

El desgaste de la salud laboral como estrategia de rentabilidad en Ecuador. Un análisis de la legislación de seguridad y salud bajo el neodesarrollismo

Sergio Pena Dopico¹

Recibido: 27 de julio de 2019/Aceptado: 14 de enero de 2020

Resumen. La división internacional del trabajo especializa a determinados países en la exportación de productos primarios de bajo valor agregado y a bajo costo. La sobreexplotación de la fuerza de trabajo, entendida como un desgaste acelerado del trabajador, ha sido un elemento clave para mantener dicha estrategia. Este artículo analiza los mecanismos legales e institucionales que se han desarrollado en Ecuador en la última década para mantener y profundizar dicha práctica. Para ello, se recurre a un análisis crítico de la legislación de Seguridad y Salud en el Trabajo producida en la última etapa política del país. Con base en ello se describe la construcción de un sistema burocrático-individualizador, que persigue la exención de responsabilidades y obligaciones para las empresas, facilitando la sustitución barata de una mano de obra rápidamente desgastable y descartable.

Palabras clave: modelos productivos; relaciones laborales; seguridad social; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; inspección de trabajo

[en] The deterioration of occupational health as a profitability strategy in Ecuador. An analysis of health and safety legislation under neo-developmentalism

Abstract. The international division of labour specializes certain countries in the export of primary products of low added value and at low cost. The overexploitation of the workforce, understood as an accelerated health deterioration for the worker, has been a key element in maintaining this strategy. This article analyzes the legal and institutional mechanisms that have been developed in Ecuador in the last decade to maintain and deepen this practice. For this, a critical analysis of the Occupational Health and Safety legislation produced in the last political stage of the country is used. Based on this, the construction of a bureaucratic-individualizing system is described, which seeks the exemption of responsibilities and obligations for companies, facilitating the cheap replacement of a rapidly deteriorated and disposable workforce.

Keywords: productive models; labour relations; social security; work accidents and occupational diseases; labour inspection

Sumario. 1. Introducción. 2. La reconfiguración del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. 3. El Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad y Salud en el Trabajo: una oportunidad de mejora... ¿para quién? 4. Conclusiones. Anexo I. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Pena Dopico, S. (2020). El desgaste de la salud laboral como estrategia de rentabilidad en Ecuador. Un análisis de la legislación de seguridad y salud bajo el neodesarrollismo, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 38(2), 365-385.

¹ Universidad Estatal de Milagro, Facultad de Ciencias de la Ingeniería
Grupo de Investigación Comunicación, Comunidad y Cambio Social
spenad@unemi.edu.ec

1. Introducción²

Las condiciones de trabajo son quizás uno de los ámbitos donde más claramente se revelan los elementos económicos y sociales que condicionan nuestra salud. En el momento en que una persona comienza a trabajar puede experimentar cómo los horarios, ritmos, equipos y procedimientos de trabajo (generalmente impuestos por otros) van dejando diversas “huellas” en su salud. Es por ello por lo que el surgimiento de la moderna sociedad capitalista ha ido acompañado de la exigencia de intervenir para reducir los aspectos más adversos. En el presente trabajo se analiza un ámbito específico de dicha intervención: la del Estado ecuatoriano en la configuración de un Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (SNSST).

Específicamente, el estudio se enmarca en los cambios emprendidos tras la inauguración de la etapa neodesarrollista en el país, con la llegada al poder de Alianza País en el año 2007, tras la profunda crisis del neoliberalismo que atravesó el país en torno al cambio de siglo. Según sus teóricos, este enfoque “no solo está interesado en el crecimiento económico, sino que busca superar bajo un enfoque integral las dificultades propias de los países periféricos relacionadas con la inequidad, la baja productividad, la inserción internacional desventajosa, todo ello matizado por la promoción de la sostenibilidad ambiental” (Muñoz et al., 2014: 374). Desde esta perspectiva, el neodesarrollismo plantearía el “Buen Vivir” como paradigma transformador, alineado con una estrategia de “transformación de la matriz productiva” que le permitiese superar la dependencia de la exportación de productos primarios y promover el “trabajo digno” (Braña, Domínguez y León [eds.], 2016).

En contraste con dichos postulados, el presente artículo analiza el impacto que estas transformaciones han tenido en la reconfiguración del SNSST, exponiendo cómo a través de distintos cambios institucionales y legales, éste se ha ido adaptando para satisfacer a las necesidades productivas de un modelo primario-exportador³, configurando un sistema burocrático-individualizador. Esto en la medida en que centra su atención preponderante en el cumplimiento de aspectos formales que apenas inciden de forma real en las condiciones de trabajo (“aparentar que se hace”), al mismo tiempo que se persigue una auto-responsabilización de las y los trabajadores respecto a su salud. Un sistema que fomenta que las empresas únicamente inviertan en seguridad aquello que consideren estrictamente rentable (en un sentido restrictivo) e incluso obstaculiza la aplicación de sanciones por el incumplimiento de las escasas normas existentes. De esta forma, el sistema facilita la disponibilidad de una mano de obra rápidamente consumible y descartable para los mecanismos de sobreexplotación propios de una economía dependiente.

En este sentido, se muestra la reconfiguración del SNSST como una lucha de poder, entendido éste como “la capacidad de un individuo o grupo para controlar su medio ambiente físico y social; y, como parte de este proceso, la capacidad de influir

² Este artículo forma parte de una investigación más extensa sobre los cambios en las relaciones laborales en Ecuador a raíz de la profunda crisis que experimentó el país a inicios de siglo y la reactivación emprendida con el proyecto neodesarrollista.

³ Cerca de un 30% de la población ocupada en Ecuador se desempeña en la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. Le sigue el comercio (18%) y la manufactura (10%), centrada ésta especialmente en derivados de productos naturales con escaso peso tecnológico. El petróleo y la minería han tenido también un peso importante en el PIB del país, al menos hasta el 2014, año en que la caída del precio del petróleo redujo considerablemente su aportación a las cuentas del país.

sobre las decisiones que son o no son tomadas por otros” (Hyman, 1981: 36-37). Así, en el trasfondo de los cambios legislativos aparece un impulso por reforzar el carácter “tecnocrático” de la gestión en SST, acorde a las demandas patronales (Vogel, 1995; Menéndez, 2003; Cárcoba, 2007), socavando los derechos alcanzados por la clase trabajadora en las décadas anteriores y despejando el camino a la acumulación de capital.

Para sostener este análisis, se realiza una revisión crítica de los principales componentes de un SNSST, según los ha categorizado la Organización Internacional del Trabajo (OIT): Política Nacional, legislación e inspección, promoción y asistencia técnica, capacitación y educación, recopilación y análisis de datos, y seguro e indemnización por accidentes y enfermedades (Castellá, 2002). Se recurre para ello al análisis de la legislación vigente (prestando atención también a aquello sobre lo que no se legisla), estadísticas, rendiciones de cuentas de los organismos implicados, así como algunas publicaciones científicas disponibles. Este trabajo se inscribe, por tanto, en el marco de los estudios del Derecho a la Salud en el Trabajo, aportando a la comprensión de su configuración en un país dependiente, y situándolo en relación con las necesidades productivistas impuestas por la clase dominante⁴.

2. La re-configuración del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

En abril del año 2006, apenas unos meses antes de que Alianza País llegase al gobierno, la OIT publicó un diagnóstico del SNSST de Ecuador en el que señalaba que “en un sentido estricto, no puede afirmarse que en el Ecuador opere un verdadero sistema de seguridad y salud en el trabajo” (OIT, 2006a: 22)⁵. Sus conclusiones destacaban la necesidad de aumentar la sensibilización en la materia, la ausencia de una Política Nacional de SST, la falta de integración y coordinación entre organismos con competencias en la materia, la necesidad de acometer reformas legales para actualizar una legislación desfasada, la insuficiencia de recursos para la inspección del cumplimiento legal, la escasa inversión en formación e información y en actividades de promoción y prevención, o los problemas de cobertura de la Seguridad Social. Estas observaciones pueden servir de punto de partida para valorar el alcance de las transformaciones durante la última década. Como se verá, alguno de estos problemas persiste, mientras que otros, en cambio, se han agravado.

2.1. Política Nacional

La OIT reconoce que el establecimiento de una Política Nacional de SST, en consulta con organizaciones sindicales y empresariales, supone un instrumento fundamental

⁴ Por situar el caso en una perspectiva comparada respecto a otros más estudiados, como es el caso español, Castillo y López (2009) analizaban cómo ante un modelo productivo “de vía baja”, basado en la intensificación del trabajo como vía para aumentar la productividad, esta estrategia actuaba como “neutralizadora” de la aplicación de una normativa avanzada en la materia. En este caso, como se verá, en un modelo que se podría categorizar como “de vía baja-dependiente”, es la propia legislación la que acompaña y facilita en muchos aspectos ese proceso de intensificación del trabajo y deterioro de la salud.

⁵ Cabe recalcar que Ecuador todavía no ha ratificado el convenio 187 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que supone una de las principales herramientas internacionales para articular la intervención estatal en la materia.

para orientar estratégicamente la intervención en la prevención de daños a la salud derivados del trabajo. En Ecuador, la única política semejante data del año 2002, la cual nunca se llegó a poner en práctica (OIT, 2006a: 38).

En los últimos años no ha existido una declaración de principios de esas características, aunque sí ha habido ciertas referencias a la problemática de la SST en los sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo o del Buen Vivir (principales instrumentos de planificación política a nivel nacional). No obstante, éstas pueden considerarse insuficientes, dada la ausencia de medidas concretas que las transformasen en hechos. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2007) se reconocen las dificultades del mercado laboral para proporcionar un “trabajo digno”, pero posteriormente las estrategias de intervención irán destinadas a asuntos considerados prioritarios, como fomentar el “emprendimiento” para combatir el desempleo o desarrollar el turismo como fuente de empleo estratégica.

En el siguiente Plan (2009-2013) se mantiene esa desconexión, hablando de “promover condiciones y entornos de trabajo seguro, saludable, incluyente, no discriminatorio y ambientalmente amigable” (SENPLADES, 2009: 278), dejando ausentes nuevamente los lineamientos que concretasen dichas declaraciones. En el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 se vuelve a repetir la dinámica: buenas palabras sobre garantizar condiciones dignas en el trabajo combinadas con una ausencia de metas concretas que permitan alcanzarlo, más allá de generalidades como reducir la informalidad (como si el empleo formal estuviese exento de condiciones de trabajo indignas). Será la misma tónica que se mantendrá en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021: vaguedades sobre el “trabajo digno” perdidas en medio de metas económicas y productivas.

Estos hechos muestran la escasa importancia que ha mantenido la SST dentro de los programas de gobierno, así como también un escaso interés y/o capacidad del resto de la población para insertarlos en la agenda política (como sí habían logrado las organizaciones sindicales del país en los años ochenta)⁶.

2.2. Legislación e inspección

La Constitución del 2008 introdujo algunos elementos en su articulado que se pueden considerar como relativamente avanzados en materia de SST, como el derecho a un “trabajo saludable” (artículo 33) o a un ambiente laboral “adecuado y propicio que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar” (artículo 326.5). Especialmente en comparación con otras constituciones de la región andina, en las que o bien no hay ninguna mención específica al tema (Colombia y Perú) o bien se encuentran reducidas a los conceptos de “seguridad e higiene” (Bolivia y Venezuela).

⁶ Muchos han sido los factores que han contribuido a que esto sea así. Quizás por encima de todos quepa destacar la derrota histórica del movimiento obrero y la pérdida de referentes transformadores en medio de la hegemonía del pensamiento neoliberal. En lo concreto, las dificultades aumentan debido a un modelo de organización sindical por empresa sumamente restrictivo (que, situando un mínimo de treinta personas por empresa para constituir un sindicato, deja a la mayoría del país sin posibilidades reales de sindicarse), unido a la profunda crisis sindical que acompañó a las medidas de flexibilización neoliberal de los años noventa (Harari, 2010) y la continuación de las políticas anti-obreras en los últimos años (Montúfar, 2015).

Por su parte, el Código del Trabajo, principal norma reguladora de las relaciones laborales, data de 1938 y las reformas que ha sufrido en su apartado de SST han sido más bien escasas. Además de una serie de obligaciones en materia de seguridad industrial (que habitualmente se reservan a legislación secundaria), su preocupación fundamental es de tipo indemnizatorio: repartir la “culpa” del accidente y “tasar” las pérdidas de partes del cuerpo humano, más que buscar las vías para evitar esos daños.

Los aspectos básicos de Seguridad e Higiene alcanzarían un desarrollo mayor en 1986 a raíz de la publicación del Decreto Ejecutivo 2393. Esta ley surgió en momento en que las luchas obreras llevaban años situando los problemas de salud laboral en el orden del día, creando sus propios centros de estudio sobre la cuestión y formando en ellos a multitud de representantes sindicales (Harari et al, 2000: 103-109). Aunque hoy muchos de sus aspectos técnicos se pueden considerar obsoletos, en su momento supuso un avance considerable, creando figuras preventivas bipartitas como los Comités de Seguridad e Higiene, o estableciendo la obligación de contratar personal técnico de seguridad en las empresas más grandes y peligrosas, unido a numerosas medidas técnicas de prevención.

Otra de las leyes clave que rigen en el país, desde el año 2004, es el Instrumento Andino de SST, adoptado por la Comunidad Andina de Naciones y de aplicación directa en el Ecuador. Esta ley y su Reglamento obligan al gobierno a establecer directrices claras para desarrollar un SNSST y prolongar sus obligaciones a las empresas, que deberán crear su propio Sistema de Gestión para atender a la prevención de riesgos. Además de incluir nuevos derechos laborales y profundizar en otros (formación, información, participación, etc.), buscando una implicación activa y con capacidad de decisión para la representación de las y los trabajadores.

No obstante, en la última década ha habido una ausencia casi total de producción normativa de alto nivel en materia, si exceptuamos una breve reforma en octubre de 2017, para incluir referencias a la prevención del acoso laboral; y la admisión a trámite del Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad y Salud en el Trabajo en septiembre de 2018, que se analiza en el tercer apartado. Por lo tanto, la mayor parte de la legislación producida corresponde a Acuerdos del Ministerio de Trabajo (MT) y Resoluciones del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS), normas que se encuentran en los escalones más bajos del ordenamiento jurídico ecuatoriano⁷. Es ahí, lejos de los focos de la asamblea legislativa, donde se ha dado la principal batalla por desregular los derechos colectivos de SST.

2.2.1. El IESS y la experiencia SART⁸: de la burocratización a la desregulación

Hasta el año 2016, el IESS asumió el papel principal en la vigilancia del cumplimiento de normativa de SST por parte de las empresas. El hecho de que el principal protagonismo haya recaído en el organismo asegurador refleja también que la intervención pública ha tenido un cariz más indemnizatorio/asistencialista que preventivo. Es decir, ha tenido más importancia la mejora de las prestaciones de Seguridad Social (fomentando la afiliación, todavía baja, así como las prestaciones

⁷ En el Anexo I se incluye una tabla con todas las referencias legales analizadas a lo largo de este trabajo

⁸ Siglas por las que se conocía a la Resolución 333 del IESS, “Instructivo de Aplicación del Reglamento para el Sistema de Auditorías de Riesgos del Trabajo” y al sistema de auditorías derivado de la misma.

en caso de accidente o enfermedad) y el intento de “disciplinamiento” hacia las empresas para que cumplan con sus obligaciones. Atender a la eficacia de dichas obligaciones para mejorar las condiciones de trabajo ha quedado en un segundo plano.

Desde 1990, el Seguro General de Riesgos del Trabajo (SGRT) estuvo regulado por la Resolución 741 del IESS. En el 2011 fue sustituida por la 390, que incorporaba algunas mejoras: la organización de Comisiones Provinciales para atender las solicitudes de prestaciones, la adopción de un modelo de “lista abierta” para el reconocimiento de Enfermedades Profesionales, o la obligación explícita de que las empresas implementen un Sistema de Gestión de SST con requisitos concretos (en materia de organización, planificación, recursos, etc.), en sintonía con el Instrumento Andino.

No obstante, la Resolución 390 también mantenía carencias importantes, especialmente a la hora de realizar una investigación de accidentes que permitiese corregir realmente sus causas. En su anexo, imponía un modelo de investigación centrado más bien en enumerar “un conjunto de factores aislados, de evaluación subjetiva por parte del investigador y que finalmente busca culpables, no determinantes de los accidentes de trabajo” (Harari, 2014: 61). Sin jerarquizar esos factores (técnicos y humanos) ni comprender su interrelación, no es de extrañar que la atención se terminase centrandose en la persona accidentada, pues generalmente es la acción humana la que desencadena el accidente (y por lo tanto el aspecto más visible), aunque sean las condiciones técnicas las que posibilitan que exista el riesgo desencadenante del mismo⁹. Eso explica que las estadísticas del IESS adjudiquen el 60% de la responsabilidad de los accidentes a las acciones de la persona accidentada y menos de un 10% a la empresa (ibid., 61-62).

La individualización de los problemas de salud y la tendencia a responsabilizar de los mismos al propio trabajador supone una constante que se observa en distintos aspectos del Sistema analizado, en un claro intento de culpabilización de la víctima. Esto constituye un estilo de gestión de impronta neoliberal, pues tiende a diluir las responsabilidades sociales de un problema estructural, apuntando al individuo como único garante de su seguridad¹⁰.

Por otra parte, la Resolución 390 iría acompañada de la 333, “Instructivo de Aplicación del Reglamento para el Sistema de Auditorías de Riesgos del Trabajo” (SART). Éste desarrollaría las bases para la planificación y ejecución de auditorías en las empresas, de cara a verificar el cumplimiento de la normativa. Esta iniciativa ayudó a que muchas empresas fuesen conscientes de sus obligaciones legales en SST, y sirvió para confirmar una dura realidad: la inmensa mayoría de ellas mantenían una gestión enormemente ineficaz en la materia, incumpliendo ampliamente sus obligaciones legales (Gómez et al, 2016). Con todo, el sistema diseñado estaba lejos de resultar eficaz:

⁹ De Keyser invita a sospechar sobre la insistencia en el error humano, señalando que éste “se produce dentro de una cadena en la que se liberan los riesgos producidos dentro del sistema” (1998: 212). Esta perspectiva obligaría a revisar las decisiones tomadas sobre las características técnicas de la producción, poniendo en tela de juicio el uso de tecnología insegura, la falta de inversión en medidas de seguridad, etc.

¹⁰ Un trabajador relata en una conversación informal esta realidad, contando cómo en su empresa tienen un espejo enorme con la siguiente frase impresa: “te presento al principal responsable de tu seguridad”.

- a) En cierta medida, se trataba de “un sistema de control de gestión que se controla a sí mismo” (Harari, 2014: 54). Básicamente, consistía en que el IESS verificase el cumplimiento de su propia normativa, la cual hacía más hincapié en la administración de los riesgos que en su prevención. De tal manera, adquiriría más importancia el cumplimiento formal de determinados indicadores que la realidad que operaba detrás de ellos.
- b) Por otra parte, la elevada cantidad de documentación e indicadores que era necesario reportar suponía un elevado costo improductivo, que en ocasiones recaía en “consultorías de dudosa calidad” (ibid.: 54), que aseguraban el cumplimiento formal de la norma, pero sin necesidad de que con ello mejorasen las condiciones de trabajo.
- c) Por último, según la Contraloría General del Estado (CGE, 2018) el IESS apenas hizo seguimiento de la aplicación de medidas correctivas que las empresas auditadas tendrían que aplicar. Por ello, el incumplimiento de la ley siguió resultando relativamente impune.

Este modelo también reproducía la falta de coordinación interinstitucional enunciado en el informe de la OIT, pues el IESS auditaba tanto el cumplimiento de su normativa como el de aspectos que corresponderían al Ministerio de Trabajo. En el 2015, una reforma del Código del Trabajo asignaría la competencia exclusiva al Ministerio, el cual solicitaría al IESS “que suspenda inmediatamente las actividades puntuales de auditoría [...] y toda publicidad hacia la ciudadanía con respecto a los temas mencionados” (CGE, 2018: 17). Esto supondría el acta de defunción del modelo SART, que se materializaría en marzo de 2016 con su Resolución 513. Con ésta, además de la desaparición del sistema de auditorías, se aprovechó también para avanzar en el recorte de más derechos laborales:

- a) La indemnización por Incapacidad Permanente Parcial, que ya la Resolución 390 había reducido a un único aporte, en la 513 se limitó a un máximo de 100 salarios básicos;
- b) Si antes se obligaba a la empresa a reintegrar a la persona accidentada en su puesto, prohibiendo su despido por lo menos durante el año siguiente al accidente, la nueva Resolución sólo obliga a mantener el puesto durante el tiempo de baja, tras lo cual se le puede despedir sin ningún impedimento;
- c) El ‘adelgazamiento’ de la estructura institucional del IESS, dentro de la estrategia de “optimización del gasto público”, en un lenguaje que recuerda crudamente al discurso neoliberal y cuyos efectos se pueden percibir en los puntos 2.5 y 2.6.

Por tanto, se puede concluir que el principal intento de intervenir públicamente en la materia, por deficitario que fuese, terminó desapareciendo con más pena que gloria, con pocos resultados palpables, en medio de un deterioro progresivo de los derechos de las y los afiliados y una preponderancia del enfoque recaudatorio sobre el preventivo. De esta desaparición no surgió un aprendizaje fruto del análisis crítico de la experiencia previa, sino que fue sustituido básicamente por... nada. O prácticamente nada. Desde el 2016, el peso recae en el Ministerio de Trabajo (MT), cuyo papel se analiza a continuación.

2.2.2. El Ministerio de Trabajo: caballo de batalla por la individualización de la SST

El Decreto 2393 de 1986 establecía una serie de facultades al MT en cuestión de SST. Entre ellas, impulsar estudios sobre prevención de riesgos, impartir formación en la materia, vigilar el cumplimiento legal o analizar y aprobar los Reglamentos Internos de Seguridad e Higiene de cada empresa. La que ha tenido una mayor importancia ha sido sin duda esta última.

Los Reglamentos Internos de Seguridad e Higiene, en los cuales cada empresa detalla toda una serie de obligaciones, prohibiciones y sanciones a aplicar, se han convertido en el medio por excelencia para abordar la SST por parte del MT. Entre el año 2012 y el 2017 promulgó tres Acuerdos Ministeriales (AM) diferentes en los que progresivamente se han ido desmantelando las escasas ventajas que podían derivarse de esta perspectiva:

- a) En el año 2012, el AM-0203 eliminó los requisitos mínimos de formación que debía tener la persona encargada de la SST en cada empresa, en función de su tamaño y del nivel de riesgos. Quizás fuese difícil de llevar a cabo, pero en vez de buscar las vías para facilitar esa formación, como era su obligación, el MT eliminó directamente el requisito.
- b) En el 2015 emitió el AM-0141. Hasta ese momento se exigía que el reglamento se redactase por una comisión de miembros de la empresa en base a un diagnóstico de los riesgos apegado a su realidad. En el nuevo acuerdo desaparece esta exigencia, dejando la puerta abierta a las que empresas de consultoría ofrezcan estos reglamentos como un producto estandarizado más. Igual que en el caso anterior, en vez de dar apoyo y asesoría técnica, se opta por desregular y dejarlo en manos del mercado.
- c) En el 2017, el AM-0135 simplificaría todavía más las exigencias, limitándose a señalar que es obligatorio registrar el reglamento según los formatos del Ministerio, omitiendo incluso la obligación de socializarlo entre el personal. De este modo, el Reglamento termina reduciéndose a un conjunto más o menos arbitrario de reglas estándar a las que recurrir cuando sucede un accidente de cara a poder señalar al culpable.

Del análisis de estas normas y de la importancia que adquieren respecto a otros temas (sobre los que no se legisla) se desprende que hay un esfuerzo mayor por redactar normas de obligado cumplimiento para las y los trabajadores que por elaborar reglamentos técnicos que obliguen a las empresas a mantener condiciones de seguridad. Es el clásico enfoque liberal de no imponer normas a las empresas y dejar que ellas mismas se regulen. Mediante ese conjunto de reglas impuestas unilateralmente por las empresas, se persigue nuevamente responsabilizar a las y los trabajadores de su propia seguridad, obligándoles a cumplir unas normas que incluso, en determinadas circunstancias, tendrán que saltarse para cumplir con las metas productivas. Supone apostar por una forma de dominación impersonal que tiende a desviar el conflicto, naturalizando el recurso a la burocracia como solución a cualquier problema, aunque las condiciones materiales que dan lugar a los riesgos permanezcan inalteradas.

En segundo lugar, esta misma tendencia a la individualización se puede observar en el Acuerdo Interministerial suscrito por el MT, el Ministerio de Salud Pública y

la Secretaría Técnica de Drogas en el 2016, por el cual se establece el “programa de prevención integral al uso y consumo de drogas de ejecución obligatoria en lugares de trabajo públicos y privados”. Con este programa se pone el énfasis en el desarrollo de “hábitos de vida saludable” y los riesgos del consumo de drogas, un recurso ya clásico para centrar la atención en la responsabilidad individual respecto a la salud (Menéndez, 2003: 163). Nada se dice de la relación existente entre unas condiciones de trabajo y empleo precarias y el aumento del uso de drogas (Fernández, 2015). Si es necesario acabar con el consumo de drogas, no lo es menos erradicar las condiciones laborales precarias y alienantes que fomentan su uso como vía de escape a una realidad opresiva.

Un tercer punto en el que ha destacado la intervención del MT es el de los riesgos psicosociales. En el 2017 el AM-0082 establece la exigencia de que todas las empresas con más de 10 personas implementen un programa para prevenir dichos riesgos. Si bien la psicología puede ser un buen espacio desde el que intervenir sobre algunos problemas de salud laboral (sobrecarga de trabajo, asimetrías de poder, etc.), situada en el marco de individualización del riesgo y exclusión de sus causas objetivas, esta técnica puede seguir otros derroteros. Específicamente, abundan en el mercado las soluciones que buscan modificar la percepción de las y los trabajadores de sus experiencias en el trabajo sin alterar los hechos objetivos que motivarían su insatisfacción. Así, se pretende combatir el estrés o la fatiga no a través de la reducción de la carga de trabajo, sino mediante el coaching, el mindfulness, la psicología organizacional positiva, etc. Por tanto, ante el contexto descrito hasta ahora, resulta posible plantear que esa será la tónica dominante: intentar mitigar los efectos de la sobreexplotación (bajo compromiso, fatiga, estrés, etc.) a través de charlas motivacionales y mensajes positivos para que las y los trabajadores no declinen su productividad. Esta perspectiva se puede considerar hasta tal punto hegemónica que es la que predomina en el proyecto de Ley Orgánica de SST, pues esta excluye explícitamente cualquier referencia a la organización del trabajo en materia de riesgos psicosociales y hace una mención preponderante a la individualización de respuesta correctiva (Asamblea Nacional, 2018: 83).

Los tres ejes expuestos (reglamentos internos, drogas y riesgos psicosociales) muestran una estrategia coherente, tendente a la individualización del riesgo y la culpabilización de la víctima, así como en el entregar un protagonismo fundamental a las empresas privadas de consultoría. Esta gestión privada ya ha sido evaluada en países como España como un sistema “caro, ineficiente y escasamente orientado a la prevención” (Durán, cit. en Castillo y López, 2007: 143). A pesar de ello, parece la senda marcada por el Ministerio.

2.2.3. Inspección de trabajo: cómo (no) garantizar que se cumpla la ley

Como ya se ha dicho, además de la calidad de la normativa, un problema crucial para la eficacia del SNSST es el aseguramiento de su cumplimiento, que como mostró la experiencia SART, es ampliamente esquivado por las empresas. Para ello, la inspección juega un papel central, de cara a “ejercer la presión mínima necesaria para que todo empresario ‘sienta’ (por haber sido inspeccionado en un pasado no lejano, o por otras razones) que en cualquier momento puede ser inspeccionado y eventualmente sancionado” (Castellá, 2002: 34).

De acuerdo con la información disponible en el portal de transparencia del Ministerio de Trabajo, a finales de 2018 registra cerca de 200 inspectores e inspectoras.

Para una población ocupada de 7.731.000, existen unas 38.655 personas ocupadas por inspector. Cifra superior a la de países de la zona como Perú (25.000) o Colombia (24.000) y muy alejada de la media europea (7.300)¹¹. La OIT recomienda una ratio de 20.000 para economías “en transición” y 40.000 para las economías “menos desarrolladas” (OIT, 2006b), con lo que Ecuador se situaría más cerca de las segundas.

En Ecuador las inspecciones se encuentran reguladas por el AM-0303 de 2016 del MT. En él se establecen tres tipos de mecanismos de verificación: inspección integral de campo, inspección focalizada de campo y verificación electrónica. Según esto, cuando el Ministerio detecta alguna incongruencia en los documentos subidos por la empresa a la plataforma electrónica, lo notifica a esta para que los subsane. Únicamente se realizan inspecciones integrales de campo en caso de que la empresa no corrija la información alojada en el sistema informático, o cuando los incumplimientos observados en éste sean considerables. Para estas inspecciones *in situ*, en el 2017 se introdujo como novedad la obligación de preaviso al empleador con 15 días de antelación. Este es un aspecto que contradice flagrantemente el Convenio 81 de la OIT, suscrito por Ecuador, y que permite que la empresa “disfrace” cualquier incumplimiento únicamente durante el tiempo que dure la inspección. Todo esto favorece nuevamente el cumplimiento meramente burocrático y formal de los requisitos: basta ser lo suficientemente hábil para saber qué documentos hay que subir y qué debe poner, al margen de su conexión o no con la realidad.

Adicionalmente, las inspecciones focalizadas en temas específicos (como SST) sólo se consideran ante la recepción de denuncias por parte de las y los trabajadores que, ante las desigualdades de poder y la desarticulación sindical que existen en el país, pueden ser poco frecuentes y tener duras consecuencias. Como ejemplo, una investigación realizada recientemente de la mano de organizaciones sindicales del sector bananero (uno de los principales productos exportados en Ecuador), ha mostrado cómo cuando las y los trabajadores de este sector han recurrido a la inspección de trabajo, esto ha desencadenado medidas represoras por parte de la empresa: despidos de sindicalistas, elaboración de “listas negras”, amenazas físicas, etc. (Herrera, 2019).

Por otro lado, si el costo de las sanciones por infracciones al derecho laboral se ha reducido considerablemente entre el 2016 y el 2017 (en ocasiones más del 70%), en materia de SST se impuso un tope máximo de 20 Salarios Básicos de multa. Esto supone actualmente poco más de siete mil dólares. Con lo cual, en caso de sortearse todas las dificultades anteriores, de llegar a efectuarse una sanción contra una empresa, resultaría ridículamente barata respecto a lo que quizás debería estar invirtiendo en medidas de seguridad. Por lo tanto, el posible efecto disuasorio de estas medidas queda enormemente en entredicho, dejando el cumplimiento de la normativa en la práctica, nuevamente, a voluntad de la empresa.

2.3. Promoción y asistencia técnica

El Decreto 2393 otorga tanto al IESS como al MT la facultad de promover la formación e instruir a empresas y trabajadores en SST. El IESS particularmente ha realizado un esfuerzo por impartir cursos básicos de formación en las distintas provincias, según se desprende de sus rendiciones de cuentas periódicas. Por otro lado, también ha pu-

¹¹ Cifras aproximadas, dada la disparidad en el registro y publicación de estadísticas, elaboradas a partir de notas de prensa y estadísticas de organismos oficiales de los distintos países.

blicado en su web una pequeña serie de “lecciones aprendidas”, con breves fichas de recomendaciones y recopilación de normativa respecto a determinados riesgos.

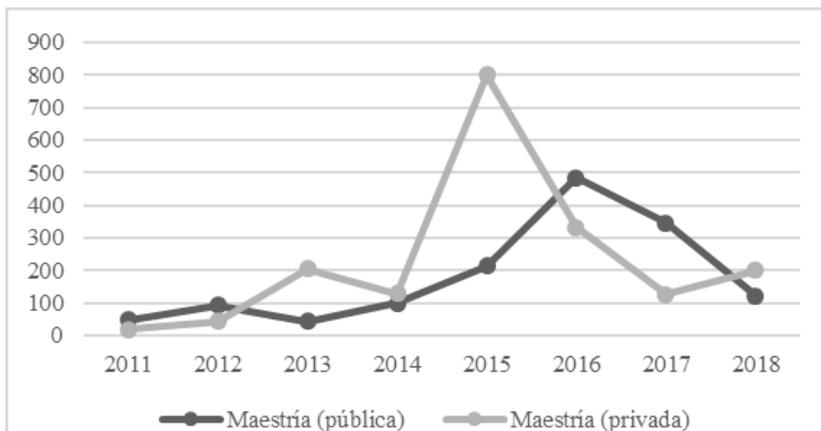
También hay que mencionar la publicación y difusión en 2018 del “Manual de Seguridad y Salud en la industria bananera” por parte del MT (casualidad o no, después de haber sido denunciado públicamente el incumplimiento del acuerdo comercial con la Unión Europea en materia de respeto a los derechos laborales en el sector). Sin duda una iniciativa que puede contribuir a mejorar las condiciones de trabajo en el campo bananero, pero ante la cual cabe criticar el recurso a instrumentos voluntarios como este Manual frente a la carencia de normativa de obligado cumplimiento.

Más allá de ello, se pueden señalar carencias importantes como la falta de una biblioteca o portal web en el que se recopilen publicaciones periódicas divulgativas o investigaciones de campo realizadas. Este tipo de promoción, fundamental para el desarrollo de una práctica preventiva a escala del país, ha tenido sus principales exponentes en el campo privado. Por un lado, la Sociedad Ecuatoriana de Salud Ocupacional, empresa privada que además de ofrecer servicios de asesorías, auditorías y capacitaciones, publica periódicamente la Revista Prevención de Riesgos Laborales con material divulgativo en la materia. Y, por otro lado, IFA-Corporación para el Desarrollo de la Producción y el Medio Ambiente Laboral, una institución ecuatoriano-sueca sin ánimo de lucro, que ha asumido especialmente la labor de investigación y divulgación científica que deberían estar realizando las instituciones públicas.

2.4. Capacitación y educación

Según datos proporcionados por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), en el ámbito educativo se ha notado especialmente el impacto de los cambios descritos hasta ahora. Si hasta el 2010 se contabilizaban 921 personas graduadas en titulaciones relacionadas con SST (dos tercios de los cuales correspondientes a cursos de diplomado, con ocho meses de duración aproximada), en el año 2018 la cifra alcanza a los 4991, siendo en su mayoría títulos de cuarto nivel (maestrías, con dos años de duración). Este incremento, no obstante, no ha escapado al influjo de las tendencias descritas hasta aquí:

Gráfico 1. Cantidad de títulos por año en maestrías públicas y privadas relacionadas con SST



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la SENESCYT.

Como se puede observar en la gráfica, crecen los títulos de maestría hasta los años 2015-2016, año en el que se elimina el sistema SART y se agudiza el proceso de desregulación. En la posterior reducción de títulos puede haber cierta influencia de una coyuntura económica desfavorable, pero también es posible apuntar a la pérdida de interés por parte del potencial estudiantado por un tema que se percibe que el mercado ya no demanda. Todo lo cual habrá influido también en los “estudios de mercado” que hacen las universidades para ofertar dichos títulos, puesto que en los últimos años se ha dado un cierre de algunas de estas titulaciones, especialmente acusado en universidades públicas regionales, predominando ahora la oferta en las privadas de las grandes ciudades.

Por otra parte, desde el 2017 se ha comenzado a exigir certificados de competencias laborales en prevención de riesgos para realizar determinadas actividades peligrosas. Algo que, si bien puede tener un impacto positivo en la seguridad, otros autores han vinculado este afán “credencialista” más al control normativo que a la eficacia preventiva, pues esta formación termina aplicándose en numerosas ocasiones como un mero requisito para entrar a trabajar, funcionando como un mecanismo de estratificación entre aquellas personas que cumplen con el requisito y las que no (Hernández, 2015). Por lo tanto, atendiendo al marco general descrito hasta ahora, es posible hipotetizar que su eficacia también resulte limitada.

2.5. Recopilación y análisis de datos

La disponibilidad de datos sobre SST es un elemento importante para poder abordar colectivamente esta problemática. En muchos países, la publicación periódica y de libre acceso de estadísticas de accidentabilidad y enfermedades profesionales supone una herramienta clave para, en conjunto con otros datos sociolaborales, realizar estudios de tendencias, sectores productivos, riesgos específicos, etc.¹² En Ecuador, los inconvenientes fundamentales que se desprenden de este apartado son dos: subregistro y subcalificación.

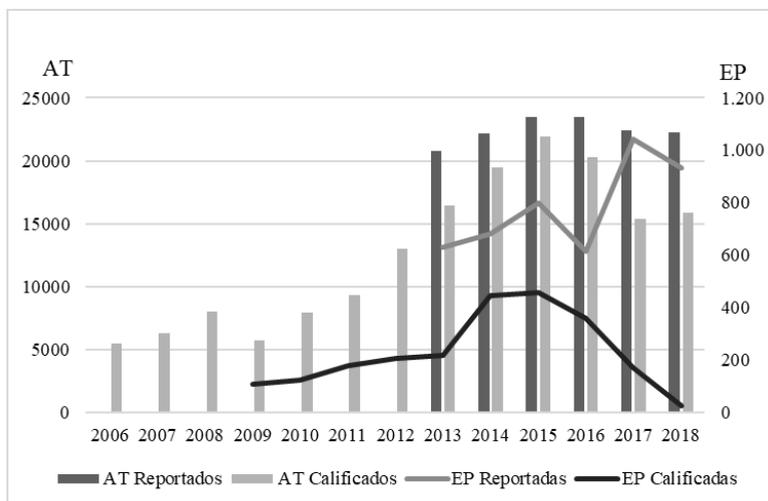
Por un lado, existe un alto subregistro en la información referida a accidentes laborales. No sólo porque es una pequeña parte de la población con empleo la que está afiliada al IESS, sino porque incluso entre ésta existe un bajo nivel de notificación (León, 2011; Gómez et al., 2016). Por lo tanto, las estadísticas oficiales han de ser interpretadas con suma cautela y en un sentido restrictivo. Así, el extraordinario crecimiento de accidentes en los últimos años puede deberse tanto a un incremento de la intensificación del trabajo que han descrito algunos autores (Harari, 2014), como a la mayor sensación de control derivada de la experiencia SART, que hubiese generado un mayor reporte.

A ello hay que sumar desde 2016 un nuevo problema. Como se puede observar en el gráfico siguiente, mientras que la siniestralidad reportada se ha mantenido estable

¹² Cabe hacer referencia aquí, por la relevancia que tiene en este apartado en particular, a las enormes dificultades experimentadas para obtener la información necesaria para este estudio. A la escasez de datos oficiales disponibles en internet hubo que sumar correos electrónicos a distintas instancias que nunca tuvieron respuesta, recorridos por distintas oficinas con informaciones contradictorias y varios meses de espera para obtener algunos resultados. Respecto al Ministerio de Trabajo, se realizó una Solicitud de Acceso a Información Pública requiriendo datos sobre las inspecciones de trabajo realizadas, sus resultados, etc. Hasta la fecha de cierre de este trabajo no se ha obtenido respuesta.

en los últimos años, es la cantidad de AT y EP “calificados” como tales por el IESS la que se ha reducido.

Gráfico 2: AT y EP calificadas y reportadas



Fuente: elaboración propia a partir de datos del IESS¹³

Por lo tanto, al tradicional subregistro hay que añadir ahora una subcalificación, que en el año 2018 afectaba al 28’4% de los AT y al 97’2% de las EP reportadas, según datos del propio IESS. Es decir, los AT y EP se siguen produciendo, pero aún en los limitados casos en que se reportan, un elevado número de ellos no terminan accediendo a las prestaciones a las que tienen derecho. Como se ve, no sólo las empresas tienen facilidades para no invertir en seguridad, también el propio Estado. En esta reducción la propia institución reconoce la influencia directa de la reducción institucional y problemas presupuestarios del IESS (SGRT, 2018: 16), en los cuales se advierte como trasfondo la tendencia general a precarizar las condiciones de seguridad y salud descrita hasta ahora.

A pesar de ello, IESS considera que para el año 2018 se han reportado únicamente el 0’2% de las EP que realmente se producen (SGRT, 2018: 26), con lo cual muchas de ellas permanecen sin diagnosticar o tratándose en el sistema de salud general, negando los derechos correspondientes a las y los trabajadores afectados y eludiendo las responsabilidades de las empresas.

2.6. Seguro e indemnización por accidentes y enfermedades

Ya se ha hablado en apartados anteriores de la normativa desarrollada por el IESS y sus limitaciones. Queda hacer algunas referencias a la población afiliada (y a la

¹³ El IESS advierte de que los datos para 2017 y 2018 son provisionales, ya que desde 2017 registra los datos manualmente y por tanto pueden estar sujetos a variación (SGRT, 2018: 15).

que no lo está), prestaciones y, por último, los obstáculos financieros del IESS que afectan a su eficacia y amenazan actualmente su sostenibilidad.

La evolución de la afiliación al Seguro General Obligatorio ha seguido una tendencia creciente desde niveles relativamente bajos en 2007, alcanzando su pico en el 2014, para volver a descender de nuevo hasta la actualidad, situándose en un 29'97% en diciembre de 2018. Este nivel tan bajo obedece, además de a la realidad de numerosas empresas que no afilian a sus trabajadores y trabajadoras, a un alto porcentaje del empleo informal, que a diciembre de 2018 superaba en dos décimas a la población con empleo formal, situándose en el 46'7% de la población ocupada¹⁴. Únicamente la población afiliada tiene derecho a acceder a las prestaciones por accidente y enfermedad del SGRT, y aún ahí han surgido nuevos obstáculos.

La Ley de Seguridad Social establece en su artículo 94 que, si una empresa no ha realizado la aportación obligatoria, el IESS no concederá las prestaciones a las que tendrían derecho sus trabajadoras y trabajadores hasta que la empresa se ponga al día con dichos pagos. Según datos publicados recientemente, más de una de cada cuatro empresas se encuentra en mora patronal, habiendo más de trescientos mil personas afiliadas afectadas por estas prácticas fraudulentas (El Telégrafo, 2018).

En enero de 2007, el IESS publicó en la Resolución 148 el Reglamento de Responsabilidad Patronal, donde establece las sanciones que corresponden cuando, al momento de la baja de una persona por enfermedad o maternidad, su empresa no la haya afiliado o se encuentre en mora de los pagos correspondientes. En 2009 y en 2016 esta resolución sufriría sendas modificaciones que, si se observan en conjunto, se puede ver una tendencia (similar a la vista en las inspecciones de trabajo) a reducir la cuantía de las sanciones a las empresas, los casos sancionables y las indemnizaciones a percibir por la persona afectada.

Las tasas de aportación mensual a la Seguridad Social corren a cargo de la empresa, y suponen actualmente un 0'2% del ingreso salarial por persona empleada. La más baja en comparación con países de la región (OIT, 2006a: 28), y apenas una décima parte del promedio internacional. La reducción de esta tasa (respecto al 0'55 anterior) surge en el 2015 junto con una serie de medidas que han puesto en riesgo la sostenibilidad de la Seguridad Social en el país. Ese año el Estado dejó de asumir el 40% de los gastos de pensiones, recayendo éstos completamente en el IESS, el cual redujo las tasas de los riesgos laborales para incrementar la recaudación destinada a una deficitaria atención general.

Ante las demandas de distintas organizaciones, la OIT publicó una nota técnica preliminar analizando el estado de la cuestión, concluyendo que “existe evidencia de que en los últimos años se han tomado decisiones que pudieran afectar el equilibrio financiero de corto, mediano y largo plazo de los Seguros de Salud, Pensiones y Riesgos del Trabajo” (Velasco, 2017). En este informe se pone en duda la eficacia de dichas medidas para corregir el déficit, puesto que no ataca a las causas de dicho déficit, como la escasa orientación preventiva respecto a la curativa, las consecuen-

¹⁴ Parece haber un consenso claro en considerar al trabajo “informal” como más perjudicial para la salud que aquél que se desarrolla en el sector “formal” (OIT, 2008). Ello parece estar sustentado en la falta de medios, los bajos ingresos o la imposibilidad de acceder a derechos sociales y laborales básicos. No obstante, como han señalado algunos autores (de la Garza, 2017), y por lo expuesto hasta ahora, el empleo formal tampoco garantiza por sí solo unas condiciones adecuadas. Por lo tanto, cabe preguntarse si ese primer consenso no se trata más bien de un apriorismo difícilmente generalizable, o si tras él no se esconde simplemente una desconfianza hacia las formas sociales que se desarrollan al margen del Estado.

cias de riesgos del trabajo que no son tratadas como tales (y que por tanto deben ser asumidos por el seguro de salud).

Estas medidas han ido acompañadas con una deuda creciente del Estado con el IESS, que actualmente supera los 3.000 millones de dólares por negarse ésta a pagar la atención médica (El Comercio, 2018). Todo lo cual ha generado evidentes problemas en la financiación del IESS, situación que compromete seriamente el cumplimiento de sus obligaciones, y ante la que reviven los rumores acerca de una eventual privatización de la Seguridad Social en el país (reivindicación histórica de ciertos sectores empresariales).

3. El Proyecto de Ley Orgánica de SST: una oportunidad de mejora... ¿para quién?

Pudiera ser arriesgado entrar a valorar aquí una ley que se encuentra actualmente en fase de desarrollo, siendo imposible prever si finalmente será publicada ni con qué contenido. No obstante, en la medida en que se trata de una propuesta formulada en conjunto con profesionales del sector y sindicatos, se puede considerar también una radiografía de la situación actual, en la medida en que no solo sintetiza y reforma la legislación existente, sino que también pretende abordar nuevos ámbitos con base en problemas frecuentes experimentados en el día a día. Por eso, merece la pena detenerse a analizar algunos de estos cambios, observando su encuadre en la tendencia general que se viene describiendo, y sirviendo a su vez como contribución al debate social que debería rodear a dicha ley.

El Proyecto parte de reconocer como uno de sus objetivos principales el modernizar los principios técnicos que rigen la SST y crear una “cultura de prevención”¹⁵. En esa línea, introduce temas que aquellas empresas que desarrollasen un mínimo de gestión en seguridad ya estarían aplicando en la práctica: gestión de riesgos ergonómicos y psicosociales (prácticamente ausentes en el marco legal actual), criterios de selección de Equipos de Protección Personal, etc. En este sentido, en muchos apartados el proyecto casi parece más un manual de seguridad y salud que una ley, por su carácter más explicativo que impositivo. La “tecnocracia” encargada del proyecto se mueve entre los buenos deseos de mejorar la gestión de SST y el pragmatismo de flexibilizar lo que creen que puede ser imposible conseguir del empresariado al respecto. Así, por un lado, se ponen límites de exposición a distintos contaminantes que en teoría no se deberían superar, pero se termina permitiendo su superación, categorizando trabajos penosos, peligrosos, tóxicos e insalubres con definiciones tan ambiguas que permite su aplicación indiscriminada, y ante los cuales simplemente se prevé arbitrariamente reducir en un año la jubilación por cada cinco trabajados en estas situaciones.

¹⁵ El análisis realizado hasta ahora permite poner en cuestión la premisa de la “cultura de prevención”, según la cual existe una comunidad de intereses entre empresarios y trabajadores para mejorar las condiciones de trabajo. Si se presta atención a las estrategias de rentabilidad descritas, se puede comprender el carácter ideológico de esta premisa: supone que el empresario no conoce las ventajas de invertir en SST, porque es más útil vender la imagen de un ignorante al que ayudar que reconocer que los daños a la salud obedecen a un frío cálculo económico, a un “homicidio de guante blanco”. Se construye una imagen de empresario-cavernícola que no marcha con los tiempos de la moderna empresa capitalista, responsable socialmente. Si ese es el futuro, cabe tener paciencia y esperar a que gradualmente la idea vaya calando, con lo cual este eslogan cumple al mismo tiempo un papel legitimador y desmovilizador. Para profundizar en este aspecto, ver Cárcoba (2007: 15-29).

Igualmente, para los riesgos psicosociales, además de obviar los desencadenantes laborales, se deja su evaluación a criterio del “centro de trabajo que así lo requiera” (Asamblea Nacional, 2018: 121), por lo que parece perder el carácter de obligatorio que tiene actualmente. También resulta curioso que desaparezcan todas las obligaciones referidas a las condiciones generales de los centros de trabajo contenidas en el Decreto 2393, tales como espacio disponible por persona, seguridad estructural, etc. Medidas necesarias para reducir los riesgos de accidente, pero que seguramente requieran de una mayor inversión para readecuar los lugares de trabajo. No se han abordado tampoco otras carencias anteriores, como limitantes al reconocimiento de Enfermedades Profesionales, reducidas a aquéllas causadas “directamente” por el trabajo (definición que excluye las enfermedades genéticas o degenerativas, a pesar de que éstas puedan agravarse o contenerse en función de las condiciones de trabajo).

El proyecto sin duda incluye también mejoras: la importancia de desarrollar legislación secundaria y ratificar nuevos convenios de la OIT; prohibir que los Inspectores de Trabajo tengan relaciones comerciales con empresas privadas para evitar conflictos de interés; reforzar la autoridad de las y los profesionales de SST al interior de las empresas; mayores exigencias de contratación de personal especializado; etc. También resulta interesante que se establezca como referencia para la articulación de la SST el “centro de trabajo” y no la empresa (pues esto evitaría el fraccionamiento de la prevención de riesgos por la atomización empresarial pensada para ahorrar costos), aunque no especifica cómo se debe articular en caso de que un mismo centro de trabajo convivan distintas empresas. Así mismo, se han introducido algunos derechos que, en caso de aplicarse, serían tremendamente positivos para las y los trabajadores: adaptación del trabajo nocturno y a turnos para reducir sus efectos nocivos sobre la salud, protección frente a riesgos a la reproducción y a la lactancia, o la ampliación del derecho de vigilancia a la salud a personal becario, pasante y prestador de servicios profesionales.

No obstante, dadas las dificultades existentes a la hora de asegurar el cumplimiento de la normativa, resulta preocupante que estos avances convivan con graves arbitrariedades e incluso nuevas regresiones, pues el resultado podría ser el de introducir nuevos derechos que nunca se harán respetar al tiempo que se legalizan nuevas desigualdades. Por citar uno de los casos más flagrantes, que las infracciones cometidas por las y los trabajadores puedan ser sancionadas con hasta quince días de sueldo (Asamblea Nacional, 2018: 181) es algo que resulta totalmente desproporcionado, especialmente tomando en cuenta lo barato que le puede resultar a la empresa una infracción semejante (recuérdese el apartado 2.2.3).

Otro de los aspectos que sale afectado es la participación de las y los trabajadores, en lo que parece ser el *leitmotiv* de este proyecto de ley: reforzar el carácter “tecnocrático” de la gestión de SST, totalmente subordinada a los intereses patronales, consolidando la pérdida de derechos que ha marcado esta etapa. No sólo se sigue dejando la evaluación del riesgo al control absoluto de la “máxima autoridad”, negando el saber experto de las y los trabajadores y su capacidad para evaluar los riesgos a los que están expuestos. Se diseña un sistema restrictivo que reduce las formas de participación obligatorias por el Instrumento Andino, con lo cual ésta queda reducida a la recepción pasiva de las iniciativas de personal técnico y gerentes¹⁶.

¹⁶ Curiosamente, en Ecuador el verbo “participar” adquiere en muchas ocasiones el significado de “comunicar” o “informar”.

Esto se hace atacando a las dos figuras representativas contempladas actualmente en la ley: por un lado, intentando terminar con la participación de las y los trabajadores en la elaboración de programas de seguridad y salud a través del Comité Paritario, reduciéndolo a una especie de órgano meramente consultivo, que “colabora” con el Departamento de SST, el cual simplemente “somete a consideración” los distintos planes. Además, el borrador no aclara en qué empresas deben constituirse este tipo de figuras. Al mismo tiempo, desaparece el Delegado de Seguridad, figura aplicable a empresas que por su tamaño no cuenten con comité paritario. En cambio, se crea la figura del Delegado de Prevención, pero únicamente para empresas con más de 50 personas empleadas. Por lo tanto, las posibilidades de contar con representación quedan reducidas a las grandes empresas. Resulta cuanto menos llamativo que la dirigencia sindical que ha participado en la elaboración de este proyecto no haya llamado la atención sobre estos aspectos, que pueden limitar considerablemente su capacidad de intervención en los centros de trabajo.

En definitiva, como fotografía del momento actual, este proyecto de ley ofrece un panorama en el que se refuerza el carácter “tecnocrático” de la SST, al tiempo que se reduce la posibilidad de intervención de la clase trabajadora en la defensa de sus derechos y se flexibilizan las ya exiguas obligaciones de las empresas.

4. Conclusiones

Los estudios marxistas del derecho han afirmado que las leyes suponen un reflejo de las relaciones de poder en el seno de la sociedad. Particularmente, señalarán que existe una correlación entre la época histórica del capitalismo, la cristalización de relaciones sociales a través del Estado y la forma y contenido del régimen legal de SST (Heino, 2013: 155). Desde esta perspectiva se pueden interpretar los cambios legales descritos como una profundización de la contraofensiva histórica contra la clase trabajadora iniciada en la época neoliberal (Harvey, 2007), en la cual el neodesarrollismo ha cumplido un papel continuista en materia de destrucción de derechos colectivos conquistados, pese a su revestimiento popular.

En un modelo productivo primario-exportador como el ecuatoriano, el modelo de SNSST se ha configurado de tal manera que permite mantener la estrategia de abaratamiento de costes laborales para la exportación de productos de bajo valor agregado, facilitando la sustitución rápida y barata de trabajadores “desgastados”. Las pugnas sociales han empujado al SNSST en una dirección u otra dentro de estos límites. Primero, con un cierto impulso que pretendió mejorar el acceso a determinados derechos, especialmente en materia de afiliación a la seguridad social y prestaciones económicas por accidentes y enfermedades. Para ello, se hizo necesario fortalecer el control del cumplimiento normativo por parte de las empresas, para lo que se diseñó el sistema SART. Un modelo tremendamente burocrático, escasamente preventivo e ineficaz, eliminado definitivamente en el 2016, cuando las facciones más conservadoras del poder ya se habían impuesto.

Aunque la desregulación de la SST se inicia al menos en el 2012, con el fin del sistema SART decae considerablemente la intervención del Estado, posibilitando que cada empresa invierta en SST estrictamente lo que considere necesario para mantener el proceso de producción. Los sucesivos cambios en la normativa del Ministerio de Trabajo han servido para facilitar esta posibilidad, reduciendo la potencial

eficacia de la actividad de inspección, reduciendo las sanciones y buscando una individualización del riesgo a través de la auto-responsabilización del trabajador. En esa misma línea, la falta de legislación se cubre con el fomento de instrumentos voluntarios de mercado, originando que las posibilidades de mejora queden supeditadas a los requerimientos de las cadenas de suministros globales.

Este Sistema de SST, profundamente perjudicial para la salud colectiva, puede pervivir únicamente gracias al consentimiento de las y los trabajadores. Éste se consigue por una vía coercitiva, con base en una profunda asimetría de poder entre clases sociales. Para ello se ponen en marcha campañas de marketing ideológico como “vía blanda”, combinadas con el recurso a normas de obligado cumplimiento que permitan castigar al trabajador cuando algo sale mal. Esta culpabilización de la víctima sirve a la exigencia de que las y los trabajadores se adapten al trabajo tanto física como psicológicamente, dejando inalteradas las condiciones objetivas que originan los daños a la salud. De esta manera, buena parte de las soluciones que actualmente se prescriben para la seguridad y salud forman parte claramente del problema. El actual Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad y Salud en el Trabajo (LOSST) no soluciona estos problemas, sino que profundiza en ellos.

Las reformas en el marco legal son sin duda necesarias y urgentes. Pero ya se ha expuesto cómo las posibles mejoras en este terreno entran en contradicción con los intereses de una clase dominante cómodamente instalada en el poder que, sin una oposición firme que le obligue, no emprenderá ninguna de estas medidas. Para ello, la lucha de la clase trabajadora, principal interesada objetivamente en esa transformación, ha mostrado ser el único garante de conquistas duraderas.

Si esta lucha sirvió en el pasado para conquistar mejoras, las dificultades actuales (tanto propias como impuestas) para la rearticulación del movimiento obrero, junto con la regresión social que atraviesa el país, dificultan que en el corto plazo se puedan prever mejoras sustanciales en este ámbito. Pero la experiencia muestra que, necesariamente, los esfuerzos dedicados a mejorar la salud y el bienestar de la población no pueden reducirse a efímeras declaraciones o leyes. Deben articularse en un esfuerzo conjunto por transformar radicalmente el modo de producción, de tal forma que se anteponga la salud colectiva a los beneficios privados. Literalmente, nos jugamos la vida en ello.

Anexo I

Tabla 1. Principales normas relacionadas con la SST de los últimos años

Principales normas relacionadas con la SST de los últimos años		
Ejecutivo	2007	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011
	2009	Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013
	2013	Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017
	2017	Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021
Asamblea Nacional	2017	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo para prevenir el acoso laboral
	2018	Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad y Salud en el Trabajo
IESS	2007	Resolución N.º 148. Reglamento general de responsabilidad patronal
	2009	Resolución N.º 298. Reglamento general de responsabilidad patronal
	2011	Resolución N.º 390. Reglamento del Seguro General de Riesgos del Trabajo
	2011	Resolución N.º 333. Instructivo de aplicación del reglamento para el Sistema de Auditoría de Riesgos del Trabajo (SART)
	2016	Resolución N.º 513. Reglamento del Seguro General de Riesgos del Trabajo
	2016	Resolución N.º 517. Reglamento general de responsabilidad patronal
Ministerio de Trabajo	2012	Acuerdo Ministerial (AM) 203. Manual de requisitos y definición del trámite de aprobación del Reglamento de Seguridad y Salud
	2015	AM 0141. Instructivo para el registro de reglamentos y comités de higiene y seguridad
	2016	AM 0303. Normas generales aplicables a las inspecciones integrales del trabajo
	2017	AM 0135. Instructivo para el cumplimiento de las obligaciones de empleadores públicos y privados
	2017	AM 0082. Normativa para la erradicación de la discriminación en el ámbito laboral
	2017	AM 0110. Reforma del AM0303 por medio del cual se expidió las normas generales aplicables a las inspecciones integrales del trabajo
Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud Pública y Secretaría Técnica de Drogas	2016	Acuerdo Interministerial 0001. Programa de prevención integral al uso y consumo de drogas de ejecución obligatoria en lugares de trabajo públicos y privados

Fuente: elaboración propia

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional (2018). *Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad y Salud en el Trabajo* (en línea). http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/Proyecto_de_Ley_Org%C3%A1nica_de_Seguridad_SaludTrabajoTr_340631.pdf [consulta el 22 de julio de 2019]
- Braña, F., Domínguez, R., y León, M. (eds.) (2016). *Buen Vivir y Cambio de la Matriz Productiva Reflexiones desde Ecuador*. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS)
- Cárcoba, Á. (2007). *La salud no se vende ni se delega, se defiende. El modelo obrero*. Madrid: Ediciones GPS.
- Castellá, J. L. (2002). *Guía de introducción a los Sistemas Nacionales de Seguridad y Salud en el Trabajo Documento de Trabajo*. Ginebra: OIT.
- Castillo, J. J., y López, P. (2007). “La construcción del moderno sistema nacional de prevención en España. De la transición democrática a la plena integración en Europa”. *Sociología del Trabajo*. 60: 113-147.
- Castillo, J. J., y López, P. (2009). “Modelos productivos, salud laboral y políticas de prevención: el caso español”. *La Mutua – Fraternidad*. 21: 145–155.
- Contraloría General del Estado. (2018). *Examen especial a los procesos del sistema de auditoría de Riesgos del Trabajo (SART) ejecutados en las empresas empleadoras, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2016* (en línea). <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/e1797686-61c5-4d09-b5b5-b6513af6f02e> [consulta el 18 de julio de 2019]
- de Keyser, V. (1998). “El error humano”. En J. J. Castillo y J. Villena (eds.), *Ergonomía. Conceptos y métodos* (pp. 211–229). Madrid: Editorial Complutense.
- de la Garza, E. (2017). “Crítica del Concepto de Informalidad y la Propuesta de Trabajo no Clásico”. *Trabajo*. 14: 51-70.
- El Comercio (16 de julio de 2018). *La deuda con el IESS suma USD 3101 millones* (en línea). <https://www.elcomercio.com/actualidad/deuda-iess-millones-salud.html> [consulta el 17 de julio de 2019]
- El Telégrafo (30 de agosto de 2018). *Un total de 364.402 afiliados al IESS podrán habilitar prestaciones* (en línea). <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/afiliados-iess-prestaciones> [consulta el 15 de julio de 2019]
- Fernández Domínguez, J. J. (2015). *Informe ejecutivo sobre consumo de alcohol, drogas y otras sustancias en el ámbito laboral* (en línea). http://contenidos.ceoe.es/PRL/var/pool/pdf/cms_content_documents-file-869-informe-ejecutivo-sobre-consumo-de-alcohol-drogas-y-otras-sustancias-en-el-ambito-laboral.pdf [consulta el 22 de julio de 2019]
- Gómez, A. R., Suasnavas, P. R., Barona, C., y Vinueza, M. C. (2016). “Auditoría básica del Sistema de Gestión en Seguridad y Salud Ocupacional en 102 empresas del Ecuador”. *Revista Cubana de Salud y Trabajo*. 17 (2): 21-26.
- Gómez, A. R., Algora, A. F., Suasnavas, P. R., Silva, M. G., y Vilaret, A. (2016). “Notificación de Accidentes de Trabajo y Posibles Enfermedades Profesionales en Ecuador, 2010-2015”. *Ciencia & Trabajo*. 18 (57): 166-172. <https://doi.org/10.4067/S0718-24492016000300166>
- Harari, R., Gherzi, R., Comi, N., Banguera, M., Leocata, G., y Harari, J. F. (2000). *Trabajo y salud en Ecuador. Antecedentes, experiencias y perspectivas*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Harari, R. (2010). “Modelo productivo y modelo sindical en Ecuador”. *Ecuador Debate*. 81: 153-168.
- Harari, R. (2014). *Salud en el trabajo y reformas laborales*. Quito: Oxigenio

- Harvey, D. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid: Ediciones AKAL.
- Heino, B. (2013). “The state, class and occupational health and safety: locating the capitalist state’s role in the regulation of OHS in NSW”. *Labour & Industry: A Journal of the Social and Economic Relations of Work*. 23 (2): 150–167. <https://doi.org/10.1080/10301763.2013.820681>
- Hernández, D. (2015). “¿Para qué sirve la formación en prevención de riesgos laborales? Reflexiones teóricas e implicaciones prácticas a partir del caso de los empleos descualificados en subcontratistas intensivos que actúan como eslabón final de la cadena de subcontratación en el sector de la construcción en España”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 33 (2): 331-356. https://doi.org/10.5209/rev_CRLA.2015.v33.n2.50319
- Herrera, S. G. (2019). *El “vacío sindical” como hegemonía empresarial en el sector bananero* (en línea). <https://www.fes-ecuador.org/news-list/e/el-vacio-sindical-como-hegemonia-empresarial-en-el-sector-bananero/> [consulta 07 de diciembre de 2019]
- Hyman, R. (1981). *Relaciones industriales: una introducción marxista*. Madrid: Blume.
- León, N. (2011). *Diagnóstico Situacional en Seguridad y Salud en el Trabajo. Ecuador* (en línea). <http://isat.org.pe/publicaciones/item/91-publicacion-2> [consulta el 22 de julio de 2019]
- Menéndez, A. (2003). “El papel del conocimiento experto en la gestión y percepción de los riesgos laborales”. *Arch Prev Riesgos Labor*: 6 (4): 158–165.
- Montúfar, V. (2015). “El proceso de reforma laboral en el régimen de Alianza País: anotaciones desde la política y el poder”. *Ecuador Debate*. 94: 9-22.
- Muñoz, F., García, S., Carrión, D., Gachet, F., y Unda, M. (2014). *Balance crítico del gobierno de Rafael Correa*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2006a). *República del Ecuador: Diagnóstico del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*. OIT: Lima.
- OIT (2006b). *ILO calls for strengthening labour inspection worldwide* (en línea). https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_077633/lang--en/index.htm#1 [consulta el 28 de noviembre de 2018]
- OIT (2008). *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices* (en línea). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125519.pdf [consulta el 7 de diciembre de 2019]
- Seguro General de Riesgos del Trabajo (2018). *Boletín Estadístico Bimensual (noviembre-diciembre 2018)* (en línea). https://www.iesg.gob.ec/documents/10162/51889/Boletin_estadistico_2018_nov_dic.pdf [consulta el 18 de julio de 2019]
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2007). *Plan Nacional de desarrollo 2007-2010* (en línea). <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf> [consulta el 22 de julio de 2019]
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional Para El Buen Vivir 2009 – 2013* (en línea). https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf [consulta el 22 de julio de 2019]
- Velasco, S. (2017). *Nota técnica sobre la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Versión preliminar en proceso de construcción para discusión interna* (en línea). <http://www.cqj.ec/wp-content/uploads/2017/09/Informe-OIT-IESS.pdf> [consulta el 22 de julio de 2019]
- Vogel, L. (1995). “La evaluación de los riesgos en los centros de trabajo y la participación de los trabajadores”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 7: 13-44