

Evaluación de los planes de actuación preferente sobre las empresas de mayor siniestralidad en las comunidades autónomas

F. Rodrigo^{a,b}, A. Garía^a, A. M. García^{a,b,c}, J. Gil^d, P. Boix^{b,d},
C. Bosch^b, F. G. Benavides^{b,e}

Recibido: 17 de octubre de 2006
Aceptado: 10 de abril de 2007

RESUMEN

Objetivo. Los planes de actuación preferente (PAP) son planes de prevención frente a los accidentes de trabajo. En este trabajo se describen los PAP desarrollados por las comunidades autónomas (CCAA) entre 1999 y 2006 y se evalúa la calidad formal de los mismos.

Métodos. Mediante contacto postal y telefónico se solicitó a los responsables en cada CCAA (n=17) toda la documentación disponible sobre los PAP. Se buscó también información al respecto en las páginas de Internet de cada gobierno autónomo. Se definieron mediante consenso doce criterios con distinto peso según su relevancia como indicadores de calidad de los planes (1=baja; 2=moderada; 3=alta). Se calcularon puntuaciones totales para cada plan autonómico según el cumplimiento de dichos criterios.

Resultados. No se obtuvo ninguna documentación sobre PAP en Madrid y Galicia. La mayoría de los planes revisados desarrollan protocolos de visita (n=14) y de actuación (n=13) en las empresas, además de mecanismos de coordinación con la Inspección de Trabajo (n=13). La definición de objetivos sobre los procesos a desarrollar, la evaluación de estos procesos o la coordinación con las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales son criterios presentes con baja frecuencia en los planes revisados (n≤4). Los planes con mayores puntuaciones y mayor cumplimiento de criterios son los de Comunidad Valenciana, Andalucía y Aragón, mientras que los planes con puntuaciones más bajas son los de Castilla-La Mancha y Extremadura.

Conclusiones. La mayoría de CCAA han desarrollado planes de actuación preferente, aunque con diferentes niveles de calidad formal según los criterios aplicados. La evaluación de los resultados de estos planes en términos de incidencia de accidentes de trabajo permitirá valorar en último término la efectividad de este tipo de intervenciones.

PALABRAS CLAVE: accidentes de trabajo, políticas, evaluación, salud laboral

EVALUATION OF STRATEGIC ACTION PLANS FOR THE PREVENTION OF OCCUPATIONAL INJURIES CARRIED OUT BY REGIONAL GOVERNMENTS IN SPAIN

ABSTRACT

Objective. Plans of preferential action (PPA) are strategic plans for the prevention of occupational injuries. In this paper, PPAs developed by the autonomous community governments in Spain are described and their formal quality evaluated (1999-2006).

a Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud.
b Observatorio de Salud Laboral.
c Departamento de Medicina Preventiva y Salud Pública.
Universidad de Valencia.
d Unidad de Epidemiología. Unión de Mutuas.
e Unitat de Recerca en Salut Laboral. Universitat Pompeu Fabra.

Correspondencia:
Ana M García
Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud
Almirante, 3, 4^ª.
46003 Valencia
Tf: 96 391 1421
FAX: 96 391 7264
e-mail: anagar@uv.es

La presente investigación se ha desarrollado en el marco del Observatorio de Salud Laboral con una ayuda económica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (FIPROS 2005-39).

Methods. Persons responsible for PPAs were contacted via mail and phone in order to obtain all available documentation about the plans in each autonomous government (n=17). Available online information was also reviewed. For evaluation of the PPA, twelve explicit criteria were agreed on and weighted according to their value as quality indicators (1=low; 2=moderate; 3=high). Global scores were generated for plans in each autonomous government according to the level of fulfilment of these criteria.

Results. It was not possible to obtain written information about PPA from the autonomous governments of Madrid and Galicia. Most of the reviewed plans included protocols for site visits (n=14) of companies and protocols for actions (n=13), as well as mechanisms for coordination with the labour inspectorate (n=13). Defined objectives and evaluation processes, as well as mechanisms for coordination with insurance companies, were rarely described in the plans (n≤4). The PPAs with the highest global scores corresponded to the autonomous communities of Valencia, Andalusia and Aragon, whereas the plans with the lowest accomplishment of criteria were found in Castilla-La Mancha and Extremadura.

Conclusions. Most autonomous governments in Spain have strategic plans for the prevention of occupational injuries but the formal quality of these plans varies among them. Assessment of the results of these plans for preventive interventions, in terms of incidence of occupational injuries, will ultimately allow an evaluation of their effectiveness.

KEY WORDS. Occupational injuries, policies, evaluation, occupational health

INTRODUCCIÓN

En 1998, tras un grave accidente que produjo la muerte de varios trabajadores en Valencia¹, se celebró en Madrid una Cumbre sobre Seguridad y Salud² convocada por el gobierno estatal y a la que asisten máximos representantes de todas las comunidades autónomas (CCAA). En dicha reunión se decidió impulsar la elaboración de planes de acción contra los accidentes de trabajo dirigidos a las empresas de mayor siniestralidad en las CCAA. Previamente, el gobierno de Aragón ya había abordado acciones de estas características. Se partía de la constatación de que en un número relativamente bajo de empresas se concentraban una buena parte del total de lesiones por accidente de trabajo (LAT). En particular, según los datos disponibles en Aragón, en aproximadamente el 2% de las empresas se producían el 40% de las LAT³. Este hecho permitía suponer que si se concentraban los recursos y las actividades sobre ese reducido número de empresas se conseguiría una reducción significativa del total de las LAT.

La experiencia de Aragón se fue extendiendo al resto de CCAA de tal manera que actualmente en todas ellas existe algún tipo de plan dirigido a actuar sobre las empresas de mayor siniestralidad⁴. Es más, se puede afirmar que, hasta ahora, las políticas activas más sostenidas y generalizadas desarrolladas desde las administraciones públicas contra los accidentes de trabajo en España han sido los denominados Planes de Actuación Preferente (PAP) sobre las empresas de mayor siniestralidad⁵.

Por todo ello, el análisis de los PAP, describiendo sus características principales y valorando su calidad formal, se convierte en una necesidad desde el punto de vista de la evaluación de las políticas públicas en salud laboral. Los objetivos del presente trabajo son describir las características de los planes contra las lesiones por accidentes de trabajo (LAT) formulados en las diferentes comunidades autónomas (CCAA) y evaluar la calidad formal de estos planes según la presencia de criterios previamente consensuados.

MÉTODOS

Fuentes de información sobre los planes

El periodo de estudio se corresponde con el comienzo efectivo de los planes en Aragón en 1999 hasta el final de 2006. Para obtener la información necesaria se solicitó desde el Observatorio de Salud Laboral⁶ la documentación disponible sobre los PAP a todas las CCAA mediante carta dirigida a los responsables políticos y posteriores llamadas telefónicas, hasta tres en los casos en los que había retrasos en los envíos. Se consultó también la información disponible sobre los PAP en las páginas públicas de Internet de cada CCAA. Adicionalmente, para valorar la participación de agentes sociales en la elaboración y ejecución del PAP así como para conocer la accesibilidad al listado de las empresas incluidas en el plan, se utilizaron los resultados de una encuesta realizada en 2005 a los secretarios de salud laboral de CC.OO. de las distintas comunidades autónomas en el marco de un estudio sobre las políticas y los recursos en salud laboral existentes en las CCAA⁷.

Se solicitó a los responsables políticos en cada CCAA los documentos en los que se formulaba el plan (pudiendo tratarse de documentos específicos o encontrarse incluidos en la documentación relativa a los planes de prevención de riesgos laborales propios que pudiera haber desarrollado cada comunidad autónoma) y las evaluaciones de resultados de los PAP (que podían haber sido elaboradas expresamente o estar contenidas en los informes finales o memorias anuales de la actividad sobre prevención de riesgos laborales en la comunidad). Las comunidades autónomas de las que no fue posible obtener ningún tipo de documentación sobre los planes mediante estas estrategias fueron excluidas de la evaluación.

Criterios para la evaluación de las características de los planes

Se acordaron doce criterios relacionados con la calidad formal de los planes (Tabla 1) mediante discusión y consenso de los investigadores. Como se ve en la tabla, estos criterios