajo, los esfuerzos y movimientos requeridos por las tareas frente a las características físicas de las personas, etc.
- La **psicosociología laboral**. Su objeto de estudio son los factores de riesgo psicosocial. Se ocupa, para esto, de los aspectos psíquicos y sociales del individuo en el ambiente de trabajo, lo cual involucra cuestiones tales como la organización del trabajo, las jornadas y los horarios de trabajo, el ritmo de trabajo, las relaciones interpersonales, las situaciones de violencia, etc.
- La **medicina del trabajo**. Está dirigida fundamentalmente a estudiar las consecuencias derivadas de las condiciones materiales y ambientales sobre las personas, y procura establecer, junto a las disciplinas preventivas no médicas que recién mencionamos, unas condiciones de trabajo que no produzcan enfermedades ni daños en la salud de los trabajadores. A la vez se ocupa del tratamiento, curación y posterior rehabilitación de las enfermedades profesionales, aunque estas otras funciones ya pertenecen, como vimos, a los niveles de prevención secundaria y terciaria.

El segundo grupo es el de las **medidas o técnicas de protección**, que tienen como objetivo fundamental actuar sobre un riesgo ya existente, en busca de minimizar sus consecuencias o, si es posible, eliminarlas. La particularidad de estas medidas, a diferencia de las del primer grupo, es que no tienen en cuenta la frecuencia o la probabilidad de materialización del riesgo. Por eso son medidas que deben ser tomadas después de haber aplicado las de prevención, o como complementarias de éstas. Dentro de este segundo grupo podemos distinguir dos categorías:

- **Medidas de protección colectiva**. Son aquellas que protegen a los trabajadores de una forma general: eliminan o reducen las consecuencias de un riesgo que puede afectar a un número determinado de trabajadores. Así actúan, por ejemplo, las barandas de seguridad, los andamios, el vallado perimetral de zonas de trabajo, los sistemas de ventilación y las protecciones y resguardos en máquinas y equipos de trabajo.
- **Medidas de protección individual**. Sirven para proteger a un trabajador de forma individual o particular. Son los denominados elementos de protección personal (EPP) o equipos de protección individual (EPI). Son la última barrera entre la persona y el riesgo: no eliminan el riesgo, sino que simplemente minimizan o controlan sus consecuencias. Por ejemplo, el uso obligatorio de calzado de seguridad, casco, arnés anticaídas, guantes, etc.

Si tenemos en cuenta los diversos aspectos de orden humano y técnico involucrados, resulta evidente que la problemática de la seguridad y salud en el trabajo debe ser enfocada desde una visión multidisciplinaria en la que tanto estas disciplinas preventivas como el Derecho desempeñen un rol destacado, ya que son ámbitos de generación de conocimientos (Vázquez Vialard, 1973). Y es que ha sido a partir de las conclusiones técnicas elaboradas por los especialistas de las otras disciplinas que el Derecho ha podido aportar los medios técnicos propiamente jurídicos para concertar las reglas de conducta a las que deben someterse las partes vinculadas por una relación de trabajo.

A lo largo de este módulo veremos diferentes ejemplos de medidas de prevención o de protección exigidas por la legislación internacional y nacional, sobre cuyo estricto cumplimiento el inspector del trabajo debe velar.

1.7. Accidente de trabajo y enfermedad profesional

En principio, la definición y encuadre de lo que debe ser considerado como accidente de trabajo se encuentra establecido en la legislación de cada Estado. Pero sobre cada legislación deben ejercer inspiración y guía los diferentes Convenios internacionales existentes sobre la materia. Así es que podemos dar una primera definición general, en línea con el Artículo 1 del Protocolo de OIT relativo al Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (2002),⁷ que considera los **accidentes de trabajo** como “los accidentes ocurridos en el curso del trabajo o en relación con el trabajo que causen lesiones mortales o no mortales”.

Ahora bien, la definición que la legislación interna de cada país da sobre accidente de trabajo es de suma trascendencia, ya que permitirá determinar cuándo resulta aplicable el sistema de riesgos laborales. La legislación argentina define el accidente de trabajo como “todo acontecimiento súbito y violento ocurrido por el hecho o en ocasión del trabajo, o en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo, siempre y cuando el damnificado no hubiere interrumpido o alterado dicho trayecto por causas ajenas al trabajo”.⁸ Veamos qué quieren decir estas expresiones que la definición utiliza:

- **Por el hecho del trabajo.** Indica que el accidente debe haber ocurrido mientras el trabajador se encontraba realizando tareas para su empleador.
- **En ocasión del trabajo.** Se califica como laboral todo accidente sufrido por un trabajador en determinadas circunstancias de tiempo y lugar que solo podrían darse a partir de la existencia de un contrato de trabajo.

Dentro del concepto de accidente de trabajo se incluye a los denominados **accidentes de trayecto o *in itinere***. Tenemos al respecto, en primer lugar, la definición del citado Protocolo: “El término *accidente de trayecto* designa los accidentes que causen la muerte o produzcan lesiones corporales y ocurran en el recorrido directo entre el lugar de trabajo y: (i) la residencia principal o secundaria del trabajador; (ii) el lugar en el que el trabajador suele tomar sus comidas; o (iii) el lugar en el que el trabajador suele cobrar su remuneración”.

Y, de manera particular, la legislación argentina los define como el acontecimiento súbito y violento ocurrido en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo, siempre y cuando el damnificado no hubiere interrumpido o alterado dicho trayecto por causas ajenas al trabajo.

Dentro de los infortunios laborales hay que considerar también la **enfermedad profesional**. Desde la perspectiva de OIT, es cualquier enfermedad contraída como resultado de haber estado expuesto a un peligro derivado de una actividad laboral. Es por eso que el Artículo 1 del Protocolo la define como “toda enfermedad contraída por la exposición a factores de riesgo que resulten de la actividad laboral”.

A menudo es difícil determinar la causa de las enfermedades relacionadas con el trabajo, entre otros motivos por el período de latencia (es decir, el hecho de que pueden pasar años antes de que la enfermedad produzca un efecto patente en la salud del trabajador). Otros factores, como el cambio

7. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312338:NO [Consultado: 01-mar-2022].

8. Según el Artículo 6 de la Ley de Riesgos del Trabajo, que presentaremos en el Apartado 3.1.

de trabajo, o el comportamiento del personal (por ejemplo, fumar o ingerir bebidas alcohólicas) hacen aun más difícil vincular las exposiciones acaecidas en el lugar de trabajo con la aparición de una enfermedad. Es por eso que las legislaciones nacionales mayormente han adoptado un sistema mixto en el cual se define la enfermedad profesional en términos similares al Protocolo y al mismo tiempo se la ata a un listado concreto de enfermedades reconocidas como laborales.

Esta es la regulación adoptada por Argentina, donde existe un listado de enfermedades que puede ser ampliado a través de la acción normativa, o bien a partir de reclamos administrativos de los particulares damnificados.

1.8. Obligación o deber de prevención del empleador

Dado que los riesgos profesionales surgen en el lugar de trabajo, corresponde a los empleadores garantizar que el entorno laboral sea seguro y saludable. Esto significa que deben prevenir los riesgos y proteger a los trabajadores. Para esto, como parte de su responsabilidad, el empleador debe tener un conocimiento efectivo de los riesgos profesionales presentes en su establecimiento y debe asumir el compromiso de garantizar los procesos de gestión que promuevan la seguridad y salud en el trabajo. Por ejemplo, el conocimiento de las implicaciones en materia de seguridad y salud debería guiar las decisiones que tome sobre qué tecnología utilizar y cómo organizar el trabajo.

El deber de prevención entonces se centra en evitar contingencias laborales. Y el éxito en esta tarea dependerá de cómo el empresario la planifique. No se trata de una mera serie de intervenciones formales, sino de acciones de prevención y protección eficaces. Las medidas necesarias para el cumplimiento de la normatividad relacionada con la prevención en seguridad y salud en el trabajo son de carácter trascendental, y el empleador así debe asumirlas.

Por otra parte, el deber de prevención es un eje angular dentro del sistema jurídico; sobre todo en las relaciones laborales. En este sentido, la acción preventiva en la empresa conforma un conjunto de auténticas obligaciones de naturaleza legal, que tienen por un lado su razón de ser en la propia relación laboral de dependencia y ajenidad (Módulo 5) y, por otro, se derivan de la legislación directamente conectada con los deberes preventivos. Su naturaleza legal implica, por un lado, su cumplimiento obligado y coercible –es decir, el Estado puede y debe garantizar ese cumplimiento mediante el aparato sancionador administrativo– y, por otro, implica también su carácter imperativo en tanto norma de orden público, lo cual impide su alteración tanto unilateral como al amparo de la autonomía de la voluntad (Módulo 3).

Toda esta verdadera red de deberes en torno a la prevención en SST por parte de los empleadores es lo que llamamos *régimen de responsabilidades* (administrativas, penales y civiles), cuyo objetivo primordial es evitar el daño: esto es, prima el fin disuasorio y de fomento de la prevención por sobre la función reparadora y sancionadora.

1.9. El cambio de paradigma: el enfoque sistémico de la SST

En el informe del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo de Gran Bretaña sobre el estado de la seguridad y salud en el trabajo, presentado en 1972 (Informe Robens), se anunció un cambio de

orientación: el Reino Unido pasaría de una normativa específica para la industria a una legislación-marco que abarcaría todas las industrias y trabajadores. Era el inicio de una tendencia a enfocar de manera sistémica la SST. Este cambio de paradigma quedó plasmado en la Ley sobre la SST de 1974 del Reino Unido.

Veremos también que ese cambio fue reflejándose paulatinamente tanto en las normas internacionales del trabajo, a partir de la adopción del Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981), como en las legislaciones nacionales. Al analizar el marco normativo argentino, podremos apreciar este progresivo cambio que tendrá como punto máximo la adopción de la ley de protección y prevención laboral de la que nos ocuparemos en el Apartado 3.4.

Por otra parte, resultaron decisivos los modelos de gestión empresarial que fueron concebidos para asegurar una respuesta rápida a las fluctuaciones de esta actividad. En tanto estos modelos trabajaban en base a una evaluación continua de los resultados, fueron reconocidos rápidamente como posibles modelos para elaborar un enfoque sistémico de la gestión de la SST. Este enfoque no tardó en desarrollarse como un medio eficaz para asegurar la aplicación coherente de medidas de SST, en tanto se centró en la evaluación y mejora continuas de los resultados y en la autorreglamentación.

En los últimos años, las empresas, los gobiernos y las organizaciones internacionales se han abocado a la aplicación de enfoques o modelos sistémicos en la gestión de la SST, como estrategia prometedora para armonizar la SST y los requisitos de las empresas, y para asegurar una participación más efectiva de los trabajadores en la aplicación de las medidas preventivas. Y hoy por hoy, ya se promueve el concepto de sistema de gestión en SST (SG-SST) como una forma eficaz de mejorar la aplicación de la SST en el lugar de trabajo, y asegurar así la integración de sus requisitos en la planificación empresarial y los procesos de desarrollo. Tal ha sido su expansión que organismos profesionales, gubernamentales e internacionales con responsabilidades e intereses en el ámbito de la SST han elaborado un gran número de normas y directrices sobre el SG-SST. Muchos países han formulado estrategias nacionales de SST que integran asimismo el enfoque de los sistemas de gestión.

1.10. La repercusión económica y comercial

De manera cada vez más creciente, las inspecciones en materia de SST están pasando de un enfoque tradicional basado en la visita reactiva motivada por denuncia o por acaecimiento de un accidente, a un enfoque proactivo centrado en convencer a los empleadores y trabajadores de los beneficios de gestionar la SST de forma similar al resto de las actividades de la organización. Para esto, evidentemente, es necesario primero convencer a los inspectores sobre la utilidad de este enfoque centrado en la rentabilidad de la seguridad y salud en el trabajo. Si el objetivo de la inspección es lograr un cambio decisivo en las condiciones y medio ambiente de trabajo, debe lograr persuadir a los responsables sobre los beneficios de introducir estos cambios como iniciativa propia.

Un punto de partida en esa dirección es señalar que, además del sufrimiento humano para los trabajadores y sus familias, que es lo que en primer lugar debe evitarse, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales tienen una repercusión económica importante no solo para el propio trabajador sino también para la empresa y para el país. Veamos cada uno de estos aspectos.

En primer lugar, el **trabajador accidentado** sufre las consecuencias económicas del accidente al ver disminuida su capacidad para obtener ingresos, y además tener que hacer frente, a veces, a gastos imprevistos.

Por otra parte, los accidentes y enfermedades profesionales también tienen un impacto en el gasto público de un **país**, el cual se refleja en mayores cargas en la inspección del trabajo y otras autoridades, en un aumento de los costos de la seguridad social y del sistema nacional de atención de la salud y en la productividad nacional. A nivel global, la OIT ha calculado que el costo total de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales representa cerca del 4% del PBI mundial, una cifra colosal veinte veces superior a la asignada a la asistencia oficial del desarrollo.⁹ Es evidente entonces que los accidentes y enfermedades pueden hacer peligrar seriamente el desarrollo económico de los países, en especial el de aquéllos donde la pobreza es mayor, donde los sectores de empleo suelen incluir trabajos peligrosos y donde, lamentablemente, los servicios de inspección del trabajo son más débiles.

Finalmente, en el nivel **empresarial**, los últimos estudios evidencian que los costos de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales son en realidad mucho mayores de lo que inicialmente se había estimado, debido a que además de los costos directos para la empresa, hay que considerar una serie de costos indirectos, en ocasiones ocultos, como la zona sumergida de un iceberg, que siempre es mayor que la zona flotante.

GRÁFICO Nº 2. COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO Y LAS ENFERMEDADES PROFESIONALES A NIVEL EMPRESARIAL¹⁰



COSTOS DIRECTOS

- Suspensión de la producción.
- Daño en equipos o materias primas.
- Salario caído del trabajador.
- Gastos médicos no asegurados.
- Costos de seguro y posibles primas más elevadas en el futuro.
- Indemnizaciones.
- Sanciones administrativas o procedimientos legales.



COSTOS INDIRECTOS

- Costos de reclutamiento y reentrenamiento del nuevo trabajador que sustituirá al trabajador accidentado.
- Empleabilidad de largo plazo del trabajador limitada debido a las lesiones.
- Costos de investigación del accidente, incluido el tiempo invertido.
- Baja motivación y moral de los trabajadores.
- Incremento del ausentismo.
- Conflictos laborales.
- Daño a la reputación de la empresa y su imagen en el mercado.
- Conflictos con los clientes afectados.
- Daño al medio ambiente (por ejemplo, en caso de accidente con vertido de productos químicos).

9. OIT. 2006. "Seguridad y salud en el trabajo: sinergia entre la seguridad y la productividad". Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb295/pdf/esp-3.pdf> [Consultado 01-mar-2022].

10. Ibíd.

Puede verse entonces claramente en el Gráfico nº 2 que mejorar la SST no solo es necesario para la salud y el bienestar de los trabajadores sino que es beneficioso para la productividad de la empresa. Correlativamente, las empresas que adoptan medidas de SST obtienen muchos de los siguientes beneficios –o todos, según las circunstancias–:

- Las tasas de ausentismo se reducen considerablemente.
- Los empleados se sienten más satisfechos, y experimentan mejoras en su estado de ánimo, motivación y concentración en el trabajo.
- Mejora la continuidad de los trabajadores.
- La productividad y la competitividad también mejoran, algunas veces considerablemente.
- Se ahorran sumas importantes de dinero mediante un mejor mantenimiento de las instalaciones.
- Los reclamos de indemnización y los gastos de seguro se reducen, algunas veces considerablemente.
- Mejoran las relaciones con los clientes y los proveedores.
- Mejora la imagen y la reputación de la empresa.
- Aumentan los puntajes de la empresa en las precalificaciones para la obtención de contratos.
- Aumentan sustancialmente los ahorros.
- Aumenta la seguridad del empleo.

Costo económico de los accidentes vs. inversión en prevención

Algunos estudios han demostrado la rentabilidad de la adopción de medidas preventivas frente al costo promedio de los accidentes de trabajo. Por ejemplo, el Instituto Riojano de Seguridad Laboral llevó a cabo en 2008 un estudio sobre 481 accidentes producidos en 179 empresas, de acuerdo con el cual los accidentes graves, muy graves y mortales tenían un costo promedio para las empresas de € 24.828 frente a los € 519 que hubieran costado las medidas preventivas que, de haber sido adoptadas previamente, hubieran evitado los accidentes. Es decir, el perjuicio económico es 48 veces mayor en comparación con las inversiones preventivas.¹¹

Un estudio similar realizado en 2005 por el Estudio Instituto Vasco de Seguridad Laboral (OSALAN) destacó que la pérdida económica de las empresas que sufrían un accidente mortal era de € 35.580, frente al costo medio de € 2.388 de las medidas preventivas que lo hubieran evitado.¹² Ambos estudios muestran que, claramente, nuestra metáfora del iceberg se queda corta.

11. Disponible en: <https://actualidad.larioja.org/noticia?n=not-896345> [Consultado: 01-mar-2022].

12. Estudio Instituto Vasco de Seguridad Laboral (OSALAN), 2005, "Costes de la accidentalidad laboral en Euskadi en el año 2005". Disponible en: http://www.osalan.euskadi.eus/contenidos/libro/gestion_200615/es_200615/adjuntos/gestion_200615.pdf [Consultado 01-mar-2022].

Estos son argumentos importantes para la promoción de la SST, y menos difundidos que los humanitarios y los jurídicos: por eso insistimos en presentarlos con detalle. Incluso hay que considerar que, si estos beneficios se proyectan a escala nacional, el desarrollo económico del país también sale beneficiado y alcanza una mayor sostenibilidad.

Otro argumento que se escucha con frecuencia es que los países en desarrollo no se pueden dar el lujo de alcanzar niveles altos de SST y que solamente los países industrializados pueden gozar de esos beneficios. Sin embargo, no hay ningún motivo por el cual los resultados arriba citados (si bien corresponden a empresas de países industrializados) no puedan ser aplicables a escala global. En efecto, algunos testimonios de países en desarrollo confirman que los mismos principios también son válidos para ellos,¹³ y que “una seguridad adecuada es buena para los negocios”. Además, por todo lo dicho hasta aquí, resulta insostenible considerar la seguridad y salud en el trabajo como un “lujo”, sin importar el grado de desarrollo que tengan los distintos países.

2. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

La promoción de condiciones de trabajo seguras y saludables ha sido un objetivo constante de la acción de la Organización Internacional del Trabajo desde su fundación en 1919. Con el solo dato objetivo de que más de la mitad de las normas adoptadas están directa o indirectamente vinculadas a la SST, uno puede apreciar la relevancia que esta materia tiene para el logro del trabajo decente.

Los Convenios y las Recomendaciones de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo recogen principios que definen los derechos de los trabajadores en este campo, e imponen obligaciones y responsabilidades a las autoridades competentes, los empleadores y los trabajadores. En sentido amplio, las normas internacionales del trabajo cuyo contenido se centra en la SST se pueden clasificar en tres grandes grupos según su ámbito de aplicación:

- Instrumentos de alcance general o normas marco, que estudiaremos con más atención en el apartado siguiente.
- Instrumentos relativos a la protección en ramas específicas de la actividad económica, como la minería, la industria de la construcción, el comercio o los trabajos portuarios.
- Instrumentos relativos a la protección contra peligros y riesgos específicos: radiaciones ionizantes, benceno, asbesto, cáncer profesional, etc.

13. Pueden encontrarse varios ejemplos en *Seguridad y salud en el trabajo: sinergia entre la seguridad y la productividad*, Documento del Consejo de Administración de la OIT, marzo de 2006 - *Ibíd.*

En el Anexo (al final de este Módulo) presentamos una lista completa actualizada de las normas sobre SST de la OIT, e indicamos su estatus actual. Se han adoptado más de 40 normas que tratan específicamente sobre la seguridad y salud en el trabajo. También encontramos regulación sobre SST en Convenios y Recomendaciones que, al tratar su objeto principal, incluyen reglas particulares sobre condiciones y medio ambiente de trabajo. Por ejemplo, los referidos a la inspección de trabajo otorgan facultades especiales a los inspectores para adoptar medidas de aplicación inmediata. Otros instrumentos, asimismo, establecen protección para profesiones específicas (trabajo marítimo,¹⁴ trabajo en la pesca,¹⁵ trabajo doméstico,¹⁶ etc.) o grupos vulnerables (trabajo de mujeres, migrantes,¹⁷ etc.).

Además de las normas internacionales del trabajo, la OIT también ha elaborado una serie de herramientas que pueden ser adoptadas por los países en el desarrollo de sus políticas nacionales, incluso como normas de cumplimiento obligatorio.

Como continuación del enfoque sistémico nacido en 1981 con la aprobación del Convenio núm. 155, en 2001 la OIT aprobó las **Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo**.¹⁸ Las Directrices, conocidas como ILO-OSH 2001, ofrecen un modelo internacional único, compatible con otras normas y guías sobre sistemas de gestión, y reflejan además algunos de los valores propios de la OIT, tales como la participación de los trabajadores.

Asimismo, la OIT ha elaborado una serie de **Repertorios de recomendaciones prácticas**¹⁹ para ser usados como orientación al aplicar las normas del trabajo o al abordar un determinado problema. Al igual que los Convenios y Recomendaciones, se formulan en un contexto tripartito, a través de una reunión de expertos designados por el Consejo de Administración. Una vez que la reunión de expertos ha redactado cada repertorio, el Consejo de Administración es invitado a aprobar su publicación.

14. Convenio sobre el trabajo marítimo (MLC, 2006), que analizaremos en el Módulo 15 “Inspección del trabajo en el sector marítimo y pesquero”. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312331 [Consultado: 01-mar-2022].

15. Convenio núm. 188 sobre el trabajo en la pesca (2007). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C188 [Consultado: 01-mar-2022].

16. El Artículo 13 del Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011) señala que “todo Miembro, en conformidad con la legislación y la práctica nacionales, deberá adoptar medidas eficaces, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico, a fin de asegurar la seguridad y la salud en el trabajo de los trabajadores domésticos”. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460 [Consultado: 01-mar-2022].

17. El numeral I.2.f de la Recomendación núm. 151 sobre los trabajadores migrantes (1975), al propiciar la igualdad de trato y oportunidades entre trabajadores nacionales y migrantes, incluye “las medidas de seguridad y de higiene del trabajo”. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312489:NO [Consultado: 01-mar-2022].

18. Disponibles en: http://www.ilo.org/safework/info/standards-and-instruments/WCMS_112582/lang--es/index.htm [Consultado: 01-mar-2022].

19. Disponibles en: <https://www.ilo.org/safework/info/standards-and-instruments/codes/lang--es/index.htm> [Consultado: 01-mar-2022].

2.1. Instrumentos de alcance general. El marco promocional de la OIT

Las normas de alcance general, también denominadas normas marco de la OIT, constituyen la base normativa para que los países miembros construyan sus respectivos marcos promocionales, estratégicos o sistemáticos en materia de SST. Las consideramos a continuación en detalle.

El Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981) y su Recomendación núm. 164

Estas normas tienen un ámbito de aplicación muy amplio: rigen para todas las ramas de la actividad económica, para todos los trabajadores y para todos los riesgos en el lugar de trabajo. Establecen requisitos generales para la acción a nivel nacional –como la formulación tripartita de una política nacional de SST–, así como deberes para la acción a nivel de la empresa –tales como la obligación de los empleadores de garantizar que los lugares de trabajo sean seguros y no entrañen riesgo alguno para la salud “en la medida en que sea razonable y factible”–.

El Convenio y su Recomendación cambian en profundidad el enfoque de los instrumentos que los precedieron: se alejan de la tendencia a prescribir medidas específicas de protección contra ciertos riesgos o para ciertas actividades, y en cambio optan por una concepción sistémica orientada por ciertos principios rectores que deben tener su reflejo en las normas y políticas nacionales:

- Focalización en la prevención, de modo de apuntar a la eliminación o minimización de las causas de riesgo inherentes al medio ambiente de trabajo.
- Participación de interlocutores sociales y otros grupos de interés relevantes a nivel nacional y empresarial.
- Mejoramiento continuo, centrado en una revisión de la situación y política de SST con vistas a evaluar resultados, identificar problemas y métodos para dar cuenta de ellos, y fijar prioridades de acción.
- Coordinación entre diversas autoridades y organismos para la implementación de una política nacional de SST.

A su vez, en el nivel local, estos instrumentos han abarcado las principales funciones del sistema nacional de SST, y así han ido cambiando su enfoque: se dejó atrás el énfasis tradicional en la regulación inspección-sanción de la gobernanza nacional en materia de SST, y se avanzó hacia un enfoque más amplio y promocional, que ha incorporado las funciones de información, difusión, apoyo técnico, investigación, recopilación y análisis de retroalimentación, etc.

El Convenio núm. 155 dispone además que debe haber un “sistema de inspección apropiado y suficiente” que asegure el control de la aplicación de las leyes y de los reglamentos en materia de SST. Y a este respecto, la Recomendación núm. 164 señala que ese sistema de inspección debería inspirarse en las disposiciones de los Convenios sobre la inspección del trabajo núm. 81 y 129.

El Convenio núm. 161 sobre los servicios de salud en el trabajo (1985) y su Recomendación núm. 171

El ámbito de aplicación de estas normas también es muy amplio. Ambas se refieren a la necesidad de tener una **política nacional coherente** sobre servicios de salud en el trabajo. Las funciones de estos servicios deben ser adecuadas y apropiadas a los riesgos específicos de las empresas y deben incluir: identificación y evaluación de los riesgos; vigilancia del medio ambiente de trabajo; asesoramiento; y promoción de la salud en el trabajo. También indica que la autoridad competente debe consultar con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores acerca de las medidas que es preciso adoptar para cumplir con las disposiciones del Convenio.

El Convenio núm. 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo (2006) y su Recomendación núm. 197

Estas normas son igualmente amplias en cuanto a su ámbito de aplicación y toman como punto de partida las normas que acabamos de mencionar y especificar. El Convenio núm. 187 se basa, además, en el concepto de que la SST debe ser gestionada de modo eficaz en el plano nacional a través de la formulación de los siguientes instrumentos:

- Una **política nacional de SST**. Retoma en este sentido la definición del Convenio núm. 155 acerca de la obligación de los Estados de formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, una política nacional en materia de SST. Esta política debe tener como finalidad prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo y reducir al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, los riesgos laborales. En su contenido, la política deberá definir sus grandes esferas de acción y las funciones y responsabilidades de las autoridades públicas, de los empleadores, de los trabajadores y de otras personas interesadas.
- Un **perfil nacional de SST**. La Recomendación núm. 197 señala que “los Miembros deberían preparar y actualizar periódicamente un perfil nacional en que se resuman la situación existente en materia de seguridad y salud en el trabajo y los progresos realizados para conseguir un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. Este perfil debería servir de base para elaborar y reexaminar el programa nacional.” La Recomendación además enumera los elementos que deben ser objeto de examen y de análisis en el perfil.
- Un **programa nacional de SST**. El Convenio promueve la elaboración, aplicación, control y examen periódico de un programa nacional de SST, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. El programa deberá incluir objetivos, metas e indicadores de progreso, promover el desarrollo de una cultura nacional de prevención en SST y contribuir a la protección de los trabajadores mediante la eliminación de los peligros y riesgos del trabajo o su reducción al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible.
- Un **sistema nacional de SST**. Es la estructura legal e institucional con la que debe contar cada país para implementar la política y el programa nacional de SST. Un sistema nacional ha de contener una serie de elementos esenciales, tales como autoridades responsables de la SST, marco legislativo de la SST, sistemas de inspección, mecanismos para promover a nivel de empresa la cooperación entre la dirección y los trabajadores y sus representantes,

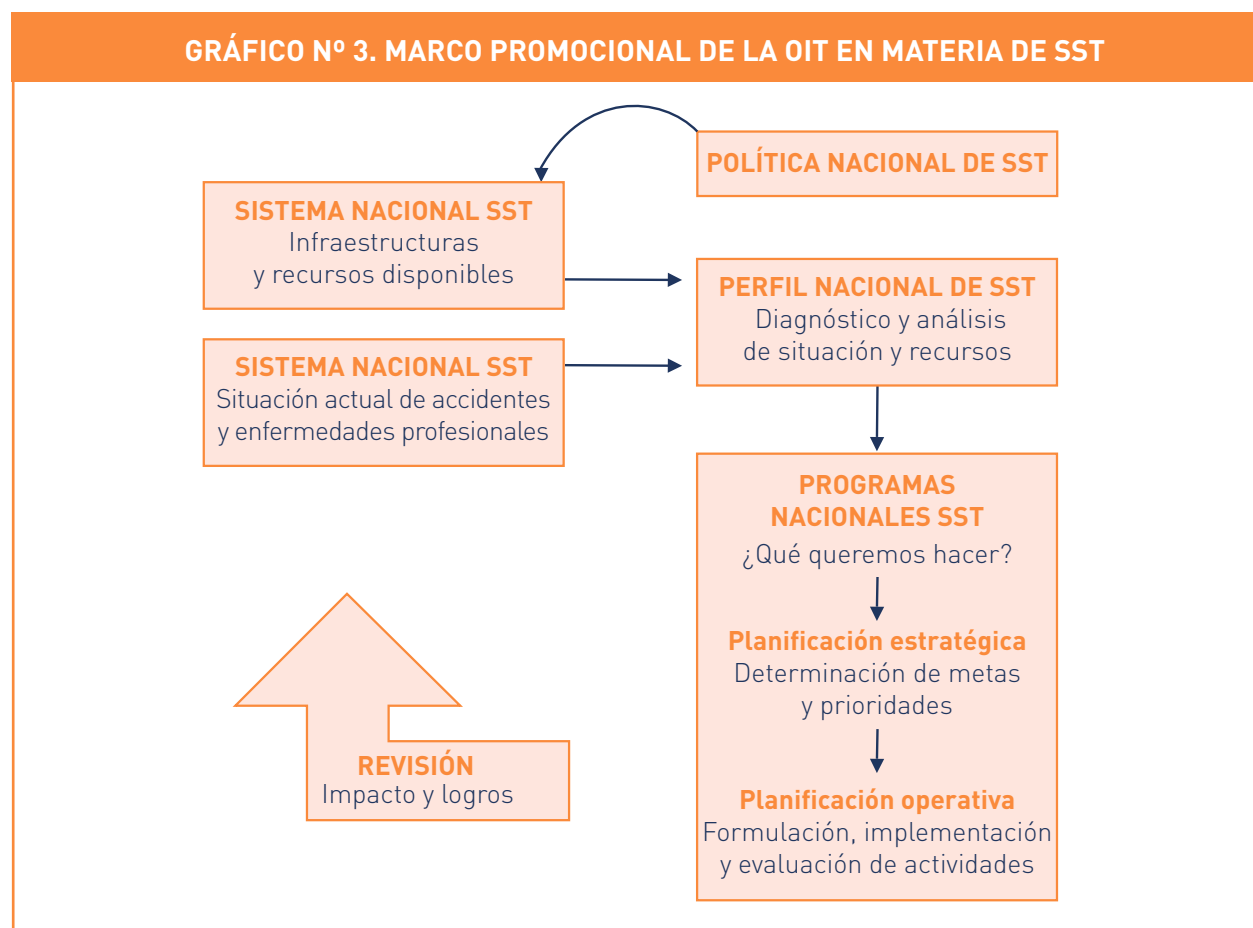
instancias consultivas tripartitas en el ámbito nacional en materia de SST, servicios de información y asesoramiento sobre SST, servicios de salud en el trabajo, etc.

- Una **cultura nacional de prevención en materia de SST**. El Convenio se refiere a “una cultura en la que el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se respeta en todos los niveles, en la que el gobierno, los empleadores y los trabajadores participan activamente en iniciativas destinadas a asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, y en la que se concede la máxima prioridad al principio de prevención”.

El Protocolo relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores (2002)

Este instrumento se refiere a la necesidad de establecer el registro y notificación de accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales, la revisión periódica de sus requerimientos y procedimientos y la publicación de estadísticas anuales relacionadas. Consideremos que disponer de esta información es muy importante para la planificación estratégica y la gestión de la SST: permite definir sectores de prioridad y riesgos para la acción, y disponer de situaciones de base para comparar el desempeño futuro.

El siguiente gráfico muestra la relación entre estos distintos conceptos que conforman el marco promocional de la OIT en materia de SST.



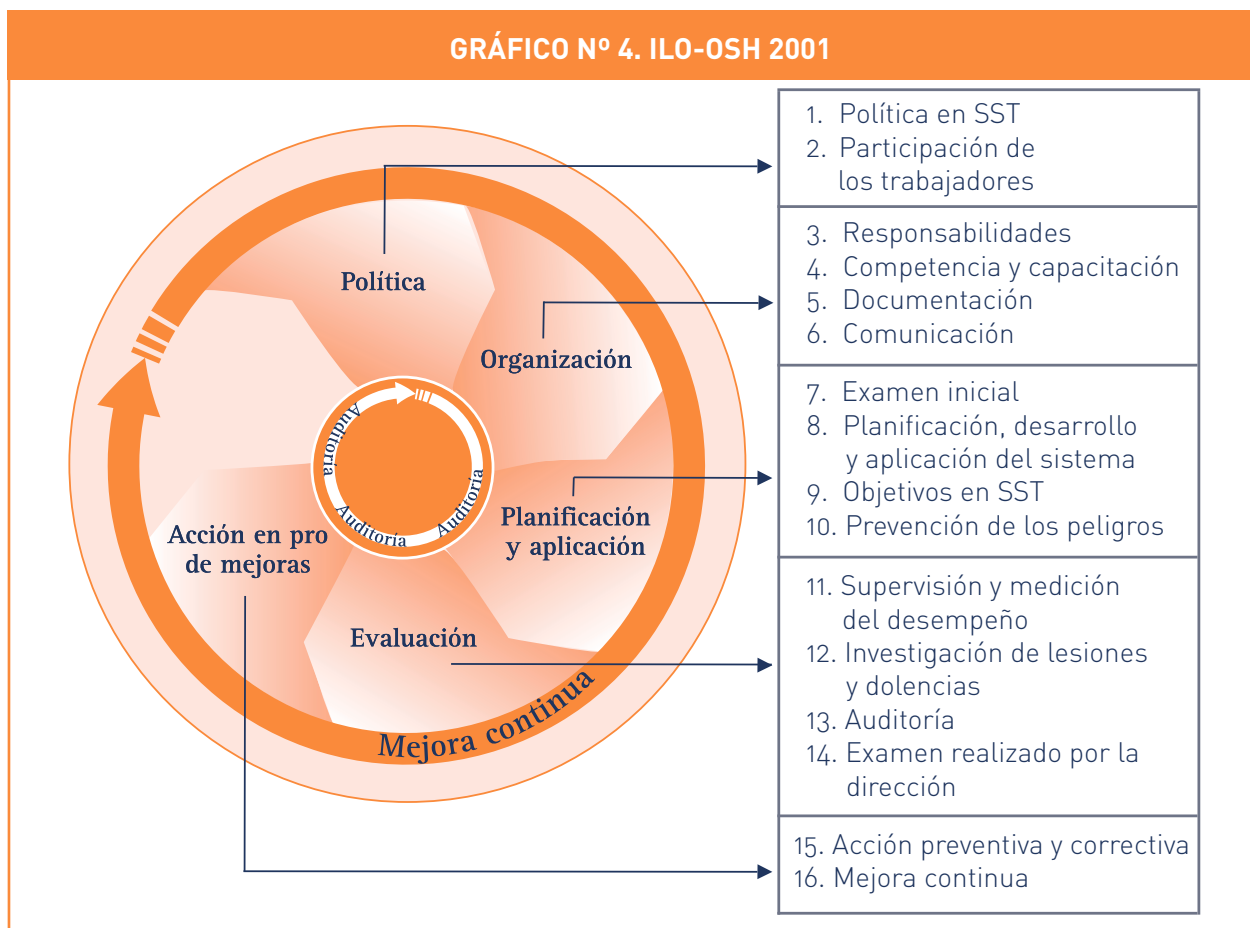
2.2. Los sistemas de gestión de SST

Un sistema de gestión de SST (SG-SST) es un conjunto de elementos interrelacionados o interactivos cuyo fin es establecer una política y unos objetivos de SST y alcanzar estos objetivos.

Las Directrices ILO-OSH 2001 fueron aprobadas en reunión tripartita de expertos como un instrumento práctico que ayude, por un lado, a los países para que puedan promover y aprobar un marco nacional de los SG-SST y, por otro lado, a las empresas y organizaciones para mejorar de forma continua la eficacia de la SST. Las Directrices tratan de fomentar la idea de que un SG-SST forma parte de la estructura de la empresa, por lo que debe estar integrado en toda la empresa, y no ser una tarea exclusiva y separada, llevada a cabo por departamentos o especialistas encargados de la SST. A diferencia de otros modelos de SG-SST, las Directrices de la OIT no persiguen la certificación.

Por otro lado, las ILO-OSH 2001 tienen un carácter voluntario y no sustituyen leyes, reglamentos y normas vigentes, aunque en su adaptación nacional algunos países han declarado la obligatoriedad de su adopción para determinado tipo de empresas.

Comprenden un conjunto de cinco fases y quince elementos. Las fases son las siguientes: política, organización, planificación y aplicación, evaluación y acción en pro de mejoras. Todas las fases están integradas en un ciclo de mejora continua, basado en el internacionalmente reconocido Ciclo Deming, consistente en planificar-realizar-comprobar-actuar. Cada una de las fases tiene una serie de elementos que le son propios, como vemos en el siguiente gráfico.



Finalmente, considerando este gráfico y el contexto específico de la inspección del trabajo, es importante mencionar que, en el caso de aquellos países en los que el establecimiento de SG-SST es obligatorio para determinado tipo de empresas, el enfoque de la inspección ya no podrá ser puntual y parcial, sino que deberá verificarse la eficacia del buen funcionamiento del SG-SST en su concepción integral.

2.3. Participación de los trabajadores

En apartados anteriores hicimos referencia a la necesidad de que la política y el programa nacional de SST sean elaborados en consulta con las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores. Y es que actualmente ya no se discute la necesidad de que en la implementación exitosa de prácticas correctas y adecuadas en SST intervengan todos y cada uno de los involucrados (autoridades de gobierno, empleadores y trabajadores). Una de las modalidades de esta consulta es a través de los **órganos tripartitos nacionales**, como instancias permanentes de diálogo social en temas de SST. Estos órganos, como sabemos, están integrados precisamente por representantes de los gobiernos (usualmente, de las instituciones gubernamentales relevantes en temas de SST) y representantes de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

En el mismo sentido tripartito, también juega un rol importante la creación de espacios y de regulaciones específicas a través de la **negociación colectiva**.

Además, podemos distinguir un tercer nivel de diálogo social en temas de SST, ahora de carácter bipartito, que tiene lugar **en la empresa o centro de trabajo**, y se da entre el empleador y los trabajadores y/o sus representantes.

La necesidad de que los trabajadores intervengan en las mejoras de SST surge de dos hechos básicos y fundamentales: i) ellos son quienes se exponen a los diferentes riesgos que existen en el ambiente de trabajo; y ii) ellos son quienes conocen de primera mano los procesos productivos. En ese sentido, nuevamente, la información y la capacitación constituyen verdaderos prerrequisitos indispensables para una participación activa y adecuada de los trabajadores.

Ahora bien, en cuanto al alcance de esta participación de los trabajadores en la toma de decisiones sobre SST, podemos reconocer diferentes **grados**: i) la participación se puede limitar a una mera **consulta**, la cual supone escuchar la opinión de los trabajadores antes de adoptar determinada decisión, sin que dicha opinión resulte vinculante; ii) un grado más elevado de participación está dado por la **negociación**, la cual supone necesariamente el consenso y el acuerdo de voluntades sobre cuestiones vinculadas con la SST; iii) y por último tenemos la **cogestión**, que representa el grado máximo en cuanto al alcance de la intervención de los trabajadores.

Las normas internacionales del trabajo de la OIT han destacado de manera reiterada la importancia que tiene la participación de los trabajadores en materia de SST. En particular, el Convenio núm. 155 establece expresamente en su Artículo 20 que “la cooperación entre los empleadores y los trabajadores o sus representantes en la empresa deberá ser un elemento esencial de las medidas en materia de organización y de otro tipo que se adopten en aplicación de los Artículos 16 a 19 del presente Convenio”.

Asimismo, la Recomendación núm. 164, que acompaña a dicho Convenio, precisa en su Artículo 12 que con ese objetivo las medidas adoptadas deberían incluir el nombramiento, conforme a la práctica nacional, de delegados de seguridad de los trabajadores, de comités obreros de seguridad e higiene o de comités paritarios de seguridad e higiene, y que esta representación sea por lo menos igual a la de los empleadores. Además, junto a este nombramiento, la Recomendación reconoce una serie de atribuciones y garantías, tales como:

- a) recibir información suficiente sobre las cuestiones de seguridad e higiene, tener la posibilidad de examinar los factores que afectan a la seguridad y a la salud de los trabajadores y ser alentados a proponer medidas en este campo;
- b) ser consultados cuando se prevean –y antes de que se ejecuten– nuevas medidas importantes de seguridad e higiene, y procurar por su parte conseguir la adhesión del resto de los trabajadores a tales medidas;
- c) ser consultados cuando se prevean cambios en las operaciones y procesos de trabajo y en el contenido o en la organización del trabajo que puedan tener repercusiones en la seguridad o la salud de los trabajadores;
- d) estar protegidos contra el despido y otras medidas perjudiciales cuando cumplan sus funciones en la esfera de la seguridad e higiene del trabajo como representantes de los trabajadores o miembros de los comités de seguridad e higiene;
- e) tener la posibilidad de contribuir al proceso de toma de decisiones al nivel de la empresa en lo que concierne a las cuestiones de seguridad y de salud;
- f) tener acceso a todos y cada uno de los lugares de trabajo y poder comunicarse con los trabajadores acerca de las cuestiones de salud y de seguridad durante las horas de trabajo y en los lugares de trabajo;
- g) tener la libertad de establecer contacto con los inspectores del trabajo;
- h) tener la posibilidad de contribuir a las negociaciones en la empresa sobre cuestiones relativas a la salud y a la seguridad de los trabajadores;
- i) disponer de un número razonable de horas de trabajo remuneradas para ejercer sus funciones relativas a la salud y a la seguridad, así como para recibir la formación pertinente;
- j) recurrir a especialistas para ser asesorados sobre problemas de salud y de seguridad particulares.

Del mismo modo, tanto los Convenios y Recomendaciones sobre actividades, riesgos o profesiones específicas²⁰ como las Directrices ILO-OSH 2011²¹ prevén mecanismos de participación de los trabajadores dentro de la empresa.

20. Estos son: el Convenio núm. 161 (1985) sobre los servicios de salud en el trabajo (Artículos 5 y 8) y su Recomendación núm. 171 (numeral 33); el Convenio núm. 162 (1986) sobre el asbesto (Artículo 17, inciso 3) y su Recomendación núm. 172 (numeral 7, incisos 1 y 2); el Convenio núm. 167 (1988) sobre seguridad y salud en la construcción (Artículos 10 y 11) y su Recomendación núm. 175 (numerales 6 y 11); el Convenio núm. 176 (1995) sobre seguridad y salud en minas (Artículos 5, 13 y 15) y su Recomendación núm. 183 (numerales 28, 29 y 31); el Convenio núm. 184 (2001) sobre seguridad y salud en la agricultura (Artículo 8); el Convenio núm. 188 (2007) sobre el trabajo en la pesca (Artículos 31 y 32) y su Recomendación núm. 199 (numerales 41 y 44); y el Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006 (norma A 4.3, apartado 2, inciso d).

21. En sus numerales 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 y 3.2.4.

Sin embargo, como mencionaremos con más detalle en el Apartado 3.5, no existe una ley nacional de alcance general que se ocupe específicamente de la participación de los trabajadores en SST.

2.4. Iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación

En el mundo actual, las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación son muy numerosas y variadas. La OIT (2013) define las iniciativas privadas de cumplimiento como mecanismos voluntarios privados para controlar la aplicación de las normas vigentes del ámbito público (leyes o reglamentos) o privado (códigos de conducta, etc.). Estos mecanismos de autocontrol son de muy diversos tipos: iniciativas de autoevaluación (sistemas de gestión), auditoría (interna y externa), certificación y etiquetado e informes públicos. Como vemos, son todos mecanismos que involucran procesos de verificación del cumplimiento de las normas.

Estas iniciativas son consideradas, de manera cada vez más firme, como un nuevo instrumento de política y una herramienta de gestión que permite enfrentar problemas de SST. Son promovidas no solo por las industrias mismas sino también por los gobiernos, con frecuentes limitaciones en sus recursos, que ven en la mezcla de regulación gubernamental y autoregulación privada la forma de alcanzar normas más altas de una manera más eficiente y menos costosa que según la clásica regulación unilateral bajo el enfoque de “orden y control”.

Las iniciativas van desde arreglos en los que las partes (usualmente, empresas o sus asociaciones) establecen sus propios objetivos y con frecuencia realizan su propio seguimiento e informe, hasta iniciativas donde se llega a un entendimiento entre un órgano no comercial (por ejemplo una autoridad de gobierno, una organización de ciudadanos o una ONG) y una entidad comercial (asociación de la industria o compañía en particular). La intención declarada de los dos tipos de iniciativa es usualmente la misma: estimular en sus miembros la búsqueda voluntaria de mejoras para su ambiente o para su desempeño en SST en general.

Los programas voluntarios son solo un elemento de una estrategia de SST integral que incluye un abanico de políticas y programas. Es por eso que el inspector debe tener en cuenta que la existencia de alguna de estas medidas en un establecimiento sujeto a control no debe ser óbice para ejercer plenamente sus funciones. La comisión de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro arribó a la conclusión de que, en lo concerniente a las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación, los esfuerzos de otras partes interesadas para promover el cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo pueden **apoyar pero no sustituir** la eficacia y eficiencia de los sistemas de gobernanza pública (OIT, 2016).

2.5. La SST en el MERCOSUR

Del marco institucional y normativo descripto en el Apartado 4.6 del Módulo 3 debemos destacar una serie de normas y medidas vinculadas con la inspección de la SST.

En primer lugar, la **Declaración Sociolaboral del MERCOSUR**,²² tanto en su texto original de 1998 como en el actual de 2015 (DSL-2015), contempla la SST como eje. En su redacción actual, el extenso Artículo 25 fija una serie de principios rectores, derechos y políticas públicas a ser implementados por los Estados miembros, siempre en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores. Los principales son:

- Crear un sistema nacional de salud y seguridad en el trabajo que garantice la mejora continua de las condiciones y del ambiente del trabajo, y que a su vez cuente con: i) mecanismos de notificación obligatoria de los accidentes y enfermedades laborales; ii) acceso a la orientación, educación, formación e información en materia de salud y seguridad en el trabajo, disponibles para trabajadores, empleadores y especialistas del área; y iii) la participación de trabajadores y empleadores en el ámbito de las empresas.
- Instituir, mantener y fortalecer los servicios de inspección de trabajo, y para esto dotarlos de los recursos materiales y legales necesarios, que hagan posible un desempeño efectivo en el control de las condiciones y el medio ambiente de trabajo, de modo de proteger adecuadamente la salud física y psíquica de los trabajadores.
- Garantizar que la fabricación, uso, cesión a título oneroso o gratuito de máquinas, equipamientos y tecnologías, sean seguros.
- Garantizar que los trabajadores puedan negarse a desarrollar sus actividades laborales siempre que existan condiciones de riesgo grave e inminente, sin perjuicio para ellos, y de acuerdo con la legislación y usos nacionales.
- Prever la existencia de servicios competentes en salud y seguridad en el trabajo con el objetivo de asesorar a los empleadores y trabajadores en la prevención de los accidentes y enfermedades profesionales.

En segundo lugar, y ahora sobre inspección del trabajo, la **Decisión 32/06 del Consejo del Mercado Común**²³ establece los aspectos básicos que se deben controlar en toda inspección sobre SST:

- Máquinas y herramientas: existencia de protecciones adecuadas para evitar riesgos a los trabajadores.
- Provisión de elementos de trabajo y equipamientos de protección personal.
- Provisión de agua potable.
- Provisión de protección contra incendios y existencia de medios de escape adecuados.
- Uso adecuado, protección e información sobre las sustancias peligrosas que se manipulen.
- Protección que evite o minimice los riesgos eléctricos.
- Provisión de baños y vestuarios.

22. Disponible en: http://www.casi.com.ar/sites/default/files/es_declaracion-sociolaboral%20del%20mercosur%202015r.pdf [Consultado: 01-mar-2022].

23. Publicada en el Boletín Oficial del 6/2/2007. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=124969> [Consultado: 01-mar-2022].

- Protección adecuada en aparatos para elevar, elevadores de carga y ascensores.
- Existencia de botiquines de primeros auxilios adecuados a los riesgos existentes.
- Control de la contaminación ambiental, sobre todo, gases o polvos en el ambiente de trabajo.
- Riesgo de caída de personas: existencia de protección y resguardo adecuados, tales como andamios, escaleras y otros.

Finalmente, la **Resolución 04/15 del Grupo Mercado Común**²⁴ aprobó el “Plan regional de salud y seguridad de los trabajadores en el MERCOSUR”, que tiene como objetivo general desarrollar acciones de aplicación progresiva tendientes a promover y proteger la salud y seguridad de los trabajadores. Contiene tres dimensiones temáticas: normativa, formativa y de inspección. Para esta última se prevé la realización de operativos de inspección conjunta bajo protocolos armonizados, la capacitación de los inspectores del trabajo y la realización de acciones de cooperación para el logro de los objetivos de otro documento aprobado *ad hoc*: el “Plan regional de inspección del trabajo del MERCOSUR”.

3. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONALIDAD NACIONAL

Antes de adentrarnos en el complejo marco normativo de la SST argentina, veamos primero cómo se garantiza el derecho a condiciones de SST dignas en el plano constitucional y en el suprallegal. En primer lugar, conviene destacar que la vida es inherente a la persona humana, esto es, el concepto mismo de *persona humana* conlleva el de *vida*. Por lo tanto, el **derecho a la vida** es el derecho humano fundamental, cuyo goce es el prerequisite para disfrutar del resto de los derechos humanos.

Antes de la reforma constitucional de 1994, este derecho no estaba expresamente enunciado, aunque sí se lo consideraba un derecho no enumerado o implícito, comprendido en el Artículo 33 de la Constitución. Pero luego, al incorporar los tratados sobre derechos humanos y darles jerarquía constitucional,²⁵ ya se le ha podido dar expresa regulación y visibilizarlo en el nivel máximo de la jerarquía normativa.²⁶

24. Publicada en el Boletín Oficial del 7/8/2015. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=FA39C2537C9E3D28383CA9E755FACF3C?id=250283> [Consultado: 01-mar-2022].

25. Módulo 3, Apartado 3.2.

26. Artículos I DADH, 3 DUDH, 12 PIDESC, 6 PIDCP, 4 PSJCR.

Es importante destacar que el derecho a la vida comprende no solo el derecho de todo ser humano a no ser privado de la vida arbitrariamente sino también el derecho a que no se le impida el acceso a condiciones que le garanticen una existencia digna. En la misma dirección, la Constitución y los tratados garantizan el **derecho a la integridad personal**, que exige el respeto a la integridad física, psíquica y moral de todas las personas.²⁷ Y estos dos derechos, que rigen para todas las personas, debemos vincularlos con uno específico previsto para el trabajador: el derecho a **gozar de condiciones de trabajo dignas y equitativas**.

En su primer párrafo, el Artículo 14 bis dispone que “el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor [...]”. En igual sentido se destacan, entre los tratados sobre derechos humanos con jerarquía constitucional, la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículo 23) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Artículo 7) en cuanto dejan establecido el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo “equitativas y satisfactorias que le aseguren [...] la seguridad e higiene en el trabajo” y, por el otro, el “disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Para lograr estos objetivos, los Estados deben adoptar una serie de medidas, entre las que “figurarán las necesarias para [...] el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene en el trabajo [...]” y “la prevención y el tratamiento de las enfermedades profesionales” (Artículo 12).²⁸

Vemos entonces que el derecho a unas condiciones de trabajo seguras y saludables constituye uno de los derechos humanos derivado de la dignidad inherente a toda persona. Por esto mismo debe resultar chocante el alto nivel de siniestralidad que mencionamos al comienzo de este módulo.

Como puede apreciarse en el Anexo, Argentina ha ratificado tres de los cuatro convenios de alcance general de la OIT sobre SST, y buena parte de los dedicados a actividades y riesgos específicos, con lo cual este aspecto del Derecho del trabajo se encuentra plenamente abarcado por los mecanismos de control de la OIT.

Particularmente, Argentina ha ratificado el Convenio núm. 187, que es la primera norma internacional del trabajo en definir que un medio ambiente seguro y saludable es un derecho. Señalemos además que el Convenio exige al país que promueva e impulse este derecho e indica que el respeto en todos los niveles constituye un factor clave para desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud.

3.1. El marco general: la Ley de Higiene y Seguridad y la Ley de Riesgos del Trabajo

Al igual que en el ámbito internacional, en Argentina el régimen normativo de la protección de la vida y la integridad psicofísica del trabajador asalariado siguió dos vertientes que inicialmente no tuvieron mucha comunicación entre sí: por un lado, la que reunió las disposiciones destinadas a evitar los daños y establecer pisos mínimos de protección y, por el otro, las normas que regulan indemnizaciones y atención médica posterior al hecho que causó el daño.

27. Artículos 18, 20, 33 y 75, inciso 22 de la CN, 1.1 y 27 CADH, 5 DUDH, 12 PIDESC, 7 y 10 PIDCP, 5 PSJCR.

28. Con la misma orientación está escrito el Artículo 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html> [Consultado: 01-mar-2022].

En 1915 se promulgó la Ley N° 9.688 que, si bien se centraba en la prevención terciaria (Ver Apartado 1.5), en su momento significó un gran avance, ya que adoptó un criterio que eximía al trabajador de tener que acreditar la culpa del empleador en la producción del daño. A su vez, en materia de prevención primaria y secundaria, la Ley habilitaba al poder ejecutivo para definir qué medidas debían adoptar los empleadores en busca de prevenir “accidentes de trabajo en todo trabajo en que haya peligro para el personal” (Artículo 29). En el decreto reglamentario de esta ley se encuentran las primeras menciones y desarrollos sobre “medidas de higiene”, “medidas de seguridad” y normas sobre “trabajo de carga y descarga en el puerto”.

Pero no fue sino con el dictado de la **Ley N° 19.587 sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo (LHS)** en 1972 que se adoptó un verdadero cuerpo normativo sobre condiciones y medio ambiente de trabajo, con reglas precisas, generales y de aplicación en todo el territorio nacional. De acuerdo con su Artículo 4, “la higiene y seguridad en el trabajo comprenderá las normas técnicas y medidas sanitarias, precautorias, de tutela o de cualquier otra índole que tengan por objeto:

- a) proteger la vida, preservar y mantener la integridad psicofísica de los trabajadores;
- b) prevenir, reducir, eliminar o aislar los riesgos de los distintos centros o puestos de trabajo;
- c) estimular y desarrollar una actitud positiva respecto de la prevención de los accidentes o enfermedades que puedan derivarse de la actividad laboral.”

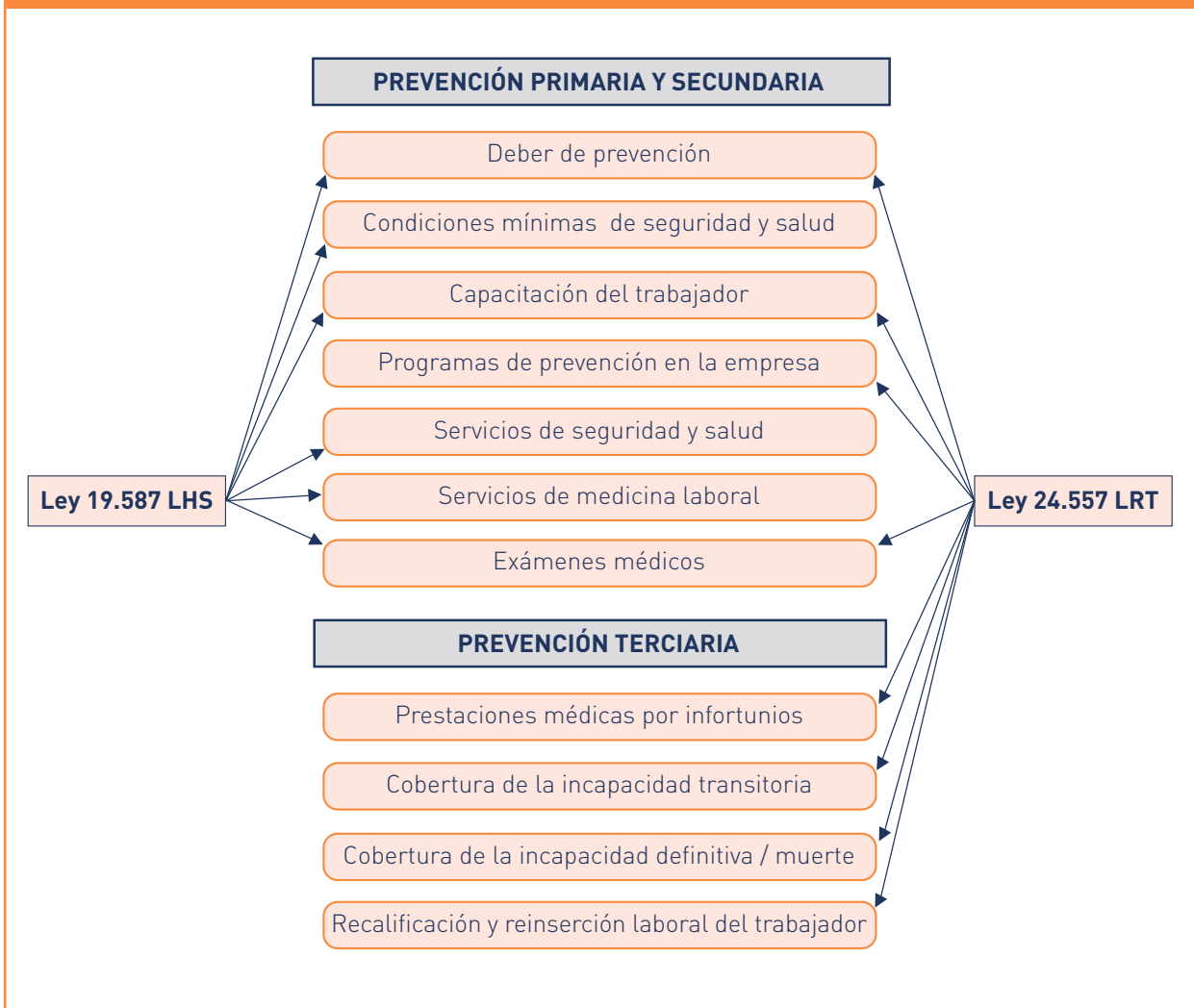
Sin embargo, como adelantábamos al comienzo de este apartado, durante muchos años imperó un esquema normativo en el cual no existía un tratamiento integral o sistémico de la SST: por un lado, se contaba con un régimen de higiene y seguridad que fijaba medidas de prevención o de protección específicas y, por el otro, con un régimen de reparación de los daños ocasionados por los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales (prevención terciaria). Ese contexto sufrió un importante cambio con la sanción en 1995 de la **Ley N° 24.557 sobre Riesgos del Trabajo (LRT)**, que introdujo cambios significativos tanto en materia de prevención como en cuanto a los mecanismos reparadores de los daños provocados por los accidentes y enfermedades laborales. En su Artículo 1 define su finalidad: “la prevención de los riesgos y la reparación de los daños derivados del trabajo se regirán por esta LRT y sus normas reglamentarias”, y añade que los objetivos del régimen serán:

- a) “reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo;
- b) reparar los daños derivados de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, incluyendo la rehabilitación del trabajador damnificado;
- c) promover la recalificación y la recolocación de los trabajadores damnificados;
- d) promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparadoras”.

Como vemos, propicia una concepción integral de la problemática de la siniestralidad laboral, y en este sentido incorpora el tratamiento conjunto de todos los niveles de prevención.

En el siguiente gráfico presentamos un detalle con las principales medidas o acciones de prevención en sus tres niveles, e indicamos su fuente normativa.

GRÁFICO Nº 5. PRINCIPALES MEDIDAS O ACCIONES DE PREVENCIÓN EN LA LHS Y LA LRT



En lo que resta de este módulo, enfatizaremos sobre los temas de mayor relevancia en los dos primeros niveles de prevención, dado que el tercero ha sido tratado en el Módulo 7 “Inspección de la seguridad social”, al presentar los riesgos del trabajo como parte del sistema de seguridad social argentino. Señalemos solamente al respecto que el nuevo sistema no solo es indemnizatorio del daño ocurrido sino que busca la continuidad laboral del trabajador mediante la rehabilitación, la recalificación y su posterior recolocación laboral.

Es de notar que el primer Artículo de la LRT, al definir sus objetivos, pone en primer lugar “reducir la siniestralidad a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo” y recién en segundo lugar “reparar los daños”. Esto es un gran mérito del sistema, ya que integra y prioriza el factor preventivo, que antes se encontraba escindido y disperso.

En el mismo sentido, el Artículo 4 de la LRT²⁹ establece que los empleadores y los trabajadores comprendidos en el ámbito de la Ley, así como las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), están obligados a adoptar las medidas legalmente previstas para **prevenir eficazmente los riesgos de trabajo**. Y hay que especificar para quiénes rige: en su Artículo 2, incluye en su **ámbito de aplicación** a:

- a) los funcionarios y empleados del sector público nacional, de las provincias y sus municipios y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires;
- b) los trabajadores en relación de dependencia del sector privado; y
- c) las personas obligadas a prestar un servicio de carga pública.

Además, prevé que el Poder Ejecutivo Nacional pueda incluir a:

- a) los trabajadores domésticos;
- b) los trabajadores autónomos;
- c) los trabajadores vinculados por relaciones no laborales; y
- d) los bomberos voluntarios.

Por otra parte, la Ley exige a los empleadores la contratación de un **seguro** obligatorio, que es administrado por las ART.

La LRT establece **derechos, deberes y prohibiciones** para los empleadores y los trabajadores. Para los **empleadores**:

- Deberán afiliarse a una ART (salvo que se autoaseguren cumpliendo los requisitos legales).³⁰
- Comunicarán a la ART contratada sobre el alta de cualquier nuevo empleado.
- Recibirán información de la ART respecto del régimen de alícuotas y de las prestaciones, así como asesoramiento en materia de prevención de riesgos.
- Notificarán a los trabajadores acerca de la identidad de la ART a la que el empleador se encuentre afiliado.
- Denunciarán a la ART y a la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT) los accidentes y enfermedades profesionales que se produzcan en sus establecimientos.

29. Modificado por el Decreto de Necesidad y Urgencia 1278/2000, Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65620/norma.htm> [Consultado: 01-mar-2022].

30. Las Resoluciones SRT 463/2009 y 48/2018 establecen para los empleadores la obligación de informar a su ART qué establecimientos están a su cargo, y confeccionar para cada uno de ellos un Relevamiento General de Riesgos Laborales (RGRL), que es una declaración jurada (checklist) sobre el estado de cumplimiento de la empresa respecto de la legislación vigente en materia de SST. Deben ser exigidos por la ART para todo nuevo contrato de afiliación y ante la apertura de un nuevo establecimiento de un empleador ya afiliado.

- Cumplirán con las normas de higiene y seguridad, incluido el plan de mejoramiento.
- Mantendrán un registro de siniestralidad por establecimiento.

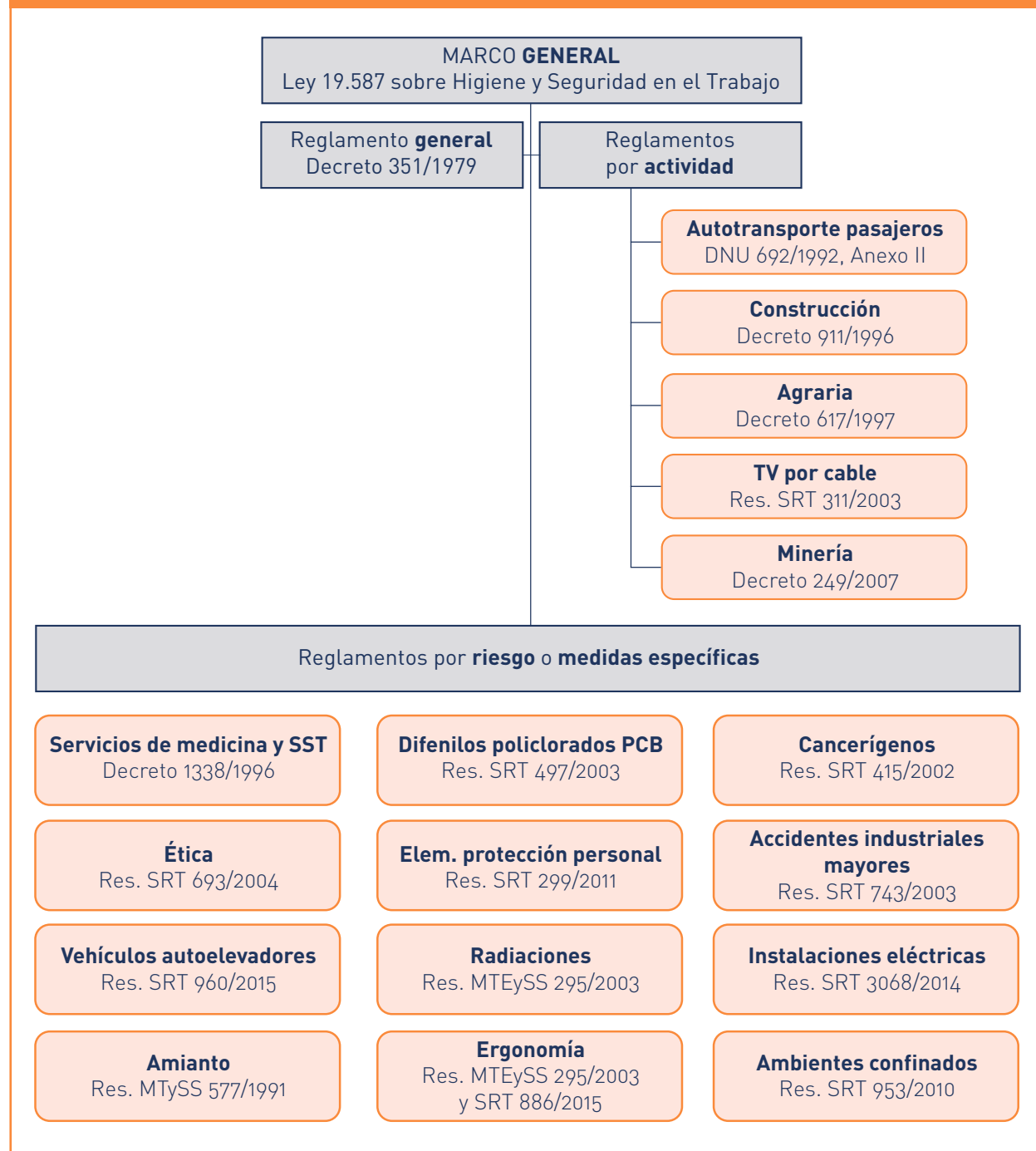
Mientras que los **trabajadores**:

- Recibirán de su empleador información y capacitación en materia de prevención de riesgos del trabajo, y deberán participar en las acciones preventivas.
- Cumplirán con las normas de higiene y seguridad, incluido el plan de mejoramiento, así como con las medidas de recalificación profesional.
- Informarán al empleador los hechos que conozcan relacionados con los riesgos del trabajo.
- Se someterán a los exámenes médicos y a los tratamientos de rehabilitación.
- Denunciarán ante el empleador los accidentes y enfermedades profesionales que sufran.

Resta agregar que el régimen de la LRT ha sufrido diversas modificaciones, principalmente orientadas al ámbito de la prevención terciaria (reparación del daño provocado por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales).³¹

Ahora consideremos más de cerca la LHS. Está formada, a diferencia de la LRT, principalmente por normas *programáticas*. Esto implica que su desarrollo y efectiva vigencia requiere el dictado de reglamentaciones que las tornan operativas al especificar y precisar sus alcances. Así, por ejemplo, la LHS dice que el empleador debe “instalar los equipos necesarios para la renovación del aire” (Artículo 9, inciso c) y es en la reglamentación donde encontramos la especificación sobre la ventilación mínima de los locales. Una excepción a esta característica es la serie de obligaciones generales impuestas a los empleadores (Artículos 8 y 9) y trabajadores (Artículo 10), cuya vigencia no depende de reglamentación alguna.

31. Nos referimos a los cambios operados por la sanción de las Leyes N° 26.773 y N° 27.348. Disponibles en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/203798/texact.htm> y <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/272119/norma.htm> respectivamente [Consultado: 01-mar-2022].

GRÁFICO Nº 6. REGLAMENTACIÓN DE LA LHS

Esta necesidad de reglamentación fue cubierta extensivamente por el **Decreto 351/1979**,³² que es la norma reglamentaria general de la LHS. En ocho anexos regula la totalidad de las medidas preventivas que deben adoptarse en los establecimientos de trabajo. No obstante, el Artículo 2 de este decreto faculta a la autoridad de aplicación (antes el Ministerio de Trabajo y, en su

32. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=32030> [Consultado: 01-mar-2022].

texto actual,³³ la SRT] para “otorgar plazos, modificar valores, condicionamientos y requisitos establecidos en la reglamentación y sus anexos” y “dictar normas complementarias”.³⁴ El Anexo I contiene nueve títulos que conforman la reglamentación general de la LHS, mientras que los Anexos II a VIII contiene normas técnicas que desarrollan y precisan algunas de las reglas expresadas en el Anexo I.

CUADRO N° 1. ANEXO I DEL DECRETO 351/1979

TEMA	UBICACIÓN EN ANEXO I (Artículos en números arábigos)
Disposiciones generales sobre los establecimientos	1 a 7
Características constructivas de los establecimientos	42 a 56
Provisión de agua potable	57 y 58
Desagües industriales	59
Carga térmica	60 y Anexo II
Contaminación ambiental	61 y Anexo III
Radiaciones	62 y 63
Ventilación	64 a 70
Iluminación y color	71 a 84 y Anexo IV
Ruido y vibraciones	85 a 94 y Anexo V
Instalaciones eléctricas	95 a 102 y Anexo VI
Máquinas y herramientas	103 a 109
Herramientas manuales	110 a 113
Aparatos para izar	114 a 121
Aparejos para izar	122 a 136
Ascensores y montacargas	137
Aparatos a presión	138 a 144
Trabajos con riesgos especiales	145 a 159
Protección contra incendios	160 a 187 y Anexo VII
Equipos y elementos de protección personal	188 a 203
Selección y capacitación del personal	204 a 214

33. Fue modificado por el Decreto 1057/2003. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=90203> [Consultado: 01-mar-2022].

34. En uso de esa facultad se dictó la Resolución MTySS 441/1991 que modificó el Anexo III del Decreto 351/1979, e incorporó y actualizó preceptos sobre Concentraciones Máximas Permisibles (CMP) de sustancias químicas peligrosas en ambientes de trabajo, límite permisible de exposición a ruido, ultrasonido y vibraciones, especificaciones técnicas sobre radiaciones ionizantes y no ionizantes y estrés térmico. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/24548/norma.htm> [Consultado: 01-mar-2022].

De este reglamento resulta importante destacar además que los Artículos 5 y 7 del Anexo I contienen otra relevante delegación de una facultad normativa reglamentaria: autorizan a la SRT a incorporar al reglamento “recomendaciones técnicas sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo, dictadas o a dictarse por organismos estatales o privados, nacionales o extranjeros” y “los textos de las Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y de la Organización Mundial de la Salud”. Esto permite que en el ámbito nacional adquieran carácter obligatorio reglas o pautas que de otro modo no lo tendrían.³⁵

A las normas de alcance general, debemos sumar las específicas de cada sector. Determinadas actividades productivas o de servicios poseen características particulares y **riesgos específicos** que han llevado a dictar reglamentos especiales de regulación propia. Estos reglamentos en algunos casos son tan específicos que incluso excluyen la actividad del ámbito de aplicación del Decreto 351/1979, mientras que en otros la complementan y precisan.

Veamos con detalle las cinco reglamentaciones por actividad de la LHS.

En primer lugar, el **Decreto de Necesidad y Urgencia N° 692/1992**,³⁶ dictado el 27 de abril de ese año con el objeto de disponer medidas imprescindibles que disminuyeran el número de víctimas causadas por accidentes de tránsito, aprobó también e incluyó en su Anexo II la **Normativa sobre condiciones de trabajo, medicina, higiene y seguridad en el trabajo de los conductores del autotransporte público de pasajeros por camino**. Si bien se encuentra dentro de una norma general sobre tránsito vehicular, consideramos a este Anexo como reglamento de la LHS, ya que en su articulado se remite expresamente a esta ley, y su contenido está dirigido a proteger a los trabajadores de la actividad. Volveremos sobre algunos aspectos de este reglamento en el Módulo 16 “La inspección del trabajo en el sector transporte por carretera”.

En segundo lugar, tenemos el **Decreto N° 911/1996**,³⁷ que aprueba el **Reglamento de higiene y seguridad para la industria de la construcción** que, como su nombre lo indica, fija un régimen diferenciado y especializado en materia de SST para los trabajadores de la construcción. Se debe a que esta actividad contempla situaciones específicas, entre otras, particulares modalidades de contratación, existencia de plantas móviles, actuación en ámbitos geográficos dispersos, desarrollo de actividades tanto en lugares privados como en lugares de dominio público, ejecución de obras en terrenos propios o de terceros, y la coexistencia, dentro de una misma obra, de personal dependiente del empleador y de uno o más contratistas o subcontratistas, lo que genera situaciones especiales respecto a la determinación de la responsabilidad en el cumplimiento de las normas de SST.

El decreto incluye en el concepto de *obra de construcción* todo trabajo de ingeniería y arquitectura realizado sobre inmuebles, propios o de terceros, públicos o privados. Claramente, no se trata solo de

35. Por ejemplo, el Artículo 1 de la Resolución SRT 953/2010: “Establécese que los requisitos de seguridad, respecto de tareas ejecutadas en espacios confinados, se considerarán satisfechos en el marco de la Ley N° 24.557, en tanto se cumpla con las exigencias que a tal fin fija la Norma del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (I.R.A.M.) N° 3625 de fecha 12 de agosto de 2003, o aquella que en el futuro la modifique o la sustituya”.

36. Su texto fue ordenado por el DNU 2254/1992 y está disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=8720> [Consultado: 01-mar-2022].

37. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38568/texact.htm> [Consultado: 01-mar-2022].

edificios de departamentos, sino que es mucho más amplio e incluye: excavaciones, demoliciones, construcciones, remodelaciones, mejoras, refuncionalizaciones, grandes mantenimientos, montaje e instalación de equipos y toda otra tarea que se derive de, o se vincule con, la actividad principal de las empresas constructoras.

Además, establece que el empleador es el principal y directo responsable del cumplimiento de los requisitos y deberes consignados en el decreto, independientemente de los distintos niveles jerárquicos y de autoridad que posea cada empresa y de los restantes actores que la normativa de aplicación incluye como partícipes. Particularmente, el empleador es responsable de:

- a) La creación y mantenimiento de condiciones y medio ambiente de trabajo que aseguren la protección física y mental de los trabajadores y su bienestar.
- b) La reducción de la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos y de la capacitación específica.

Se trata de una de las actividades que mayor regulación sectorial ha merecido en materia de SST.



En tercer lugar, el **Decreto Nº 617/1997**³⁸ aprobó el **Reglamento de higiene y seguridad para la actividad agraria**. Establece la obligatoriedad para los empleadores de contar con servicios de medicina del trabajo y de higiene y seguridad en el trabajo cuando tengan más de quince trabajadores. Regula además materias tales como los servicios de infraestructura, maquinarias, herramientas, motores y mecanismos de transmisión, contaminantes, riesgos eléctricos, manejo de materiales, protección contra incendios, vehículos, explotación forestal, trabajo con animales y todo lo relativo a la capacitación y protección de los trabajadores. Este reglamento está complementado por medidas sobre SST adoptadas con posterioridad a través de la Ley 26.727 sobre régimen de trabajo agrario y su reglamentación. En el Título VII del estatuto encontraremos normas generales sobre condiciones y medio ambiente de trabajo y, en particular, una delegación a la Comisión Nacional de Trabajo Agrario³⁹ para que, previa consulta a la SRT, establezca las condiciones de SST que deberán reunir los lugares de trabajo, las maquinarias, las herramientas y demás elementos de trabajo.

En cuarto lugar, tenemos la actividad minera, que también cuenta con un reglamento especial. El **Reglamento de higiene y seguridad para la actividad minera**, aprobado por el **Decreto Nº 249/2007**, es aplicable a toda actividad minera descripta en los Artículos 2 a 5 del Código de Minería (Ley 1.919 y modificatorias). La norma fija los deberes del empleador, prevé la existencia de servicios de seguridad e higiene y medicina del trabajo y determina las medidas preventivas, tan importantes en este sector. Pero fundamentalmente incorpora la obligación de contar en la empresa con comités de seguridad e higiene, como precisaremos en el Apartado 3.5.

Finalmente, por medio de la **Resolución SRT Nº 311/2003**⁴⁰ se aprobó el **Reglamento de higiene y seguridad en el trabajo para el sector de televisión por cable**. Comprende a los trabajadores de las empresas que explotan circuitos cerrados de televisión y a los trabajadores de empleadores contratados y subcontratados por dichas empresas. Sin embargo, no se aplica a todos los trabajadores de la actividad sino solo a aquellos que realizan tareas en la vía pública, excavaciones, instalación y servicio domiciliario, mantenimiento de línea y reparación de cables.

Además de los cinco reglamentos por actividad que acabamos de detallar, nuestro Gráfico nº 6 también da cuenta de un amplio abanico de reglamentaciones que son de aplicación general, pero que tratan un determinado factor de riesgo o medida preventiva. Tomemos, por ejemplo, de las doce que hemos destacado, la reglamentación vinculada a los **servicios de medicina y de higiene y seguridad en el trabajo**. El Artículo 5, inciso a, de la LHS considera la existencia de servicios de carácter preventivo y asistencial dentro de la empresa como un método básico de ejecución. Esta función es reglamentada por el Decreto 1338/1996,⁴¹ donde se establece la obligatoriedad para el empleador de contar en los establecimientos con servicios de higiene y seguridad en el trabajo y servicios de medicina del trabajo que además estén pensados en función

38. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/44408/texact.htm> [Consultado: 01-mar-2022].

39. Es el órgano normativo tripartito propio de ese régimen legal, como veremos en el Módulo 14 “La inspección del trabajo en el sector rural”.

40. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=86653> [Consultado: 01-mar-2022].

41. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=40574> [Consultado: 01-mar-2022].

de la cantidad de trabajadores y de los riesgos específicos de la actividad. Ambos servicios tienen como objetivo fundamental prevenir, en sus respectivas áreas, todo daño que pudiera causarse a la vida y a la salud de los trabajadores por las condiciones de su trabajo, y crear las condiciones para que la salud y la seguridad sean una responsabilidad del conjunto de la organización. El empleador podrá contar, para cumplir con esta reglamentación, con servicios internos o externos contratados a empresas de servicios.

El decreto establece una serie de excepciones a la obligación de asignar profesionales y técnicos en higiene y seguridad:

- i. Los establecimientos dedicados a la agricultura, caza, silvicultura y pesca que tengan hasta 15 trabajadores permanentes.
- ii. Las explotaciones agrícolas por temporada.
- iii. Los establecimientos dedicados exclusivamente a tareas administrativas de hasta 200 trabajadores.
- iv. Los establecimientos donde se desarrollen tareas comerciales o de servicios de hasta 100 trabajadores, siempre que no se manipulen, almacenen o fraccionen productos tóxicos, inflamables, radioactivos, o en general peligrosos para el trabajador.
- v. Los servicios médicos sin internación.
- vi. Los establecimientos educativos que no tengan talleres.
- vii. Los talleres de reparación de automotores que empleen hasta 5 trabajadores en tareas similares.
- viii. Los lugares de esparcimiento público que no cuenten con áreas destinadas al mantenimiento, y que empleen menos de 3 trabajadores.

Para cerrar este panorama sobre las normas de SST, es importante destacar que también podemos encontrar algunas reglas sobre medidas de prevención y protección por fuera de las normas laborales. Nos referimos a ciertas leyes y reglamentos en cuyo articulado hay normas creadas, no con el objeto de proteger exclusivamente al trabajador como tal, sino a la población en su conjunto. Suelen estar referidas a actividades con alto nivel de riesgo, ya sea para las personas o para el medio ambiente. Son leyes que, para lograr su objetivo de interés general, imponen al empresario ciertos deberes y prohibiciones en busca de una actividad más segura y saludable, y al hacerlo también benefician al trabajador. Así, por ejemplo, pensemos lo que ocurre cuando la autoridad de aplicación en materia de regulación de fabricación, importación y uso de agroquímicos prohíbe la comercialización de alguno de ellos por ser cancerígeno: sin ser una norma laboral, necesariamente repercutirá como medida preventiva que elimina un riesgo concreto. Veamos algunos otros ejemplos.

- De acuerdo al régimen establecido por la **Ley N° 24.084 de 1992 sobre actividad nuclear**, todo lo vinculado a la seguridad radiológica y nuclear es reglamentado por normas dictadas por la Autoridad Regulatoria Nuclear, órgano autárquico dependiente de Presidencia de la Nación. Estas normas reglamentarias abarcan todos los aspectos preventivos vinculados a la producción, importación, traslado y uso de materiales radiactivos. Por lo tanto, tienen

directa incidencia sobre cualquier establecimiento o empresa en la que se utilice alguno de estos materiales. Este es el caso de la minería⁴² o de los hospitales, clínicas y sanatorios.

- El **Decreto N° 2407/1983**,⁴³ que reglamenta la **Ley N° 17.319 de 1967 sobre hidrocarburos**, aprobó las normas de seguridad aplicables al suministro y expendio de combustibles por surtidor y estableció una serie de medidas de seguridad que deben cumplir las empresas comercializadoras de combustibles y los expendedores.
- La **Ley N° 26.687 de 2011 sobre regulación de la publicidad, promoción y consumo de los productos elaborados con tabaco**⁴⁴ prohíbe fumar en “lugares de trabajo cerrados protegidos por la Ley 19.587 de higiene y seguridad del trabajo” (Artículo 23, inciso a).

Y también podremos encontrar leyes que, para autorizar o habilitar al empresario a desarrollar una actividad riesgosa, exigen en forma previa acreditar el cumplimiento de determinadas medidas propias de la SST:

- La **Ley N° 24.051 de 1992 sobre generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos** establece como requisito para que un establecimiento actúe como planta de tratamiento o disposición final de residuos peligrosos contar con un manual de higiene y seguridad (Artículo 34, inciso h) y dejar establecidos sus contenidos mínimos en su reglamentación.⁴⁵

3.2. El marco institucional

El diseño institucional del sistema de riesgos del trabajo argentino presenta diferentes actores gubernamentales y privados que confluyen para cubrir las funciones reglamentarias, preventivas o de control. El siguiente gráfico presenta, teniendo en cuenta la división en tres niveles de prevención que ya conocemos, un detalle con los principales entes y actores que intervienen.

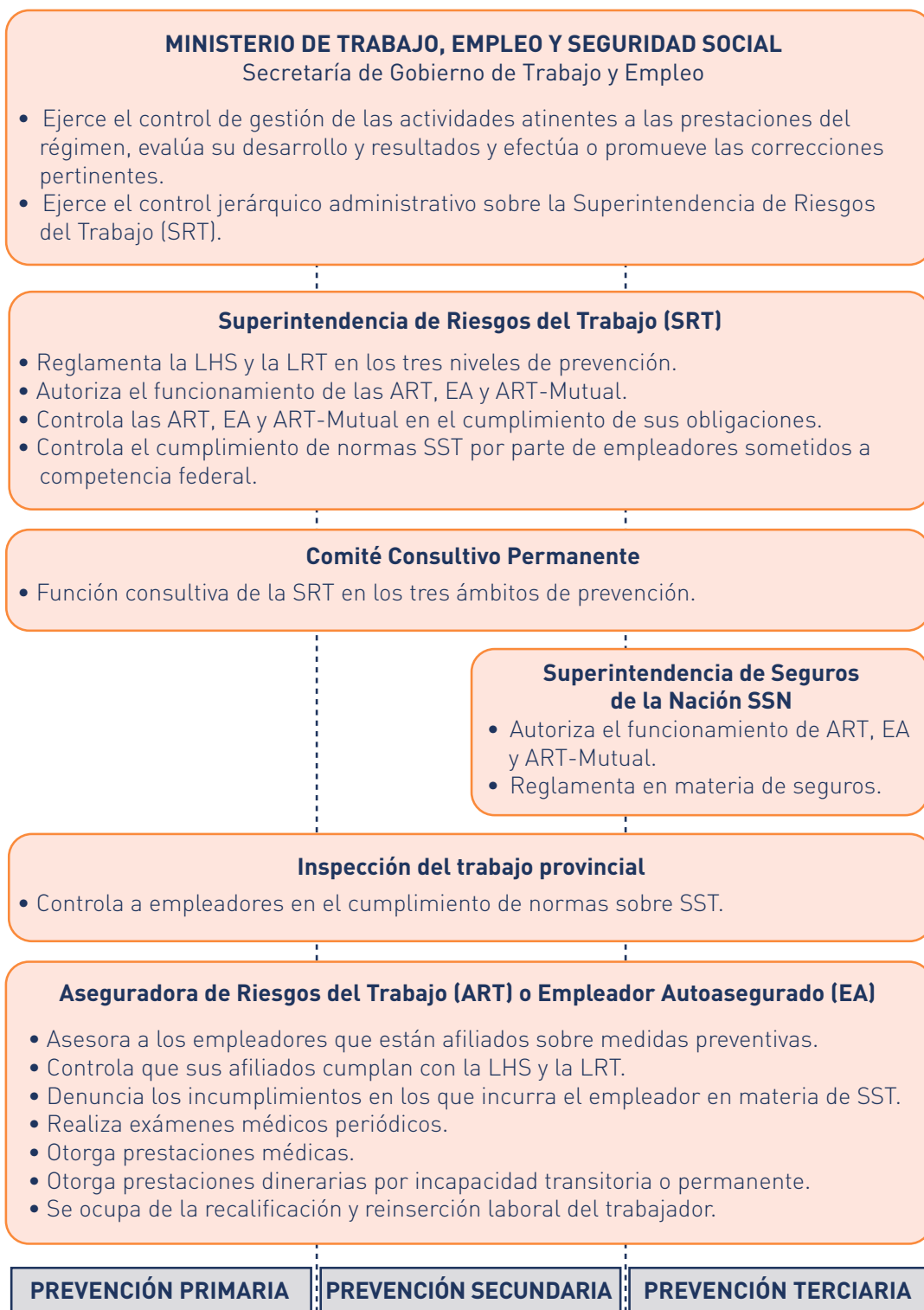
42. Por ejemplo, el Artículo 191 del Reglamento de higiene y seguridad para la actividad minera establece: “serán aplicables a la minería de material radioactivo todas las disposiciones de los Títulos I, II, III, IV y VI de este Reglamento y [deberán] someterse a la legislación de la COMISION NACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA y de la AUTORIDAD REGULATIVA NUCLEAR; así como las demás normas nacionales e internacionales aplicables”.

43. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=56728> [Consultado: 01-mar-2022].

44. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=183207> [Consultado: 01-mar-2022].

45. Decreto reglamentario 831/1993 Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=12830> [Consultado: 01-mar-2022].

GRÁFICO Nº 8. MARCO INSTITUCIONAL DE LA SST ARGENTINA



Veamos ahora cómo es el funcionamiento y las responsabilidades de cada uno de los entes.

Tal como referimos en el Módulo 1, el Artículo 23 septies de la Ley de Ministerios (Ley N° 22.520)⁴⁶ le asigna al **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social** competencia en todo lo inherente a todas las áreas del trabajo, el empleo, las relaciones laborales y la capacitación laboral. En lo que hace a la SST, tiene competencia para entender en todo lo relativo a la protección del trabajo. El Ministerio ejerce el control administrativo jerárquico sobre el órgano específico creado por la LRT: la **Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT)**. El Artículo 35 la define como entidad autárquica⁴⁷ dentro del ámbito de la cartera laboral. Su objetivo primordial es garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la salud y seguridad de la población cuando trabaja. Hemos explicado también en este apartado que la SRT cuenta con una importante potestad reglamentaria, conferida por la LHS y la LRT, tanto sobre condiciones y medio ambiente de trabajo como sobre toda la regulación del funcionamiento de las ART y el subsistema de seguridad social que queda constituido a partir de esta distribución, y que en seguida detallaremos. La SRT fiscaliza el cumplimiento por parte de las ART y los empleadores autoasegurados de todas las obligaciones –que también en seguida mencionaremos–. Con este objetivo, está convenientemente facultada para realizar acciones de inspección en la forma de requerimientos de información, y aplicar sanciones según un régimen de infracciones y sanciones específico de la LRT. Para evitar confusiones sobre este aspecto, resulta conveniente precisar que esta potestad de control es distinta de la propia de los servicios de inspección del trabajo (por eso hablamos de *subsistema de seguridad social*), en tanto está dirigida exclusivamente a las obligaciones que la LRT impone a las ART y a los empleadores autoasegurados. Ahora bien, dentro de los límites de este marco específico, la SRT tiene una competencia exclusiva y su ámbito de aplicación es todo el territorio nacional.

Resta agregar que la LRT y su reglamentación ponen bajo responsabilidad de la SRT una importante función de investigación y desarrollo de estadísticas, según la cual debe llevar precisos registros de todo el sistema y elaborar estudios sobre todo los aspectos vinculados a la prevención en sus tres niveles.

El Artículo 40 de la LRT también crea el **Comité Consultivo Permanente**. Se trata de un ente sin personalidad jurídica propia y de carácter tripartito, que está presidido por la autoridad administrativa del trabajo nacional e integrado por cuatro representantes del gobierno, cuatro representantes de la Confederación General del Trabajo (CGT) y cuatro representantes de las organizaciones de empleadores, dos de los cuales son designados por el sector de la pequeña y mediana empresa. La Ley N° 27.348 incorporó a dos representantes de las provincias que hayan optado por el régimen de Autoseguro Público Provincial, que se integran a la representación del sector gubernamental. El Comité tiene una importante función consultiva, puesto que la ley impone como requisito su intervención antes de adoptar cualquier medida que esté vinculada a los siguientes temas:

46. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=48853> [Consultado: 01-mar-2022].

47. La autarquía consiste en la atribución que tienen las personas públicas estatales de administrarse por sí mismas. La LRT faculta a la SRT a “dictar su reglamento interno, administrar su patrimonio, gestionar el Fondo de Garantía y determinar su estructura organizativa y su régimen interno de gestión de recursos humanos”. Como toda persona pública estatal, está sujeta a un control jerárquico institucional por parte del Poder Ejecutivo que se denomina control administrativo y versa sobre la legalidad de los actos del ente (verificar la conformidad o disconformidad de los actos de la SRT con las exigencias del sistema normativo).

- a) Reglamentación de la LRT.
- b) Listado de enfermedades profesionales, previo dictamen de la Comisión Médica Central.⁴⁸
- c) Tablas de evaluación de incapacidades laborales.⁴⁹
- d) Determinación del alcance de las prestaciones en especie.
- e) Acciones de prevención de los riesgos del trabajo.
- f) Indicadores determinantes de la solvencia económico-financiera de las empresas que pretendan autoasegurarse.
- g) Definición del cronograma de etapas de las prestaciones dinerarias.
- h) Determinación de las pautas y contenidos del plan de mejoramiento.

Más aun, la LRT establece el carácter vinculante de los dictámenes que el Comité tripartito emita en relación con el listado de enfermedades, la tabla de evaluación de incapacidades, el alcance de las prestaciones en especie y los indicadores económicos de las empresas que pretendan autoasegurarse.

Como vimos en el Módulo 7, la LRT exige a los empleadores la contratación de un seguro, el cual es administrado por las denominadas **Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART)**. Son personas jurídicas de naturaleza privada, que tienen a cargo la gestión de las prestaciones y demás acciones previstas en la LRT y su reglamentación, muchas de ellas vinculadas a la prevención primaria y secundaria.

Ahora bien, las ART no constituyen meras compañías de seguros que ante un suceso determinado se limitan a resarcir un daño o prestar un servicio específico y concreto. Al contrario, son protagonistas fundamentales en la promoción de acciones preventivas en materia de SST. Pesan además sobre ellas múltiples obligaciones, que en otros sistemas suele cumplir el Estado en forma directa, tales como:

- i. Asesorar a los empleadores que están afiliados a ellas.
- ii. Controlar y fiscalizar que sus afiliados cumplan con sus obligaciones en materia de SST.
- iii. Denunciar los incumplimientos en los que incurra el empleador.

48. El Decreto N° 658/1996 aprobó el Listado de Enfermedades Profesionales, previsto en el Artículo 6, inciso 2, de la LRT. En ese listado se identifican cuadros clínicos, exposición y actividades en las que suelen producirse estas enfermedades y también los agentes de riesgo (factores presentes en los lugares de trabajo y que pueden afectar al ser humano, como por ejemplo las condiciones de temperatura, humedad, iluminación, ventilación, la presencia de ruidos, sustancias químicas, la carga de trabajo, entre otros). Si la enfermedad no se encuentra en el listado y se sospecha que es producida por el trabajo, el trabajador puede iniciar un procedimiento administrativo para que sea reconocida. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37572/texact.htm> [Consultado: 01-mar-2022].

49. El Decreto N° 659/1996 aprobó la Tabla de Evaluación de Incapacidades Laborales, utilizada para determinar el grado de incapacidad provocado por un accidente de trabajo o enfermedad inculpable. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37573/texact.htm> [Consultado: 01-mar-2022].

Con respecto a los trabajadores, los deberes a cargo de las ART se sintetizan en los siguientes:

- i. En caso de accidente o enfermedad profesional, brindar prestaciones en especie, a saber, atención médica, farmacéutica, prótesis y rehabilitación hasta la completa y total curación del trabajador (esto puede implicar cobertura y asistencia vitalicia).
- ii. En caso de que el trabajador no se encuentre en condiciones de reincorporarse a su puesto habitual de trabajo, cumplir con el proceso de recalificación laboral.⁵⁰
- iii. Otorgar las diferentes prestaciones dinerarias establecidas por la LRT.
- iv. Abonar el sepelio en caso de fallecimiento.

La LRT permite también que en lugar de afiliarse a una ART los empleadores se autoaseguren. Para esto deben poder cumplir con los requisitos técnicos y financieros necesarios para brindar las prestaciones médico-asistenciales, dinerarias y preventivas previstas en el régimen. Estos requisitos para el empleador autoasegurado (EA) están especificados en el Decreto 585/96 y la Resolución SRT 3528/2015 que reglamentan el régimen de autoseguro. Además, los empleadores deben contar con autorización de la SRT y la SSN. A septiembre de 2021, el sitio de la SRT⁵¹ informa la inscripción como EA de cinco empleadores privados y tres empleadores que han optado por el régimen de Autoseguro Público Provincial.

La **Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN)** es un organismo autárquico creado en el ámbito del Ministerio de Economía, que supervisa las actividades de las entidades de seguros y reaseguros, ya sean productoras o intermediarias. En el sistema de la LRT, su función es controlar todo lo vinculado al accionar de las ART como compañías de seguros, pero sobre todo autorizar su funcionamiento (en conjunto con la SRT) y verificar el cumplimiento de los requisitos de solvencia financiera y capacidad de gestión.

Finalmente, siempre siguiendo nuestro Gráfico n° 8, tenemos los organismos encargados de realizar funciones propias de la inspección del trabajo. En el diagrama institucional del sistema de riesgos del trabajo argentino, estas entidades responden a la distribución de competencias mencionada en el Apartado 3.7 del Módulo 2 “Introducción a la inspección del trabajo y de la seguridad social”. Y en tanto se ocupan de reglar todas las acciones de control del cumplimiento de las normas laborales sobre SST por parte de los empleadores, cada actividad inspectora corresponderá a cada **autoridad administrativa del trabajo provincial** del territorio dentro del cual se desarrolle la actividad. La excepción estará dada por aquellas pocas actividades o establecimientos sometidos a competencia federal,⁵² en cuyo caso será competente la autoridad nacional (la SRT), quien a través de convenios con las autoridades provinciales enmarca las acciones de inspección dentro de los principios de coordinación, cooperación, coparticipación y corresponsabilidad (Módulo 1).

50. Resolución SRT 216/2003. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/84507/texact.htm> [Consultado: 01-mar-2022].

51. Disponible en: <https://www.srt.gob.ar/arg/datosart.php> [Consultado: 01-mar-2022].

52. Transporte de personas o cargas interjurisdiccional o internacional, trabajo portuario, etc.

3.3. El deber de prevención eficaz del empleador

Cuando analizamos la obligación de seguridad,⁵³ vimos también que el Artículo 75 de la LCT pone bajo responsabilidad del empleador “observar las pautas y limitaciones a la duración del trabajo establecidas en la ley y demás normas reglamentarias, y adoptar las medidas que según el tipo de trabajo, la experiencia y la técnica, sean necesarias para tutelar la integridad psicofísica y la dignidad de los trabajadores” y “observar las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes sobre higiene y seguridad en el trabajo”. Y ahora que conocemos este conjunto de normas, vemos que de este modo se les está exigiendo a los empleadores enfocarse en el aspecto preventivo del deber de seguridad, además de obligárseles a cumplir en general con las normas sobre higiene y seguridad en el trabajo, es decir las normas sobre SST. Correlativamente, en su Artículo 86, la LCT fija obligaciones sobre el modo en que el trabajador debe realizar sus tareas: “el trabajador debe observar las órdenes e instrucciones que se le impartan sobre el modo de ejecución del trabajo, ya sea por el empleador o sus representantes”. Ahora sabemos que estas instrucciones atañen también a los temas de SST.

Por otra parte, la LHS establece la obligación del empleador de adoptar medidas de higiene y seguridad especialmente adecuadas a los lugares de trabajo, y así mismo cuidar que el equipamiento se encuentre en condiciones ambientales y sanitarias apropiadas. Las maquinarias deben contar con protectores y resguardos y el empleador debe suministrar a los trabajadores equipos de protección personal, así como garantizarles condiciones de seguridad en sus operaciones de trabajo. Además, de acuerdo con el Artículo 9, debe disponer exámenes preocupacionales y periódicos, mantener en buen estado y funcionamiento las maquinarias, las instalaciones eléctricas, sanitarias y servicios de agua potable y debe instalar los equipos necesarios para prevenir incendios u otros siniestros, así como mantener depositadas con el adecuado resguardo las sustancias peligrosas. También debe colocar avisos o carteles de advertencia donde sean necesarios y tomar las medidas de seguridad que correspondan. Finalmente, en caso de producirse un accidente o enfermedad del trabajo, debe denunciarlos ante su ART.

Conviene destacar que el mismo artículo contiene otra obligación fundamental: el empleador debe arbitrar los medios para que el personal esté ampliamente capacitado en materia de prevención de riesgos específicos de su actividad.

En cuanto a los contenidos de la LRT, no solo esta ley ha incorporado las ART como sujetos responsables del deber de prevención, sino que ha tomado de la LHS las obligaciones que allí figuran en materia de prevención tanto para empleadores como para trabajadores y las ha complementado y modificado a partir de la regla general contenida en el primer inciso de su Artículo 4: “los empleadores y los trabajadores comprendidos en el ámbito de la LRT, así como las ART, están obligados a adoptar las medidas legalmente previstas para **prevenir eficazmente** los riesgos del trabajo.”

Parece una diferencia intrascendente, pero no solo se incorpora un nuevo sujeto, sino que se modifica el alcance y contenido que tenía el deber de prevenir los riesgos del trabajo: al exigir eficacia en la prevención se está pidiendo un resultado, no solo el mero cumplimiento de las normas.

53. Módulo 6, Apartado 2.8.2.

3.4. Los distintos ámbitos de responsabilidad del empleador

Más allá de las evidentes consecuencias que todo incumplimiento de los deberes de prevención puede generar en el trabajador afectado, ahora tenemos que considerar también todas repercusiones jurídicas que dicho incumplimiento puede generar para el empleador.

Tengamos en cuenta que el desarrollo que sigue constituye en sí una importante herramienta disuasoria del inspector hacia el empleador. En este sentido, el empleador debe ser informado de que estas consecuencias van mucho más allá de un perjuicio económico, como veremos en detalle a continuación.

Tenemos cuatro ámbitos principales de responsabilidad:

- Laboral
- Civil
- Penal
- Administrativa

En primer lugar, entendemos como responsabilidad laboral todas aquellas consecuencias que los incumplimientos en materia de SST pueden generar sobre el contrato de trabajo. Primero, el trabajador puede negarse a prestar tareas, al amparo del derecho que le confiere el Artículo 75 de la LCT. A su vez, de no subsanarse el incumplimiento, esto puede llegar a justificar un despido “indirecto” del trabajador, que es aquel decidido por el trabajador a partir de irregularidades cometidas por el empleador y que otorga derecho a cobrar las indemnizaciones correspondientes a un despido sin causa.

Ahora bien, si el incumplimiento en materia de SST le provoca al trabajador una incapacidad laboral permanente, se podrán hacer valer las previsiones del Artículo 212 de la LCT:

- Reubicación del trabajador en un puesto acorde a su capacidad, sin disminución de salario.
- Ante la imposibilidad de cumplir con lo anterior, se extingue el contrato, con obligación de indemnizar sobre el 50% de la antigüedad.
- Ante negativa del empleador a asignar puesto acorde, también se extingue el contrato, pero con obligación de indemnizar sobre el 100% de la antigüedad.
- Ante incapacidad absoluta (es decir, imposibilidad de prestar cualquier tipo de tareas), se extingue el contrato, con obligación de indemnizar sobre el 100% de la antigüedad.
- Ante fallecimiento del trabajador, el contrato se extingue con obligación de indemnizar sobre el 50% de la antigüedad.

Pero la responsabilidad laboral no se limita a esto, y conviene destacarlo porque suele prestarse a confusiones: estas indemnizaciones se generan por el solo hecho de la incapacidad que padece el trabajador; es decir, no buscan reparar el daño causado por el accidente o la enfermedad profesional (que analizaremos en seguida), sino solamente el vinculado con la finalización del contrato de trabajo. Es por eso que estas indemnizaciones también se aplican cuando la

incapacidad ha sido provocada por los denominados accidentes o enfermedades inculpables (no vinculados al trabajo).

Por otro lado, también hay que mencionar que los incumplimientos en SST pueden tener repercusiones de orden colectivo, es decir –ya en el marco del Derecho colectivo del trabajo– pueden derivar en un conflicto colectivo y una acción colectiva de reclamo por deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo del establecimiento, o directamente por accidentes o enfermedades profesionales sufridas por los trabajadores.

SST y conflicto colectivo

Murió el obrero intoxicado en Acindar y la UOM Villa hizo huelga⁵⁴

El accidente se produjo el 24 de julio. El obrero aspiró gases manipulando nitrógeno. Un comité mixto de seguridad e higiene investiga responsabilidades. Interviene Trabajo.

Villa Constitución. — Uno de los operarios de una contratista de Acindar que se intoxicó con gases durante un accidente ocurrido el 24 de julio murió en los primeros minutos de ayer. Ante el luctuoso episodio, la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) villense dispuso un paro total de actividades en la planta por 24 horas, que se extenderá hasta las 6 de hoy.

[...] “Por los informes médicos que tenemos, el compañero fue afectado por la combinación de distintos gases que, a una determinada temperatura, producen otro gas que ocasiona un bloqueo pulmonar”, explicó José Olivera, de la comisión directiva de la UOM.

La víctima –la tercera en lo que va del año en la planta de Acindar en Villa– es Luis Villarreal, de 53 años, vecino de San Nicolás y empleado de la empresa Cryotec, contratista de Acindar. En el momento del accidente, efectuaba tareas de mantenimiento en catalizadores, operación que se efectúa mediante el empleo de nitrógeno. En el accidente, al menos otros 20 trabajadores resultaron afectados por las emanaciones.

En segundo lugar, tenemos la **responsabilidad civil**, que es la responsabilidad por daños. En principio, está cubierta por el seguro que el empleador contrató con la ART, que ante todo infortunio debe brindar las prestaciones establecidas en la LRT, incluso a trabajadores no registrados o no declarados por el empleador afiliado.⁵⁵ Sin embargo, en la actualidad el trabajador está habilitado para optar de modo excluyente (es decir por una o por otra, pero no por las dos) entre las indemnizaciones previstas en el régimen de reparación del sistema de riesgos del trabajo o las que le pudieran corresponder según otros sistemas de responsabilidad, como lo es el general

54. Diario *La Capital*, 23/8/2008. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/murioacute-el-obrero-intoxicado-acindar-y-la-uom-villa-hizo-huelga-n298882.html> [Consultado 01-mar-2022].

55. Artículo 28, inciso 2, de la LRT. De todos modos, en estos casos la ART podrá solicitar al empleador el reintegro de las prestaciones brindadas.

del Código Civil y Comercial.⁵⁶ En caso de que el trabajador opte por este último, es importante informar al empleador que podrá ser condenado a responder con su patrimonio por los daños causados al trabajador a partir de su incumplimiento a las normas sobre SST.

También debe responder por las prestaciones que indica el sistema de la LRT todo empleador que, al momento del infortunio, no se encuentre afiliado a una ART (Artículo 28, inciso 1, de la LRT).

En tercer lugar, también hay **responsabilidad penal** (no solo civil) por daños. A diferencia de otros países, en Argentina no se ha tipificado como delito específico el mero incumplimiento a las normas de la SST. Por lo tanto, esos hechos deben ser analizados con los delitos generales, estructurados a partir del resultado provocado por el autor. Así, tenemos que normalmente podrán ser encuadrados como homicidio,⁵⁷ lesiones⁵⁸ o estrago⁵⁹ culposos (es decir, sin intención). También es importante señalar que la responsabilidad penal podrá recaer no solo sobre el empleador (cuando es una persona humana), sino también sobre aquellas personas que hayan tenido intervención directa en el manejo de la SST en el establecimiento: por ejemplo, el responsable del servicio de seguridad e higiene, el supervisor que dio la orden de continuar trabajando pese a que no se contaba con las medidas mínimas de seguridad, etc.

Responsabilidad penal – Delito de estrago

Bortis, Carlos Agustín y otros s/recurso de casación

Cámara Federal de Casación Penal – Sala 4

22/12/2015

Hechos. El hecho sucedió el 5/12/2007 en la planta piloto de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Río Cuarto. Mientras un grupo de docentes y estudiantes realizaba experimentos, se desataron una serie de explosiones en cadena provocadas por la caída de unos tambores que contenían hexano, químico altamente inflamable usado para la extracción de aceites en oleaginosas. El siniestro provocó la trágica muerte de seis personas. Casación confirmó las condenas impuestas por el Tribunal Oral 2 de Córdoba a quienes fueran al momento del accidente vicedecano de la Facultad (a cargo por licencia del decano), integrantes de la Comisión de Higiene y Seguridad de la Universidad y miembros del Departamento de Tecnología Química de la Facultad.

56. Artículo 4 de la Ley N° 26.773.

57. Artículo 84 del Código Penal.

58. Artículo 94 del Código Penal.

59. El estrago es un delito que consiste en causar un daño de grandes proporciones que genere un peligro común. El Artículo 189 del Código Penal sanciona que “será reprimido con prisión de un mes a un año el que, por imprudencia o negligencia, por impericia en su arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, causare un incendio u otros estragos. Si el hecho u omisión culpable pusiere en peligro de muerte a alguna persona o causare la muerte de alguna persona, el máximo de la pena podrá elevarse hasta cinco años”.

Decisión del Tribunal. “[...] En esa calidad [miembros de la Comisión de Higiene y Seguridad], el tribunal sostuvo que eran responsables de que todas las instalaciones, maquinarias, dispositivos o procedimientos que se utilizan en los puestos de trabajo existentes en la Universidad respetaran las leyes, decretos y demás reglamentaciones que se ocupan de proteger la vida e integridad psicofísicas de las personas que se desempeñan en aquellos.

En especial, el cumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley 19.587 (Higiene y Seguridad en el Trabajo) y en la Ley 24.051 (Residuos Peligrosos) y de otras reglamentaciones internas como se verá más adelante.

Los jueces del tribunal oral afirmaron que en su calidad de miembros de la Comisión de Higiene y Seguridad PINCINI y ANTONELLI tenían a su cargo el relevamiento de potenciales peligros y la disminución de riesgos.

Que la infracción al deber de cuidado en que incurrieron tanto PINCINI como ANTONELLI a través de su inacción colocó a la Planta Piloto y a las personas (profesores, investigadores y estudiantes) que allí trabajaban en una situación que superaba el riesgo permitido en el desenvolvimiento del servicio educativo y de investigación, acorde a la estructura y destino para el que había sido construido el lugar.

Que esta negligencia se tradujo en una omisión que debió ser evitada adoptando los controles necesarios e intervenciones idóneas en el área de seguridad de la planta.

Ello así teniendo especialmente en cuenta la concurrencia de normas legales y reglamentarias que obligaban directamente a los nombrados a desplegar acciones en materia de Seguridad e Higiene laboral. Veamos.

En el caso del [Sic] PINCINI, su competencia comprendía el conjunto de todas las instalaciones universitarias y en el caso del [Sic] ANTONELLI, dicha competencia recaía sobre el predio de la Facultad de Ingeniería, en la que se encontraba la Planta Piloto dependiente de la misma.

Además la Comisión que integraban contaba con recursos necesarios para llevar adelante los objetivos planteados institucionalmente [...]”.

En cuarto lugar, como se desarrollará con detalle en el Apartado 4.3, todo incumplimiento de las normas de orden público sobre SST genera **responsabilidad administrativa**, en tanto también está tipificado como infracción laboral en el Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales (REGESIL). Así, ante la constatación del incumplimiento, la autoridad competente puede intimar su corrección o imputar la infracción e iniciar el correspondiente sumario administrativo.⁶⁰

Por último, también estos incumplimientos repercuten en el ámbito de la **seguridad social**, ya que un empleador con un alto índice de siniestralidad (cantidad de accidentes y enfermedades profesionales registrados) sufrirá un incremento en la cuota mensual que abona a la ART.

60. Módulo 2, Apartado 3.5.

3.5. El marco promocional de la SST en Argentina

En busca de cumplir con la agenda internacional en materia de SST, agenda con la que la República Argentina está comprometida tras la ratificación de los Convenios de alcance general de la OIT que ya hemos estudiado, el país ha adoptado una serie de medidas destinadas a alcanzar esas metas.

El 27 de abril de 2011 se firmó la **Estrategia argentina de salud y seguridad en el trabajo 2011-2015**.⁶¹ El acuerdo contó con la rúbrica del MTEySS, la SRT, la Confederación General del Trabajo (CGT), la Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA), la Unión Industrial Argentina (UIA), la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) y la Confederación General Empresaria de la República Argentina (CGERA). Las metas estratégicas fueron: i) incrementar en un 20% la cobertura de la protección social y ii) reducir en un 25% el índice de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. La Estrategia desarrolló 6 objetivos generales, 8 objetivos específicos y 33 acciones.

Por otro lado, el Comité Consultivo Permanente de la Ley de Riesgos del Trabajo, a través del acta del 21 de noviembre de 2012, aprobó la **Política nacional de salud y seguridad de los trabajadores y del medio ambiente de trabajo**, centrada en la promoción de la mejora en las condiciones de trabajo. Sus objetivos son: proteger la vida, preservar y mantener la integridad psicofísica de los trabajadores, prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, ya sea que tengan lugar durante el trabajo o que guarden relación con la actividad laboral, y reducir al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo.⁶²

El 6 de mayo de 2015 se firmó la **II Estrategia argentina de salud y seguridad en el trabajo 2015-2019**.⁶³ El documento fue suscripto por el entonces MTEySS, la SRT, la Confederación General del Trabajo (CGT), la Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA), la Unión Industrial Argentina (UIA), la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APYME) y la Confederación General Empresaria de la República Argentina (CGERA). La nueva estrategia se plantea como metas: i) reducir en un 20% los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y ii) aumentar en un 20% la cobertura del sistema de riesgos del trabajo. Cuenta con 15 objetivos y un número considerable de acciones y subacciones.

Resta agregar que en el Artículo 19 de la Ley N° 27.348 se encomienda a la SRT y al Comité Consultivo Permanente, creado por el Artículo 40 de la ley 24.557, elaborar un anteproyecto de ley de protección y prevención laboral “destinado a garantizar que las condiciones y medio ambiente de trabajo resulten acordes con las mejores prácticas y la normativa internacional en la materia de su incumbencia y que permita que esos principios generales sean ajustados en forma específica para cada actividad, a través de los convenios colectivos de trabajo”. En 2018 el Comité

61. Disponible en: <https://oiss.org/wp-content/uploads/2018/11/SRTargentina.pdf> [Consultado: 01-mar-2022].

62. Disponible en: <http://publicaciones.srt.gob.ar/Publicaciones//2013/Folletos/PoliticaNacional.pdf> [Consultado: 01-mar-2022].

63. Disponible en: https://www.srt.gob.ar/wp-content/uploads/2018/09/IIESTRATEGIA_ARGENTINA_SST_2015-2019.pdf [Consultado: 01-mar-2022].

presentó al Poder Ejecutivo un anteproyecto de ley que constaba de 8 capítulos en los que se definía el ámbito de aplicación y se detallaban los objetivos de la regulación contenida en el texto legal proyectado y en los que se establecían los derechos y las obligaciones de los trabajadores, las obligaciones de los empleadores, de las ART, los EA, las ART-Mutuales y los autoasegurados públicos provinciales. Además, incorporaba la promoción de medidas específicas que aseguraran el progreso de los estándares de previsión con los que actualmente contamos en la materia. El anteproyecto nunca llegó al Congreso.

3.6. Participación de los trabajadores

En materia de diálogo social **a nivel nacional**, la Argentina cuenta con el ya mencionado Comité Consultivo Permanente, creado por el Artículo 40 de la LRT e integrado de manera tripartita por el gobierno y por representantes de los trabajadores y de los empleadores.

Otra área de participación de los trabajadores, ahora **a nivel sectorial**, son las comisiones de trabajo previstas en el Programa Nacional de Prevención (PRONAPRE) por rama de actividad, creado por la Resolución SRT N° 770/2013.⁶⁴ Son de carácter cuatripartito, ya que están integradas por cuatro representantes de SRT, representantes gremiales y empresariales según la actividad, y representantes de la Unión de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (UART). El objetivo principal de estas comisiones es la programación y el desarrollo de políticas activas de prevención primaria, secundaria y terciaria. Tienen amplias funciones: la más destacada es la elaboración consensuada de manuales de buenas prácticas por sector,⁶⁵ que son publicados por la SRT y quedan a disposición de las empresas de cada sector para su implementación voluntaria.

Con el mismo espíritu, la SRT fue creando distintos programas⁶⁶ destinados a la prevención en sus tres niveles y la reducción de la siniestralidad en diversos sectores, que prevén la intervención de los actores sociales en su elaboración, desarrollo y seguimiento.

En lo que hace a la regulación de la SST a través de la **negociación colectiva**, la propia LRT incorpora el objetivo de “promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparadoras” (Artículo 1, inciso d) y especifica que la negociación colectiva podrá “definir medidas de prevención de los riesgos derivados del trabajo y de mejoramiento de las condiciones de trabajo” (Artículo 42, inciso b). Sin embargo, no se observa en los convenios colectivos un gran desarrollo de normas específicas sobre SST, sino más bien la adopción de pautas generales que remiten a la normativa general o sectorial.

64. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=213397> [Consultado: 01-mar-2022].

65. Disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/srt/prevencion/publicaciones/manual> [Consultado: 01-mar-2022].

66. Por ejemplo: Programa de Reducción de Accidentes Mortales, Programa de Investigación de Accidentes Graves, Programa de Empleadores con Siniestralidad Elevada, Programa de Empleadores con Siniestralidad Elevada – PyMES. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/srt/prevencion/programas> [Consultado: 01-mar-2022].

La LRT también autoriza a que por negociación colectiva se creen ART sin fines de lucro denominadas ART-Mutual (Artículo 42, inciso a), lo cual luego fue reglamentado por los Decretos 1694/2009 y 1720/2012 y la Resolución SRT 1810/2015. Cabe destacar que este régimen también autoriza a las asociaciones profesionales de empleadores y las asociaciones sindicales de trabajadores con personería gremial a constituir ART-Mutual de manera independiente, es decir, unilateralmente. Hasta el momento solo se autorizó el funcionamiento de una entidad de este tipo: la Mutual de Empleados y Obreros Petroleros Privados ART-Mutual.⁶⁷

Sin embargo, como adelantamos en el Apartado 2.3, en la actualidad no existe una norma nacional de alcance general que consagre el derecho de los trabajadores a participar en la SST **a nivel de empresa**. Esta norma podría, por ejemplo, establecer la constitución de comités de salud y seguridad o el nombramiento de delegados de prevención, formas ambas de participación de los trabajadores en esta problemática que han mostrado alta eficacia en otros sistemas de SST.

Una excepción a este vacío legal se encuentra en una previsión normativa de alcance sectorial: el Capítulo 3 del Reglamento de higiene y seguridad para la actividad minera define al Comité de Higiene y Seguridad en el Trabajo como un órgano de carácter **paritario** e interno, especializado en materia de higiene y seguridad en el trabajo, y se le confieren amplias funciones de cooperación, colaboración, control e investigación.

Y una segunda excepción es la Resolución SRT N° 3528/2015, que reglamenta los requisitos que debe seguir un empleador para autoasegurarse, uno de los cuales es la conformación de un comité mixto de higiene y seguridad laboral, constituido por representantes del empleador y de los trabajadores “de manera tal de lograr la plena participación en el tratamiento de toda problemática que se presente en materia de seguridad e higiene en el trabajo, contribuyendo a evitar riesgos y enfermedades profesionales” (Artículo 7). El Anexo IV de esta norma regula minuciosamente el funcionamiento de estos comités.

A su vez, existen a nivel provincial dos leyes que prevén comités paritarios de SST en las empresas, con alcance general para el empleo privado: una en la provincia de Buenos Aires⁶⁸ y la otra en la provincia de Santa Fe.⁶⁹

Queremos completar este análisis de la participación de los trabajadores en la gestión de SST haciendo especial referencia a las facultades de los delegados de cada establecimiento. Por un lado, la Ley N° 23.551 de 1988 de asociaciones sindicales⁷⁰ en su Artículo 43 les otorga facultades para:

- a) Verificar la aplicación de las normas legales o convencionales, y participar así en las inspecciones que disponga la autoridad administrativa del trabajo.

67. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/autorizan-la-art-mutual-de-petroleros-operar-en-el-sistema-de-riesgos-del-trabajo> [Consultado: 01-mar-2022].

68. Ley N° 14.408. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14408.html> [Consultado: 01-mar-2022].

69. Ley N° 12.913 del 4 de septiembre de 2008. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/normativa/item.php?id=109380&cod=7c624518e5a702a8302c31ca8aa28831> [Consultado: 01-mar-2022].

70. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=925949DAAA551082501252A13183D214?id=20993> [Consultado: 01-mar-2022].

- b) Reunirse periódicamente con el empleador o su representante.
- c) Presentar ante los empleadores o sus representantes los reclamos de los trabajadores en cuyo nombre actúen, previa autorización de la asociación sindical respectiva.

No obstante, la reglamentación de estas facultades las ha subordinado a la intervención de la autoridad administrativa del trabajo y de asociación sindical, y así ha quedado un margen de autonomía limitada solo a lo indicado en el inciso b del mencionado Artículo.

Por otro lado, una serie de normas específicas concede a los delegados y a los trabajadores en general ciertas funciones o facultades concretas en materia de SST:

- Acceder a la información sobre la política laboral del empleador y sus programas en materia de prevención, salud y seguridad laboral, como así también a las recomendaciones que efectúe la ART (Artículo 213, Anexo I, Decreto N° 351/79).
- Presenciar las inspecciones de la autoridad de aplicación y tomar conocimiento del acta (Disposición DNHST 79/1987).
- Acceder a los distintos puestos y lugares de trabajo con el fin de conocer y analizar los riesgos existentes (Decreto N° 170/96, Artículo 30, inciso g).
- Investigar las causas y circunstancias de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales y proponer las medidas necesarias para evitar su repetición (Resoluciones SRT N° 1721/2004 y 1392/2005, Anexo, punto 5).
- Informar al empleador y a la ART sobre los incumplimientos a la LRT, sus reglamentos y toda otra circunstancia que pueda poner en peligro la salud y seguridad laboral (LRT, Artículo 31, punto 3 y Decreto N° 170/1996, Artículo 31).
- Fomentar la adopción de códigos de buenas prácticas y normas de gestión de prevención, salud y seguridad en el trabajo (Decreto N° 170/1996, Artículo 30, inciso g). (San Juan, 2016)

Finalmente, el Decreto reglamentario N° 334/1996 faculta al trabajador y a su representación gremial para controlar si el empleador está afiliado a una ART y si cumple con el pago de las cuotas (Artículo 16). Para tal fin les otorga las facultades que la Ley N° 23.449 confiere para controlar el cumplimiento de las obligaciones formales del Sistema Único de la Seguridad Social -control que importa la obligación del empleador de exhibir la documentación de uso obligatorio. Es importante destacar y difundir que en la actualidad este contralor puede realizarse desde el sitio web de la SRT.⁷¹

Como reflexión final, cabe señalar que toda esta normativa extensa pero dispersa y fragmentaria sobre la participación de los trabajadores en la SST no hace sino reforzar la necesidad de una ley nacional de alcance general que sea capaz de unificar y hacer valer esta participación, y así cumplir con el objetivo internacional del tripartismo al que se ha comprometido la Argentina.

71. Consulta "Cuál es mi ART" disponible con número de CUIL/CUIT en: <https://www.srt.gob.ar/arg/art.php> [Consultado: 01-mar-2022].

3.7. Directrices nacionales para los sistemas de gestión de SST (SG-SST)

A través de la Resolución SRT N° 103/2005,⁷² se adoptaron las Directrices ILO-OSH 2001 (de las que ya nos hemos ocupado en el Apartado 2.2) como documento y marco referencial para la implementación de SG-SST a nivel nacional. En esta misma resolución se solicitó formalmente la cooperación de la OIT a fin de instrumentar las actividades que fueran necesarias para cumplir con el objetivo de que los empleadores adopten e implementen sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo en sus empresas. Como resultado de esta cooperación se elaboraron las Directrices nacionales para los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, que fueron aprobadas por Resolución SRT N° 523/2007.⁷³

Ahora bien, la implementación de SG-SST por parte de los empleadores es voluntaria, es decir, la autoridad nacional no obliga al empleador a implementar estos sistemas, que además no tienen por objeto sustituir las leyes, reglamentos o normas vigentes. El objetivo de estas Directrices nacionales consiste en cambio en especificar los requisitos para la implementación de SG-SST, de forma de contribuir con la organización y protección de los trabajadores contra los peligros, lesiones, enfermedades, dolencias, incidentes y muertes relacionadas con el trabajo.

Es importante subrayar que, debido al enfoque sistémico que requiere la gestión de la SST, los elementos, cláusulas, requisitos y especificaciones contenidas en las Directrices nacionales, en caso de ser implementados, deben serlo en su totalidad, teniendo en cuenta las condiciones y la práctica nacional.

A su vez, las Directrices nacionales poseen la suficiente flexibilidad como para permitir su aplicación directa (mediante tres etapas básicas), así como también su aplicación específica, en función de los niveles y el tamaño de cada organización. Este rasgo de flexibilidad guarda coherencia con las Directrices de la OIT, y debería conservarse en posibles directrices específicas que se elaboren en un futuro para sectores específicos.

A pesar de que las Directrices son de aplicación voluntaria y no exigen certificación de ninguna clase, mediante la Resolución SRT N° 1629/2007⁷⁴ se aprobó igualmente el reglamento que especifica los requisitos y procedimientos que necesita el empleador para obtener el reconocimiento de implementación del SG-SST. Este reconocimiento se efectúa previa auditoría de la autoridad nacional y constituye un incentivo para aquellos empleadores que decidan avanzar en la implementación de un SG-SST. Las Directrices son un elemento de suma relevancia dentro del enfoque sistémico de la gestión de la SST y, cabe insistir, proporcionan un excelente método de evaluación y mejora de resultados en la prevención de accidentes, incidentes y enfermedades en el lugar de trabajo.

72. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=103328> [Consultado: 01-mar-2022].

73. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=127249> [Consultado: 01-mar-2022].

74. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=133874> [Consultado: 01-mar-2022].

4. EL ROL DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El trabajo precario repercute directamente en la seguridad y salud ocupacional y puede provocar accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Los trabajadores no registrados y los que trabajan en condiciones precarias son más propensos a tener accidentes. Suelen estar más dispuestos a aceptar trabajos peligrosos para mantener su empleo y tienden a estar menos informados sobre los peligros a los que están expuestos y sobre las medidas preventivas y de control que podrían adoptar. Por todo esto, podemos afirmar que todas las acciones entabladas a través de la inspección del trabajo y de la seguridad social son aptas para incidir en las condiciones de SST de los establecimientos que se visiten.

En este sentido, podemos contar ya con un efecto positivo indirecto de las inspecciones no especializadas en SST; pero a esto debemos sumar algunas intervenciones directas que aprovechen más aun la presencia del inspector en el establecimiento.

La actividad esencial de todo inspector es visitar los lugares de trabajo para controlar el cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social (Módulo 4). Como destacamos al comienzo de este módulo, el inspector del trabajo y de la seguridad social es uno de los pocos funcionarios públicos que está en contacto directo con los trabajadores y empleadores: para ambos, el inspector es el ministerio, por lo que la opinión que de él se tenga, así como el respeto que a él le tengan, será la opinión y el respeto que tendrán respecto del ministerio. Ahora bien, con el objetivo de aprovechar esta posición de inmediatez y autoridad, podemos desarrollar tres formas de incorporar la SST a la labor diaria: en primer lugar, podemos asesorar y sensibilizar a trabajadores y empleadores sobre la importancia de trabajar en un ambiente seguro y saludable; en segundo lugar, podemos detectar situaciones de riesgo laboral grave e inminente y adoptar medidas de aplicación inmediata que eviten daños a la salud; y en tercer lugar, podemos detectar otros incumplimientos en materia de SST y ponerlos en conocimiento de las autoridades competentes. Veamos cada función en los siguientes apartados.

4.1. Función de asesoramiento y SST

Para lograr la máxima eficacia, el inspector debe esforzarse en fomentar la comprensión de las reglas mínimas exigidas por las normas, e informar y asesorar, tanto a los empleadores como a los trabajadores, sobre los medios más efectivos para cumplirlas. También es importante aprovechar los conocimientos prácticos de quienes actúan directamente en el lugar de trabajo: tanto los directivos de la empresa como los trabajadores tendrán mayor confianza en el inspector si sienten que son llamados a participar en la tarea de vigilar la aplicación de la legislación, y que sus conocimientos son valorados por el inspector.

Evidentemente, para lograr esta tarea el inspector necesita estar familiarizado con la legislación sobre SST que se aplica específicamente para establecimiento que está visitando. Debe ser capaz de explicar por qué es importante su cumplimiento cabal, tanto desde un punto de vista humanitario como económico. En manos del inspector está la oportunidad de utilizar su sensibilidad personal para lograr convencer al empresario de adoptar las medidas necesarias que protejan la salud y seguridad de los trabajadores, ya sea en empresas donde se observe la voluntad de colaborar con la prevención como en aquellas en las que el empleador eluda su responsabilidad con argumentos tales como “estoy asegurado, de eso se encarga la ART”. En este último caso, el inspector tiene que estar capacitado para demostrar que el costo de producción aumenta cada vez que se accidenta un trabajador, como desarrollamos en el Apartado 1.10. Además, debe poder advertir cuáles son las consecuencias de todo eventual incumplimiento a la normativa sobre SST, y hacer conocer los distintos ámbitos de responsabilidad a los que puede ser sometido todo empleador incumplidor, como detallamos en el Apartado 3.3.

4.2. La evaluación del riesgo

La detección temprana y evaluación del riesgo por parte del inspector del trabajo y de la seguridad social le permitirá ponderar la gravedad del incumplimiento de que se trate. Además, podrá utilizar este dato como herramienta tanto para fomentar en el empleador y los trabajadores la adopción de los cambios necesarios como para regularizar la situación, o disuadir de seguir adelante (Veremos en el Apartado 4.3 que las infracciones laborales sobre SST se clasifican según su gravedad).

Existen diferentes técnicas (cualitativas y cuantitativas) que se usan para estimar el riesgo asociado a los peligros del ámbito laboral, aunque la mayoría comparten los mismos principios. En su forma más simple, la calificación del riesgo surge de combinar dos factores: la probabilidad de que un peligro cause daños y la entidad de sus posibles consecuencias. La técnica que en seguida presentamos enseña la manera de hacerlo. Comprende cuatro pasos, que explicaremos utilizando como ejemplo una guillotina lineal que está siendo utilizada en una imprenta.⁷⁵ La norma de uso de esta máquina exige, como medidas de seguridad para evitar cortes y amputaciones, un sistema para accionarla consistente en dos botones separados (para obligar a utilizar ambas manos) sobre los que se hace presión, y sensores que ante la presencia de objetos extraños detienen el mecanismo. La máquina que nos sirve de ejemplo no cuenta con ninguna de estas dos medidas y es la única en uso en toda la imprenta.

Tengamos en cuenta, sin embargo, que los cuatro pasos que vamos a describir son para todo tipo de riesgo, no solo para el ejemplo en cuestión.

- **1er Paso:** Calcular la probabilidad de cada peligro de acuerdo con los distintos grados posibles de exposición a éste por parte del trabajador.

75. Es una máquina que corta hojas de papel apiladas en grandes bloques.

GRÁFICO N° 9. EVALUACIÓN DE RIESGO – PROBABILIDAD	
ALTA	Suceso repetitivo: el daño ocurrirá siempre o casi siempre. De ocurrencia frecuente en circunstancias similares.
MODERADA	Suceso que no ocurre a menudo: la exposición al riesgo se produce en algunas ocasiones. De ocurrencia menor a una vez al año.
BAJA	Suceso improbable por baja ocurrencia. No ha pasado nunca hasta la fecha. Improbable. Casi imposible.

Para nuestro ejemplo, no será lo mismo la falta de protección en una guillotina de uso diario, que en una fuera de uso y destinada a desguace. Y ya señalamos que la guillotina es la única de la imprenta, por lo tanto, la probabilidad es alta.

- **2do paso:** Calcular la gravedad de cada peligro de acuerdo con la entidad del daño que podría provocar la exposición del trabajador al mismo. Este paso se enfoca en la severidad de ese daño. Supone analizar, en un plano hipotético, qué le sucedería a cualquier trabajador que fuera expuesto al riesgo en las condiciones en las que se ha detectado el incumplimiento.

GRÁFICO N° 10. EVALUACIÓN DE RIESGO – GRAVEDAD		
ALTA	MODERADA	BAJA
Lesión con incapacidad permanente y/o muerte. Amputaciones, fracturas mayores, intoxicaciones, lesiones graves. Cáncer, sordera y otras enfermedades asociadas al trabajo. Daño material irreparable y extenso.	Lesión con incapacidad temporal. Laceraciones, quemaduras, torceduras importantes, fracturas menores, dermatitis, dolores musculoesqueléticos. Daño material reparable y parcial.	Lesión no incapacitante. Daños superficiales (cortes y magulladuras pequeñas, irritación de ojos por polvos u otros agentes). Ambientes no confortables. Daños materiales que no alteran el funcionamiento; bajo costo de reparación.

En nuestro ejemplo, la gravedad de las lesiones que puede provocar la guillotina será alta, dado que resultarán en incapacidad permanente producida por aplastamientos o amputaciones.

- **3er paso:** Combinando esas dos variables (probabilidad y gravedad) podemos determinar el grado o nivel de riesgo.

GRÁFICO N° 11. EVALUACIÓN DE RIESGO – COMBINACIÓN DE GRAVEDAD Y PROBABILIDAD				
PROBABILIDAD	GRAVEDAD			
		ALTA	MODERADA	BAJA
	ALTA	Alto	Alto	Moderado
	MODERADA	Alto	Moderado	Moderado
	BAJA	Moderado	Moderado	Bajo

En el caso de la guillotina, debemos concluir que estamos ante un riesgo de nivel alto.

- **4to paso:** Una vez recorridos los tres pasos anteriores, es necesario decidir sobre la aplicación de medidas preventivas o medidas de control del riesgo. Para ello, es necesario conocer la **jerarquía de medidas preventivas o de control** –esta jerarquía sigue el criterio que ilustramos mediante el Gráfico n° 1–:
1. **Eliminación del riesgo:** Es necesario hacer lo posible por suprimir el riesgo, y mejorar las condiciones de trabajo.
 2. **Sustitución del riesgo.** Si el riesgo no se puede eliminar, habrá que explorar la posibilidad de sustituirlo por un agente o proceso que ofrezca un menor nivel de riesgo.
 3. **Control del riesgo en su origen:** Si no es posible eliminar ni sustituir el riesgo, se deberán adoptar medidas de protección en la fuente u origen del riesgo. Por ejemplo, medidas de ingeniería tales como sistemas de ventilación localizada junto a la fuente de un contaminante o barandillas de protección colectiva contra el riesgo de caída a distinto nivel (En nuestro ejemplo, esta medida consistiría en restituir en la máquina los mecanismos de control que la normativa indica: botones separados y sistema de sensores para interrumpir su acción).
 4. **Medidas organizativas administrativas:** Considera procedimientos de trabajo seguro, reducción de los tiempos de exposición, delimitación de las vías de circulación de vehículos y de trabajadores, señalización de seguridad, etc.
 5. **Elementos de protección personal:** Se utilizarán como último recurso, siempre y cuando no haya sido técnicamente posible aplicar medidas de control en el origen del riesgo, o bien como complemento de éstas.

Existe además una última variable que debe conocer el inspector del trabajo y de la seguridad social: la **inminencia** del riesgo detectado. Esto implica que, además de ser probable, la exposición del trabajador a ese riesgo ocurrirá en el corto plazo, en un futuro inmediato. Y cuando esa exposición es permanente (como por ejemplo sucede con un trabajo en altura) se debe agregar a la valoración el tiempo de reacción que tendrá el trabajador para evitar el daño. En el ejemplo de la imprenta, si se verifica que todo el personal de planta está de vacaciones por tres semanas, no habrá inminencia.

En algunas actividades o situaciones la gravedad e inminencia del riesgo puede ser evidente, pero en otras pueden estar presentes elementos técnicos que compliquen el análisis (por ejemplo, se constata la utilización de una sustancia química sin poder determinar qué sustancia es, y por lo tanto no puede saberse con exactitud su probabilidad de dañar a las personas). En estos casos, el inspector podrá sacar especial provecho de las amplias facultades de investigación que la normativa le otorga para así acceder a la información que necesita, como vimos en los Módulos 2 y 4.

Este esquema de valoración de riesgos debe ser utilizado al momento de evaluar si corresponde ordenar la suspensión inmediata de tareas (Apartado 4.4), o bien para determinar si el incumplimiento es encuadrable como infracción grave o infracción muy grave (Apartado 4.3).

4.3. Infracciones laborales en materia de SST

Los incumplimientos del empleador a las conductas obligatorias exigidas por las normas laborales sobre SST se encuentran tipificados como infracciones laborales. Como ya mencionamos, el conocimiento y la comunicación de estas infracciones por parte de todos los inspectores del trabajo y de la seguridad social permite utilizarlas como herramienta disuasoria.

También conviene insistir en que alcanza con el solo incumplimiento de la norma para que la infracción administrativa del empleador en materia de SST se considere producida. Es decir, no es necesario que haya tenido lugar un resultado dañoso, más allá de que en caso de que sí se dé este resultado, desde ya, funcionaría como agravante al momento de graduar la sanción administrativa.

Dicho esto, ahora retomemos y profundicemos lo presentado en el Apartado 3.8 del Módulo 2. El REGESIL clasifica las infracciones a las normas de la SST en tres grupos según la gravedad de la conducta: infracciones leves, graves y muy graves. Para esto se sirve de tres *tipos abiertos*, llamados así porque describen la conducta prohibida con amplitud, sin precisiones y solo con referencias genéricas: es el intérprete de las normas quien, en base a la norma laboral, debe determinar los alcances y límites de la infracción.

Partimos de la premisa de que el empleador tiene el deber genérico de garantizar la integridad psicofísica de los trabajadores. A partir de allí, la propia naturaleza de los riesgos que deban prevenirse se proyecta necesariamente sobre la calificación de las infracciones según su gravedad. En este sentido, la tipificación abierta tiene como núcleo principal las infracciones graves, y a partir de ellas se configuran por exclusión las leves (carácter formal o documental) y las muy graves (riesgo grave e inminente para la salud de los trabajadores). Veamos cómo lo dicen las normas. El Artículo 2, inciso e, del REGESIL, define las **infracciones leves** como aquellas “acciones u omisiones violatorias de las normas de higiene y seguridad en el trabajo **que afecten exigencias de carácter formal o documental**, siempre que no fueren calificadas como graves o muy graves”. Hagamos la aclaración de que, por oposición a los deberes sustanciales, los deberes formales o documentales están dirigidos a permitir o facilitar la verificación del cumplimiento de los sustanciales.

A modo de ejemplo consignamos a continuación algunos incumplimientos junto a la norma laboral general que establece el deber formal del empleador que, como se indicó más arriba, puede ser complementada con la reglamentación vigente para cada actividad.

CUADRO Nº 2. REGESIL – INFRACCIONES LEVES

INFRACCIONES LEVES	NORMA LABORAL
Falta de notificación de accidentes o enfermedades profesionales.	Artículo 31, inciso 2, ap. c. LRT y Artículo 9, inciso l, LHS.
No colocar o mantener en lugares visibles avisos o carteles que indiquen medidas de higiene y seguridad o adviertan peligrosidad en las maquinarias e instalaciones.	Artículo 9, inciso j, LHS.

El Artículo 3, inciso h, del REGESIL considera **infracciones graves** “las acciones u omisiones que importen el incumplimiento de las obligaciones en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo, **siempre que no fueran calificadas como muy graves**”. Por lo tanto, para la configuración de esta infracción se requiere que el incumplimiento de la normativa no sea una obligación formal (ya que en ese caso sería una infracción leve) y que no exista un riesgo grave e inminente (en cuyo caso sería una infracción muy grave).

Como vimos en el Apartado 3.1, el universo normativo es amplísimo, por lo que se consignan a continuación algunas de las infracciones en términos generales y a modo de ejemplo.

CUADRO Nº 3: REGESIL – INFRACCIONES GRAVES

INFRACCIONES GRAVES	NORMA LABORAL
Falta de cobertura por riesgos.	Artículo 27, LRT
No realizar el examen preocupacional.	Artículo 9, inciso a, LHS Cap. 20, Anexo I, Decreto 351/79
No contar con servicio de medicina del trabajo.	Artículo 5, inciso a, LHS Decreto 1338/96
Falta de medidas de auxilio, falta de respuesta contra incendios y métodos de evacuación.	Artículo 9, inciso i, LHS
Incumplimientos al deber de capacitación.	Artículo 9, inciso k, LHS Cap. 21, Anexo I, Decreto 351/79
Incumplimientos en materia de riesgo eléctrico.	Artículo 9, inciso e, LHS Cap. 14, Anexo I, Decreto 351/79
Incumplimientos referidos a lugares de trabajo, herramientas, maquinaria y equipos.	Artículo 9, inciso b, LHS. Cap. 15, Anexo I, Decreto 351/79 Cap. 19, Anexo I, Decreto 351/79
Falta de entrega de elementos de protección personal.	Artículos 8, inciso c, LHS y 190, Decreto 351/79

Finalmente, el Artículo 4, inciso g, considera **infracciones muy graves** “las acciones u omisiones del Artículo 3, inciso h) que deriven en **riesgo grave e inminente** para la salud de los trabajadores”. Comprende todo incumplimiento a una norma sobre SST que, **a criterio del inspector**, traiga aparejado un riesgo calificable como grave e inminente, según hemos explicado en el Apartado 4.2.

Como vemos, la norma deja un amplio margen de decisión al inspector actuante, quien a la vista de la información de que dispone, de su formación y de su experiencia, deberá decidir si concurren, a su juicio, las circunstancias para calificar la situación como de riesgo grave e inminente o si corresponde alguna de las otras calificaciones.

Vale insistir en que la gravedad está determinada por la valoración conjunta de la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo, y que la inminencia no debe ser vinculada exclusivamente al tiempo que puede transcurrir desde el incumplimiento hasta la eventual producción del daño (cosa difícil de determinar, por cierto) sino también al tiempo de reacción de que puede disponer el trabajador afectado.

También conviene que los inspectores consideren la siguiente variable: salvo en los casos muy evidentes por su gravedad, la existencia del riesgo grave e inminente dependerá del caso concreto, de modo que muchos de los incumplimientos mencionados en el cuadro de las infracciones graves podrían llegar a calificar como infracciones muy graves en cuanto su inminencia se haga más visible y probable.

Riesgo grave e inminente

Aunque diversos Convenios de la OIT mencionan el concepto de riesgo grave e inminente, no existe una definición internacional. De hecho, en la mayoría de las legislaciones sobre suspensión o paralización de trabajos o tareas se deja su determinación al criterio del inspector actuante.

En Derecho comparado tampoco encontramos muchos marcos normativos que analicen este concepto, excepto en la legislación española. El Artículo 4 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (1995) de **España** define el riesgo grave e inminente como “aquel que resulta racionalmente realizable en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores”.

Gracias a esta definición, la jurisprudencia de ese país ha contribuido de manera importante a la construcción del concepto. Así, se han considerado situaciones de riesgo grave e inminente en su jurisprudencia:

- El riesgo de caída desde el borde perimetral del encofrado en una obra en construcción, habida cuenta de la dificultad para asegurar la constante utilización de los equipos de protección personal por cinco trabajadores ocupados simultáneamente en una zona de trabajo en la que necesitaban desplazarse y tener libertad de movimientos [STSJ de Asturias 28/10/2005, CA (Rec. 356/2001)].

- El riesgo racional y probable de caída que presentaban cuatro trabajadores que se hallaban en la cubierta inclinada de una obra de un chalé en construcción, a diez metros de altura, en labores de preparación para la colocación de la teja, cuando carecía dicha zona de trabajo de protecciones colectivas exteriores perimetrales, y asimismo los trabajadores carecían de cinturones de seguridad adecuados para el peligro de accidente al que se exponían, en un sitio cuyo acceso consistía en una pasarela inestable, estrecha y peligrosa, apoyada en uno de sus tramos más elevados sobre una borriqueta situada al borde del corte del terreno, con peligro de caída, y construida con tan solo dos tablones de 20 cm y sin barandillas laterales de protección hasta alcanzar la altura del tejado [STSJ de la Comunidad Valencia 24/5/2003, CA (Rec. 748/2000)].
- El transporte indebido de cargas suspendidas por encima de los trabajadores en una zona que constituye el acceso principal a la obra [Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares 22/1/2018].

Notemos de paso cómo los tribunales españoles exigen que sea señalada expresamente la presencia de trabajadores expuestos a la situación calificada de riesgo grave e inminente y, en general, que deba ser mencionada la presencia de trabajadores en la situación de que se trate, lo cual guarda coherencia con nuestra distinción entre peligro y riesgo (Apartado 1.3).

En cambio, no se han considerado situaciones de riesgo grave e inminente:

- La exposición durante un día a temperaturas entre los 9 y 10 grados centígrados en el centro de trabajo [STSJ de Navarra 31-10-2005 (Rec. 355/2005)].
- La manipulación manual de una carga superior a 80 kg de peso mientras los medios de transporte mecánico se encontraban fuera de servicio [STSJ de Cantabria 23/1/2003 (Rec. 630/2002)].

Por su parte, el Criterio Operativo nº 81/2009 de la Dirección General de la ITSS de España ha tratado de echar un poco de luz sobre este concepto. Sin perjuicio de que siga existiendo en esta materia un amplio margen para la libre apreciación personal del inspector actuante, ha señalado lo siguiente: para que estemos ante un riesgo grave e inminente, han de darse **simultáneamente** las siguientes circunstancias:

- Un incumplimiento de la normativa de prevención.
- La creación, como consecuencia de ese incumplimiento empresarial a la normativa de prevención, de una situación de riesgo de la que se pueda derivar, en condiciones normales de realización del trabajo o tarea, una lesión para el trabajador.
- La existencia de altas probabilidades, en las circunstancias anteriores, de que la lesión que se pueda producir deba ser calificada como grave para la salud o integridad física del trabajador o trabajadores expuestos.

El criterio señala que la valoración de las circunstancias concurrentes corresponde al inspector, en base a los criterios de capacidad técnica e imparcialidad, y que la paralización de tareas debe ceñirse exclusivamente a aquellas tareas que sean generadoras de riesgo grave e inminente.

Como regla general en materia de responsabilidad administrativa, el sujeto responsable por estas infracciones será el empleador de los trabajadores afectados por el riesgo. En caso de ser persona jurídica, la sanción también deberá ser soportada por los “directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, mandatarios o representantes que hubiesen intervenido en el hecho sancionado” (Artículo 10 del REGESIL).

Una particularidad que se aprecia en SST es la extensión de los sujetos responsables para aquellos casos en que se dan relaciones de trabajo triangulares.⁷⁶ El Artículo 3 de la LHS extiende el deber de prevención al señalar que “cuando la prestación de trabajo se ejecute por terceros, en establecimientos, centros o puestos de trabajo del dador principal o con maquinarias, elementos o dispositivos por él suministrados, éste será solidariamente responsable del cumplimiento de las disposiciones de esta ley”.

En la práctica de inspección esto implica que se debe identificar, no solo quién es el empleador directo de los trabajadores expuestos a los riesgos, sino también quiénes son los demás sujetos que intervienen en la explotación del establecimiento y que pueden estar abarcados por el deber de prevenir el riesgo concreto.

4.4. Procedimiento inspector y suspensión de tareas

Cuando en el Módulo 4 nos referimos a la actuación de comprobación e investigación del inspector (Apartado 5.2), dijimos que algunas cuestiones complejas solo pueden ser abordadas por un inspector especializado en SST e, incluso, en determinados casos, con asistencia de peritos o técnicos. Pero también dijimos que en la gran mayoría de los casos los inspectores no especializados, siempre que estén bien capacitados, pueden lograr mucho simplemente verificando si existen las medidas básicas de prevención y, especialmente, detectando incumplimientos que impliquen un riesgo grave e inminente y adoptando las medidas necesarias ante estas situaciones.

Por esta razón, paralelamente a las funciones administrativas encomendadas (controlar el registro de trabajadores, verificar documentación laboral o, incluso, presentarse en el establecimiento solo para entregar un requerimiento), se espera del inspector que observe y actúe ante determinadas circunstancias que requieren una reacción temprana por parte del Estado. Recordemos que en muchos casos el inspector puede representar el único contacto directo del trabajador con el Estado. Es por eso que debe contar con las herramientas conceptuales (teóricas y, especialmente, prácticas) necesarias para asumir ese importante rol.

Y una de esas circunstancias especiales es aquélla en que la que se pueden estar dando incumplimientos a las normas sobre SST que generen para el trabajador un riesgo grave e inminente. Se trata de situaciones que, por su gravedad, exigen una intervención inmediata del Estado, no ya para controlar y sancionar al empleador incumplidor, sino directamente para evitar que se produzca un daño a la salud e integridad de los trabajadores. Es por eso que tanto las normas internacionales del trabajo como la legislación nacional facultan al inspector para ordenar la suspensión de las tareas en curso, como medida de cumplimiento inmediato, tal como la presentamos en el Apartado 6.3 del Módulo 4. Allí mencionamos que tanto el Artículo 7, inciso

⁷⁶. Las presentamos en el Apartado 5 del Módulo 5.

c, apartado V del REGESIL, como el Artículo 32, inciso d, de la Ley N° 25.877, facultan al inspector del trabajo y de la seguridad social a disponer diversas medidas de aplicación inmediata, entre ellas la suspensión de las tareas, cuando constate situaciones que impliquen un **riesgo grave e inminente** para la seguridad y salud de los trabajadores.

Por supuesto, esta labor será más necesaria en aquellos establecimientos que no cuenten con un verdadero servicio de SST o que tengan un alto índice de informalidad.

Hemos analizado en el Apartado 4.2 en qué situaciones podemos considerar que estamos frente a un riesgo grave e inminente. Es evidente que cada caso concreto presentará particularidades; pero lo importante es que **no se dude** en acudir a esta herramienta, ya que en este caso al menos, puede decirse que el fin (la protección de los trabajadores) justifica los medios.

Decidida la necesidad de suspender la tarea, deberán ponderarse sus alcances, principalmente en cuanto a la magnitud de la suspensión: no es lo mismo suspender todas las actividades de un establecimiento que suspender únicamente aquellas vinculadas al uso de una maquinaria defectuosa. La medida deberá abarcar únicamente lo necesario y suficiente para anular el riesgo grave e inminente detectado.

A diferencia de otros países, la legislación argentina no determina pautas sobre el procedimiento a seguir para la adopción de esta medida. Es por eso que se debe acudir a pautas generales vigentes para toda actuación administrativa. Es recomendable en este sentido la adopción de protocolos o criterios técnicos que permitan uniformar las acciones en todo el territorio. Sugerimos los siguientes pasos o medidas:

- **Comunicación** verbal inmediata con el responsable de la **empresa** presente en el establecimiento para explicar el riesgo detectado, el fundamento y alcance de la medida y que su cumplimiento debe ser inmediato. También conviene informar que no cumplir con la medida de suspensión de tareas configura una nueva infracción: la de obstrucción a la actuación de la autoridad administrativa del trabajo (Artículo 8 del REGESIL). Como elemento persuasivo también resulta recomendable informar que el acatamiento de la medida no implica para la empresa el reconocimiento o aceptación formal de la irregularidad.
- **Comunicación** verbal inmediata con los **trabajadores** y sus representantes sindicales presentes para explicar el riesgo detectado, el fundamento de la medida y precisar que la suspensión de tareas no afecta el derecho a percibir salario.
- **Comunicación** telefónica inmediata con **mandos** medios o superiores del inspector para informar la situación y las medidas tomadas.
- **Comunicación** telefónica inmediata con la **autoridad administrativa competente** en materia de SST para describir el riesgo observado, informar la suspensión de tareas y solicitar el inmediato apersonamiento de un inspector especializado.
- **Redacción** de un **acta** con el mayor grado de detalle posible sobre lo observado y las medidas adoptadas. Para este tipo de intervención es importante recordar que se pueden tomar fotografías o realizar filmaciones, que luego podrán ser incorporadas a la actuación administrativa como documentación complementaria.
- **Entrega de copia** del acta al representante de la empresa.

A modo de ejemplo, presentamos a continuación un cuadro con algunas situaciones detectadas en obras en construcción en las que es evidente la generación de riesgo grave e inminente. Esta es una actividad con alta rotación de mano de obra, alto índice de empleo no registrado, ausencia de formación preventiva, alto nivel de subcontratación y predominio de empresas medianas y pequeñas; por todo esto, tiene altos índices de incumplimiento en materia de SST.⁷⁷

En la primera columna vemos el detalle del incumplimiento y en la segunda, tenemos la norma sobre SST que establece la medida obligatoria de prevención o de protección colectiva o individual.

CUADRO Nº 4. EJEMPLOS DE SITUACIONES DE RIESGO GRAVE E INMINENTE	
EJEMPLOS DE SITUACIONES DE RIESGO GRAVE E INMINENTE	NORMAS
 Falta de doble baranda perimetral a 0,50 y 1,00 m al borde del forjado donde un trabajador desempeña tareas de albañilería con riesgo grave e inminente de caída a distinto nivel de 5 m hasta el suelo.	Decreto Nº 911/96. Artículo 52. El riesgo de caída de personas se debe prevenir como sigue: [...] b) Aberturas en las paredes al exterior con desnivel: — las aberturas en las paredes que presentan riesgo de caída de personas deben estar protegidas por barandas, travesaños y zócalos, según los descriptos en el ítem a).
 Uso de escalera para realizar trabajos desde la misma con riesgo grave e inminente de caída a distinto nivel de 1 m hasta la superficie inmediatamente inferior y de 2,5 m hasta el suelo.	Decreto Nº 911/96. Artículo 210. Las escaleras móviles se deben utilizar solamente para ascenso y descenso, hacia y desde los puestos de trabajo, quedando totalmente prohibido el uso de las mismas como puntos de apoyo para realizar las tareas. Tanto en el ascenso como en el descenso el trabajador se asirá con ambas manos.

⁷⁷. De hecho, es la segunda actividad con mayor índice de incidencia. Este índice representa el número de accidentes de trabajo por cada cien mil trabajadores expuestos al riesgo, según el Informe anual de accidentabilidad laboral de 2019 en la SRT. Disponible en: <https://www.srt.gob.ar/estadisticas/anuario/Informe%20Anual%20de%20Accidentabilidad%20Laboral%20-%20A%C3%B1o%202019.pdf> [Consultado: 01-mar-2022].

EJEMPLOS DE SITUACIONES DE RIESGO GRAVE E INMINENTE	NORMAS
 Trabajos sobre plataforma de 25 cm de ancho y carente de doble baranda perimetral a 0,50 y 1.00 m en la que dos trabajadores, sin arnés de seguridad ni línea de vida, desempeñan tareas de montaje de ferralla con riesgo grave e inminente de caída a distinto nivel de 4 m hasta el suelo.	Decreto N° 911/96. Artículo 223. Las plataformas situadas a más de DOS METROS (2 m) de altura respecto del plano horizontal inferior más próximo contarán en todo su perímetro que dé al vacío con una baranda superior ubicada a UN METRO (1 m) de altura, una baranda intermedia a CINCUENTA CENTIMETROS (50 cm.) de altura y un zócalo en contacto con la plataforma. Las barandas y zócalos de madera se fijarán del lado interior de los montantes. Artículo 224. La plataforma debe tener un ancho total de SESENTA CENTIMETROS (60 cm) como mínimo y un ancho libre de obstáculos de TREINTA CENTIMETROS (30 cm) como mínimo, y no presentará discontinuidades que signifiquen riesgo para la seguridad de los trabajadores.
 Falta de uso de arnés en trabajo de altura con riesgo grave e inminente de caída de dos trabajadores a 3 metros sobre el nivel inferior.	Decreto 911/96. Artículo 112. En todo trabajo con riesgo de caída a distinto nivel será obligatorio, a partir de una diferencia de nivel de DOS CON CINCUENTA METROS (2,50 m), el uso de cinturones de seguridad provistos de anillas por donde pasará el cabo de vida, las que no podrán estar sujetas por medio de remaches [...]

EJEMPLOS DE SITUACIONES DE RIESGO GRAVE E INMINENTE	NORMAS
 Falta de protección en hoja de sierra circular con riesgo grave e inminente de corte en el trabajador que está utilizándola o de proyección violenta de fragmentos sobre los trabajadores que se encuentren en la zona.	Decreto N° 911/96. Artículo 193. La sierra circular debe estar provista de resguardos que cubran la parte expuesta de corte de la sierra, por encima de la mesa, tanto cuando la sierra gire en vacío como cuando esté trabajando. Estos resguardos deberán ser fácilmente regulables, y proteger al trabajador contra todo contacto accidental con la hoja en movimiento, proyecciones de astillas, o rotura total o parcial de la hoja. Además se debe proteger la parte inferior de la sierra.
 Trabajos de demolición sin afianzar las partes inestables de la construcción con riesgo grave e inminente de caída al vacío del trabajador.	Decreto N° 911/96. Artículo 138. Medidas preliminares: Antes de iniciar una demolición se deberá obligatoriamente: [...] d) Cuando la demolición se efectúe en altura, será obligatorio utilizar andamios de las características descritas en el capítulo correspondiente, separados de la construcción a demoler, autoportantes o anclados a estructura resistente. Si por razones térmicas resultase impracticable la colocación de andamios, el responsable habilitado arbitrará los medios necesarios para evitar el riesgo de caída para los trabajadores.

EJEMPLOS DE SITUACIONES DE RIESGO GRAVE E INMINENTE	NORMAS
 Manejo de autoelevador (<i>fork lift</i>) carente de cinturón de seguridad, en suelo en rampa de 20° y por un trabajador sin formación de 16 años de edad, con riesgo grave e inminente de caída de la carretilla y aplastamiento del trabajador.	Decreto 911/1996. Artículo 282. No se debe circular con autoelevadores en superficies con obstáculos o desniveles que comprometan su estabilidad. Tampoco se debe cargar ni descargar manualmente un autoelevador mientras se encuentre realizando movimientos, ni transportar cargas suspendidas y oscilantes o personas. Decreto 1117/2016. Artículo 1. Determinanse los tipos de trabajo que constituyen trabajo peligroso para menores [...] 17) Los realizados en la vía pública y en los medios de transporte, con exposición a riesgos de accidentes viales, incluido el manejo de autoelevadores. Resolución SRT 960/2015. Artículo 6. El autoelevador deberá estar provisto de los siguientes elementos de seguridad: a) Cinturón de seguridad [...]
 Trabajos en el interior de una excavación en forma de zanja sin el debido apuntalamiento y con acumulación de escombros y presencia de maquinaria en el área de seguridad, con riesgo grave e inminente de derrumbe de los materiales en el interior de la excavación y aplastamiento del trabajador.	Res. SRT 503/2014. Artículo 11. Los bordes de las excavaciones deben estar libres de obstáculos y materiales para evitar la caída de los mismos al interior. Se debe mantener el orden y la limpieza. Los materiales no deben colocarse al borde de las excavaciones para no crear una sobrecarga adicional que pueda dar lugar a desprendimientos o corrimientos de tierras. Se debe adoptar como mínimo una distancia de seguridad igual o mayor a la profundidad de la excavación, o la que la empresa indique en función de las características del estudio del suelo, la que nunca será inferior a DOS METROS (2 m) No se debe acumular tierra, escombros y/o equipos dentro del área definida como distancia de seguridad, medida desde el borde de la excavación.

Fuente: elaboración propia en base a información y fotografías de Annone (2008) y Bueno (2005).

Tomemos el primero de los ejemplos y redactemos un acta en la cual se da cuenta de la suspensión inmediata de las tareas y de la intervención dada a la autoridad administrativa del trabajo competente en materia de SST.

Ejemplo de acta con suspensión de tareas

Datos de contexto

En la ciudad de San Juan, un inspector del ministerio se presenta en una obra en construcción para realizar acciones de fiscalización en el marco del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (inspección de la seguridad social). En forma previa a ingresar para relevar a los trabajadores observa personas realizando tareas en la última planta de un edificio en construcción.

Ejemplo de acta

[...] Previo a ingresar a la obra se observa a tres personas realizando tareas de hormigonado, desplazándose por el borde del forjado de la quinta planta del edificio en construcción, sin que esté instalada la correspondiente baranda perimetral u otro medio de protección que evite su caída, siendo el riesgo de caída de 15 m aproximadamente.

Estas circunstancias determinan la existencia de un riesgo grave e inminente, por lo que en uso de la facultad conferida por el Artículo 32, inciso d, de la Ley N° 25.877 se procedió a requerir a la empresa la suspensión inmediata de toda actividad en dicha planta. La medida ha sido acatada de forma inmediata, y descendieron los tres trabajadores que habían sido observados realizando tareas en esa área.

Concomitantemente, se ha dado intervención a la Dirección de Policía de Trabajo de la Subsecretaría de Trabajo de la provincia de San Juan, mediante llamado telefónico al número 0264 4203505.

Siendo las 14:45 horas, se hace presente en la obra exhibiendo credencial identificatoria el Sr. Jorge Arbeitsaufsicht, inspector de la citada dirección provincial (legajo 1234), a quien se le informa el incumplimiento detectado y la medida adoptada, asumiendo él mismo la intervención que le compete y firmando la presente para constancia.

En función de ello y cumplido el relevamiento del personal, a las 15:00 horas me retiro del predio. Es todo cuanto tengo para informar.

[firmas de ambos inspectores y del representante de la empresa o constancia de su negativa a firmar]

5. RESUMEN

Este módulo constituye una aproximación inicial a la problemática de la seguridad y salud en el trabajo. Con este fin, se describen los conceptos y principios de la seguridad y salud en el trabajo, en base a las normas internacionales del trabajo y la normativa nacional de la República Argentina. También se aportan herramientas para que la inspección del trabajo y de la seguridad social pueda ejercer un marcado rol sobre las condiciones de SST de todos los establecimientos que visita, sin importar el objetivo principal de esa visita.

El módulo no intenta abarcar todos los puntos de un tema tan amplio como la SST, más aun teniendo en cuenta el marco de competencias restringido que tiene la inspección del trabajo nacional en la materia, sino que se centra en los conceptos y principios clave, y los resume de una forma que sea útil para los inspectores del trabajo en el ejercicio de su función. Por lo tanto, solo describe la importancia de prevenir accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y señala cuál es la mejor forma de prevenirlos y de promocionar la SST. La información adicional se puede encontrar en las referencias bibliográficas al final del módulo, así como en la normativa que fue citada durante su desarrollo.

6. BIBLIOGRAFÍA Y LECTURAS RECOMENDADAS

Libros, publicaciones e informes

- Ackerman, M. E. y Tosca, D. M. 2005. *Tratado de Derecho del trabajo. VI Riesgos del Trabajo. Obligación de seguridad. Accidentes y enfermedades inculpables* (2ª ed.), Santa Fe, Rubinzal Culzoni.
- Annone, M. E. 2008. *Aportes y asignaturas pendientes del servicio de inspección de obras de la ciudad, para la mejora de las condiciones de trabajo del obrero de la construcción*, Tesis, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires. Disponible en: <http://untref.edu.ar/documentos/tesisposgrados/Annone.pdf> [Consultado: 01-mar-2022].
- Bueno, C. 2005a. Archivo personal de la autora. Imagen: *Accidente con autoelevador*.
- —. 2005b. Archivo personal de la autora. Imagen: *Falta de doble baranda perimetral*.
- —. 2005c. Archivo personal de la autora. Imagen: *Trabajos sobre plataforma de 25 cm*.

- —.2005d. Archivo personal de la autora. Imagen: *Trabajos en el interior de una excavación*.
- Cos Egea, M. 2008. *La responsabilidad administrativa del empresario en materia de prevención de riesgos laborales: estudio de las infracciones muy graves*. Tesis doctoral. Universidad de Murcia.
- Grisolia, J. A. 2013. *Tratado de Derecho del trabajo y de la seguridad social* (1ª ed.), Buenos Aires, La Ley.
- —.2015. *Manual de Derecho laboral*, Buenos Aires, Abeledo Perrot-Thomson Reuters.
- Navarro, M. J., Ambesi, L. J., Picón, L. N., Zanotto, G., Vidal, A. F. y Zeballos, M. 2013. *Policía del trabajo y administración laboral* (1ª ed.), Buenos Aires, La Ley.
- Neffa, J. C. 2016. “Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT)”. En *Tercer documento de trabajo - El sistema de protección social en la Argentina y en América latina Contemporánea* (Ruiz del Ferrier, C. y Tirenni, J., comp.), Buenos Aires, Flacso Argentina. Disponible en: <http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2016/06/DT-Nro3-EyPP.pdf> [Consultado: 01-mar-2022].
- OIT. 2003. *Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo: estudio detallado para la discusión con miras a la elaboración de un plan de acción sobre dichas actividades*. 91ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9223128838_SP/lang--es/index.htm [Consultad: 01-mar-2022].
- —.2013. *La inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación: situación y tendencias*. Informe para la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación (Ginebra 10-12 de diciembre de 2013). Disponible en: https://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_230803/lang--es/index.htm [Consultado: 01-mar-2022].
- —.2016. *Cuarto punto del orden del día: El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*. Informes de la Comisión sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro: Resolución y conclusiones presentadas para su adopción por la Conferencia, 105ª reunión, CIT, Ginebra. Disponible en: <https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/committees/supply-chains/lang--es/index.htm> [Consultado: 01-mar-2022].
- —.2017. *Snapshots: ILO and occupational safety and health (OSH) Latest developments and overview of ILO activities in the field of occupational safety and health 2014-2017*. En: XXI Congreso Mundial de Seguridad y Salud en el Trabajo. Disponible en: https://www.ilo.org/safework/info/public/fs/WCMS_572867/lang--en/index.htm [Consultado: 12-jun-2018].
- —.2017b. *Mejorar la Seguridad y la Salud de los Trabajadores Jóvenes*. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_625298.pdf [Consultado: 01-mar-2022].
- San Juan, C. 2016. *Participación de los trabajadores en materia de salud y seguridad en el trabajo en Argentina. Una actualización*. Disponible en: <http://www.relat.org/documentos/SST.ALC.Arg.SanJuan.Participacion2016.pdf> [Consultado: 01-mar-2022].
- Rodríguez, C. A. 1990. *Salud y trabajo: la situación de los trabajadores en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

- Vázquez Vialard, A. 1983. “Importancia de las condiciones de trabajo para el derecho”. En: *Primeras jornadas nacionales interdisciplinarias sobre condiciones de trabajo*, Buenos Aires, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL).
- Von Richthofen, W. 2003. *La inspección de trabajo. Guía de la profesión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.



EJERCICIO 1

TÍTULO	Convenciendo a empleadores y a trabajadores
OBJETIVO	Desarrollar las habilidades de los participantes para convencer a los empleadores y los trabajadores acerca de la necesidad de incrementar los esfuerzos y adoptar todas las medidas de prevención y protección en materia de SST.
TAREAS	• Los participantes deberán repartirse en varios grupos de 4 ó 5 personas cada uno. • En cada grupo se elegirá un relator para que presente después los puntos de vista del grupo. • A partir del formulario adjunto sobre opiniones de los empleadores y trabajadores justificando su escaso involucramiento en SST, el grupo desarrollará algunos argumentos o estrategias para cambiar esas opiniones. • Cada relator presentará las conclusiones de su grupo. • Alternativamente, el formador puede organizar un juego de roles en el que otro participante o él mismo interprete el papel de un empleador incumplidor o de un trabajador desmotivado y el relator, el papel del inspector que trata de motivarlo, utilizando argumentos elaborados por el grupo.
TIEMPO	• 45´ para el trabajo en grupo. • 5´ para presentar las conclusiones del grupo.
RECURSOS	Utilizar el formulario adjunto a este ejercicio



EJERCICIO 1 / FORMULARIO: CONVENCIENTO A EMPLEADORES Y A TRABAJADORES

OPINIONES	ARGUMENTOS
Empleadores	
1. Nosotros, los pequeños empresarios, no tenemos dinero para comprar los dispositivos de protección requeridos por la ley.	
2. ¿En qué me beneficia hacer todas estas cosas?	
3. No, total si pasa algo la ART se encarga de todo y se hace responsable.	
4. Esos trabajadores son de la empresa que contraté para la limpieza. Que se encarguen ellos.	
5. Ya hablé con los trabajadores sobre el uso del casco pero no lo utilizan y yo, sinceramente, no puedo estar todos los días detrás de ellos.	

Continúa en la página 77

OPINIONES	ARGUMENTOS
Trabajadores	
1. Hace diez años que lo hago así y nunca me pasó nada.	
2. ¿Para qué? ¿En qué me beneficia hacer todas estas cosas?	
3. Si lo hago así no me alcanza para cobrar el adicional por producción.	
4. No uso la máscara para soldar porque no me deja ver bien.	



EJERCICIO 2

TÍTULO	Peligros y riesgos
OBJETIVO	Identificar peligros, evaluar riesgos y adoptar medidas preventivas.
TAREAS	Trabajando en grupo y partiendo del examen de las imágenes adjuntas y del formulario “Identificación de peligros, evaluación y control de riesgos”, para cada situación deberán: • Identificar peligros. • Evaluar riesgos. • Proponer las correspondientes medidas preventivas. • Enumerar las exigencias que establece la legislación para cada situación.
TIEMPO	• 45’ para sus deliberaciones y cumplimentación del formulario. • 10’ por grupo para presentar las conclusiones en plenario.
RECURSOS	Utilizar el formulario adjunto a este ejercicio.





EJERCICIO 2 / FORMULARIO: IDENTIFICACIÓN DE PELIGROS,
EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MEDIDAS PREVENTIVAS

IDENTIFICACIÓN DEL PELIGRO	EVALUACIÓN DEL RIESGO			MEDIDAS PREVENTIVAS	EXIGENCIAS LEGALES PARA CADA SITUACIÓN
	P	G	=		



EJERCICIO 3

TÍTULO Riesgo grave e inminente

OBJETIVO Detección del riesgo grave e inminente.

TAREAS Trabajando en grupo y partiendo de las imágenes provistas para el ejercicio anterior, deberán determinar la presencia o no de riesgo grave e inminente y, llegado el caso, qué medidas de aplicación inmediata debería adoptar el inspector y cómo las ejecutaría.

Enumerar las exigencias que establece la legislación para cada situación.

TIEMPO

- 30' para sus deliberaciones y cumplimentación del formulario.
- 10' por grupo para presentar las conclusiones en plenario.

RECURSOS Fotografías del ejercicio nº 2.



ANEXO

INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE LA OIT RELATIVOS A LA SST⁷⁸

Se listan agrupados según su grado de generalidad y con información relativa a la cantidad de países que lo ratificaron (2ª columna) y si han sido ratificados o no por Argentina (3ª columna).

INSTRUMENTOS GENERALES		
INSTRUMENTOS ACTUALIZADOS		
Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)	73	Sí
Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981	17	Sí
Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164)		
Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)	35	No
Recomendación sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 171)		
Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)	57	Sí
Recomendación sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 197)		
Recomendación sobre la protección de la salud de los trabajadores, 1953 (núm. 97)		
Recomendación sobre los servicios sociales, 1956 (núm. 102)		
Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm. 194)		
INSTRUMENTO RETIRADO		
Recomendación sobre la prevención de los accidentes del trabajo, 1929 (núm. 31)		
RECOMENDACIÓN REEMPLAZADA		
Recomendación sobre los servicios de medicina del trabajo, 1959 (núm. 112)		

78. Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en: <http://www.ilo.org/global/standards/lang-es/index.htm> [Consultado: 01-mar-2022].

INSTRUMENTOS SOBRE RIESGOS ESPECÍFICOS		
INSTRUMENTOS ACTUALIZADOS		
Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115)	50	Sí
Recomendación sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 114)		
Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 139)	41	Sí
Recomendación sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 147)		
Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148)	46	No
Recomendación sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 156)		
Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162)	35	No
Recomendación sobre el asbesto, 1986 (núm. 172)		
Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170)	22	No
Recomendación sobre los productos químicos, 1990 (núm. 177)		
Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174)	18	No
Recomendación sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 181)		
INSTRUMENTOS QUE REQUIEREN MEDIDAS ADICIONALES PARA ASEGURAR SU RELEVANCIA CONTINUA Y FUTURA		
Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13)	63	Sí
Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119)	52	No
Recomendación sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 118)		
Convenio sobre el peso máximo, 1967 (núm. 127)	29	No
Recomendación sobre el peso máximo, 1967 (núm. 128)		
Convenio sobre el benceno, 1971 (núm. 136)	38	No
Recomendación sobre el benceno, 1971 (núm. 144)		
Recomendación sobre la prevención del carbunco, 1919 (núm. 3)		
Recomendación sobre el saturnismo (mujeres y niños), 1919 (núm. 4)		
Recomendación sobre el fósforo blanco, 1919 (núm. 6)		
INSTRUMENTOS RETIRADOS		
Recomendación sobre los dispositivos de seguridad de las máquinas, 1929 (núm. 32)		

INSTRUMENTOS SOBRE ACTIVIDADES ESPECÍFICAS		
INSTRUMENTOS ACTUALIZADOS		
Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120)	52	No
Recomendación sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120)		
Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167)	33	No
Recomendación sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 175)		
Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176)	34	No
Recomendación sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 183)		
Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184)	21	Sí
Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192)		
INSTRUMENTOS QUE HAN SIDO SUPERADOS		
Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935 (núm. 45)	98	Sí
Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937 (núm. 62)	30	No
RECOMENDACIONES REEMPLAZADAS		
Recomendación sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937 (núm. 53)		
Recomendación sobre la colaboración para prevenir los accidentes (edificación), 1937 (núm. 55)		