

CIENCIA Y SOCIEDAD
Volumen XXXIII, Número 2
Abril-Junio 2008

**CONTRIBUCIONES PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA
NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN LA
REPÚBLICA DOMINICANA**

(Contributions to the formulation of a national policy on safety and
occupational health in the Dominican Republic)

Yuri Durán*

RESUMEN

El artículo analiza el contexto en el cual hace su aparición el nuevo Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, que sustituye la normativa anterior que estuvo vigente por 40 años. Existen problemas para el levantamiento de estadísticas confiables de accidentes y enfermedades ocupacionales y hay una baja inversión en promoción de la prevención de riesgos laborales, a pesar de la existencia de fondos consignados para ello. Este trabajo está enfocado en la identificación de oportunidades para el establecimiento de una política nacional de seguridad y salud. Está basado en entrevistas a personal clave de las instituciones responsables en el nivel público por el cuidado de la seguridad y salud en el trabajo, así como a representantes de grupos de interés en el mismo. Hace una analogía entre la experiencia de la implementación de la Ley de Medio Ambiente a partir del año 2000 y cómo puede usarse ésta para la exitosa puesta en práctica del nuevo reglamento en seguridad y salud. Sobre la base del análisis realizado, se presentan propuestas que contribuyen al fortalecimiento del rol rector del Estado y a la creación de una política nacional de seguridad y salud en el trabajo.

PALABRAS CLAVES

Seguridad y Salud en el Trabajo, Prevención de Riesgos Laborales, Enfermedades Ocupacionales, Accidentes de Trabajo.

ABSTRACT

The article analyzes the context in which does its apparition the new Regulation of Safety and Occupational Health that substitutes the previous regulation that was in force for 40 years. There are difficulties in collecting reliable statistics of accidents and occupational illnesses and there is a

* Area de Ingeniería, INTEC, Santo Domingo, República Dominicana
Email: yuriduran@passa.com.do, yuriduran@hotmail.com

low investment in promotion and labor risks prevention, in spite of the existence of funds consigned for it. This paper is focused in the identification of opportunities for the establishment of a national policy on safety and occupational health. It is based on interviews to key personnel of the institutions in the public level that take care of the safety and occupational health, as well as to representatives of interest groups. The paper makes a study of the experience of the implementation of the Law of Environment from the year 2000, and proposes how they can be used for the success of the new regulation in safety and occupational health. On the base of the analysis, we present proposals that contribute to the strengthening of the principal role of the State and to the creation of a national policy about the prevention of accident and occupational illnesses.

KEY WORDS

Safety and Occupational Health, Labor Risk Prevention, Occupational Illness, Labor Accidents.

1. INTRODUCCIÓN

El 17 de octubre del 2006, mediante el decreto 522-06, se promulga el “Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo”, el cual sustituyó a su similar, el Reglamento 807, del 30 de diciembre del 1966 [1]. Con esto terminaba el periodo de vigencia de este documento de 39 años, 10 meses y 18 días, tiempo en cual la República Dominicana vio incrementar su Producto Interno Bruto –PIB- desde 1,015 millones [2] hasta 1,363, 438.7 millones de pesos [3]. Para aquel entonces, la agropecuaria representaba el 24.15% del PIB, y aunque el sector industrial tenía un peso del 16%, de éste el 33% estaba relacionado con la industria azucarera, y zona franca no existía, lo que evidencia un cambio drástico en su matriz económica.

Con el nuevo reglamento se abre la posibilidad de iniciar una nueva etapa en la prevención de riesgos laborales en la República Dominicana, no solo por el marco que el mismo crea y que es la principal razón de su existencia, sino por el efecto en cadena que puede transmitir a lo largo de toda la estructura relacionada con este aspecto en el país.

La entidad responsable de la puesta en práctica de la legislación en materia de prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales es la Secretaría de Estado de Trabajo –SET–, según el artículo 420 del Código de Trabajo [4], a través de su Dirección de Higiene y Seguridad Industrial. Fue ésta dependencia la responsable de editar el nuevo reglamento, proceso iniciado en el año 2003, con la participación del Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional-CONSSO. El CONSSO es un organismo asesor de la SET, creado mediante Decreto 989-03, en el cual participan como integrantes las Secretarías de Estado de Trabajo, Medio Ambiente, Salud Pública, Educación, Educación Superior, la Confederación Patronal Dominicana –COPARDOM– la Confederación Nacional de la Unidad Sindical –CNUS–, el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional –INFOTEP–, la Universidad Autónoma de Santo Domingo –UASD– y la Sociedad Dominicana de Salud Ocupacional, teniendo a la Fundación Centroamericana de Seguridad y Salud Ocupacional –FUNDACERSSO– como asesor.

La obsolescencia del Reglamento 807 tuvo como efecto que la mayoría de las empresas que han implementado programas de prevención en la República Dominicana hayan utilizado como referencia normativas internacionales como las de la Occupational Safety and Health Administration –OSHA– y National Fire Protection Association –NFPA–, ambas estadounidenses, o provistas por sus corporaciones cuando las mismas son de inversión extranjera [5].

El presente trabajo está formulado sobre la base de los hallazgos de la investigación titulada “Diagnóstico de capacidades institucionales para la implementación del nuevo Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo en la República Dominicana”.

Se analizan las perspectivas de éxito de la implementación del Reglamento 522-06, proponiendo vías que permitan alcanzar este objetivo a partir de las experiencias logradas con la puesta en marcha de la Ley 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales.

2. METODOLOGÍA

Este estudio es de tipo prospectivo, transversal y con enfoque cualitativo. La metodología utilizada comprende la recolección de información acerca de la implementación del “Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo”, 522-06.

La recolección de la información se realizó a partir de entrevistas a personal clave en las instituciones que regulan la seguridad y salud en el trabajo en la República Dominicana, como son la Secretaría de Estado de Trabajo –SET–, la Administradora de Riesgos Salud Segura –ARLSS–, la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales –SISALRIL–, así como entidades con representación en el CONSSO, tales como la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales –SEMARENA–, Confederación Patronal Dominicana –COPARDOM–, la Confederación Nacional de la Unidad Sindical –CNUS– y la Fundación Centroamericana de Seguridad y Salud Ocupacional –FUNDACERSSO–.

Las entrevistas fueron del tipo abiertas, es decir, su contenido fue diferente para cada cuestionado en función del sector que representaba y realizadas de manera personal durante el período Diciembre 2007 - Febrero 2008. Las preguntas estuvieron fundamentadas en la legislación dominicana en la materia, resultados de auditorías e investigaciones, al igual que inquietudes y opiniones expresadas por otros entrevistados.

Además, la recopilación de informaciones existentes procedentes de diversas fuentes, como lo son estadísticas de instituciones estatales, investigaciones nacionales e internacionales, tesis, reportes, así como diversas publicaciones como libros y revistas.

Las evaluaciones relativas al nivel de cumplimiento del capítulo de “Seguridad en la Construcción” del Reglamento 522-06, basado en los requerimientos del mismo en renglones seleccionados, aplicadas a diversos proyectos en ejecución en Santo Domingo en el mes de marzo del 2008, fueron realizadas por estudiantes de la Maestría de Administración de la Construcción de Instituto Tecnológico de Santo Domingo –INTEC–, mientras cursaban la asignatura “Administración de la Seguridad en la Construcción” en el Trimestre Febrero-Abril 2008.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1 Estructura del Estado para el Seguimiento y Promoción de la Prevención de Riesgos Laborales en República Dominicana

El punto de partida de nuestra investigación fue la Secretaría de Estado de Trabajo, como organismo responsable de Seguridad y Salud en el Trabajo. El primer hallazgo fue las limitaciones para el seguimiento que tiene su Dirección de Higiene y Seguridad Industrial, ya que ésta sólo cuenta con 6 técnicos, y esto se pone en evidencia con las actividades realizadas en el año 2007, cuando hicieron 257 visitas a las empresas, de las cuales se generaron 5 actas de apercibimiento como paso previo al levantamiento de una infracción, concluyendo los Inspectores de Trabajo finalmente realizando 8 infracciones por motivos de violaciones a las normativas en materia de seguridad y salud en el trabajo [6], valor correspondiente únicamente a las que fueron originadas en dicha Dirección.

Vale decir que el equipo de inspectores, unos 300, tiene entre sus tareas la observación del cumplimiento de las normativas relativas a la seguridad y salud en el trabajo, siendo responsables de realizar 58,394 inspecciones a nivel nacional en el año 2006 [7], enfocadas a todos los aspectos de la legislación laboral.

Pero la persecución y castigo es sólo uno de los componentes relativos a la legislación dominicana en la materia. El artículo 186 de la Ley 87-01 sobre Seguridad Social, consigna a la SET mayores responsabilidades en lo referente a Prevención de Riesgos laborales estableciendo que:

La Secretaría de Estado de Trabajo definirá una política nacional de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tomando en consideración la seguridad del trabajador, las posibilidades económicas de las empresas y los factores educativos y culturales predominantes. [8]

La promoción de la prevención es una labor consignada a la Administradora de Riesgos Laborales Salud Segura –ARLSS– a través del artículo 16 del Reglamento de Riesgos Laborales, que asigna a estos fines el 10% de los gastos administrativos de dicha institución [9]. La supervisión de esta entidad es efectuada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales –SISALRIL–

El artículo 5b del Reglamento de Riesgos Laborales, establece como una de las misiones del Seguro de Riesgos Laborales (SRL) el “Gestionar la implementación gradual del programa de seguridad y salud en el lugar de trabajo”.

Aunque los artículos 26 y 27 del Reglamento de Riesgos Laborales establecen la coordinación de inspecciones de la ARLSS con la SET, las actividades conjuntas entre ambas instituciones son limitadas [11]. Estas se producen principalmente en los casos en que la ARLSS necesita el poder coercitivo de la SET, o cuando ésta última requiere los conocimientos de especialistas en salud de la primera.

3.2 Estadísticas sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Ocupacionales en República Dominicana

En el año 2007 la ARLSS registró un total de 8,164 accidentes laborales [12], en tanto en el 2006 fueron reportados 5,359 y 3,717 casos en el 2005 [13]. Esto significa que en el 2006 hubo 36.33 accidentes por cada 10,000 afiliados, en tanto en el 2007 este valor se incrementó hasta 48.06. Sin embargo, detrás de estos hechos subyacen dos realidades, la primera es el aumento en el reporte de accidentes por parte de los empleadores y segunda, el subregistro en los casos reportados tanto de empleados inscritos en el seguro de riesgos laborales como aquellos trabajadores del mercado informal como de indocumentados, los cuales no pueden ser registrados en la Seguridad Social [11]. Esta situación entraña un grave problema, pues apenas existe una aproximación al número de accidentes, y se desconoce hasta cuando la tendencia estará afectada por la proporción de empleadores que no reportan el 100% de sus casos.

Igual tendencia se nota en los accidentes fuera del trabajo, los cuales representaron el 20.06% de los accidentes reportados en el año 2005, 22.04% en el 2006 [12] y 25.43 en el 2007, este último dato según estadísticas de la SISALRIL correspondiente a ese año. Esto implica que a la hora de establecer programas preventivos este tipo de casos deberá tener una atención especial, aspecto que es poco tratado en los programas de las empresas.

La ARLSS planea incorporar una base de datos desarrollada con el apoyo de la Oficina Internacional del Trabajo –OIT–, con la cual espera incrementar el número de reportes [11]. Sin embargo, la notificación de accidentes vía internet ha estado disponible desde el 2006, por lo que la puesta a disposición de esta herramienta deberá ir acompañada de otras acciones que aumenten el interés de los empleadores en la notificación de los casos.

El problema del reporte de accidentes es de tal magnitud, que la OIT estima que mientras desde las economías de mercado les son reportados a este organismo el 62% de los accidentes y el 90% de las fatalidades, en América Latina y El Caribe apenas estos números alcanzan al 2.59% y 5.10% respectivamente para ambos casos [14]. La ARLSS estima que en la República Dominicana sólo se reportan el 18% de los casos de accidentes [12].

En lo referente a las enfermedades ocupacionales la situación de confiabilidad de las estadísticas es aun más grave: de 50 casos reportados en el 2006, sólo 7 fueron confirmados como tales, mientras que para el año 2007 sólo se registran 2 casos confirmados en la ARLSS. Pero también existe un sub-registro de las enfermedades ocupacionales, ya que en consultas directas de la SISALRIL a los hospitales del Instituto Dominicano de Seguros Sociales-IDSS-, como por ejemplo, el Salvador B. Gautier, reflejan que para este mismo periodo en este centro había más de 100 casos de enfermedades ocupacionales reportadas. De los casos notificados a la ARLSS, 55 en el 2007, solo 3 fueron confirmados como tales [15].

Cuando se trata de sensibilizar acerca del costo que los accidentes y enfermedades ocupacionales tienen para la sociedad, con frecuencia se usa como referencia los estudios de Leigh [16] quien en el año 1992 los estimó en un 3% del Producto Interno Bruto de los Estados Unidos. Haciendo la extrapolación para la República Dominicana este porcentaje correspondería a 40,903.6 millones de pesos de su Producto Interno Bruto en el 2007 [3]. Este valor podría generar escepticismo, ya que entran en juego factores que van desde las prestaciones sociales que reciben los afectados por los acontecimientos no deseados hasta los niveles de productividad capaces de generar las víctimas en los sectores económicos en que se desenvuelven, y en ambos casos las condiciones prevalecientes en Latinoamérica no se asemejan a las existentes en los Estados Unidos.

Sin embargo, es un reto hacer las estimaciones reales de estos costos para la economía dominicana, pues no hay dudas de que valorando el costo económico de los accidentes como un 1% del PIB 2007 esto equivaldría a 13,634.39 millones de pesos, lo que es igual a 9.42 veces el presupuesto asignado de 1,448.3 millones de pesos [17] a la Secretaría de Estado de Trabajo para el 2008, recordando que ésta es la entidad responsable por la prevención de riesgos laborales en la República Dominicana.

3.3 Ruta a seguir en Normativas Complementarias al Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo

El Reglamento 522-06 está concebido por la Secretaría de Estado de Trabajo como un marco [6], el cual requiere ser complementado por otras regulaciones similares a las que vienen incluidas en el mismo, como es el capítulo que aborda el sector Construcción. Entonces, surge la pregunta ¿Cuál debe ser el calendario de sectores a normar? Las estadísticas de accidentes reportados a la ARLSS hasta noviembre 2007 (7,370 casos) [13] revelan que en este año el 30.61% (2,256) de los accidentes ocurrieron en el sector servicios, 25.90% (1,909) en manufactura y 15.41% (1,136) en comercio. El reglamento omite aspectos específicos sobre seguridad en los almacenes, conducción de vehículos, ergonomía de los puestos, fabricación y manipulación de alimentos, líneas de ensamblaje, riesgos eléctricos, entre otras ligadas a sectores que suman el 38.3% del PIB 2007 [3] como son comunicaciones (13.7), comercio (9.1), turismo (6.9), transporte y almacenamiento (5.3) y zonas francas (3.3).

Otro aspecto a considerar es la lentitud en la formulación de normas. Desde noviembre del 2003 en que la Secretaria de Estado de Trabajo realizó una actividad de socialización sobre la nueva normativa de Seguridad para la Construcción y octubre del 2006, fecha del Decreto 522-06, pasaron 3 años, tiempo extendido por el interés de publicar este documento junto con los cambios al antiguo Reglamento 807. La reducción del tiempo para el establecimiento de normas sólo sería posible con la conformación de un equipo de profesionales dedicados a tiempo completo a estas tareas. Existe el precedente de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales –SEMARENA–, la cual tiene un departamento de Normas Ambientales y realiza un proceso de consultas públicas previo a la publicación de las mismas,

en el cual los interesados tienen la oportunidad de presentar su posición con respecto a estas, con lo que se cumple el doble propósito del consenso y difusión.

Justamente, el consenso fue materia reprobada por el Reglamento 522-06, ya que a pesar de que en el mismo hubo una participación tripartita de Secretaría de Estado de Trabajo, Empleadores y Trabajadores, los miembros del CONSSO se quejan de que el mismo no les fue presentado [18], el sector constructor [19] en representación de la Confederación Patronal Dominicana –COPARDOM– como los trabajadores de la construcción [20] en representación de la Confederación Nacional de la Unidad Sindical -CNUS, objetan el contenido del capítulo de Seguridad en la Construcción ya que para ambos éste no guarda relación con el documento consensuado. El hecho es de particular importancia ya que en la implementación de un reglamento en un sector donde no existió una regulación específica previa, el factor colaboración juega un papel fundamental.

Tanto la Asociación de Constructores y Promotores de Viviendas –ACOPROVI– como COPARDOM creen en el establecimiento de un cronograma de implementación del Reglamento 522-06. De hecho, ésta última entidad remitió una comunicación al Secretario de Estado de Trabajo en diciembre 2007 [21] donde solicita tomar el año 2008 para socializar el reglamento, estableciendo un periodo de gracia respecto a sanciones a los empleadores por causa de violaciones al mismo.

La factibilidad de esta propuesta puede ser evaluada desde dos puntos de vista: la capacidad coercitiva de la Secretaría de Estado de Trabajo y los precedentes internacionales en la implementación de reglamentos de seguridad y salud en el trabajo. En el primer caso, según el último “Boletín de Estadísticas Laborales” de la SET, el número 9 correspondiente al 2006 [7], en ese año hubo 124 violaciones al antiguo Reglamento 807, entonces vigente, mientras en el 2005 hubo 208 [22], degenerando en ambos casos en 27 y 38 infracciones respectivamente. En el año 2006, sólo el 8% de todas las actas de apercibimiento levantadas por violaciones a la legislación laboral se convirtieron en infracción (1,492 de 17,942). Más precisamente, las infracciones relacionadas con seguridad y salud en el trabajo fueron el 1.8% del total de las infracciones por el total de las causas.

Observemos la Occupational Safety and Health Act, Ley Pública 91-596, del 29 de diciembre de 1970, que dio surgimiento a la OSHA, la cual fue calificada por el presidente Richard Nixon al promulgarla como una de las leyes más importante jamás aprobadas por el congreso norteamericano [23]. Grimaldi-Simonds, en su obra “La Seguridad Industrial: su administración” (página 84), al evaluar el impacto de esta legislación en sus primeros años, dicen *“Es indudable que OSHA contribuirá en gran medida al logro de la Seguridad y Salud en el Trabajo. Aunque la ley está lejos de ser perfecta... puede esperarse que sea productiva. Los patronos conscientes lucharon... para evitar la publicidad adversa, y las posibles disputas... que puedan surgir de los correspondientes citatorios. La amenaza de castigos podrá no ser muy alarmante en estos momentos para muchos patronos, pero tampoco puede ser ignorada en lo que se refiera a su fuerza potencial para persuadir. Estas razones, más el valor siempre importante que aportan los programas competentes, deben persuadir, más que controlar los peligros ocupacionales”*.

Tomando nuevamente como punto de apoyo el advenimiento de la SEMARENA, se observa que el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo contempla una serie de elementos que le son comunes a la implementación de la Ley de Medio Ambiente, como son la necesidad de presentación de programas de seguridad y salud en el trabajo por parte de las empresas (artículo 8.1) y la confección de los mismos por parte de consultores certificados por la SET (artículo 14.1), la cual finalmente generó la Resolución 07-2007 sobre Certificación de Proveedores de Servicios de Seguridad y Salud [1]. La SEMARENA tenía registrados al 14 de marzo del 2008 un total de 220 proveedores de servicios individuales y 75 empresas consultoras [24], en tanto emitió entre el 16 de agosto del 2004 hasta diciembre del 2007 un total de 714 licencias ambientales para nuevos proyectos [25].

El Sistema de Gestión Ambiental vincula el otorgamiento de estas licencias a la obtención de documentos de «No Objeción» de organismos como son los Ayuntamientos, por lo que existe por esta vía una posibilidad de impulsar al cumplimiento a través del requerimiento por parte de la SEMARENA de los programas de seguridad para la construcción de los nuevos proyectos, aprobados por la SET. Pero para ello es necesario que la Dirección de Higiene y Seguridad Industrial disponga de los recursos necesarios para agilizar los trámites de esta aprobación, disponiendo de una estructura tanto para la

certificación de proveedores de servicios como para la aprobación de los programas, pues no puede ni debe convertirse éste requerimiento en un nuevo elemento de retranca para el arranque de los proyectos.

La SET contempla emitir certificaciones de cumplimiento para las empresas que presenten y logren la aprobación de sus programas, quedando las mismas exentas de las visitas por parte suya, con el objetivo de enfocar sus esfuerzos en las empresas que aun no estén en cumplimiento. Aquí vale recordar la experiencia de SEMARENA en lo referente a las instalaciones existentes, cuando enfocó sus esfuerzos en polígonos específicos, como Haina, las zonas francas ubicadas allí, el sector turismo y el eléctrico [26].

Para el año 2000, cuando se promulga la Ley de Medio Ambiente, existía una necesidad sentida a nivel nacional respecto a su existencia, por lo que los promotores no podían darse el lujo de iniciar un proyecto en violación de la misma, además de que la opinión pública estaba al acecho de esta situación, así como organismos e instituciones financieras internacionales [29]. Esto contrasta con *“el bajo perfil que la seguridad ostenta cuando los datos relacionados con la misma no son vistos con la claridad necesaria”*, en palabras de Grimaldi-Simonds [23].

Existe además un intangible a considerar y es la participación ciudadana en el proceso de evaluación ambiental. El hecho de que cuando la comunidad ve que se inicia una obra en su entorno con posibilidad de producir impactos ambientales de inmediato indaga sobre su status respecto a los permisos ambientales, lo que impulsa a las empresas a procurar su certificación. En cambio, las actividades de índole laboral son de carácter más interno, interesando principalmente a los empleados, quienes evitarán en todo caso poner a su empresa en una situación difícil en términos legales por las consecuencias que en lo personal esto podría acarrear para el denunciante, como es la pérdida del sustento. Este será otro hándicap a superar por el nuevo reglamento y su rápida aplicación.

3.4 Incentivos para la Implementación de Programas de Seguridad y Salud en el Trabajo

El Seguro de Riesgos Laborales se financia con aportes de los empleados, según lo establece la Ley 87-01, el cual fue inicialmente de un monto fijo de 1% más uno variable de hasta 0.6% según la categoría de riesgo de la empresa, hasta 6 salarios cotizables. En mayo del 2007 estas tarifas fueron reducidas hasta un máximo de 1.3% [27] y 4 salarios mínimos cotizables, motivado por el sector empleador ante el hecho de los altos montos acumulados por la ARLSS [19], los cuales superaron los 5,000 millones de pesos al cierre del 2007 [12]. A raíz de este hecho, y con la finalidad de comprobar la sostenibilidad financiera del sistema, la SISALRIL pidió a la OIT un cálculo actuarial de costos de accidentes y pensiones, del cual están pendientes sus resultados [15].

Independientemente de la responsabilidad social del empresariado por la prevención de riesgos laborales, el Reglamento de Riesgos Laborales tiene los artículos 19 y 20 que prevén reajustes de 0.1% para aquellas empresas que reduzcan o aumenten sus índices de siniestralidad de un año a otro en un 25% o más. El área responsable de la aplicación de las reducciones es la Comisión de Riesgos y Tarifas, un organismo tripartito bajo la dirección de la ARLSS, el cual, hasta inicios del año 2008, no ha aplicado estos incentivos bajo el argumento de la falta de estadísticas confiables [28].

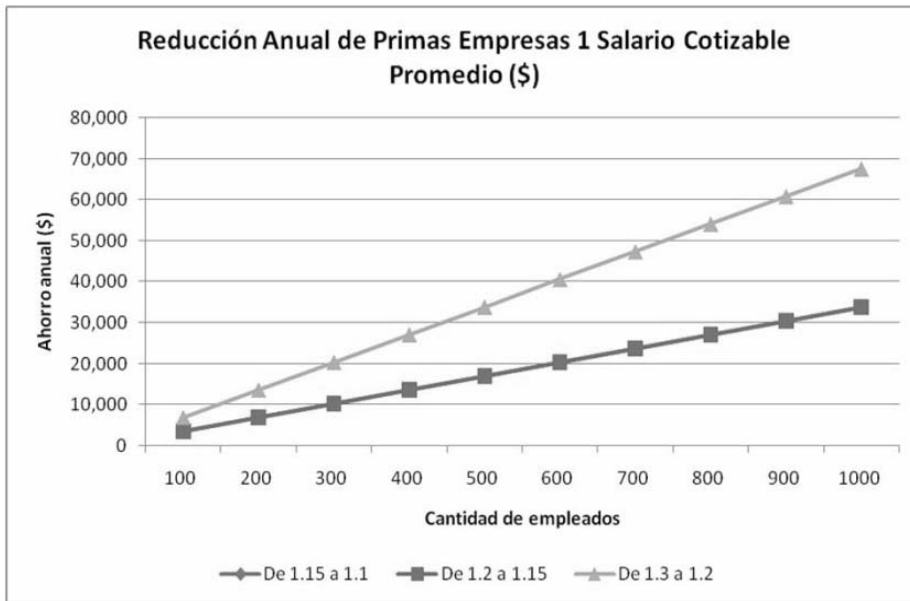
El artículo 19 del Reglamento de Riesgos Laborales establece que el mismo es transitorio, por lo que en el corto plazo con el volumen de estadísticas disponibles la SISALRIL prevé su eliminación, mientras que para la aplicación del artículo 20 presentó un reglamento de aplicación [15].

La aplicación de este mecanismo para una empresa de 500 empleados, cuyo promedio sea de 2 salarios cotizables (\$11,270), significaría un ahorro anual de \$73,255. A continuación, se presentan las gráficas No. 1, 2 y 3, que muestran el impacto en términos de reducción que tendría la aplicación de los artículos 19 y 20 para las empresas según su cantidad de empleados, categorías de riesgos y promedios salariales. Aunque estos montos podrán no ser significativos en algunos casos, envían un mensaje de que la prevención si paga.

TABLA NO. 1
Ahorro anual para empresas con un salario cotizante promedio

CATEGORIA	CANTIDAD DE TRABAJADORES									
	100	200	300	400	500	600	700	800	900	1000
De 1.15 a 1.1	3,381	6,762	10,143	13,524	16,905	20,286	23,667	27,048	30,429	33,810
De 1.2 a 1.15	3,381	6,762	10,143	13,524	16,905	20,286	23,667	27,048	30,429	33,810
De 1.3 a 1.2	6,762	13,524	20,286	27,048	33,810	40,572	47,334	54,096	60,858	67,620

GRÁFICO NO. 1



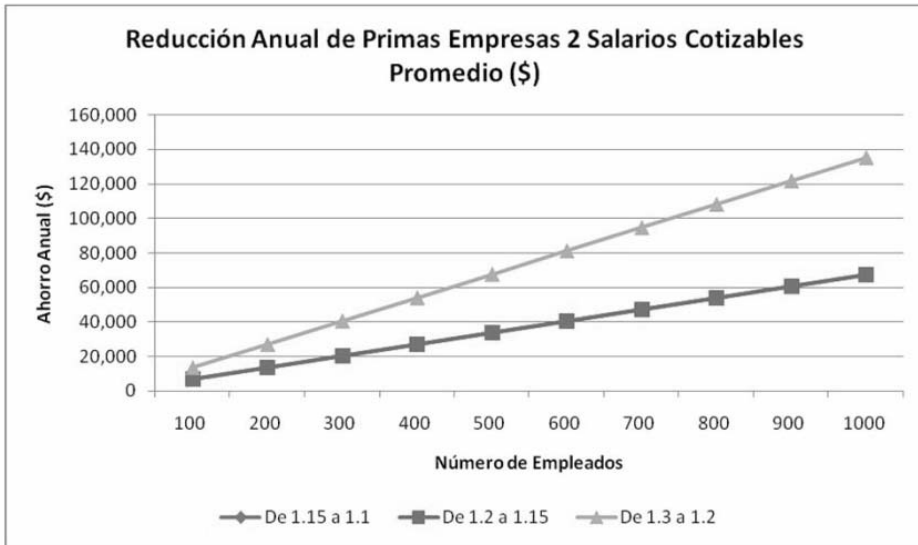
Fuente: Durán, 2008

TABLA NO. 2

Ahorro anual para empresas con 2 salarios cotizables promedio

CATEGORIA	CANTIDAD DE TRABAJADORES									
	100	200	300	400	500	600	700	800	900	1000
De 1.15 a 1.1	6,762	13,524	20,286	27,048	33,810	40,572	47,334	54,096	60,858	67,620
De 1.2 a 1.15	6,762	13,524	20,286	27,048	33,810	40,572	47,334	54,096	60,858	67,620
De 1.3 a 1.2	13,524	27,048	40,572	54,096	67,620	81,144	94,668	108,192	121,716	135,240

GRÁFICO NO. 2

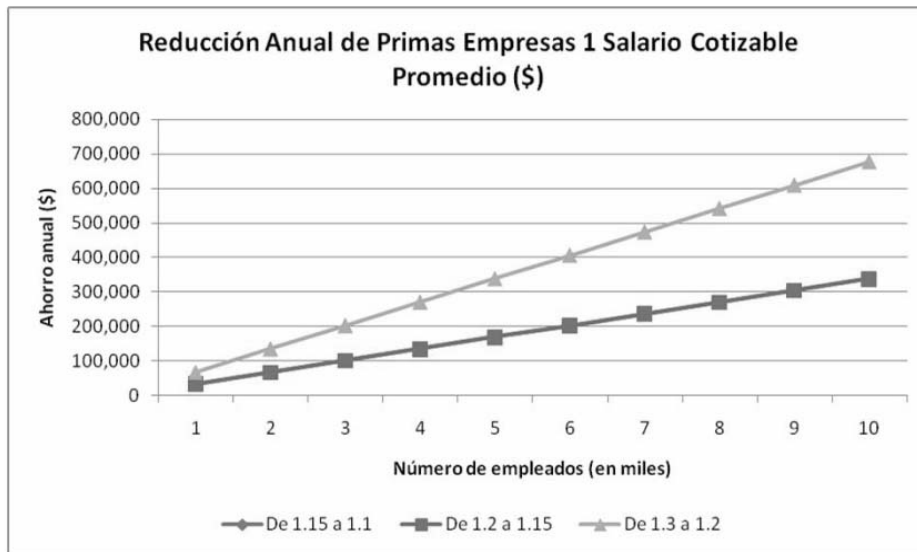


Fuente: Durán, 2008

TABLA NO. 3
Ahorro para empresas con un salario cotizante promedio y más de 1000 trabajadores

CATEGORIA	CANTIDAD DE TRABAJADORES (EN MILES)									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
De 1.15 a 1.1	33,810	67,620	101,430	135,240	169,050	202,860	236,670	270,480	304,290	338,100
De 1.2 a 1.15	33,810	67,620	101,430	135,240	169,050	202,860	236,670	270,480	304,290	338,100
De 1.3 a 1.2	67,620	135,240	202,860	270,480	338,100	405,720	473,340	540,960	608,580	676,200

GRÁFICO NO. 3



Fuente: Durán, 2008

Para tener una idea del impacto potencial de la medida, según estadísticas de SISALRIL correspondientes al cierre del año 2007, en el SRL estaban cotizando 157 empresas con un rango de empleados entre 501 y 1000 empleados, y otras 119 en el rango de los 1001 y 5000 empleados. Para estas

últimas, los ahorros potenciales van desde una cifra tan baja como los \$33,810 pesos hasta un máximo de \$338,100 en un año, siempre en base a un promedio de un salario cotizante. Para cualquiera de las 7 empresas que tenían inscritos entre 5,001 y 10,000 empleados, el ahorro podría alcanzar hasta \$676,200 si su promedio es de 1 salario cotizante hasta \$1.352 millones anuales si su promedio es de 2 salarios cotizantes. A la misma fecha había 3 empresas con más de 10,000 trabajadores registrados.

Según el poder conferido por el artículo 206 de la Ley 87-01 sobre Seguridad Social, la SISALRIL tiene la responsabilidad de supervisar y fiscalizar el Seguro de Riesgos Laborales. Esta es la razón por la cual en febrero del año 2007 practica una auditoría a la gestión del año 2006 de la Administradora de Riesgos Laborales Salud Segura –ARLSS–, donde revela que dicha entidad sólo había usado en actividades de prevención 17.54 millones de pesos [29], de un total de 3,687 millones de pesos acumulados hasta ese año, lo que representan el 0.48% del total de este monto, teniendo la posibilidad de utilizar en este concepto el 1% (36.87 millones), según lo establece el párrafo del artículo 16 del Reglamento de Riesgos Laborales [10]. En el año 2007, cuando la ARLSS tuvo ingresos del orden de 1,967 millones de pesos, el monto gastado en prevención fue de 6.6 millones de pesos [30], es decir, el 0.33% del total, o lo que es lo mismo, unos 13.2 millones de pesos adicionales pudieron haberse destinado a la implementación de programas de prevención de accidentes y enfermedades laborales y dejaron de utilizarse.

La penalización a los empleadores es doble, pues por un lado no se les aplican los incentivos por mejorar su desempeño, mientras por el otro tampoco se les devuelve en servicios de prevención la inversión que realizan en el pago del Seguro de Riesgos Laborales (SRL). Porque este es el concepto correcto de visualizar el SRL: es una inversión para las empresas. Y la prevención es una inversión para la ARLSS, pues su rentabilidad está en función de que las empresas reduzcan sus reclamaciones como efecto de la mejora de su desempeño, y no a causa del desconocimiento de sus derechos.

Pero hay otra distorsión que penaliza a los sectores productivos, y es el hecho de que todas las empresas incorporadas al Seguro de Riesgos Laborales, al momento de su registro en el sistema por la Tesorería de la Seguridad Social –TSS– son clasificadas Riesgo IV, muy a pesar de que declaran el sector al que

pertenecen, y que igualmente el Reglamento de Riesgos Laborales define a qué categoría se debe asignar en función de la misma [15]. De esta manera, al cerrar el año 2007, el 62.77% de las empresas registradas en el SRL son categoría IV [30].

Según la clasificación del Reglamento de Riesgos Laborales, las empresas con Categoría de Riesgo IV, que es la categoría de trabajo que encierra el mayor riesgo, correspondiendo, entre otras, a las mineras, cementeras, metalúrgicas, construcción, impresiones, trabajos con madera, y según las cifras preliminares del Banco Central de los primeros 9 meses del 2007 estas industrias no sumaban el 8% del PIB, por lo que es evidente que en la reclasificación de categorías de riesgos existe una importante fuente de ahorro para las empresas, la cual puede rondar entre el 7.69% y 15.38% por empresa, al pasar de 1.3 a otra de las categorías como 1.2 (III), 1.15 (II) o 1.1% (I). El mecanismo que tienen las empresas para resarcir este error es solicitar una reclasificación a la Comisión de Riesgos y Tarifas, la cual tramitó y aprobó por este concepto únicamente 37 solicitudes en el año 2006 y 56 en el 2007 [28].

Constituye un reto para el Estado Dominicano el poner a funcionar los incentivos contemplados en sus legislaciones, pues existe la percepción de que el mismo prioriza el aspecto recaudatorio más que el de la prestación de servicios, por lo que la tardanza en recibir los beneficios por la población hace que sus aportes se conciban como impuestos. Se pone como ejemplo, que aunque ambos contemplados por la Ley 87-01 de Seguridad Social, el Sistema de Pensiones que inició en el año 2003 para prestar beneficios a los cotizantes luego de sus 60 años, el plan de salud que prestaría beneficios inmediatos debió esperar 4 años y 7 posposiciones hasta el 2007 para ofrecer servicios que no llenan las expectativas de sus usuarios.

Igualmente, la Ley 64-00, alabada en su implementación en varias ocasiones en este trabajo, contempló en sus artículos 66 el premio nacional ambiental y el 67 de incentivos a las empresas que implanten ISO 14000 o cualquier otros sistema de gestión ambiental [31], sin que a casi 8 años de su vigencia exista el reglamento para su aplicación.

4. CONCLUSIONES

De todo lo discutido anteriormente se extraen las siguientes conclusiones:

- 1) La Secretaría de Estado de Trabajo tiene limitaciones presupuestarias, además de carecer de una estructura en su Dirección de Seguridad e Higiene Industrial para cumplir los objetivos que por ley le son encomendados.
- 2) La ARLSS ha sub-utilizado los fondos consignados por el Seguro de Riesgos Laborales a las actividades de promoción de la prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales, lo que sumado a la carencia de recursos de la SET deja al Estado con un papel tímido en materia de acciones de diseminación de la actividad preventiva.
- 3) A pesar de que crece el número de reporte de accidentes, el uso dado a estas estadísticas en términos de definición de políticas de prevención a partir de ellas es prácticamente inexistente. De la misma manera, faltan indicadores que conecten las acciones ejecutadas por los organismos rectores de la prevención con los resultados de los resultados reflejados en término de accidentes y enfermedades ocupacionales.
- 4) Hace falta la puesta en práctica de los incentivos definidos por ley para que los empleadores reduzcan sus índices de siniestralidad. Son poco valederas las razones expuestas para su implementación, más que la falta de voluntad y la tradición de un Estado recaudador.

5. RECOMENDACIONES

Sobre la base de los aspectos previamente analizados, se establece una propuesta de acciones que contribuyan al fortalecimiento del rol rector del Estado y a la creación de una política nacional de seguridad y salud en el trabajo.

1) Fortalecimiento de la Secretaría de Estado de Trabajo

Como organismo responsable de Seguridad y Salud en el Trabajo, es necesario que el Estado aumente las asignaciones presupuestarias a la Dirección de Higiene y Seguridad en el Trabajo para que se pueda crear la estructura para dar cumplimiento a las funciones que les fueron consignadas en la ley 87-01.

2) Formalización del Procedimiento de Certificación de Proveedores y registro de Programas de Seguridad

La SET debe conformar un equipo interno para la evaluación de proveedores, independiente de sus otras funciones con fechas fijas establecidas para evaluar las solicitudes de incorporación. Este plazo puede ser quincenal o mensual según el número de requerimientos. Además, establecer la entrevista para todos los solicitantes, independiente de su condición.

Una vez producida la entrevista, deben estar definidos los plazos para emitir los resultados de éstas. El procedimiento contempla que será por resoluciones del Secretario de Estado de Trabajo que se notificará la aprobación o rechazo.

Otro aspecto recomendable es el establecimiento de una descripción más específica en lo relativo a los estudios requeridos y forma de certificación de los mismos. No todos los estudios hechos por los solicitantes podrán ser certificados por la SEESCYT, además de que esto dejaría fuera muchos profesionales con experiencia mayor a 5 años en el campo o con estudios en el exterior.

Es recomendable que inicialmente sean flexibilizadas las condiciones exigidas para certificación, con plazos para la entrada en efecto de requisitos más fuertes, bajo condición de pérdida de la certificación para quienes no lo completan. Esta es una forma de aumentar el número de proveedores disponibles para dar respuesta a la alta demanda inicial.

Para aumentar la efectividad de los programas presentados, reducir el tiempo de estudios y las devoluciones por no conformidad, se recomienda impartir cursos para proveedores sobre los contenidos básicos de los programas a someter.

Otra inquietud a atender es la posibilidad de certificación de empresas proveedoras, ya que inicialmente el procedimiento sólo contempla el registro individual de proveedores.

Además, como forma de vigilar la calidad de los programas sometidos, establecer una categorización de los estudios de excelente a deficiente, donde el proveedor cuyos trabajos sean calificados como deficientes en 3 ocasiones, a la próxima se le suspenda la licencia como proveedor hasta que cumpla un periodo o supere determinadas pruebas.

3) Promoción del cumplimiento legal desde el Estado

El hecho de que a partir del 2007 proyectos bajo el mando de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones –SEOPC– están arrancando luego de obtener su licencia ambiental [26], particularmente en los casos en que las mismas son financiadas por organismos internacionales, abre la posibilidad de que sean las construcciones realizadas bajo estas condiciones las primeras en someter sus programas de seguridad y salud a la SET para fines de aprobación según lo establece el Reglamento 522-06.

Esto es fundamental, ya que evaluaciones de campo realizadas para medir el cumplimiento del Reglamento 522-06 en lo relativo a la Seguridad en la Construcción [32] identificaron proyectos del Estado que en su presupuesto no contemplaban ninguna partida para prevención de accidentes, sin embargo incluían un 3% para publicidad de la obra.

En el año 2007 la inversión del gobierno dominicano en construcciones fue de \$27,379.2 millones según el Informe de la Economía Dominicana 2007 del Banco Central, y ellas podrían ser una fuente de inicio para los programas. Estimaciones hechas del costo promedio de las actividades de prevención de riesgos laborales en la construcción de torres por Reyes y Núñez [33] sitúan el mismo en un promedio menor al 2% del costo de la obra.

Con el ejemplo de las obras estatales, el cumplimiento en el sector privado se puede impulsar, sobre todo acogiendo la petición de la ACOPROVI de establecer la implementación por etapas. Lo mismo aplica a la petición hecha por COPARDOM, ya que el poder coercitivo es bajo considerando las limitaciones estructurales que tiene la SET para vigilar el cumplimiento.

Otro elemento que puede tener un efecto catalizador es la extensión de los programas de prevención en las instituciones estatales hacia otros sectores como el de la Salud Pública, con la implementación de Programas de Seguridad y Salud en el Trabajo en los centros hospitalarios.

4) Formulación de normas y programas en función de estadísticas

Para la formulación de las normativas complementarias al Reglamento 522-06, es recomendable que la SET cuente con un equipo interno dedicado al establecimiento de las mismas como trabajo primario, siendo ésta una forma de reducir el tiempo de producción de las mismas. Igualmente, debe implementar mecanismos de consulta pública donde los involucrados en las futuras normas puedan exponer sus puntos de vistas. Esto va más allá de la socialización: es participación.

Otro aspecto a considerar en la calendarización de la formulación de las normas son los sectores donde la falta de regulación específica evidencia mayor necesidad. Aquí es necesario el análisis estadístico, aun con las limitaciones existentes en el alcance de los casos reportados a la ARLSS.

5) Promoción de la prevención por parte de los sectores gubernamentales

Incrementar el uso del 1% consignado para promoción de la prevención en el SRL, iniciando con un gasto racional del monto estipulado para prevención por parte de la ARLSS.

Esas actividades promocionales deben abarcar desde la difusión del nuevo reglamento hasta la realización de actividades de formación para las personas que trabajan en la prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales, de forma que aumente el nivel de conciencia sobre la Seguridad y Salud en el Trabajo.

6) Creación de un indicador de tendencia de accidentalidad

La formulación de políticas no es posible si no se puede medir la efectividad de las mismas, es por ello que reviste gran importancia la creación de un indicador similar a los índices financieros mediante el cual se pueda estimar la marcha de la accidentalidad al margen del incremento natural del reporte de accidentes gracias a la promoción del beneficio, de forma que se obtenga una tendencia sobre el curso que están siguiendo éstos en términos de reducción o incremento.

El mismo está basado en los conceptos de diversos índices Dow Jones utilizados para estimar el valor de acciones empresariales [34] [35] [36]. Para el mismo se propone considerar empresas que estén en su tercer año de reportes de accidentes, sobre la base de que tuvieron un segundo año completo para la notificación de casos y que el primer año no inició reportando necesariamente desde enero o no todos los casos fueron informados a la ARLSS, suponiendo que es un proceso nuevo en la empresa.

El indicador tendría 3 tramos:

- a) El primero conformado por 100 empresas representativas del universo de entidades registradas en el SRL, en función de los sectores productivos y número de trabajadores. La fórmula para el Indicador 1 es:

$$\frac{\sum A}{\sum PROM (N)} \times 100 \times (12/M)$$

Donde:

A = Número de accidentes incapacitantes en las empresas que componen el índice

PROM (N) = Promedio de empleados durante el año de las empresas que componen el índice

M = Número del mes, desde M=1 en enero hasta M=12 en diciembre

- b) Un segundo tramo conformado por empresas seleccionadas para participar en el indicador #1, más aquellas entidades que acepten voluntariamente ser parte del indicador y que cumplan con la condición de estar en su tercer año de reportes. Para el Indicador 2, la fórmula propuesta es similar a la anterior.
- c) Un tercer tramo compuesto por el universo de entidades con más de 2 años reportando accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales. La fórmula en todos los casos es la misma.

Como forma de medir la confiabilidad del indicador, podemos comparar el total de empresas registradas en el sector particular de donde provienen versus el total de empleados estimados en el mismo, siendo mayor mientras más crece este porcentaje.

Estos indicadores son plausibles de estar en línea, con actualización automática mensual, en la página web de la ARLSS.

7) Aplicación de incentivos establecidos por el Reglamento de Riesgos Laborales

Toca a las autoridades del SRL, tanto SISALRIL como ARLSS, poner en aplicación los incentivos establecidos en el mismo a las empresas que reduzcan su siniestralidad, así como buscar alternativas que permitan la reclasificación de empresas calificadas erróneamente como Categoría IV a pesar de estar definidas según listado anexo del Reglamento de Riesgos Laborales la categoría correspondiente según su actividad. Concomitantemente con esto, para las nuevas inscripciones calificarlas en su categoría correcta usando el citado listado.

Todas esas medidas parecerían que drenan las finanzas del SRL, sin embargo, son las que garantizarían su supervivencia a largo plazo, ya que la medida que redujo tanto su base de cotización como los montos por categorías

fue originada justamente en la falta de retribución a los contribuyentes. ¿Qué pasaría con la ARLSS en un esquema de libre afiliación al seguro de riesgos laborales? En el mercado de los seguros patrimoniales, las compañías aseguradoras son las principales impulsoras de la prevención, devolviendo en reducción de primas las mejoras del desempeño de sus clientes, bajo el precepto de que una mayor seguridad se traduce en una reducción del número de reclamos y el potencial de sus montos. ¿Cómo tomarían los empleadores futuros ajustes en las tarifas de contribución si antes no se les retribuye en la medida de sus aportes actuales?

BIBLIOGRAFÍA

1. Secretaría de Estado de Trabajo (2007), *Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo*, 1ra. Edición, Secretaría de Estado de Trabajo, República Dominicana.
2. Banco Central de la República Dominicana (2007), *Informe de la Economía Dominicana 1996*, Banco Central de la República Dominicana, República Dominicana.
3. Banco Central de la República Dominicana (2008) *Producto Interno Bruto 1991-2007*. www.bancentral.gov.do, República Dominicana.
4. Secretaría de Estado de Trabajo (1992). *Código de Trabajo*, Secretaría de Estado de Trabajo, República Dominicana.
5. COPARDOM (2007). *Mesa Redonda "Situación de la Seguridad y Salud en el Trabajo en la República Dominicana"*. Confederación Patronal Dominicana, República Dominicana.
6. DURÁN, Yuri (2007). *Entrevista al Dr. Angel Moquete, Director de Higiene y Seguridad*. Secretaría de Estado de Trabajo, República Dominicana.

Yuri Durán: Contribuciones para la formulación de una política nacional de seguridad y salud en el...

7. Secretaría de Estado de Trabajo (2007), *Boletín de Estadísticas Laborales Número 9*, Secretaría de Estado de Trabajo, República Dominicana.
8. Congreso Nacional (2001). *Ley 87-01 sobre Seguridad Social*, Cámara de Diputados de la República Dominicana, República Dominicana.
9. Superintendencia de Riesgos Laborales (2003). *Reglamento de Riesgos Laborales*, SISALRIL, República Dominicana.
10. Banco Central de la República Dominicana (2008). *Informe Preliminar de la Economía Dominicana Enero-Diciembre 2007*. www.bancentral.gov.do, República Dominicana.
11. DURÁN, Yuri (2008). *Entrevista a Dra. Ivonne Soto, Gerente de Prevención de Riesgos. Administradora de Riesgos Laborales Salud Segura*. República Dominicana.
12. Listín Diario (2008). *Discurso Elizabeth Matos en aniversario ARLSS*, Listín Diario. Sección La República, 1 de marzo 2008, página 12. República Dominicana.
13. ARLSS (2008). www.arlss.gov.do / Estadísticas. 30/1/2008, República Dominicana.
14. OIT (2005). *La prevención: Una estrategia Global, promover la seguridad y salud en el trabajo. Informe de la OIT para el Día mundial sobre la seguridad y la salud en el trabajo 2005*. Oficina Internacional del Trabajo, Suiza.
15. DURÁN, Yuri (2008), *Entrevista a Dra. Graciela Gil, Directora de Riesgos Laborales, Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales*. República Dominicana.
16. Leigh, J. Paul PhD; Markowitz, Steven B. MD; Fahs, Marianne PhD, MPH; Shin, Chonggak MBA; Landrigan, Philip J. MD, MSc. *Occupational Injury and Illness in the United States: Estimates of Costs, Morbidity, and Mortality*. American Medical Association, Volume 157(14), 28 July 1997, pp 1557-1568, Estados Unidos de América.

17. Secretaría de Estado de Trabajo (2008). *Lista de Presupuestos de la Nación y los asignados a la SET 1990-2008*. Departamento de Informática, Secretaría de Estado de Trabajo, República Dominicana.
18. DURÁN, Yuri (2008), *Entrevista a Lic. Yomaris Campusano, Representante en República Dominicana de FUNDACERSSO*, República Dominicana.
19. DURAN, Yuri (2008). *Entrevista al Ing. Jaime González, Presidente de ACOPROVI*, República Dominicana.
20. DURAN, Yuri (2008). *Entrevista al Señor Luis Manuel Travieso, Representante del CNUS en el CONSSO*.
21. COPARDOM (2007). *Carta de COPARDOM a Secretario de Estado de Trabajo*. Confederación Patronal Dominicana, República Dominicana.
22. Secretaría de Estado de Trabajo (2006). *Boletín de Estadísticas Laborales No. 8*, Secretaría de Estado de Trabajo, República Dominicana.
23. GRIMALDI, John (2005), *La Seguridad Industrial: su administración*. Segunda edición en español de la quinta edición en inglés, Alfaomega, México.
24. Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2008), *Registro de Prestadores de Servicios Individuales / Por Firmas*, Sub-Secretaría de Estado de Gestión Ambiental, República Dominicana.
25. Fernández, Leonel (2008). *Discurso de presentación de memorias del año 2007 ante la Asamblea Nacional el 27 de Febrero del 2008*, República Dominicana.
26. DURÁN, Yuri (2008). *Entrevista a Lic. Gladis Rosado, Directora de Evaluación Ambiental, SEMARENA*, República Dominicana.
27. Tesorería de la Seguridad Social (2007). *Aviso de cambio de porcentajes y topes salariales*, Tesorería de la Seguridad Social, República Dominicana.

Yuri Durán: Contribuciones para la formulación de una política nacional de seguridad y salud en el...

28. DURÁN, Yuri (2008). *Entrevista a Lic. Elizabeth Peguero, Encargada de la Comisión de Riesgos y Tarifas, ARLSS*. República Dominicana.
29. SUPERINTENDENCIA DE SALUD Y RIESGOS LABORALES (2007), *Resultados de la auditoria de gestión administrativa y financiera practicada por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales a la Administradora de Riesgos Laborales Salud Segura (ARLSS) del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS). Período auditado: enero-diciembre, 2006*. SISALRIL, República Dominicana.
30. SUPERINTENDENCIA DE SALUD Y RIESGOS LABORALES (2008). *Recopilación Estadística Año 2007*, SISALRIL, República Dominicana.
31. Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2000). *Ley 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales*, SEMARENA, República Dominicana.
32. Palma, Gilberto; Garip, Elsa; Veloz, Edwin; Castro, Julissa; Almonte, Víctor; Rodríguez, David (2008), *Cumplimiento del Reglamento 522-06 en Trabajos en Altura, Escaleras y Andamios*, INTEC, República Dominicana.
33. REYES, Marcos Tulio; NUÑEZ Edwin (2006). *Gestión de Riesgos Laborales en la Construcción de Torres en la República Dominicana*, INTEC, República Dominicana.
34. DOW JONES WILSHIRE INDEX (2007). *Methodology 5000 Composite Index and 4500 Completion Index*, DOW JONES WILSHIRE, Estados Unidos de América.
35. DOW JONES WILSHIRE INDEX (2006), *Guide to Dow Jones Wilshire 5000 Family Index*, DOW JONES WILSHIRE, Estados Unidos de América.
36. DOW JONES WILSHIRE INDEX (2006), *Methodology Dow Jones Average* DOW JONES WILSHIRE, Estados Unidos de América.

Recibido: 21/04/08

Aprobado: 17/05/08