



“Las Microempresas Y La Ley De Seguridad Y Salud En El Trabajo (Ley 29783): Análisis De Los Factores Críticos Que Influyen En La Inobservancia Y Propuesta Para Su Efectiva Implementación”

Tesis presentada en satisfacción parcial de los requerimientos para obtener el grado de Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo

por:

Joseline Aceijas De la Cruz
Jéssica Chávez Murillo
Fiorella La Serna Jordán
Giuliana Miano Cuba

Programa de la Maestría en Finanzas y Derecho Corporativo

Lima, 09 de junio de 2014

RESUMEN EJECUTIVO

El objeto de estudio en la presente investigación es la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 y su Reglamento, Decreto Supremo N° 005-2012-TR, vigentes desde el 21 de agosto de 2011 y 26 de abril de 2012, respectivamente.

El objetivo primordial del trabajo consistió en identificar los factores que influyen en la inobservancia de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (LSST) y su Reglamento en el dinámico sector de las microempresas, con miras a la definición de una propuesta que permitiese coadyuvar a su cumplimiento.

Del mismo modo, se plantearon cinco objetivos secundarios: 1) estudiar y entender el contexto económico, social e institucional en el que se desenvuelven las microempresas en el Perú, 2) indagar en la problemática de las microempresas relacionada con la adecuada implementación de la LSST y su Reglamento, 3) determinar el número de las obligaciones que, de acuerdo a ley, asume un microempresario en materia de seguridad y salud en el trabajo, 4) establecer si es adecuado que el estándar mínimo dispuesto por la LSST se aplique a las microempresas peruanas y, finalmente, 5) proponer objetivos y medidas de acción para lograr una efectiva participación de las microempresas en el Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Para la consecución de los objetivos señalados, se recurrió a fuentes primarias y secundarias. Para la obtención de fuentes primarias, se llevó a cabo un *focus group* con la presencia de los obligados directos al cumplimiento de la Ley N° 29783, los microempresarios. Asimismo, se recurrió a la experiencia y competencia de expertos del sector público y privado. Este conjunto de herramientas permitió confirmar o descartar algunas ideas preconcebidas sobre las razones por las cuales los microempresarios infringían la LSST y respecto a la rigurosidad que se le atribuye a dicha norma.

Por otro lado, para la obtención de fuentes secundarias se recopiló, seleccionó y revisó material especializado relacionado con dos grandes temas: por un lado, el escenario social, cultural, económico y laboral en el que desenvuelven las microempresas y, por el otro, la seguridad y salud en trabajo. El material estuvo compuesto de doctrina nacional y comparada, estadísticas oficiales, noticias periodísticas, informes, textos preparados en

congresos e información institucional ministerial.

La información extraída de ambos tipos de fuentes permitió arribar a las siguientes conclusiones:

- 1) El contexto en el que se desenvuelven las microempresas es adverso. Dos de cada tres microempresas son informales. La mayoría consiste en empresas unipersonales de subsistencia y presentan una alta tasa de quiebra. Más del 50% tiene ventas anuales que fluctúan entre los S/. 7,200 y los S/. 18,000.

En algunos casos se emplea a colaboradores, familiares directos que ayudan al microempresario sin recibir remuneración alguna, los que laboran en precarias condiciones de seguridad y salud.

- 2) Tanto la oferta educativa como la realidad concreta a la que se enfrentan los microempresarios propician que su principal interés esté focalizado en aumentar la rentabilidad de su empresa para, a su vez, procurar su propia subsistencia. Cuidar de las instalaciones, de los activos fijos y del capital de trabajo se vuelve más prioritario para el microempresario que garantizar la seguridad y salud de su capital humano. Ello conduce al inevitable incumplimiento de la LSST.

Respecto a los demás factores que confluyen en dicho incumplimiento, algunos se encuentran ligados al poco éxito en la conducción de otras políticas sociales, como la alta tasa de informalidad, y otros dependen más bien de la inacción y/u omisión por parte del Estado, como son la falta de difusión de la norma y de los beneficios de la misma, la insuficiente capacitación y el ineficiente sistema nacional de inspección.

- 3) El microempresario asume, conforme a ley, un total de 14 obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, y no las 150 a las que ha aludido la Cámara de Comercio de Lima. Del grupo de obligaciones, la más cuestionada es, sin duda, la que consiste en la implementación de un Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo, a cargo de un profesional de la salud. Mediante resolución ministerial se han establecido las características que dicho profesional debe presentar, así como el número de horas que debe permanecer en el centro del trabajo.
- 4) No obstante que la Ley N° 29783 suele ser cuestionada al atribuírsele haber tomado como paradigma a las empresas grandes, se pudo concluir que los principios y las

obligaciones que contiene se encuentran acordes con los principales instrumentos normativos regionales e internacionales, bajo el entendido de que la mayor o menor rigurosidad de los mecanismos de seguridad y salud en el trabajo no dependen del número de trabajadores, sino más bien de la actividad económica y de los riesgos laborales.

- 5) La Ley N° 29783 no debe ser reformulada. La propuesta para su efectiva implementación debe propender, en cambio, a diseñar mecanismos que faciliten su cumplimiento por parte de los microempresarios.

Considerando los puntos expuestos, en la presente investigación se proponen medidas de acción para lograr una efectiva participación de las microempresas en el Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo establecido por la Ley N° 29783, adoptando los mecanismos de prevención de riesgos que más se ajusten a sus formas organizacionales y esquemas de negocio.

Entre los fines que la propuesta pretende conseguir se encuentran los siguientes: construir una cultura nacional de prevención, priorizar la capacitación práctica respecto a la teórica, modificar el enfoque de difusión de la seguridad y salud en el trabajo, y aprovechar los valiosos instrumentos internacionales en la materia, principalmente los provenientes de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

Para ello, se sugieren algunas medidas concretas de acción. Una medida fundamental y urgente es el diseño de una campaña de difusión. Se trata de una herramienta que hoy en día es muy utilizada por países europeos y africanos, y que tiene la ventaja de centrarse en un solo tema. La Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo ha señalado que el tiempo prudencial de duración de este tipo de campañas es de dos años.

Dicha campaña debe ir acompañada de la implementación de un portal institucional que centralice toda la información relacionada con la seguridad y salud en el trabajo, incluyendo noticias, blogs, estadísticas y comentarios de expertos; así como de la instauración de un Día o Semana Nacional de la Seguridad y Salud en el Trabajo, a efectos de lograr la sensibilización de toda la sociedad y construir una cultura nacional de prevención.

Por otro lado, se plantea incentivar el interés por la seguridad y salud en el trabajo

desde la esfera de la educación. Bajo la premisa de que, en algún momento, todos seremos trabajadores o empleadores, se sugiere implantar un curso obligatorio de seguridad y salud en el trabajo en la etapa escolar. Mientras que, a nivel de la educación universitaria, se promueve más bien el dictado de cursos y charlas, ampliando de este modo una oferta educativa que actualmente se centra en aspectos exclusivamente operacionales de la empresa.

Los sistemas de inspección también forman parte de la propuesta, propugnando que los inspectores reciban una capacitación especializada, acorde con la naturaleza multifacética de la disciplina de seguridad y salud en el trabajo, así como la reorientación de su labor para que prime la asesoría sobre la sanción.

Las empresas grandes también ocupan un rol en la inserción de las microempresas al Sistema Nacional de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, a través de la influencia y motivación que pueden ejercer sobre sus proveedores.

Se propone solamente una modificación normativa directa a la LSST: permitir que en microempresas con uno o dos trabajadores sea el microempresario el que ocupe el rol de Supervisor de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

El cumplimiento de las demás obligaciones puede ser logrado a través de las siguientes medidas: más capacitación práctica, que se desarrolle no sólo en un salón de conferencias, sino en la oficina, taller o almacén donde se desempeña el microempresario; cofinanciamiento estatal de las obligaciones vinculadas a la capacitación de los trabajadores y del Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo; y el impulso de asociaciones de microempresarios por actividad económica (clusters).

Por último, en lo que se refiere a los campos de investigación y estudio, se propone la elaboración de guías prácticas por actividad económica, que permitan que el microempresario pueda autodiagnosticarse; la realización de talleres con presencia de facilitadores, conforme a la metodología “Wise” elaborada por la OIT; y la recopilación de las mejores prácticas mediante la preparación de una colección de casos emblemáticos.