

EL RIESGO EN LOS PROCESOS DE TRABAJO DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN URUGUAYA* **

Francisco Pucci

INTRODUCCIÓN

Las condiciones de trabajo constituyen un ámbito en el cual confluyen determinantes estructurales de diferente nivel: las estrategias productivas, las formas de relacionamiento laboral, la estructura del mercado de trabajo, las formas de organización del trabajo, etc. Pese a ello, pueden considerarse un campo autónomo de análisis, en la medida en que constituyen un campo específico de negociación y lucha que tiene una lógica y una dinámica independiente de otras relaciones sociales en el mundo del trabajo.

En los últimos años, las condiciones de trabajo en Uruguay han sufrido un proceso de transformación en el cual se destacan, de manera sintética, los siguientes elementos:

- las transformaciones de la organización taylorista-fordista y el desarrollo de modelos de producción más flexibles, que incorporan las condiciones de trabajo en una lógica de mercado, en el cual el trabajador asume los riesgos vinculados a su trabajo.

- los procesos de desregulación y el desarrollo de formas de trabajo precario, que impliquen que los puestos de trabajo asumen un carácter temporario, inestable e inseguro.

- la constante rotación inter-rama de los trabajadores, expuestos a condiciones de trabajo cambiantes, para las cuales no siempre tienen el conocimiento y la experiencia necesarias.

Estos cambios de las condiciones de trabajo se traducen en el aumento de los accidentes de trabajo en la industria. Particularmente, la industria de la construcción es uno de los sectores productivos que sufre más claramente los procesos de transformación reseñados más arriba. Los accidentes de trabajo, y particularmente los que han causado muertes en los trabajadores, han tenido fuerte impacto en la escena pública y han generado preocupación a diferentes niveles: sector público, instituciones técnicas, empresarios, sindicatos, etc.

La ponencia tiene como eje central el estudio de los accidentes en la construcción desde 1998 a la fecha, desde una doble perspectiva: el análisis del proceso de trabajo como elemen-

(*) Este trabajo fue presentado al XXIII Congreso de ALAS, Guatemala, Noviembre de 2001, en la Comisión de Trabajo: Mercados de trabajo, precarización y relaciones laborales.

(**) La investigación se realizó en el marco del régimen de Dedicación Total de la Universidad de la República compartida entre la Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Derecho.

to determinante de los mismos, y la perspectiva que asumen algunos de los actores involucrados: empresarios, técnicos e instituciones públicas vinculadas a este tema. Constituye un primer avance de una investigación más amplia que se desarrolla en el marco de una Dedicación Total de la Universidad de la República.

En el marco de este trabajo, se analizaron 20 entrevistas en profundidad realizadas a empresarios, trabajadores, técnicos e inspectores de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La metodología utilizada, si bien no cumple con los criterios de representación estadística que permitan establecer conclusiones para todo el universo, permiten al menos avanzar algunas conclusiones preliminares y provisionarias sobre la gestión del riesgo en la rama de la construcción.

1. LA GESTIÓN DEL RIESGO

Analizar los factores de riesgo presentes en el proceso de producción de la industria de la construcción requiere, como condición previa, realizar un breve repaso sobre las concepciones teóricas que se han desarrollado recientemente en relación a la problemática del riesgo (1). Si bien estos desarrollos se anclaron fuertemente en los riesgos ecológicos o ambientales, también pueden ser incorporados al análisis de los riesgos presentes en el mundo del trabajo.

Las sociedades modernas, a diferencia de las tradicionales, se caracterizan por la presencia, además de los riesgos naturales, de riesgos que son producto del desarrollo científico y tecnológico. Estos riesgos son objeto de preocupaciones por parte de políticos, técnicos y de la población en general. Por otra parte, se observa que la noción de riesgo no se reduce a una concepción puramente técnica o científica. Existe una construcción social del riesgo, que pone en juego una multiplicidad de intereses y representaciones por parte de diferentes actores de la vida social. Esta diversidad de puntos de vista también está presente en las instituciones y en las organizaciones que tienen la responsabilidad de la gestión y de la prevención de riesgos.

Diferentes estudios han mostrado que la temática del riesgo tecnológico ha sido introducida recientemente en el campo de las ciencias sociales. A partir de los años 70, la problemática del riesgo comienza a construirse a partir de un proceso complejo, producto de dinámicas independientes, como ser el desarrollo de la sensibilidad ecológica, los costosos accidentes en términos de imagen pública y las demandas de evaluación de las compañías de seguros, entre otros.

La noción de construcción social del riesgo, elaborada por las ciencias sociales en los últimos años, tiene como objetivo analizar las consecuencias no deseadas producidas por perturbaciones en el funcionamiento de los sistemas técnicos y sociales. En este proceso de construcción social, la apreciación de los riesgos depende de la representación que los actores se hacen de los umbrales de peligro y de riesgo aceptable. Esta representación tiene una

(1) La parte teórica de este trabajo se desarrolló también en "El riesgo sistémico. La producción de zonas de riesgo en los procesos de trabajo del Hospital de Clínicas". Ponencia presentada al III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Buenos Aires. 17 al 20 de mayo del 2000 y publicada en "Psicología y Organización del Trabajo" Ediciones Multiplicidades, Colección Trabajo y Capital, Montevideo, mayo del 2000.

variedad muy amplia, en tanto los umbrales de riesgo aceptables no siempre son el producto de una negociación explícita. Muchas veces son el producto implícito de las acciones y representaciones de los diferentes actores involucrados en la situación de riesgo.

Autores como Mary DOUGLAS (DOUGLAS M. 1985) han desarrollado el concepto de cultura de riesgo, que remiten a la idea de que la percepción y la actitud frente a los riesgos no es homogénea en los diferentes grupos sociales ni en diferentes sistemas sociales. Cada sistema social y cada grupo social elabora una concepción del riesgo, una valoración y una actitud ante el mismo que depende de los valores de su cultura, de sus normas explícitas e implícitas, de su historia, etc. La actitud ante los riesgos, sean específicos o difusos, sean colectivos o individuales, está permeada por la cultura de una sociedad, por sus diferentes subsistemas culturales y por la culturas de riesgo específicas que elaboran las instituciones y organizaciones. Desde esta perspectiva, el análisis comparado permite poner el énfasis en aquellos aspectos de las culturas locales que inciden en la percepción, valoración y selección de riesgos que realiza todo grupo humano.

Los análisis de LUHMANN (LUHMANN, N.; 1992) GIDDENS (GIDDENS, A.; 1993) y BECK (BECK, U.; 1998) muestran como el concepto de riesgo se puede asociar a cambios profundos en las relaciones sociales, en las formas de autoridad y en las relaciones entre ciencia, técnica y sociedad. Los procesos de creciente individuación que permean las relaciones sociales más diversas y los límites al control y al dominio de la ciencia y de la técnica recolocan el tema de la creciente complejidad de los sistemas sociales y la centralidad de la incertidumbre en el paradigma societal.

Para estos autores, el componente más importante de las sociedades de modernidad avanzada es la reflexividad, es decir, la capacidad que tiene la sociedad contemporánea de analizar las consecuencias de su propio movimiento. Uno de los efectos de la modernidad reflexiva es la desaparición de las estructuras fijas (clase, categoría profesional, etc.) que pierden su coherencia y su sentido para el individuo. Este gana una nueva libertad y un sentido de individuación y de subjetivación que no estaban presentes en las formas sociales precedentes. El individuo tiene la posibilidad de elegir diferentes historias de vida y darle diferentes sentidos a su acción, sin quedar fijado a sus orígenes sociales y a sus formas primarias de socialización.

En las relaciones laborales, el concepto de subjetivación reemplaza la idea de reflexividad (2). Esto significa la erosión de las estructuras tradicionales de regulación y de representación colectiva de intereses y la reducción de las diferencias salariales y de status entre obreros y empleados. Los procesos de “des-taylorización y de des-jerarquización” de las empresas modernas comportan nuevas formas de coordinación entre los diferentes servicios o sectores, una descentralización de las relaciones de poder y de intercambio y una elevada responsabilidad colectiva en relación a los resultados económicos de la empresa. Una creciente transparencia organizacional apoyada en sistemas informatizados y nuevas exigencias de reflexividad y de auto-dirección de parte de los empleados organizados en círculos de cali-

(2) HEIDENREICH, M. *La modernisation subjective des sociétés avancées de travail*. Akademie für technikfolgenabschätzung, Stuttgart, 1996.

dad son indicadores de las profundas transformaciones que se procesan en las actitudes laborales en el seno de las empresas.

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

El concepto de riesgo, no obstante, no es novedoso en el campo de las ciencias sociales. El mismo ha tenido un recorrido que admite diferentes alcances, preocupaciones y ejes gravitantes. DUCLOS (DUCLOS, D.; 1996) distingue diferentes etapas en la evolución del concepto de riesgo.

A principios de los años 60, DUCLOS analiza como el concepto de riesgo se introdujo como intento de «tecnicizar» la inquietud social difusa, organizada en torno a la idea de «crisis». Fue una respuesta al surgimiento de fenómenos y de problemáticas de carácter global. Estas incluían el tratamiento de las dificultades económicas o las cuestiones ecológicas que emergían como objeto de discusión en ese período. La propuesta se enfocaba en el tratamiento racional de fenómenos negativos para intentar conformar elementos positivos centrados en el concepto de seguridad.

En la primera mitad de los años 80, el concepto de riesgo se propaga y se utiliza en numerosos dominios, tan diferentes como la seguridad policial, la vigilancia estratégica, la protección de los laboratorios, la previsión de crisis políticas, la seguridad en el medio ambiente, etc. La discusión gira en torno a la cuestión de si es posible reducir el riesgo, o de si una sociedad de «riesgo cero» es posible. También aparecen múltiples discursos cuyo eje pasa por los riesgos que asume el individuo contemporáneo en la vida cotidiana. El divorcio, el pago de los estudios, la movilidad geográfica y los cambios de empleo son algunos de los riesgos asociados a los procesos de individuación, al desmoronamiento de las estructuras de parentesco, a la ruptura de los lazos de solidaridad entre las generaciones y al socavamiento de los cimientos de la organización del trabajo.

DUCLOS muestra como el riesgo se vuelve, de manera explícita o implícita, un concepto clave, en la medida en que permite vehicular la discusión acerca de las actitudes aceptables y los resultados empíricos tangibles, constituyéndose en el punto de encuentro entre los factores materiales o técnicos y el factor humano. El concepto de riesgo permite establecer modelos desde una lógica previsional, como inducir comportamientos a través de una lógica actuante. Genera también una discusión teórica y empírica acerca de los límites máximos o mínimos de aceptabilidad de los eventos, así como la construcción de útiles de gestión que permitan la modelización y la serialización de los probables accidentes.

En la segunda mitad de los 80, por el contrario, se produce el efecto contrario. Frente al imperialismo del concepto de riesgo, se produce una reacción que limita y desplaza el concepto de riesgo. Este proceso se produce por la confrontación del concepto a problemas que

superaron su alcance y su poder heurístico, como por la competencia de otros conceptos en el mismo terreno: amenaza, peligro, fortuna, etc.

La etapa actual, siguiendo a DUCLOS, se caracteriza por la reabsorción y el ajuste funcional del concepto de riesgo en el campo de la teoría de la gestión. El concepto de riesgo se integra a la perspectiva sistémica desarrollada en el seno de la teoría de la gestión.

Tal como indican DOURLENS, GALLAND y VIDAL NAQUET (1991) la introducción del concepto de riesgo en el campo de gestión cambia el enfoque que se tenía hasta el presente en relación a la seguridad. La conciencia de la complejidad de los sistemas lleva al abandono de los conceptos demasiado mecánicos que se tenían en relación a la seguridad, como la idea de que un sistema se reduce a una cadena lineal de componentes, cuya fiabilidad es considerada como igual a la de su eslabón más débil. La gestión del riesgo parte de la base de que la seguridad absoluta no existe y de que la fiabilidad en cada uno de los componentes, por más alta que sea, no implica una fiabilidad equivalente del conjunto del sistema. También se cuestiona la idea de que la suma de medidas de seguridad parciales aumenta la seguridad global de los sistemas. La perspectiva del riesgo pone el acento en el reconocimiento de posibles, y casi inevitables «efectos perversos» ligados a la puesta en marcha de determinadas técnicas de seguridad específicas. El desarrollo de estas técnicas produce con frecuencia un desplazamiento de los problemas dentro del ámbito específico en que se aplican, o bien disminuyen la seguridad en un campo pero lo aumentan en otro.

La creciente conciencia de la complejidad de los sistemas orienta la búsqueda actual hacia el establecimiento de probabilidades de fallas eventuales así como su posible combinación. DOURLENS, GALLAND y VIDAL NAQUET muestran como los modelos mecánicos comienzan a ser sustituidos por los modelos probabilísticos, que tienden a integrar y a cuantificar las interrelaciones en el seno de los sistemas y a vislumbrar los accidentes potenciales desde su propia concepción.

Esta misma conciencia de la complejidad de los sistemas, tanto técnicos, como económicos y sociales, deja en claro la dificultad de identificar el origen de los eventos peligrosos. Al tomar en cuenta la interdependencia de causas o la interacción eventual de causas y consecuencias, la noción de causalidad empieza a perder sentido y comienza a ser sustituida por enfoques probabilísticos.

Tal como afirman DOURLENS, GALLAND y VIDAL NAQUET, la aceptación del hecho de que un factor identificado de riesgo puede ser, en otro registro, considerado como un factor de protección, o que a la inversa, una solución a una causa supuesta de disfuncionamiento puede ser el origen de otro disfuncionamiento relativiza los objetivos de seguridad e invalidan la noción de riesgo nulo, en cualquier ámbito que sea. La gestión del riesgo consiste más bien en reconocer los riesgos, evaluarlos y regularlos unos en relación a otros, dejando de lado el intento de restablecer situaciones en las cuales el riesgo estaría completamente excluido.

La evolución del concepto de riesgo ha puesto en primer plano, según los autores, la concepción de que «demasiada seguridad impide la seguridad». El reconocimiento de la irreductibilidad de los riesgos lleva a la necesidad de realizar una evaluación y cuantificación de los diferentes riesgos potenciales en determinada situación. Los métodos de evaluación

tienen como objetivo la cuantificación de las probabilidades de ocurrencia de accidentes o catástrofes, vislumbrando los escenarios de probables accidentes y cuantificando las probabilidades de que los mismos afecten bienes y personas.

También ha evolucionado la concepción acerca del accidente. De ser una escoria que debía ser erradicada y sobre la cual se debían elaborar nuevos métodos de protección, pasó a ser una probabilidad siempre tenida en cuenta. Los cálculos sobre riesgos y la evaluación de los peligros parten de base de la existencia de «riesgos residuales», más allá del aumento de los niveles de seguridad.

DOURLENS, GALLAND y VIDAL NAQUET muestran como el enfoque centrado en la significación de las probabilidades de accidente implica una tendencia a la cuantificación y monetarización de los riesgos y a la construcción de instrumentos de ayuda a la decisión. Esto se traduce en una mejor comparación entre los diferentes ámbitos, en transferencias de metodologías performantes, articulación de esferas vinculadas al tema, comunicación técnica entre los diferentes especialistas, etc. Más allá de estos avances, la falta de homogeneidad y objetividad de las relaciones entre el peligro y las poblaciones afectadas no deja de ser un factor de incertidumbre para técnicos y científicos.

El carácter irreversible de la incertidumbre en la materia, que vuelve frágil la posibilidad de establecer políticas de seguridad, no sólo es consecuencia de la complejización creciente de los sistemas, sino también del propio progreso de la ciencia. El propio desarrollo científico y tecnológico pone en duda los métodos de prevención y de apreciación de riesgos, generando nuevas relaciones entre expertos, políticos y poblaciones afectadas. Tal como indican DOURLENS, GALLAND y VIDAL NAQUET, cuando las políticas de seguridad podían deducirse del progreso del conocimiento, la decisión social subyacente a la adopción de medidas estaba oculta. La complejización de los fenómenos a gestionar, los diferentes riesgos en competencia y la incertidumbre que pesa sobre las decisiones resquebraja la legitimidad del conocimiento científico como garante de la seguridad absoluta. Se trata más bien de elevar los niveles de seguridad buscando compromisos entre objetivos contradictorios, determinando los niveles de aceptabilidad del riesgo y gestando los posibles equilibrios en sistemas dinámicos e inestables.

Por otra parte, en la medida en que se reconoce que la gestión de un riesgo no se puede efectuar con referencia sólo a criterios científicos sino que incluye también componentes económicos y sociales inherentes a las opciones colectivas, la cuantificación es indispensable ya que permite construir útiles de gestión que abran la vía para la construcción de compromisos entre actores en relación a la definición de riesgo aceptable.

La noción de riesgo aceptable es indisociable de la determinación de indicadores y medidas que van a establecer los límites entre lo aceptable y lo inaceptable. Una primera división puede ser si el riesgo incluye vidas humanas o si es susceptible de afectar actividades y bienes.

Así, podemos decir que el umbral entre lo aceptable y lo inaceptable se evalúa en función de criterios como:

- La puesta en peligro de vidas humanas

- las consecuencias del evento
- el sentimiento de urgencia
- el costo de no ocurrencia del riesgo

Sin embargo, no existe un desarrollo teórico sobre el tema de la aceptabilidad que permita establecer claramente los umbrales. Hay autores (M. ANSIDEI 1998) que muestran que la percepción de los riesgos y su actitud frente a los mismos, dependen poco de la realidad de los riesgos. Las actitudes parecen fijarse sobre riesgos precisos y no sobre las posibilidades de daño. Se acepta más morir de la gripe que del SIDA, o ser atropellado por un auto que sufrir la explosión de una fábrica de los alrededores.

En algunos casos, los riesgos son difícilmente aprehensibles y sus consecuencias son poco explícitas para la población. Son riesgos que no se negocian, ya que las víctimas potenciales no pueden ser identificadas con anterioridad, e incluso pueden no haber nacido aún.

Por otra parte, la falta de responsabilidad tiene por efecto desarmar la acción social. Siguiendo a DOUGLAS (3) lo que es inaceptable no es el riesgo sino la falta. La afirmación de la inaceptabilidad del riesgo es un mecanismo a través del cual los grupos sociales intentan imponer determinadas normas en la sociedad. El análisis de la aceptabilidad del riesgo presenta un doble interés para este autor. Por una parte, permite gestionar mejor los riesgos tomando en cuenta las percepciones que tiene el gran público. Por otra parte, nos remite a una imagen de la evolución que tienen las normas sociales. El hecho de que alguien gestione el riesgo hace existir el riesgo, ya que todo riesgo será considerado una falla del gestor.

La cuestión de la aceptabilidad del riesgo está ligada a la determinación de medidas o umbrales a partir de los cuales el riesgo es real y se materializa. Pero al mismo tiempo, parece utópico esperar que los procesos de decisión puedan concluir en la determinación de umbrales aceptables y aceptados por los diferentes actores que intervienen en la gestión, para luego derivar en acciones tendientes a ponerlos en práctica. Parece más bien que estos umbrales, lejos de ser el producto evidente y claro de una negociación explícita, que pone sobre la mesa los intereses y las expectativas de los actores, resulta de las interacciones y de las relaciones que los actores logran establecer o no, a partir de las relaciones de fuerza y de las condiciones económicas, sociales y técnicas que pueden volver aceptable un riesgo.

La recurrencia de ciertos riesgos y la incapacidad de la ciencia y de la técnica de desarrollar políticas de seguridad absolutas lleva a los decisores políticos a intentar modificar las relaciones entre poderes públicos y poblaciones involucradas. DOURLENS, GALLAND y VIDAL NAQUET sostienen que el tema de la aceptabilidad del riesgo pone como actor relevante de la gestión de los mismos a las poblaciones involucradas, desplazando al conocimiento técnico como actor absoluto en la esfera de la decisión política e instaurando un juego complejo entre expertos, decisores y poblaciones. Numerosas decisiones y responsabilidades de resorte tradicional del Estado son parcialmente transferidas a diferentes organizaciones que emanan de la sociedad civil o los propios individuos. Por otro lado, es frecuente la utilización de soluciones pragmáticas, con mayor o menor respaldo estatal. Estas soluciones

(3) Op. Cit pg. 4

ponen en juego cierto número de intermediarios provenientes de la sociedad civil, del Estado o de los poderes locales, que intentan desarrollar con mayor o menor éxito estrategias locales y focalizadas, donde lo importante reside menos en la validación científica de los métodos que en el seguimiento inmediato de los resultados obtenidos puntualmente, lo que no excluye, en una segunda etapa, la evaluación de los métodos.

Ocurre asimismo que la complejidad y gravedad de las decisiones que deben tomar los responsables públicos frente a las poblaciones afectadas conduce a un balance continuo entre transparencia y opacidad, debido a que resulta delicado y difícil tomar decisiones orientadas hacia el menor mal posible o hacia el sacrificio de pocos para salvar a la mayoría. Esto pone en primer plano la discusión sobre la desigual distribución de riesgos, aspecto que es objeto de diferentes soluciones y compromisos posibles.

En este contexto, es posible sostener que la determinación de umbrales aceptables de riesgo es implícita. Es más una conclusión del observador que un producto explícito de decisiones sobre las cuales se apoyan los actores. También permite admitir horizontes temporales diferentes. Por otra parte, si los procesos de decisión se apoyan sobre compromisos y juicios que ponen en juego diferentes variables, intereses y problemas, sus conclusiones y evaluaciones no son puestas en discusión: las elecciones y discursos, una vez discutidos, se transforman en binarios.

Por lo dicho anteriormente, la aceptabilidad del riesgo se vuelve un concepto difícilmente teorizable. La aceptabilidad no es analizable más que a posteriori, no es un útil de decisión. La aceptabilidad se expresa en decisiones que toman los actores en un momento dado ejerciendo su juicio. La pragmática de la aceptabilidad como la de la precaución depende de reglas y procedimientos a inventar caso por caso y no de la aplicación mecánica de una regla.

Para poder emerger y funcionar, la gestión debe movilizar a los actores sobre objetos y objetivos comunes. Los objetivos y los criterios de decisión no son datos dados y no van a aparecer más que como culminación de un proceso de aprendizaje común. Es primordial que los actores sean capaces de identificar lo que está cuestionado en su práctica actual y participan de la elaboración de problemas y de soluciones.

El concepto de riesgo puede constituir un útil de orientación de ese proceso de aprendizaje y de construcción de soluciones sobre innovaciones técnicas, organizacionales e institucionales. También hay que preguntarse si existe un interés en hacer del riesgo aceptable un medio de gestión formal y explícito. La explicitación de compromisos que dan lugar a decisiones puede también bloquear la negociación.

La construcción de relaciones de confianza implica un proceso de aprendizaje organizacional. Este concepto permite analizar la manera como la adquisición de nuevos conocimientos en las organizaciones estructuran los modos de decisión y acción. KOENIG (KOENIG, G. 1994) define el aprendizaje organizacional como un fenómeno colectivo de adquisición y de elaboración de conocimiento que, de manera más o menos profunda y durable, modifica tanto la gestión de las situaciones como las situaciones en sí. En esta perspectiva, se considera que los individuos evolucionan en un contexto de incertidumbre, en tanto el conjunto de elecciones posibles resulta exógeno para aquél que decide. Por el contrario, el

conjunto de elecciones posibles se debe construir, debido a que la cuestión no es solamente seleccionar la mejor opción, sino que el problema es construir el conjunto de opciones posibles.

El aprendizaje organizacional puede ser considerado como una modificación de las rutinas, de las reglas de acción y de los valores y las representaciones sobre las cuales están basadas estas reglas. Este proceso incluye la existencia de rutinas defensivas que fijan los comportamientos individuales y colectivos, aunque los mismos se traduzcan en disfuncionamientos (ARGYRIS, G. 1978). En estos casos, el aprendizaje se restringe y la corrección de problemas no da lugar a una reflexión sobre los valores que dirigen las estrategias de acción.

Desde la perspectiva teórica desarrollada, este trabajo se propone, en una primera etapa, analizar el riesgo en la industria de la construcción a partir de los cambios que se procesaron en el proceso de trabajo. En una segunda etapa, analizaremos y compararemos la percepción y valoración del riesgo que tienen los trabajadores, los empresarios y las instituciones públicas involucradas en el proceso de trabajo de esta rama de actividad.

2. LOS PROCESOS DE TRABAJO EN LA CONSTRUCCIÓN

Un aspecto determinante para comprender la presencia de riesgos en un sector productivo es analizar las características del proceso de trabajo. Como mencionamos más arriba, las nuevas formas de organización del trabajo incorporan el riesgo como componente permanente del proceso productivo, en la medida en que trabajar implica resolver problemas. En el caso del sector de la construcción del Uruguay, los procesos de trabajo asumen nuevas modalidades, en las cuales predominan la tercerización y la precarización de las formas de empleo.

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

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

Esta forma de organización del trabajo a destajo, en la medida en que prioriza un trabajo rápido y más barato, produce en condiciones técnicas desventajosas para los trabajadores, lo

que se traduce en una menor calidad del producto final y en un aumento de los riesgos presentes en el proceso de trabajo. Para muchos trabajadores, los elementos de protección se transforman en un estorbo o un obstáculo para terminar el trabajo con la rapidez requerida en el subcontrato. La lógica económica se antepone a la seguridad, generando una situación de riesgo permanente.

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

Otro elemento central para entender el riesgo en los procesos de trabajo se refiere a la cultura de trabajo de aquellos que desempeñan roles laborales en la construcción. La cultura de trabajo, en el caso de la construcción, conforma lo que Mary DOUGLAS (4) llama una "cultura de riesgo", en la medida en que la actitud frente al riesgo es un elemento esencial de la cultura de trabajo de los trabajadores de la construcción.

Uno de los componentes de la "cultura de riesgo" es la actitud frente a los elementos de protección personal. Las entrevistas señalan las dificultades existentes para que los trabajadores utilicen de manera adecuada los elementos de protección y para que cumplan con todas las normas de protección en el proceso de trabajo. Esta dificultad aparece asociada a diferentes aspectos. Uno de ellos es la llamada "cultura machista", en la cual enfrentar los riesgos sin elementos de protección es valorada de manera positiva en el grupo de pares. Otro elemento es el carácter anárquico del trabajador de la construcción, que se traduce en la desobediencia frecuente a las normas establecidas por la empresa. También se señala que los elementos de protección muchas veces son importados de otros países y no se ajustan al contexto local, o no se utilizan de manera adecuada por falta de conocimiento. La utilización de elementos de protección también ocasionan problemas de salud, como alergias, irritaciones, etc.

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

La cultura de trabajo también está asociada al nivel de calificación de los trabajadores y determina, en buena medida, la actitud hacia los riesgos. La calificación de los trabajadores de la construcción ha disminuido por diferentes razones. Una de ellas es la incorporación al

(4) Op. Cit pg. 4

sector de la construcción de trabajadores que provienen de otras ramas de producción que actualmente están en crisis. El sector de la construcción operó durante mucho tiempo como sector de absorción de la mano de obra desocupada de otras ramas de actividad. Esto implicó la rápida incorporación de trabajadores jóvenes, que no eran portadores de la cultura de oficio clásica de la construcción. La “cultura de oficio”, que caracterizó a las generaciones anteriores de trabajadores de la construcción, está amenazada por el recambio generacional y por la introducción de cambios tecnológicos.

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

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

Las nuevas tecnologías, como los nuevos sistemas de encofrados o las estructuras pre-armadas, también contribuyen a la descalificación de los trabajadores y a aumentar los factores de riesgo en la construcción, en la medida en que importantes sectores de trabajadores de la rama no conocen a fondo su funcionamiento. La incorporación de nuevas tecnologías ha tenido como efecto más notorio el aumento del ritmo de trabajo, ya que el nuevo equipamiento tiene una dinámica y agilidad mucho más acentuada que las tecnologías clásicas. La pérdida de calificaciones del personal de la construcción y el consiguiente aumento del ritmo de trabajo a partir de la implementación de tecnologías que los trabajadores no dominan, es un factor de aumento del riesgo en los procesos de trabajo de la construcción. A esto se agrega la creciente desaparición de la figura del capataz que, como mencionamos más arriba, era un referente clave en el aprendizaje del trabajo para el conjunto de obreros de la construcción.

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

La pérdida general de calificación del trabajador de la construcción es un factor que agrava los componentes de riesgo del proceso productivo. Sin embargo, esta apreciación debe ser tomada con cautela por diferentes razones. En primer lugar, no se tienen datos empíricos fiables sobre cuales son los sectores de trabajadores más vulnerables a los accidentes de trabajo. La calificación del trabajador no está asociada necesariamente a una actitud más preventiva en relación a los riesgos. La costumbre de afrontar riesgos puede llevar a un exceso de confianza que aumente las probabilidades de accidente. Por otra parte, numerosas entrevistas señalaron que los trabajadores más jóvenes (y por tanto, con menores niveles de calificación) tienen una actitud más preventiva en relación a los riesgos que los trabajadores con más experiencia y capacitación. En la medida en que la incorporación de la temática del riesgo se asocia al desarrollo de pautas modernas, no es extraño que los trabajadores más jóvenes sean más sensibles a esta problemática, mientras que los trabajadores más viejos siguen atados a una cultura de trabajo “pre-moderna”, donde los riesgos no se perciben como la consecuencia de sus propias decisiones.

3. LA PERSPECTIVA DE LOS EMPRESARIOS

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

La actitud de los empresarios frente a los riesgos no es homogénea. Existen empresarios que invierten en elementos de seguridad, que luego no son adecuadamente utilizados por los trabajadores; encontramos también un conjunto de empresarios que no tiene una conciencia clara de los riesgos, debido a su escaso conocimiento del tema. Por último, tenemos empresarios que anteriormente fueron trabajadores de la construcción, y que son portadores de culturas de trabajo en las cuales, como señalamos anteriormente, no se valoran los elementos de protección en el trabajo. Esta “cultura del riesgo” es más común en las empresas chicas, de tipo familiar, en las cuales el dueño no es un empresario en el sentido típico del término.

La “cultura de riesgo” de los empresarios se puede asociar, en líneas generales, a un modelo tradicional, pre-moderno, en el cual los recursos humanos se consideran desechables y fácilmente sustituibles. Los empresarios de la construcción no implementan políticas de recursos humanos, ni realizan tests pre-ocupacionales o procesos de selección de la mano de obra de acuerdo a criterios modernos. La contratación de técnicos prevencionistas en las obras de construcción se realiza por obligación legal, pero no se le asignan a los mismos los roles y las funciones adecuadas a una política de mejoramiento de la seguridad en el trabajo. El prevencionista, en lugar de desarrollar una tarea pedagógica y preventiva en relación a los riesgos, es utilizado por la empresa, de manera distorsionada, como válvula de escape de las responsabilidades en caso de accidente. Por otra parte, buena parte del empresariado uruguayo no invierte en seguridad porque tiene un costo de inicio que después no se recupera en los costos finales de la obra.

La “cultura de riesgo” de los empresarios comparte muchos de los elementos de la “cultura de trabajo” de los obreros de la construcción. Existe una disociación entre la percepción

de los riesgos y las actitudes frente a los mismos. En esta actitud existe componentes relativos al costo económico de la prevención de accidentes, pero no es el único factor que se debe tomar en cuenta para explicar la conducta empresarial. En muchos casos, sobre todo en las empresas pequeñas, el empresario fue originalmente un trabajador de la construcción por lo que participa de su misma "cultura de trabajo". En este sentido, la "cultura de riesgo" en la construcción tiene elementos generales que son propios de la rama, que permean la actitud frente a los riesgos tanto de los empresarios como de los trabajadores. Entender el tema del riesgo como un aspecto más de los conflictos entre capital y trabajo, implica desconocer estos componentes valorativos comunes de los actores que participan en la rama de la construcción.

4. EL ROL DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

El tercer actor involucrado en la temática del riesgo es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, encargado de la fiscalización y control de la normativa relativa a los accidentes de trabajo. A su vez, en el marco del Convenio Internacional de Trabajo No. 155, a mediados del año 1996 se instaló formalmente una Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, de carácter tripartito, presidida por el Inspector General de Trabajo e integrada por el Ministerios de Salud Pública, el Banco de Previsión Social y el Banco de Seguros del Estado, como representantes del Estado, así como representantes del PIT CNT y de las Cámaras Empresariales (Cámara de Industrias del Uruguay y Cámara de Comercio). Esta Comisión tiene como objetivo central la discusión y elaboración de la normativa referente a los riesgos laborales. Las disposiciones que regulan los accidentes de trabajo en la rama de la construcción están contenidos en el decreto 89/95 sobre Seguridad e Higiene en la Industria de la construcción, que reglamenta la Ley 5.032 del 21 de julio de 1914. Existen, a su vez, disposiciones generales relativas a los cometidos y responsabilidades de la Inspección de Trabajo, contenidas en diversos textos legales.

El Ministerio de Trabajo cuenta con 3 equipos de inspección que reúnen a 28 inspectores y 5 supervisores, encargados de fiscalizar las condiciones ambientales de trabajo de todo el país. De los 28 inspectores, hay tres inspectores radicados en el Interior del país y el resto se encuentra en la ciudad de Montevideo. Los inspectores actúan de oficio o en base a las denuncias que se presentan en el Ministerio. En los últimos años, la segunda modalidad ha sido la predominante.

Un aspecto destacado en las entrevistas es la rigidez y el carácter taxativo de las normas contenidas en el decreto 89. Las disposiciones sólo toman en cuenta determinado tipo de construcción, para lo cual fijan minuciosamente todas las características que deben tener los materiales de protección. Estas normas no siempre se adaptan a las características específicas de la obra, lo que genera dificultades en su aplicación. La rigidez de la normativa se ve compensada por dos factores: en primer lugar, los inspectores pueden, de acuerdo a disposiciones reglamentarias, adecuar la normativa a la situación específica, lo que les da un campo de autonomía en la toma de decisiones; en segundo lugar, la normativa legal se modifica de manera continua en el ámbito de la Comisión de Seguridad.

También se critica el rol excesivamente fiscalizador del Ministerio de Trabajo, en detrimento de una política preventiva y pedagógica en el campo de los riesgos laborales. Ese argumento es rebatido desde el Ministerio, enfatizando la necesidad de respetar un conjunto de normas que surgen desde un ámbito tripartito y que establecen obligaciones universales para todas las empresas. La excesiva flexibilidad en la aplicación de la norma puede llevar a establecer criterios dispares y arbitrarios, que generarían una situación caótica e incontrolable.

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

Por otra parte, la Inspección de Trabajo no cuenta con los recursos necesarios para desarrollar una tarea de prevención de riesgos. Dada su configuración institucional y los recursos disponibles, difícilmente pueda desarrollar tareas que vayan más allá del control del cumplimiento de las normas. Una política de prevención debe involucrar a todos los actores que participan de las relaciones laborales de la rama de la construcción en la gestión del riesgo. Las responsabilidades no son únicamente del sector público ni de los técnicos en la materia; una política de gestión del riesgo que no se reduzca simplemente a la elaboración de normas y a su control debe contar con la participación activa y cotidiana de todos los afectados. Esto implica modificar las representaciones del riesgo y establecer procesos de negociación que permitan alcanzar compromisos estables entre las partes que no se limiten a una negociación formalizada e institucionalizada, sino que se traduzca en la conformación de rutinas y hábitos de trabajo que reduzcan las probabilidades de accidentes.

5. EL DELEGADO OBRERO DE SEGURIDAD

El fuerte impacto que tuvieron los accidentes de la construcción en la opinión pública y el conjunto de acciones reivindicativas implementadas por el SUNCA se tradujeron, a nivel legal, con la conformación de una figura nueva, que sólo existe en la rama que estamos considerando. El Delegado Obrero de Seguridad para la industria de la construcción fue creado en el marco del Decreto 53/96 del 1º de marzo de 1996, reglamentando el Convenio Internacional del Trabajo no. 155, que dispone la creación de comisiones paritarias para el tratamiento de estos temas.

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

Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y evaluada para posibles sanciones a la empresa.

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

La ausencia de respaldo legal lleva a que, en la práctica, muchas veces sea el propio capataz el delegado de seguridad, lo que implica una distorsión importante de los cometidos y de las finalidades que originariamente dieron lugar a la creación de esta figura legal. Otro fenómeno que distorsiona la figura del delegado de seguridad es que muchas veces su designación es manipulada por la empresa, por lo que su acción no cuenta con la objetividad e independencia de criterio requerida para la función. En otras ocasiones, particularmente en las grandes obras de construcción, la actividad del delegado de seguridad se reduce a un registro burocrático de las fallas percibidas en la empresa, en lugar de protagonizar un rol dinámico que mejore la prevención de accidentes. También es frecuente que se produzcan conflictos o celos entre la figura del delegado de seguridad y la figura del capataz.

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

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

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

La figura del delegado obrero de seguridad ha sido un avance en el terreno de la gestión del riesgo de la rama de la construcción. Sin embargo, sus funciones y responsabilidades aparecen confundidos con la dinámica gremial y con los conflictos propios de las relaciones laborales, lo que distorsiona su rol en la gestión del riesgo. El establecimiento de un compromiso entre los actores intervinientes para que se conforme un espacio específico y autónomo de discusión y de elaboración de políticas de gestión del riesgo son condiciones necesarias para que esta figura desarrolle los cometidos para los cuales fue creada.

CONCLUSIONES

El análisis de los datos que surgen de las entrevistas a partir de los conceptos teóricos reseñados en la primera parte del trabajo, permiten extraer las primeras conclusiones provisorias acerca de la gestión del riesgo en la rama de la construcción.

Una primer conclusión es que las transformaciones del proceso de productivo que ha sufrido la industria de la construcción, entre las cuales podemos destacar el desarrollo del trabajo a destajo, la tercerización y la precarización creciente de las relaciones laborales, aumentan las probabilidades de riesgo. A diferencia de otros contextos productivos, en los cuales la modificación del proceso de trabajo tendió a mejorar la calificación de los trabajadores y la calidad del trabajo, en la industria de la construcción uruguaya los cambios productivos han tendido a descalificar a los trabajadores y a empeorar sus condiciones de trabajo, lo que se traduce, entre otras cosas, en un aumento de las probabilidades de accidentes.

En segundo lugar, encontramos una “cultura de riesgo” implícita compartida por los actores involucrados en las relaciones laborales de la industria de la construcción. La percepción y valoración del riesgo que tienen el Estado, los empresarios y los trabajadores tienen numerosos puntos en común. Esta “cultura de riesgo” se asocia a un modelo mecánico de evaluación de los riesgos, donde se considera que la reducción de los accidentes pasa principalmente por el cumplimiento de la normativa y la inversión económica, sin tomar en cuenta la participación activa de los involucrados, de manera de poder establecer acuerdos sobre los niveles aceptables de riesgo.

Como tercer conclusión, podemos establecer que las organizaciones productivas de la rama de la construcción no han desarrollado aprendizajes organizacionales que permitan reducir las probabilidades de riesgo. Cada accidente genera discusiones gremiales y políticas donde se buscan responsabilidades, pero donde no se modifican las actitudes y representaciones que dieron lugar al mismo. El aprendizaje organizacional de la gestión del riesgo implica modificar rutinas y actitudes cotidianas, de manera de lograr comportamientos que minimicen las probabilidades de accidente.

En cuarto lugar, las responsabilidades tampoco parecen estar claramente definidas, lo que inhibe el desarrollo de acciones tendientes a mejorar la gestión del riesgo. Los procesos de tercerización y de descentralización del proceso productivo hacen cada vez más difícil establecer derechos y responsabilidades en la gestión del riesgo. Este proceso también hace más compleja la definición de los actores que están involucrados en la definición de los niveles aceptables de riesgo.

En este contexto, no existen las condiciones para desarrollar un proceso de negociación relativo a la gestión del riesgo, que tome en cuenta la diversidad de intereses y representaciones de los actores involucrados. La negociación de los umbrales aceptables de riesgo permite construir compromisos estables entre los actores, más allá de los componentes normativos y de los mecanismos de control puestos en marcha. En la medida en que esta negociación es incipiente, y se reduce a establecer normas legales de difícil aplicación, la gestión del riesgo tiene altas probabilidades de ser ineficaz en relación a la ocurrencia y repetición de accidentes.

Por último, uno de los factores que conspira para un mejor desarrollo de las políticas de seguridad es que la temática del riesgo aún no se ha construido como campo autónomo en el marco de las relaciones laborales, sino que se agrega al conjunto de conflictos y reivindicaciones que atraviesan las relaciones laborales. La constitución de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo es un avance en este sentido, en la medida en que se establece un espacio institucional para el tratamiento autónomo de la problemática del riesgo. Sin embargo, este avance institucional no siempre implica una perspectiva específica que permita desarrollar políticas preventivas que vayan más allá de la elaboración de normas legales o de mecanismos de control.

BIBLIOGRAFIA

- ANSIDEI M. (1998). *Les risques urbains*. En: La lettre du PIR Villes, N°7, p.4. Francia.
- ARGYRIS C. (1995). *Savoir pour agir. Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*. Inter Editions, Paris.
- BECK, Ulrich. (1998). *La sociedad del riesgo*. Editorial PAIDOS, España.
- DOUGLAS Mary. (1985). *Risk acceptability according to the social sciences*. En: Russel Sage Foundation, New-York.
- DOURLENS C., GALLAND J.P. et VIDAL-NAQUET P.A. (1991). *Introduction*. En: DOURLENS C., GALLAND J.P., THEYS J ET VIDAL-NAQUET P.A. *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, L'Harmattan, Paris.
- DUCLOS, Denis. (1996). *Puissance et faiblesse du concept de risque*. L'Année sociologique, 46 n.2, Paris.
- GIDDENS, Anthony. (1993). *Las consecuencias de la modernidad*. Alianza Universidad, España.
- HEIDENREICH, M. (1996). *La modernisation subjective des sociétés avancées de travail*. Akademie für technikfolgenabschätzung, Stuttgart.

KOENIG, G. (1994). *Introduction: repérage des lieux, Dossier. L'apprentissage organisationnel: Pratiques et théories*. Revue Française de Gestion, N° 97, Janvier-Février 1994, p. 78.

LUHMANN, Niklas. (1992). *Sociología del riesgo*. Universidad Iberoamericana, México.