

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE DERECHO

LICENCIATURA EN RRLL

**El impacto de la ley de Responsabilidad Penal del
Empleador en el Sistema de RRLL y en la
Prevención de los Riesgos en el Trabajo**

Tutor: Dr. Leonardo Slinger

Montevideo, 8 de octubre de 2014

Marcelo Biasco Brenbila

CI 1888998-3

Índice

Contenido	Página
1- Introducción	3
2- El proceso de elaboración y aprobación de la ley	4
3- Posiciones jurídicas sobre la ley	6
4- El sistema de Prevención de Riesgos Laborales	10
5- Impacto de la ley sobre la Prevención de Riesgos Laborales	16
6- Posiciones, estrategias y acciones de los actores sociales	19
7- Impacto de la aprobación de la ley sobre el Sistema de RRLL	24
8- Las relaciones entre sindicatos y partidos políticos	29
9- Consecuencias de una posible eliminación de la ley	32
10- Conclusiones finales	34
11- Bibliografía	38
12- Anexos	40

El impacto de la ley de Responsabilidad Penal del Empleador en el Sistema de RRLL y en la Prevención de los Riesgos en el Trabajo

1- Introducción

Con la aprobación de la ley 19196, de Responsabilidad Penal del Empleador, el 18 de marzo de 2014 se cerró un proceso de tres años de discusiones, debate parlamentario, movilizaciones y enfrentamiento entre los actores sociales. Sin embargo la aprobación de la ley no significa que este tema haya quedado laudado, debido a las múltiples consecuencias que tiene sobre el sistema de RRLL, y por lo tanto constituye una materia muy adecuada para una monografía de final de grado de la Licenciatura en RRLL.

Este trabajo que presentamos no es una monografía jurídica sobre la citada ley, ya que carecemos del conocimiento necesario para estudiar en profundidad ese aspecto, que por otra parte fue extensa e intensamente discutido en el proceso parlamentario. En este sentido nos limitaremos a presentar las distintas posiciones que hubo sobre la ley y las críticas que se le hacen.

Nuestra exposición apuntará a brindar al lector una visión de la ley lo más amplia y completa que podamos en el espacio que disponemos, enfocándonos especialmente en cómo esta norma y su proceso de aprobación influyen en la Prevención de Riesgos Laborales y en el funcionamiento del Sistema de RRLL.

Para cumplir con este objetivo, además de referir la historia del proceso de aprobación de la ley y las distintas posiciones jurídicas que se han expresado, vamos a abordar los siguientes puntos:

- Descripción del sistema de Prevención de Riesgos Laborales, campo donde debe operar esta ley. Vamos a tomar como base el modelo propuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se expresa a través de los Convenios Internacionales del Trabajo, las Recomendaciones y las Directrices del año 2001.
- Impacto de la ley sobre la Prevención de Riesgos Laborales.
- Posiciones, estrategias y acciones que adoptaron los actores sociales con relación a la ley.
- Impacto de la aprobación de la ley sobre el Sistema de RRLL.
- Las relaciones entre Sindicatos y Partidos Políticos.

- Consecuencias de una posible eliminación de la ley.
- Conclusiones.

Para desarrollar estos aspectos nos vamos a valer de información documental y entrevistas a actores relevantes en este proceso, y en cada uno de los puntos incluiremos un abordaje teórico, un análisis de la realidad en función del enfoque teórico y conclusiones parciales.

Finalmente quiero expresar mi agradecimiento al tutor, el Dr. Leonardo Slinger por su apoyo y consejos, a los entrevistados: Dra. Cristina Mangarelli, Dr. Juan Maihlos, Sr. Oscar Andrade y Téc. Prev. Vicente Catarozzi, por su tiempo y sus conceptos, y a todos los docentes de la Licenciatura en RRLL, de quienes recibimos conocimientos que intentamos aplicar en este trabajo.

2- El proceso de elaboración y aprobación de la ley

La primera característica que me interesa señalar es que esta ley no fue presentada por el Poder Ejecutivo, ni tuvo su origen en legisladores del partido de Gobierno. Esta ley fue impulsada desde el Movimiento Sindical, en particular el Sindicato Único Nacional de la Construcción y Afines (SUNCA). Desde el año 2010 el SUNCA empieza a trabajar en la elaboración de un proyecto de ley que establezca responsabilidad penal para los empresarios, en casos de accidentes graves y mortales.

El primer proyecto que se presenta en la Cámara de Diputados, fue elaborado por el SUNCA y sus asesores jurídicos, y luego tomado por un grupo de legisladores que le ponen su firma.

Este primer proyecto ingresó a la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 2012 con la firma de los diputados: Raúl Olivera, Carmelo Vidalín, Luis Puig, Dionisio Vivian y Martín Tierno.

Este primer proyecto establecía en su primer artículo: *“(Responsabilidad penal del empleador).- Quien, en su calidad de empleador, incumple con las normas de seguridad y salud en el trabajo ocasionando la muerte o una lesión grave o gravísima al trabajador será imputable de responsabilidad penal.*

Serán de aplicación, en cuanto corresponda, los artículos 314, 316, 317, 318 y 321 del Código Penal.” Es decir, se trataba de responsabilidad penal para los casos de accidentes

con resultados de lesiones graves, gravísimas o mortales.

Este proyecto siguió un largo camino de discusiones en comisión, recibiendo numerosas delegaciones que expresaron sus puntos de vista, que concluye el 22 de octubre de 2013 con la presentación de tres informes en minoría: uno por el Frente Amplio, uno por el Partido Colorado y otro por el Partido Nacional.

En este intervalo que va desde el 7 de noviembre de 2012 al 22 de octubre del 2013 en la Comisión de Legislación del Trabajo se recibieron a las siguientes delegaciones: PIT-CNT y SUNCA, Instituto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Facultad de Derecho, Asociación Rural del Uruguay, Cámara de la Construcción del Uruguay, grupo de empresarios de las Cámaras menores, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País, Banco de Seguros del Estado, Asociación de Promotores Privados de la Construcción, Director del Instituto de Derecho Penal de la Udelar, etc.

A lo largo de toda esta discusión e intercambio el proyecto original es dejado de lado y finalmente se presentan tres informes en minoría el 22 de octubre de 2013. Estos informes pasan a consideración del cuerpo el día 6 de noviembre de 2013, resultando aprobado el informe presentado por los diputados Luis Puig, Martín Tierno y Raúl Olivera, cuyo artículo primero establece *“El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa, no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación, de forma que pongan en peligro grave y concreto, la vida, la salud o la integridad física del trabajador, serán castigados con tres a veinticuatro meses de prisión.”*

Es decir consagra lo que se denomina delito de peligro.

El pasaje del proyecto por la Cámara de Senadores fue más breve ya que se vota el 18 de marzo de 2014, con receso de verano incluido. En la comisión correspondiente se recibieron delegaciones de: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Cámara de la Construcción del Uruguay, Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País, Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, PIT-CNT, SUNCA, Unión de Trabajadores del Metal y Ramas Afines, Universidad de la República, Universidad de Montevideo, Universidad Católica, Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, Cámaras empresariales menores, Sociedad de Arquitectos del Uruguay, Banco de Seguros del Estado.

Finalmente el proyecto que tenía media sanción se vota el 18 de marzo de 2014 y se convierte en la ley 19196.

Durante el lapso que insumió el trámite parlamentario hubo una intensa discusión jurídica y política en torno a las diversas propuestas que se fueron haciendo.

3- Posiciones jurídicas sobre la ley

Esta ley ha sido una de las más debatidas tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista político. Y admite más de una lectura política así como también admite más de una lectura jurídica. Para reflejar las diferentes posturas jurídicas que existen sobre la ley, vamos a tomar en cuenta las exposiciones que diversos juristas han hecho ante las comisiones de Diputados y Senadores que trataron el tema. Por una razón de honestidad básica debemos aclarar que tanto a nivel Laboral, como Penal no ha existido unanimidad entre los juristas.

La presencia del Instituto de Derecho Laboral y de la Seguridad Social en comisión de Diputados, se da para opinar sobre el primer proyecto presentado. Quienes participaron fueron los Doctores Rosenbaum y Nicolielo.¹

Varias fueron las ideas planteadas por ambos juristas de las que ofrecemos el siguiente resumen:

- Hasta el presente el Derecho uruguayo se caracteriza por la ausencia de normas de lo que se llama Derecho Penal Laboral, no existen disposiciones en materia penal concreta respecto de delitos contra la seguridad física del trabajador.
- Reconocen la existencia de una corriente que plantea que la creación de delitos o el endurecimiento de las penas, haría tomar conciencia a los empleadores de la necesidad de tomar medidas preventivas.
- Mencionan dos principios del Derecho Penal que deben ser tenidos en cuenta, que son el de la subsidiariedad penal o última ratio: el Derecho Penal debe ser el último recurso cuando los bienes jurídicos no pueden ser protegidos mediante otros mecanismos; y el principio de la tipicidad penal.

1 Parlamento del Uruguay. Versiones taquigráficas de Comisión de Legislación del Trabajo de Diputados. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy> (acceso 17/04/2014).

Se señala que hoy en día existen deficiencias en la acción de los organismos que tienen a su cargo impulsar las políticas de Prevención de Riesgos Laborales, a saber:

- falta una acción coordinada a nivel nacional.
- Indiferencia del Banco de Seguros del Estado.
- Cobertura de los accidentes profesionales mediante un seguro de tipo mercantil.
- Necesidad de profesionalización de los actores en prevención, propone titulación universitaria para Prevencionistas.

Con respecto al proyecto original la opinión es que no establece un nuevo delito, es inocuo.

El profesor Nicolielo introduce en la discusión que en el Derecho comparado existen al menos dos soluciones: hay ordenamientos jurídicos que prevén figuras específicas en esta materia y otros ordenamientos prevén la aplicación de los tipos genéricos del homicidio y las lesiones. Hasta el presente nuestro ordenamiento jurídico se ha inclinado por la segunda opción. Se pregunta si este proyecto modifica la situación, si nos dirigimos hacia la creación de figuras específicas. En particular hace mención a los delitos de peligro, donde sólo el incumplimiento de las normas de seguridad y prevención, cuando pone en grave peligro a los trabajadores, es delito.

Finalmente opina que en el proyecto original no se crea un nuevo delito. Es la primera vez que aparece la referencia al delito de peligro que a la postre será el definido por la ley en su última redacción.

El Dr. Germán Aller fue convocado para dar su opinión cuando ya el proyecto original había sido sustituido por el que en su artículo 1° consagra un delito de peligro. Estas fueron sus apreciaciones:

- Desde la Academia la sugerencia es no legislar delitos de peligro.
- Existe dificultad para determinar el sujeto activo o agente de la conducta. En su interpretación esta ley abarca a todos los empresarios y todos los trabajadores, independientemente de la actividad.
- Se establece una omisión propia, y señala que ya estaba legislado. Comprende que se quiera dar un mensaje más enfático a los empresarios, pero entiende que se debería hacer en el campo Laboral y Administrativo.
- Respecto a la pena plantea que debería ser siempre excarcelable, y que las penas

no están armonizadas con las previstas para delitos de lesiones graves, gravísimas y homicidio.

- Plantea que desde su punto de vista el nuevo delito no es armónico ni con el viejo Código Penal ni con el que se está discutiendo en el Parlamento, por lo cual lo rechaza.
- El proyecto plantea adelantar la barrera punitiva, pero no hay evidencias empíricas que más punición disminuya la criminalidad.
- Se trata de un tipo penal parcialmente en blanco. Para saber si se ha incumplido o no, debemos recurrir a otras leyes o reglamentos vigentes sobre la materia seguridad laboral. Considera peligroso y rechaza que un delito se defina por decretos, ya que provoca una mutación demasiado rápida y muchas veces sin estudiarse plenamente todas sus consecuencias.
- Realiza cuestionamientos en los artículos 2 y 3, que son de un profundo contenido técnico referido a cuestiones procesales.
- Finalmente recomienda la no aprobación del proyecto.²

En la discusión en la comisión del Senado que trató el proyecto de ley que venía de Diputados, se escucharon las opiniones de tres penalistas: el Dr. Miguel Langón, el Dr. Gonzalo Aires y el Dr. Mario Spangenberg. El Dr. Mario Spangenberg además, escribió un libro sobre esta ley una vez aprobada, que se denomina “Responsabilidad penal del empleador y seguridad laboral. Primeras reflexiones sobre la ley 19196”.

Las intervenciones de los tres juristas fueron muy coincidentes repitiéndose los conceptos. Por esta razón presentamos un resumen de sus opiniones:³

- Se entiende que la legislación es absolutamente innecesaria, el problema de los accidentes, de lesiones u homicidios está cubierto por la legislación normal con los homicidios y lesiones culposas, es decir, por actitudes imprudentes.
- Va a engrosar el derecho Penal simbólico, que da una apariencia de protección cuando crea más problemas que los que resuelve.
- Se habla de prevención, pero prevenir el crimen a través de la creación de delitos

2 Parlamento del Uruguay, Ob. Cit

3 Parlamento del Uruguay. Versiones taquigráficas de Comisión de Legislación del Trabajo de Senadores. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy> (acceso 17/04/2014).

es algo mítico.

- Existen dificultades para determinar quién es el empleador.
- Hacen referencia al verbo nuclear “adoptaren” que es ambiguo. ¿Se cumple con la ley solamente poniendo los medios a disposición de los trabajadores? ¿O se necesita que exista control de su uso? Puede haber jueces que entiendan que alcanza con poner los medios a disposición y otros que exijan el control del uso.
- Plantean que se trata de una ley penal en blanco.
- Quién determina cuál es el peligro grave y concreto?
- Plantean que el Derecho Penal del Trabajo es una construcción diferente y más amplia que tener una ley como la que se discute, y por otra parte que es necesario revisar los resultados que se han obtenido en otros países, ya que el hecho que tengan este tipo de leyes no asegura que estén funcionando bien.

Como podemos observar las opiniones de estos juristas ante la comisión del Senado van en la misma dirección que las del Dr. Germán Aller en la comisión de Diputados.

Para este trabajo entrevistamos a la Dra. Cristina Mangarelli, y si bien la entrevista no pretendía indagar en su posición jurídica, podemos si extraer algunos conceptos:

- La ley no es necesaria, crea un delito de peligro, pero no cambia demasiado la situación, porque el trabajador ya tenía el derecho de negarse a trabajar ante una situación de riesgo para su vida e integridad física.
- Ya existía la posibilidad de responsabilizar penalmente por lesión o muerte en accidente de trabajo.
- Para atacar la siniestralidad laboral hubiera aprobado una ley general de Prevención de Riesgos Laborales, al estilo de la española.
- Observa que existen dudas y diversas apreciaciones sobre el ámbito de aplicación, sobre cuándo se aplica y a quiénes se aplica.

Con respecto a la eventual inconstitucionalidad de la ley, presentamos las opiniones del catedrático Martín Risso, volcadas en entrevista para radio Sarandí:

“Dijo Risso: 1) “Este polémico artículo primero tiene tres posibles objeciones. El más grave es por violar el principio de libertad, que dice que un delito únicamente se puede

establecer en la ley, debe estar definido en la ley. Y este artículo habla sólo sobre la reglamentación".

2) "pasa a ser que de la lectura del artículo hay una responsabilidad penal objetiva". "Sea cual sea la actuación del empleador, si se produce una falla habría responsabilidad penal".

Según Risso "no existe la responsabilidad objetiva, que es la que se configura por el mero hecho de generar un daño".

3) "No cualquier cosa puede establecerse como delito. Hay pautas de razonabilidad. Este artículo es muy comprensible en cuanto al fin que persigue, todos estamos de acuerdo, pero desde el punto de vista penal, ¿es una situación que merezca ser criminalizada o no? Algunos países lo han hecho pero genera dudas".

Hemos intentado presentar el amplio abanico de posiciones jurídicas que se han expresado sobre la ley 19196. En las diversas consultas que hemos realizado a nuestros entrevistados, existe consenso en que difícilmente la ley sea declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia. La totalidad de los actores que hemos consultado trabajan sobre la base que la ley está y es necesario ajustarse a sus preceptos.

4- El Sistema de Prevención de Riesgos Laborales

La ley 19196 de Responsabilidad Penal del Empleador, fue formulada como una herramienta para intervenir en el Sistema de Prevención de Riesgos Laborales de nuestro país. Ahora bien, para poder estimar el impacto que esta ley puede tener en la Prevención de Riesgos Laborales, es necesario en primer lugar tener un conocimiento básico de en qué consiste un Sistema de Prevención de Riesgos Laborales, y en segundo lugar en qué estado está el Sistema de Prevención de Riesgos Laborales de nuestro país.

Existen múltiples sistemas de gestión de la seguridad y la salud a nivel de la empresa, siendo los más conocidos el sistema de las normas OHSAS 18000 y el Control de Pérdidas. Sin embargo en materia de sistemas nacionales de Prevención de Riesgos Laborales, es el propuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de los Convenios Internacionales del Trabajo y de las Directrices del año 2001, el más

completo y desarrollado para tomar como modelo. Por otra parte cuenta con la enorme ventaja que al ser fruto de los acuerdos conseguidos en forma tripartita en la OIT, seguramente pueda ser adoptado con el apoyo de los tres actores del mundo del trabajo.

La descripción de este modelo la haremos en base al CIT N° 187 Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 y las Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo ILO-OSH 2001.

En toda la discusión sobre la ley 19196 hemos podido escuchar a los diversos actores, referirse a términos como “política nacional de seguridad en el trabajo”, “cultura de prevención”, “sistemas y programas de prevención”. Pero, ¿cómo se definen estos términos? El CIT N° 187 comienza precisamente definiendo estos términos y nos parece necesario reproducir estas definiciones:

“A los efectos del presente Convenio:

(a) la expresión política nacional se refiere a la política nacional sobre seguridad y salud en el trabajo y el medio ambiente de trabajo, elaborada de conformidad con los principios enunciados en el artículo 4 del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155);

(b) la expresión sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo o sistema nacional se refiere a la infraestructura que conforma el marco principal para la aplicación de la política y los programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo;

(c) la expresión programa nacional de seguridad y salud en el trabajo o programa nacional se refiere a cualquier programa nacional que incluya objetivos que deban alcanzarse en un plazo determinado, así como las prioridades y medios de acción destinados a mejorar la seguridad y salud en el trabajo, y los medios para evaluar los progresos realizados, y

(d) la expresión cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud se refiere a una cultura en la que el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se respeta en todos los niveles, en la que el gobierno, los empleadores y los trabajadores participan activamente en iniciativas destinadas a asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, y en la que se concede la máxima prioridad al principio de prevención.”⁴

4 OIT. C187 - Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187). disponible en <http://www.ilo.org/spanish> (acceso 18/07/2014)

En definitiva, un Sistema de Prevención de Riesgos Laborales es la infraestructura que conforma el marco para la aplicación de la política nacional y de los programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, con el objetivo de afirmar una cultura nacional de prevención y que el derecho a un medioambiente de trabajo seguro y saludable se respete a todo nivel.

Esta definición de Sistema de Prevención de Riesgos Laborales presupone que un país establezca: una política nacional, programas nacionales y una cultura nacional de Prevención de Riesgos Laborales. Y deberá construir una infraestructura adecuada para alcanzar sus objetivos.

¿Qué nos dice el CIT N° 187 sobre la Política Nacional de Prevención?

Nos indica los principios básicos que debe cumplir: *“evaluar los riesgos o peligros del trabajo; combatir en su origen los riesgos o peligros del trabajo; y desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya información, consultas y formación.”*⁵

¿Qué recomendaciones nos da el CIT N° 187 sobre los programas nacionales de Prevención de Riesgos Laborales?

“El programa nacional deberá:

- (a) promover el desarrollo de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud;*
- (b) contribuir a la protección de los trabajadores mediante la eliminación de los peligros y riesgos del trabajo o su reducción al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, con miras a prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo y a promover la seguridad y salud en el lugar de trabajo;*
- (c) elaborarse y reexaminarse sobre la base de un análisis de la situación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, que incluya un análisis del sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo;*
- (d) incluir objetivos, metas e indicadores de progreso, y*
- (e) ser apoyado, cuando sea posible, por otros programas y planes nacionales de*

5 OIT. Ob. Cit.

*carácter complementario que ayuden a alcanzar progresivamente el objetivo de un medio ambiente de trabajo seguro y saludable.”*⁶

Finalmente el CIT N°187 nos indica los requisitos que debe incluir un Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales:

“El sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo deberá incluir, entre otras cosas:

(a) la legislación, los convenios colectivos en su caso, y cualquier otro instrumento pertinente en materia de seguridad y salud en el trabajo;

(b) una autoridad u organismo, o autoridades u organismos responsables de la seguridad y salud en el trabajo, designados de conformidad con la legislación y la práctica nacionales;

(c) mecanismos para garantizar la observancia de la legislación nacional, incluidos los sistemas de inspección, y

(d) disposiciones para promover en el ámbito de la empresa la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes, como elemento esencial de las medidas de prevención relacionadas con el lugar de trabajo.

El sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo deberá incluir, cuando proceda:

(a) un órgano u órganos consultivos tripartitos de ámbito nacional para tratar las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo;

(b) servicios de información y asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo;

(c) formación en materia de seguridad y salud en el trabajo;

(d) servicios de salud en el trabajo, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales;

(e) la investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo;

(f) un mecanismo para la recopilación y el análisis de los datos relativos a las lesiones y enfermedades profesionales, teniendo en cuenta los instrumentos de la OIT pertinentes;

(g) disposiciones con miras a la colaboración con los regímenes pertinentes de seguro o de seguridad social que cubran las lesiones y enfermedades profesionales, y

*(h) mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas, y en la economía informal.”*⁷

6 OIT. Ob. Cit.

7 OIT. Ob. Cit.

La pregunta que debemos responder ahora que ya conocemos en qué consiste un Sistema de Prevención de Riesgos Laborales es ¿en qué situación está nuestro país al respecto?

Nuestra respuesta es que nuestro país tiene un débil desarrollo de su Sistema de Prevención de Riesgos Laborales. Para fundamentarla vamos a enumerar una serie de deficiencias con relación al modelo:

- Nuestro país carece de una Política Nacional de Prevención de Riesgos Laborales, acordada por todos los actores y difundida.
- Nuestro país carece de un Plan Nacional de Prevención de Riesgos Laborales, con objetivos, metas e indicadores. Por otra parte la prevención de Riesgos Laborales camina por sendas diferentes de los programas de salud, educativos, etc.
- Todos los actores hablan de la necesidad de fomentar la cultura de la Prevención, porque en los hechos en nuestro país no existe dicha cultura, y mucho menos un sistema aceptado de responsabilidades, derechos y deberes.
- Con respecto al Sistema, es decir a la infraestructura necesaria, nuestro país no tiene un sistema integral sino que cumple parcialmente con el modelo propuesto por OIT.

Veamos en qué medida nuestro país desarrolla los requisitos del sistema propuesto por OIT:

- La legislación en materia de seguridad y salud es dispersa, en algunos casos desactualizada, nuestro país carece de una ley general de Prevención de Riesgos Laborales, la consideración de los temas de salud y seguridad en la negociación colectiva es pobre.
- El Uruguay tiene autoridades y organismos con competencia en el tema seguridad y salud en el trabajo, pero como ha sido señalado por varios actores existe poca coordinación entre organismos.
- Uruguay posee una Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social (IGTSS), que reforzó con más inspectores en el 2008, pero que resulta insuficiente.
- Las comisiones bipartitas de seguridad según el decreto 291/07 son pocas y con débil actuación, según han reconocido los propios actores sociales.
- Uruguay posee un órgano tripartito en la materia que es la CONASSAT.

- No existen servicios de información y asesoramiento, lo que se hace en el país en ese sentido depende de la IGTSS.
- La formación en materia de salud y seguridad en el trabajo es débil o inexistente. Todos los actores han hecho mención a la necesidad de incluir estos temas en la enseñanza.
- Recién este año se reglamentó el CIT N° 161, sobre los servicios de salud en el trabajo. Hasta el presente la única rama donde eran obligatorios era la construcción.
- La investigación en materia de salud y seguridad en el trabajo es casi nula.
- Uruguay hace 15 años que no publica estadísticas de accidentes de trabajo que tengan en cuenta los instrumentos de OIT.
- El seguro de accidentes de trabajo administrado por el BSE actúa con demasiada autonomía y a veces en contradicción con otros organismos.
- No existen mecanismos dirigidos a micro y pequeñas empresas para apoyarlas en temas de seguridad y salud. Por el contrario todos los actores señalan a este sector como el que más dificultades tiene para implementar la prevención de Riesgos Laborales.

Conclusiones

Las propuestas de la OIT en materia de Sistemas de Prevención de Riesgos Laborales nos permiten analizar la situación de nuestro país. La conclusión a la que llegamos es que Uruguay tiene un Sistema de Prevención de Riesgos Laborales débilmente desarrollado, que cubre algunos aspectos parciales, pero que necesita desarrollar un conjunto de instrumentos que hoy no están presentes y mejorar la eficacia de los demás.

Para nosotros esta conclusión es muy importante, porque uno de los fundamentos para apelar al Derecho Penal es que todo lo demás no ha funcionado, y resulta claro que nuestro país tiene mucho para hacer en cuanto a desarrollar y mejorar su Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales.

5- Impacto de la ley sobre la Prevención de Riesgos Laborales

Para poder evaluar el impacto que esta ley puede tener sobre la Prevención de Riesgos Laborales en nuestro país, sin duda se necesita más tiempo de aplicación de la misma que el que disponemos. Igualmente vamos a intentar hacer esta evaluación, y para ello fueron muy importantes los aportes que realizaron nuestros entrevistados, que son operadores vinculados con el tema.

Lo primero que debemos establecer es ¿cuáles eran en teoría los impactos que se podían esperar de la ley en la Prevención de Riesgos Laborales? ¿cuáles eran los efectos buscados por los impulsores de la ley? Y luego contrastaremos con lo que ocurrió en la realidad durante los 5 meses de vigencia de la ley.

Con respecto a los impactos teóricos o esperados de la ley, creo que son fundamentalmente dos que pasamos a describir:

- El primer efecto que uno puede esperar de una ley que establece un delito penal, es que se produzcan denuncias ante la Justicia, para que entienda en casos en que presuntamente estemos frente al delito tipificado por la ley: *“El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa, no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación, de forma que pongan en peligro grave y concreto, la vida, la salud o la integridad física del trabajador, serán castigados con tres a veinticuatro meses de prisión.”* . Y continuando con el proceso, la Justicia investigue y eventualmente procese a los responsables.
- El segundo efecto buscado por los impulsores de la ley, es que la misma sirviera de refuerzo a la Prevención de Riesgos Laborales. Se buscaba el efecto preventivo del Derecho Penal, dar un mensaje “a los navegantes” en el sentido que para la sociedad es muy importante el cuidado de la vida y la salud del trabajador.

¿Qué pasó en la realidad durante estos 5 meses? Vamos a analizar si se presentaron estos efectos y cómo lo hicieron.

En primer lugar veamos que pasó en cuanto a la aplicación natural de la ley. De

acuerdo a la información disponible no se ha presentado ninguna denuncia por el delito tipificado en la ley, y por lo tanto no han existido investigaciones de la Justicia, ni procesamientos de empresarios.

Lo que si ha ocurrido es que se han realizado denuncias invocando la ley 19196, en casos en que la ley no aplica ya que fueron por muertes ocurridas en accidentes de trabajo, siendo el más notorio el caso de la muerte de un funcionario municipal en la Usina 3. Sobre estos casos que se han denunciado tampoco tenemos pronunciamientos de la Justicia que podamos analizar.

Todos nuestros entrevistados coincidieron en señalar que existe confusión sobre la ley, y que las denuncias que se han hecho no entran dentro de las previsiones del texto legal.

Cuando los hemos consultado sobre la posibilidad que aumente el número de casos de accidentes laborales que van a la Justicia, las respuestas han sido diferentes según el rol que cada uno juega en el sistema.

Personalmente he observado que ante accidentes mortales inmediatamente se ha comenzado a señalar que se harán juicios penales, hecho que antes no ocurría. Este hecho coincide con una apreciación de Oscar Andrade en el sentido que esta ley iba a reforzar la posibilidad de procesamientos por accidentes mortales. Con lo cual entramos en una lógica de búsqueda de culpables, que desde el punto de vista de la Prevención de Riesgos Laborales no es la mejor, más allá que todos los actores reconocen que la ocurrencia de una muerte en el trabajo no es sinónimo de la existencia de un delito.

En segundo lugar tenemos que evaluar si desde su aprobación, la ley ha provocado un refuerzo de las labores de Prevención de Riesgos Laborales. Esa pregunta se la trasladamos a nuestros 4 entrevistados, y todos con diferente énfasis respondieron que después de la aprobación de la ley existe mayor preocupación por los temas de Seguridad laboral, tanto de empresarios como de trabajadores. Todos indicaron que se consulta mucho más a Técnicos Prevencionistas y Abogados, para informarse de cuáles son las obligaciones. También indicaron que se están brindando más instancias de capacitación en temas de Seguridad Laboral.

Al mismo tiempo todos nuestros entrevistados coinciden en señalar que la solución al problema de la siniestralidad laboral no se logra sólo con esta ley, sino que se necesita una acción integral que abarque todos los requisitos que plantea el CIT N° 187.

El corto lapso de vigencia de la ley no permite hacer valoraciones estadísticas, por otra parte no existen cifras oficiales publicadas. Extraoficialmente el SUNCA maneja información proveniente del BSE, en el sentido que en los primeros seis meses de este año hubo un 9% menos accidentes laborales que en el mismo período del año pasado. Una de las dudas que varios de nuestros entrevistados manifestaron, es si este interés por la seguridad laboral demostrado en este período se sostendrá en el tiempo.

Finalmente nos interesa difundir la opinión del Téc. Prevencionista Vicente Catarozzi, por ser un operador del Sistema de Prevención de Riesgos Laborales con vasta experiencia y conocimiento. El considera que la entrada en vigencia de esta ley produce los siguientes cambios:

- El primer desafío es hacer que esta ley sea operativa, como el resto del elenco de normas que regulan la Prevención de Riesgos Laborales. Y eso implica asumir que hubo un cambio y no se pueden seguir haciendo las cosas de la misma manera.
- En su opinión un primer cambio es la valoración que se hace de la importancia de la vida y la salud del trabajador. Y que si declaramos que es un valor importante, debe haber algo que obligue.
- Se afilia a la tesis que el reproche penal lo que hace es asegurar el cumplimiento de la normativa.
- Destaca el cambio que supone que las conductas que en el pasado veíamos como generadoras de peligros o riesgos, hoy pueden ser vistas como delitos. Desde el punto de vista de la Prevención de Riesgos Laborales implica asumir una lógica distinta que es la del Derecho Penal.
- Plantea que para los Técnicos Prevencionistas esta ley significa un desafío enorme, que va a obligar a un cambio en el perfil de este técnico, que deberá conocer profundamente la normativa, investigar y estudiar para poder asesorar debidamente a empresarios y trabajadores, cuidando tanto la seguridad de los trabajadores como la seguridad jurídica de las empresas.

Conclusiones

La primera conclusión es que todavía existe desconocimiento de la ley, confusión

sobre su aplicación, y que no han existido denuncias por el delito tipificado en la misma. Se han realizado denuncias invocando la ley 19196 en casos de accidentes mortales, que en principio no ingresan en el ámbito de aplicación.

La segunda conclusión es que la aprobación y entrada en vigencia de la ley ha significado un cambio de escenario, y que todos los actores de la Prevención de Riesgos Laborales lo han registrado y tenido en cuenta para orientar sus acciones. Se ha dado un fenómeno de mayor preocupación por la seguridad laboral, motivado en el miedo, el "garrote".

6- Posiciones, estrategias y acciones de los actores sociales

En una monografía de final de grado de la Licenciatura en RRL es una obligación abordar la actuación de los actores sociales, y en particular con relación a la ley 19196 tanto trabajadores como empleadores han tenido una importante acción. Vamos a presentar las posiciones, estrategias y acciones de ambos actores, en primer lugar los trabajadores y luego los empleadores.

Es claro que los trabajadores, el Movimiento Sindical son los artífices principales de esta ley. Y dentro del Movimiento Sindical se destaca claramente el SUNCA que fue la organización que se puso al hombro la campaña por la ley de Responsabilidad Penal del Empleador, desde la preparación del primer proyecto de ley, las discusiones con Diputados de todos los partidos, el apoyo en la calle con movilización, las campañas públicas de sensibilización, etc. Por eso, para entender las posiciones, estrategia y acciones de los trabajadores, las opiniones del SUNCA son claves, y la entrevista que hicimos con su secretario general, Oscar Andrade, el material principal.

Vamos a presentar un resumen de las posiciones del SUNCA sobre la ley 19196:

- En primer lugar la ley es justa, el SUNCA considera justo que un empresario que incumple intencionalmente normativa de seguridad, y de ese incumplimiento resulta un peligro grave y concreto para la vida o la salud del trabajador, sea responsabilizado penalmente. Sostienen que existen delitos de peligro que atienden situaciones de menor gravedad que la violación de normas de seguridad que pone en riesgo la vida o la salud del trabajador.

- La batalla que se generó en torno a la ley, demostró que nuestro país tiene un problema importante en la siniestralidad laboral, que hasta el presente había pasado desapercibido.
- En este tema existe impunidad, y una institucionalidad que es funcional a dicha impunidad.
- La siniestralidad laboral se puede reducir, para fundamentar esa posición indican que existen países que tiene una tasa de siniestralidad que es la mitad de la del Uruguay.
- En los países que se aplicaron leyes similares se produjo un descenso de la siniestralidad.
- Esta es una ley moderada si se la compara con las que se aplican en otros países (España, Alemania, Perú, Italia, etc), porque el delito es excarcelable en todos los casos y debe mediar la intencionalidad.
- Una ley penal no resuelve el tema de la siniestralidad y las condiciones de trabajo. Esa no es la apuesta del SUNCA.
- Defiende la constitucionalidad de la ley, basándose en los prestigiosos juristas que colaboraron en su elaboración.
- El SUNCA quiere una ley integral de salud y seguridad en el trabajo.
- La ley significa un refuerzo sociológico a la prevención. Es un mensaje “a los navegantes” que la vida y la salud del trabajador son importantes.
- Existe confusión sobre la ley, producto de la virulenta campaña que se hizo en contra. Claramente no aplica en casos de accidentes mortales. Lo que la ley produce es un refuerzo de la posibilidad de procesamientos en casos de accidentes mortales.

¿Cuál fue la estrategia del SUNCA para lograr la aprobación de la ley de Responsabilidad Penal del Empleador?

La primera definición de la que parte el SUNCA es que aprobar una ley que penalice estas situaciones, fue una propuesta de campaña del actual Presidente de la República, José Mujica, en un seminario de la construcción celebrado en el año 2009.

La estrategia del SUNCA tuvo los siguientes objetivos:

- Sensibilizar a la población en el sentido que “la vida está primero”. Para ello se encaró una campaña pública a través de los medios masivos de comunicación, y

se llevó adelante una recolección de firmas, que alcanzó las 300000 voluntades.

- Combatir la desinformación que existe sobre el tema siniestralidad laboral, producto de esa impunidad a la que se hacía referencia. Para ello presentaron datos obtenidos del BSE.
- Colocar en la sensibilidad pública que la pena mayor no es la del empresario que es procesado, sino la del trabajador y su familia. Impulsaron la campaña “no hay pena mayor que la pérdida de una vida”.
- Se buscó ampliar la base de respaldo político para la aprobación de la ley. Para ello se hizo una campaña dirigida al interior del país, donde en muchos Departamentos se obtuvo el apoyo unánime de los diputados de todos los partidos.
- La movilización del gremio también era parte de la estrategia para lograr la aprobación de la ley. Las movilizaciones por la ley se engarzaron con los Consejos de Salarios y por la aprobación del nuevo decreto para la industria de la construcción.
- La posibilidad de acordar la ley mediante el diálogo tripartito se veía como nula.
- Se esperaba oposición de las Cámaras Empresariales. El SUNCA se encontró con una campaña de oposición muy virulenta por parte de las cámaras empresariales y los medios de comunicación, que considera que cerró el paso a posibles acuerdos, o a lograr apoyos más allá del partido de Gobierno.

Veamos ahora las posiciones, estrategia y acciones que desplegaron los empleadores en torno a la ley 19196.

Para conocer la posición del sector empleador apelaremos a dos instrumentos, por un lado transcribiremos un comunicado emitido por todas las cámara empresariales y por otro será de mucha utilidad la entrevista realizada al Dr. Juan Mailhos, Gerente Jurídico de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS).

El comunicado empresarial es el siguiente:

“1.- Como es de conocimiento público, el Parlamento Nacional se encuentra considerando un “Proyecto de Ley de Responsabilidad Penal del Empleador”.

2.- Dicho Proyecto de creación de un delito, de aprobarse, se aplicará a cualquier persona que cuente con uno o más trabajadores, los alcanzaría si es zafral, permanente o eventual, del sector industrial, comercial, servicios, rural, construcción, domestico,

cooperativas, Administradores y Copropietarios de Edificios, almaceneros, artesanos, kioskeros, peluquerías, clubes deportivos etc, así como todo prestador de Servicios de Transporte de personas o de carga, Institutos de Enseñanza y de Salud y todo el ámbito público nacional o departamental.

3.- Compartimos el objetivo de trabajar por prevenir los accidentes laborales no obstante el presente proyecto no cumple con el fin perseguido en este sentido de bajar la siniestralidad.

4.- Asimismo, el Proyecto sometido a consideración del Parlamento aún no ha tomado en cuenta en lo más mínimo los aportes y propuestas del sector empleador.

Las Cámaras y Asociaciones Empresariales en representación de las más de 260.000 Empleadores de este país rechazan este Proyecto de ley y se declaran en sesión permanente a efectos de analizar todas las vías que, ajustadas a derecho, correspondan para la defensa de la libertad individual de los empleadores de este país.”

La entrevista que realizamos al Dr. Mailhos, así como otras publicadas en los medios de comunicación, nos permiten profundizar en la posición del sector empleador:

- El sector empleador se opone a la ley 19196 porque consagra un delito de peligro con el que no están de acuerdo.
- En segundo lugar se considera que la ley no incide en la necesaria cultura de prevención que nuestro país debe adoptar.
- La cultura de prevención se debe adoptar mediante un diálogo tripartito eficaz, y requiere del involucramiento de los tres actores: empleadores, trabajadores y Estado (hace especial hincapié en el BSE)
- Consideran que la ley es técnicamente desastrosa.
- Se cuestiona el cambio desde el punto de vista procesal, que hace que la víctima o el denunciante sean parte del proceso penal.
- El sector empleador ve la ley como una imposición debida a la mayoría parlamentaria existente.

Desde el punto de vista de la estrategia con la que el sector empleador abordó la aprobación de esta ley, y las acciones que llevó adelante, podemos enumerar:

- El sector empleador decidió realizar una oposición frontal al proyecto de ley. Esta oposición recogió el apoyo de las 24 cámaras empresariales.

- No confiaba en que este tema se pudiera abordar seriamente en forma tripartita, debido a varios antecedentes de leyes que se aprobaron con la oposición del sector empleador (ley de negociación colectiva, ley de tercerizaciones, ley de fuero sindical, etc).
- Se concurrió a todos los ámbitos parlamentarios a dar la opinión contraria al proyecto de ley.
- Todo el sector empleador hizo suyo un proyecto alternativo elaborado por las llamadas cámaras menores, que apuntaba a un abordaje más integral del fenómeno.
- Se considera que el tema no está cerrado y se reservan el derecho de reclamar la derogación de la ley al futuro Parlamento, reclamar por su inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia y llevar el tema a los ámbitos internacionales que pudieran corresponder.

Conclusiones

Al repasar las posiciones y estrategias de ambos actores sociales, releer las entrevistas y todo lo que se ha dicho públicamente, sorprende la gran cantidad de coincidencias que hay, exceptuando lógicamente el acuerdo con la ley. Veamos todas estas coincidencias:

- Esta ley no va a resolver el problema de la siniestralidad laboral.
- Se requiere de una acción integral, de una cultura de prevención, una política nacional, un sistema institucional que trabaje coordinado y una ley general de Prevención de Riesgos Laborales.
- Velar por la vida y la salud del trabajador es un objetivo compartido y requiere del involucramiento de los tres actores del Sistema de RRLL.
- Se deben aplicar incentivos a los empresarios que desarrollan la prevención como por ejemplo: rebajas en las primas de los seguros, ventajas crediticias, un certificado de trabajo decente, etc.
- Nuestro país tiene deficiencias en cuanto a su Sistema de Prevención de Riesgos Laborales.
- Desde la aprobación de la ley existe mayor preocupación por los temas de la seguridad laboral, se contratan prevencionistas, se dictan capacitaciones, etc

- No existía posibilidad de llegar a un acuerdo tripartito sobre esta ley.
- La otra parte no realiza un aporte positivo para que el diálogo social sea eficaz.

En las conclusiones finales voy a retomar el tema de las coincidencias y el diálogo social como herramienta para lograr acuerdos.

Desde el punto de vista de la estrategia y las acciones llevadas a cabo por los actores sociales, creemos que el SUNCA logró plasmarlas en la práctica y consiguió el resultado que buscaba. Logró sensibilizar a la opinión pública y asegurar las alianzas a nivel político que permitieron que la ley sea aprobada.

El actor empresarial en la medida que el diálogo social no tenía futuro en este tema, tenía pocas opciones estratégicas y acciones para realizar. Básicamente llevó su prédica en oposición a la ley a todos los ámbitos posibles.

7- Impacto de la aprobación de la ley sobre el Sistema de RRLL

Sin ningún lugar a dudas la discusión, aprobación y entrada en vigencia de la ley 19196 ha dejado su huella en el Sistema de RRLL de nuestro país. Antes de evaluar cuáles son o pueden ser los impactos sobre el Sistema de RRLL, vamos a hacer una presentación sobre el estado actual del sistema, teniendo en cuenta los importantes cambios que ha tenido desde el año 2005.

Hemos tomado como base un conjunto de trabajos que sobre el Sistema de RRLL llevó adelante el Cr. Jorge Notaro. Por un lado en uno de los trabajos analiza el sistema fundacional de RRLL del Uruguay, y en los otros trabajos los cambios que se produjeron a partir del 2005.

Partiendo de las definiciones básicas de Dunlop sobre los sistemas de Relaciones Industriales, toma en cuenta las propuestas del análisis estratégico. Según la teoría de la Opción estratégica, el enfoque sistémico no puede explicar todos los fenómenos que se dan en el sistema de RRLL. Se debe considerar el hecho que los actores sociales tienen

objetivos propios y desarrollan un juego autónomo, que es en el fondo un juego de poder.⁸

En función de este enfoque, para Notaro el sistema de RRLL (SRLL) *“tiene cuatro componentes: los actores, los escenarios, el grado en que se combinan cooperación/participación y confrontación/conflicto y las relaciones de poder.”*⁹

Estos cuatro elementos son los que se analizan en los trabajos para caracterizar el SRLL fundacional y el surgido a partir del 2005.

Como hemos estudiado a lo largo de nuestra carrera el SRLL fundacional de nuestro país, tiene su base en la ley N° 10449, ley de Consejos de Salarios.

El sistema Fundacional de RRLL queda caracterizado en sus cuatro componentes como sigue ¹⁰:

- La ley 10449 crea un sistema de negociación de salarios mínimos mediante órganos tripartitos, donde participan delegados de trabajadores, empleadores y el Estado. El cambio de modelo económico hacia el de sustitución de importaciones dio origen a dos actores sociales que pasarán a ser claves: la burguesía industrial y el proletariado industrial. El funcionamiento de los Consejos de Salarios implicó en primer lugar un reconocimiento de la clase obrera como interlocutor válido, y en segundo lugar un proceso de desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores. También se produce un fortalecimiento de las organizaciones de empleadores. Por otra parte el Estado se asume como un actor del SRLL, participando en los Consejos de Salarios.
- La ley 10449 crea un escenario básico para el desarrollo de las RRLL, que son los Consejos de Salarios, que significaron un motor para la Negociación Colectiva.
- En cuanto a la combinación entre cooperación y conflicto, la ley 10449 es el intento de Institucionalización de la lucha de clases, al reconocer la existencia de actores sociales con intereses contradictorios, y la convocatoria a superar el

8 Cedrola, Gerardo. Los enfoques teóricos en Relaciones Industriales. *Relasur, Revista de Relaciones Laborales en América Latina- Cono sur*. N° 2. p 49-74. 1994. ISSN1020-1319

9 Notaro, Jorge (coord). EL ORIGEN DEL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EN EL URUGUAY. Montevideo: Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, DT 1/11. 2011. p 4.

10 Notaro, Jorge (coord).Ob. Cit. p 54-55

conflicto con la participación del Estado.

- Desde el punto de vista de las relaciones de poder la presencia del Estado y algunas potestades que tenía reservadas, buscaban un equilibrio entre los actores sociales, en especial en sectores con poca organización sindical.

Los Consejos de Salarios tuvieron dos etapas de funcionamiento interrumpidas por el período de facto, y luego del año 1992 se dejaron de convocar por el Poder Ejecutivo.

A partir del año 2005, el nuevo gobierno realiza una serie de modificaciones para generar un nuevo relacionamiento entre los actores del SRLL, que culmina al decir de Notaro en *“un Sistema de Relaciones Laborales Regulado y Participativo.”*¹¹

Una discusión que se ha dado en estos años a nivel académico y sindical, es sobre la evolución de un SRLL tradicionalmente autónomo a otro más regulado. En el pasado tanto desde el Movimiento Sindical como desde el ámbito académico se rechazaba la regulación porque podría significar un recorte a la libertad sindical y a la actuación del Sindicato. Sin embargo, la experiencia desreguladora de los años 90, ha cambiado esa visión y hoy se considera necesaria una legislación básica para la promoción de la acción sindical.¹²

Veamos los cuatro componentes del SRLL y su evolución a partir del año 2005¹³:

- En general ha existido un fortalecimiento de todos los actores del SRLL. El Estado participa en el SRLL con otra visión, dejando de lado la no ingerencia. Por el contrario es muy activo proponiendo modificaciones legales, creación de organismos y pautas para la discusión salarial. Las organizaciones empresariales se fortalecen y hoy hay un actor empresarial que expresa los intereses comunes y generales. Se fortalecieron las organizaciones de Trabajadores, que crecen en organización y afiliación.
- En cuanto al escenario se crean un conjunto de nuevos organismos y comisiones

11 Notaro, Jorge. LA REFORMA LABORAL EN EL URUGUAY 2005 – 2009 Participación para la regulación. Montevideo: Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo DT 07/09. 2009. p 48.

12 Castelo, Alejandro. Castelo, Alejandro. Tendencias actuales del sistema de relaciones laborales en Uruguay. Revista Relaciones Laborales. N° 9. p 87, 92, 94. Diciembre 2005.

13 Notaro, Jorge. Ob. Cit. P 49-49

que brindan el marco para el Diálogo Social y la Negociación Colectiva. Algunos de estos organismos son: Consejo Superior Tripartito, Diálogo de la Seguridad Social, Consejo de Economía, etc.

- En cuanto a la combinación cooperación y conflicto, sobre todo a partir de la ley de Negociación Colectiva se refuerzan las condiciones para aumentar la cooperación y reducir la conflictividad.
- Cambian las relaciones de poder por el aumento del peso de las organizaciones sindicales, y por la coincidencia existente desde el punto de vista programático entre Movimiento Sindical y Frente Amplio. El sector empresarial en un principio participó de las instancias a las que fue convocado, hizo propuestas y logró incorporar sus aspiraciones, pero a partir del 2007 se retiró de los ámbitos formales, excepto los Consejos de Salarios. Muchas de las leyes aprobadas no tuvieron el acuerdo del sector empleador.

Ahora veamos cuál es el efecto que puede tener la aprobación de la ley de Responsabilidad Penal del Empleador sobre el SRRL.

Pensamos que el proceso de elaboración y aprobación de la ley, ha reforzado la tendencia que se venía expresando, a dejar de lado los acuerdos tripartitos y demuestra que el sistema tiene dificultades para llevar adelante el Diálogo Social, se inscribe en una lógica de confrontación y hace más evidente el peso de la relación entre el Movimiento Sindical y el partido de Gobierno.

Por lo tanto consideramos que en tres de los cuatro componentes del SRRL, el efecto de este proceso es negativo:

- En el escenario se sigue sembrando desconfianza en los instrumentos tripartitos, y se dificulta el éxito del Diálogo Social.
- En la combinación cooperación y conflicto, sin duda todo este proceso significó un avivamiento del conflicto y un debilitamiento de la cooperación.
- En las relaciones de poder se percibe crecimiento del peso del Movimiento Sindical que desde el sector empleador se interpreta como falta de equilibrio.

Nuestros entrevistados coincidieron en general que las RRLL se han visto afectadas negativamente luego de este proceso. Por supuesto cada uno aportó un matiz en función del lugar que ocupa en el sistema.

El Dr. Mailhos planteó que las RRLL quedan afectadas, porque esta situación es continuación de la que se ha dado con otras leyes, donde el sector empresarial no es escuchado.

El Sr. Oscar Andrade reconoce que las RRLL quedan afectadas, aunque plantea que con las cámaras generales ya venían con problemas. Igualmente reconoce que con las cámaras de la Construcción puede haber quedado algún enojo.

La Dra. Cristina Mangarelli planteó que las cosas fueron mal encaradas tanto por los impulsores como por los opositores a la ley. Por otra parte entiende que la ley no debe ser vista en la lógica de un triunfo de los sindicatos sobre los empresarios.

El Técnico Prevencionista Vicente Catarozzi, aclara que las RRLL no son su negocio, pero cree que va a haber afectación.

Conclusiones

Claramente todos nuestros entrevistados coincidieron en señalar que las RRLL resultaron afectadas. Nuestro aporte es identificar que los efectos negativos sobre el SRLL se dieron en los escenarios, en la combinación cooperación / conflicto y en las relaciones de poder.

La Dra. Cristina Mangarelli,¹⁴ ha resaltado la importancia del tripartismo en la Prevención de Riesgos Laborales, que no es sólo “consulta a las organizaciones de empleadores y trabajadores”, sino que en función de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, el compromiso asumido por el Estado en esta materia es actuar en “cooperación” con las organizaciones de empleadores y trabajadores, lo que supone un nivel mayor de participación.

Consideramos que el hecho más grave de este episodio es el “descarte previo” que

14 Mangarelli, Cristina. Tripartismo y participación en la prevención de los riesgos del trabajo. *Revista Relaciones Laborales*. N° 9. p 68, 69. Diciembre 2005.

los actores hicieron del Diálogo Social, como una herramienta hábil para alcanzar un acuerdo en este tema. La Prevención de Riesgos Laborales precisa el involucramiento de los tres actores, y es una muy mala señal hacia el futuro, la falta de confianza en los instrumentos tripartitos, que son una parte muy importante del escenario del SRRL construido desde el 2005.

8- Las relaciones entre Sindicatos y Partidos Políticos

Como bien se señala en el trabajo de Notaro¹⁵, ha existido una coincidencia programática entre los Sindicatos y el partido de Gobierno, que tuvo como resultado la aprobación de numerosas leyes con iniciativa del Poder Ejecutivo y con el respaldo del Movimiento Sindical. Interesa indagar cómo han sido estas relaciones durante los dos gobiernos del Frente Amplio, y si este proceso de la ley de Responsabilidad Penal del Empleador tuvo algún efecto sobre las mismas.

Un trabajo realizado por el Profesor Oscar Ermida Uriarte en el año 2009, nos da una pista sobre las relaciones entre los sindicatos y los gobiernos progresistas en estos años.¹⁶

En primer lugar Ermida señalaba que los movimientos sindicales apoyaron el advenimiento de los gobiernos progresistas, es claro que en nuestro país este hecho está presente.

En segundo lugar está el hecho que los gobiernos progresistas se han nutrido de cuadros sindicales para cubrir posiciones de gobierno, que también ha sido notorio en los dos gobiernos del Frente Amplio.

En tercer lugar el Movimiento Sindical se fortaleció en estos años, a partir de leyes como la de fuero sindical.

En cuarto lugar el Movimiento Sindical discrepa en algunos aspectos con la política económica implementada.

Finalmente las relaciones entre sindicato y un gobierno “amigo” pueden causar

15 Notaro, Jorge. Ob. Cit. P 42

16 Ermida Uriarte, Oscar. La política laboral de los gobiernos progresistas, el posneoliberalismo y el movimiento sindical. En: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung. Diálogo Movimiento Sindical - Gobiernos Progresistas: Un primer balance de las políticas progresistas en la región. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung. 2009, p 52-53.

confusión de roles y pérdida de autonomía.

Como hemos referido a lo largo del trabajo ha existido una coincidencia entre sindicatos y gobierno del Frente Amplio en la recuperación de la legislación protectora del trabajador.

Analicemos el proceso de aprobación de la ley 19196, para indagar sobre las relaciones entre sindicatos y Gobierno .

En primer lugar llama la atención que siendo la ley una propuesta realizada por el actual Presidente de la República, durante la campaña electoral de 2009, esta ley no haya sido iniciativa del Poder Ejecutivo o de la Bancada de legisladores del partido de Gobierno. La ley es elaborada por el SUNCA y presentada en la cámara baja por 5 diputados, que no eran sólo del partido de Gobierno.

Sobre este primer proyecto de ley hubo desacuerdo incluso desde el Poder Ejecutivo. El proyecto se trabaja entre el SUNCA y los diputados del Frente Amplio, y se aprueba en la cámara baja.

Cuando el proyecto llega a la cámara de Senadores, un grupo de senadores del Frente Amplio realiza un planteo de modificación de la ley, ya que consideran que con la redacción que tiene, va a ser declarada inconstitucional.

Es en este momento que se suceden una serie de declaraciones públicas, entre las que destaca la presión del SUNCA para que la ley se vote como viene de diputados.

Quiero ser muy claro, la mayoría de los entrevistados comparten la percepción que existe a nivel general, que la presión fue dirigida hacia el propio partido de Gobierno. El secretario general del SUNCA expresa que la movilización y la presión apuntaba a lograr adhesiones más allá del partido de Gobierno, y no estaban dirigidas a la interna del Frente Amplio.

Finalmente la totalidad de los Senadores del Frente Amplio vota la ley, y no se consiguen adhesiones de otros partidos, que en realidad se veían como muy difíciles luego de lo ocurrido en Diputados.

Hubiera sido de interés entrevistar a algunos de los actores políticos que estuvieron en discrepancia, pero se solicitaron entrevistas a dos de los Senadores del Frente Amplio que tenían opiniones discrepantes y no se pudieron concretar. Por lo tanto, sólo nos queda como recurso conocer las opiniones que volcaron en la sesión en que se aprobó la ley en el Senado, el 18 de marzo de 2014.

Cuatro senadores que responden al Frente Líber Seregni hicieron uso de la palabra y explicaron su posición: Rodolfo Nin Novoa, Enrique Rubio, Rafael Michelini y Carlos Baraibar. Todos hicieron apreciaciones muy similares que resumimos a continuación¹⁷:

- En primer lugar que compartían los objetivos de fondo de la ley en discusión: prevenir accidentes laborales.
- En segundo lugar su reconocimiento al SUNCA por la campaña llevada adelante.
- En tercer lugar consideran que la redacción propuesta presenta debilidades que pueden hacer que la ley sea declarada inconstitucional, y pretenden fortalecerla mediante la introducción del concepto “omisión deliberada”.
- Finalmente van a votar el proyecto como viene de diputados aún sin compartirlo totalmente, para mantener la unidad de acción del Partido de Gobierno, por disciplina.

Conclusiones

Este proceso confirma una de las ideas que manejaba el Profesor Ermida¹⁸, en el sentido que la obligación del Sindicato es defender los intereses de los trabajadores, independientemente del gobierno “amigo” que tienen enfrente. En ese sentido podemos decir que el SUNCA ha dado un valioso ejemplo de defensa de los intereses de los trabajadores y de independencia. No olvidemos que como afirma Oscar Andrade, todo este proceso de discusión de la ley puso en evidencia una institucionalidad funcional a la impunidad en el tema siniestralidad laboral, que ha funcionado con gobiernos anteriores y también con este que se podría calificar como “amigo”.

Creo que este proceso si bien no indica que la relación entre Sindicatos y Gobierno del Frente Amplio haya cambiado como para hablar de subordinación, quedó claro que el margen de maniobra que tenía el partido de Gobierno en un tema de honda sensibilidad para los trabajadores y la población, en un año electoral, era muy estrecho. Por otra parte si la ley no era aprobada este año, entonces debería empezar todo el proceso

17 Parlamento del Uruguay. n.º 270 - TOMO 519 - 18 DE MARZO DE 2014 REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES QUINTO PERÍODO DE LA XLVII LEGISLATURA 4.ª SESIÓN ORDINARIA. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy> (acceso 21/09/2014).

18 Ermida Uriarte, Oscar. Ob. Cit. p 52-53

nuevamente en la próxima legislatura.

9- Consecuencias de una posible eliminación de la ley

Teniendo en cuenta la posición del sector empleador de reservarse el derecho de encarar acciones para lograr la derogación o la declaración de inconstitucionalidad de la ley, una posibilidad que debemos plantearnos es qué consecuencias tendría una eliminación de la ley de nuestro ordenamiento.

Por otra parte los trabajadores están dispuestos a defender esta ley, que significa un avance en la defensa de sus derechos, y así lo han manifestado en el marco de la jornada de paro del 18 de setiembre de 2014.

Nuestros entrevistados dieron diferentes respuestas a esta pregunta, que me parece demuestran la variedad de puntos de vista que hay sobre la ley y el impacto que puede tener su eliminación.

En opinión de la Dra. Mangarelli si la ley cae, no va a pasar nada. No lo vería como una derrota para los trabajadores, porque sostiene que la aprobación de la ley no debe verse como un triunfo de los trabajadores sobre los empleadores.

Para el Dr. Mailhos si la ley cae no va a haber un cambio significativo. Todos los actores deberían abocarse a estudiar una ley general de Prevención de Riesgos Laborales. Igualmente considera que lo que ya se está haciendo en prevención, aún sin compartir la ley, se va a continuar haciendo porque el compromiso con la vida y la salud es firme.

En opinión de Oscar Andrade, si la ley fuera declarada inconstitucional por establecer un delito penal en blanco, se debería ir a la discusión de una ley general de Prevención de Riesgos Laborales. Ahora si la ley es derogada en un futuro gobierno con otra correlación en el parlamento, seguramente genere un conflicto de grandes proporciones. Él personalmente no cree que existan condiciones políticas para la derogación.

El Técnico Prevencionista Vicente Catarozzi no cree que la ley sea declarada

inconstitucional, pero si considera que sería bueno una ley interpretativa que echara luz sobre la legitimación del sujeto activo. Con respecto a las consecuencias de una eventual derogación cree que generaría más incertidumbre que la actual situación. Derogar la ley podría implicar un retroceso en lo que se ha hecho en estos meses y quitarle el sustento que se le brindó a las otras normas de seguridad.

Conclusiones

Como podemos observar a través de las opiniones de nuestros entrevistados, el escenario posterior a una eventual derogación de la ley o declaración de inconstitucionalidad, se presenta incierto. Por esta razón considero que si se diera esta situación, se hace necesario, imprescindible diría yo, acordar en forma tripartita los pasos a seguir para establecer un marco consensuado que no corra el riesgo de desaparecer a los pocos meses, ya que la incertidumbre y la inestabilidad son factores negativos para la Prevención de Riesgos Laborales.

10- Conclusiones finales

Expresaremos nuestras conclusiones finales sobre todo el proceso de elaboración, aprobación y entrada en vigencia de la ley 19196, de Responsabilidad Penal del Empleador.

En primer lugar, debemos destacar que esta ley ha sido una de las más discutidas y controvertidas de todas las que se aprobaron en materia de Prevención de Riesgos Laborales. Su discusión motivó la comparecencia de numerosas delegaciones en el Parlamento para brindar opinión. Podemos decir que ningún actor del mundo del trabajo quedó al margen de esta discusión, lo que resulta una práctica saludable. Por supuesto que los actores sociales, que resultan afectados por esta ley, estaban particularmente interesados en opinar sobre la misma.

Pero me interesa destacar la importante discusión que se estableció a nivel académico, que tuvo la particularidad que esta ley fue abordada desde el ámbito Laboral y Penal. Como bien se ha dicho, nuestro ordenamiento no tenía hasta esta ley, una norma de lo que se conoce como Derecho Penal Laboral, y evidentemente el ingresar en este nuevo campo de discusión fue todo un desafío. En mi opinión, para que la discusión académica fuera completa, faltó una mayor consideración de los aspectos técnicos de la Prevención de Riesgos Laborales.

En segundo lugar, fue también una importante batalla política que se dilucidó en pleno año electoral, bajo la mirada atenta de los ciudadanos que deben definir su voto para las elecciones nacionales. No podemos valorar cuánto condicionó la cercanía de las elecciones, a las decisiones de los partidos políticos, pero ese efecto seguramente estuvo presente. Esta conclusión nos hace cuestionarnos la conveniencia de aprobar una ley de la importancia que tiene la 19196, en año electoral y con un plazo prefijado.

En tercer lugar, la ley ha tenido un efecto visible sobre la Prevención de Riesgos Laborales, no ha sido inocua. Podemos asegurar que la ley y su mensaje no han pasado desapercibidos para los actores del mundo del trabajo. Por el contrario, todos han registrado el cambio que significa y han orientado sus acciones para cumplir con la ley y ponerse a resguardo de las penas que prevé. En ese sentido destacamos que tanto

trabajadores como empleadores demuestran más interés por la seguridad laboral, por conocer la normativa, por la capacitación, la consulta técnica, etc. La irrupción del Derecho Penal en el ámbito de la Prevención de Riesgos Laborales, significa un cambio de lógica y las cosas ya no se podrán seguir haciendo como hasta el presente. Y esto resulta válido para los actores sociales, pero también para los profesionales y asesores que trabajan en el tema.

En cuarto lugar, compartimos la preocupación de los entrevistados por la permanencia en el tiempo de este interés por la seguridad laboral, que por el momento es consecuencia del miedo. Se debe hacer un trabajo muy importante para transformar el temor en conciencia.

En quinto lugar, y en estrecha relación con los dos puntos anteriores, el Sistema de Prevención de Riesgos Laborales de nuestro país presenta notorias deficiencias cuando lo comparamos con el modelo propuesto desde la OIT. Para asegurar que el efecto de la ley no se pierda en el tiempo es imprescindible una revisión y mejora del sistema que debe incluir: políticas, planes y una cultura de Prevención de Riesgos Laborales, coordinación entre organismos, registro y publicación de estadísticas oficiales, promoción de los Servicio de Salud en el trabajo y de las comisiones bipartitas, incorporar la Prevención de Riesgos Laborales en los contenidos educativos, incentivos a las empresas que cumplen la normativa, promoción de la investigación científica sobre el tema, definir políticas e instrumentos para abordar la situación de las PYMES con relación a la seguridad laboral, etc.

En sexto lugar, existe confusión sobre la ley que ha llevado a que se realicen denuncias invocando su aplicación en casos de accidentes mortales, que claramente no entran en el ámbito de aplicación. Por otra parte el hecho que no haya denuncias sobre delitos de peligro, puede estar marcando una dificultad para entender qué fue lo que se penalizó.

En séptimo lugar, consideramos que la eliminación de la ley genera un escenario de incertidumbre, que será necesario despejar lo más rápido posible mediante un acuerdo tripartito para aprobar una normativa que perdure en el tiempo.

En los días previos a la presentación de la monografía, trascendió la información

que la Suprema Corte de Justicia tiene a estudio cuatro recursos de inconstitucionalidad contra la ley 19196, por lo que sería una demostración de madurez y responsabilidad del SRLL, prever los caminos de solución a la situación que se crearía con una declaración de inconstitucionalidad.

En octavo lugar, cuando repasamos las posiciones de los actores sociales sobre el tema seguridad laboral, nos hemos encontrado con una impresionante cantidad de coincidencias, más allá del acuerdo o no con la ley. Estas coincidencias que referimos en las conclusiones parciales del punto 6, deben ser la base para los acuerdos futuros sobre el tema y creemos conveniente tenerlas presentes en este momento:

- Esta ley no va a resolver el problema de la siniestralidad laboral.
- Se requiere de una acción integral, de una cultura de prevención, una política nacional, un sistema institucional que trabaje coordinado y una ley general de Prevención de Riesgos Laborales.
- Velar por la vida y la salud del trabajador es un objetivo compartido y requiere del involucramiento de los tres actores del Sistema de RRL.
- Se deben aplicar incentivos a los empresarios que desarrollan la prevención como por ejemplo: rebajas en las primas de los seguros, ventajas crediticias, un certificado de trabajo decente, etc.
- Nuestro país tiene deficiencias en cuanto a su Sistema de Prevención de Riesgos Laborales.
- Desde la aprobación de la ley existe mayor preocupación por los temas de la seguridad laboral, se contratan prevencionistas, se dictan capacitaciones, etc
- No existía posibilidad de llegar a un acuerdo tripartito sobre esta ley.
- La otra parte no realiza un aporte positivo para que el diálogo social sea eficaz.

En noveno lugar, las RRL han resultado afectadas a lo largo de este proceso, que agravó los problemas de relación que ya existían entre las Cámaras Empresariales y el Movimiento Sindical, avivó la confrontación y debilitó la cooperación entre los actores sociales, y evidenció un crecimiento del poder del Movimiento Sindical que a nivel empresarial se percibe como falta de equilibrio del sistema.

En décimo lugar, resulta especialmente preocupante el “descarte previo” que los

actores sociales hicieron del Diálogo Social y el tripartismo, como una herramienta válida para llegar a un acuerdo sobre la materia en discusión. La eficacia del Diálogo Social necesita de la buena fe a la hora de negociar. No podemos decir que se negocia de buena fe cuando a priori descartamos que se pueda llegar a un acuerdo por la vía del diálogo, y se participa de estas instancias casi como si fuera una obligación.

Y finalmente, los hechos ocurridos durante el pasaje del proyecto por la cámara de Senadores, indican por un lado que el SUNCA actuó con independencia política y en defensa de los intereses de los trabajadores, más allá de las coincidencias programáticas entre partido de Gobierno y Movimiento Sindical; y por otro que a nivel del partido de Gobierno no existía margen de maniobra para las posiciones que tenían reparos a la redacción de la norma.

11- Bibliografía

Castelo, Alejandro. Tendencias actuales del sistema de relaciones laborales en Uruguay. *Revista Relaciones Laborales*. N° 9. p 75-96. Diciembre 2005.

Cedrola, Gerardo. Los enfoques teóricos en Relaciones Industriales. *Relasur, Revista de Relaciones Laborales en América Latina- Cono sur*. N° 2. p 49-74. 1994. ISSN1020-1319

Chávez Donoso, Samuel. Re-pensando la seguridad como una ventaja competitiva. Santiago de Chile: Samuel Chávez Donoso.1996. 241 p. ISBN 956-272-514-6

Ermida Uriarte, Oscar. La política laboral de los gobiernos progresistas, el posneoliberalismo y el movimiento sindical. En: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung. Diálogo Movimiento Sindical - Gobiernos Progresistas: Un primer balance de las políticas progresistas en la región. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung. 2009, 37-55 p.

Mangarelli, Cristina. Tripartismo y participación en la prevención de los riesgos del trabajo. *Revista Relaciones Laborales*. N° 9. p 66-74. Diciembre 2005.

Notaro, Jorge. LA REFORMA LABORAL EN EL URUGUAY 2005 – 2009 Participación para la regulación. Montevideo: Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo DT 07/09. 2009. 76 p.

Notaro, Jorge (coord). EL ORIGEN DEL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EN EL URUGUAY. Montevideo: Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, DT 1/11. 2011. 66 p.

Notaro, Jorge. El Sistema de Relaciones Laborales en Uruguay en el segundo gobierno del Frente Amplio. *Revista de Ciencias Sociales / Departamento de Sociología*. Biauual V24 N° 29. p 77-95. 2011. ISSN 0797-5538

OIT. Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, ILO OSH 2001. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2002. 29 p. ISBN 92-2-311634-

Spangenberg, Mario. Responsabilidad penal del empleador y seguridad laboral. Primeras reflexiones sobre la ley 19196. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay. 2014. p 240. ISBN978-9974-631-46-5

Sitios web

OIT. C187 - Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187). disponible en <http://www.ilo.org/spanish> (acceso 18/07/2014)

Parlamento del Uruguay. Versiones taquigráficas de Comisión de Legislación del Trabajo de Diputados. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy> (acceso 17/04/2014).

Parlamento del Uruguay. Versiones taquigráficas de Comisión de Legislación del Trabajo de Senadores. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy> (acceso 17/04/2014).

Parlamento del Uruguay. n.º 270 - TOMO 519 - 18 DE MARZO DE 2014 REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES QUINTO PERÍODO DE LA XLVII LEGISLATURA 4.^a SESIÓN ORDINARIA. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy> (acceso 21/09/2014).

SUNCA. Replanteo. Disponible en <http://www.sunca.org.uy> (acceso 17/04/2014)

12- Anexos

Entrevista a la profesora Cristina Mangarelli

MB- ¿Qué opinión tiene sobre la ley de responsabilidad penal empresarial?

CM- No creo que el camino para la prevención de riesgos laborales sea esta ley. Lo que debería haber hecho el Uruguay es una ley de Prevención de riesgos Laborales, que no la tiene. Tiene solamente la ley 5032, que tiene un ámbito de aplicación restringido, generalmente se la invoca como ley de prevención de riesgos en el trabajo, pero no es así. No abarca a todas las áreas.

Ahora es cierto que a raíz de esta ley de Responsabilidad penal, por la difusión que tuvo tanto trabajadores como empleadores están prestando más atención, trabajadores, empleadores y sindicatos están prestando más atención. Hay interés en brindar capacitación, hay interés en conocer las normas de seguridad. Para mi ha incidido, por lo menos en lo inmediato se ve un interés mayor. Se hacen más consultas a Técnicos Prevencionistas.

MB- No sería una consecuencia directa de la ley si no una consecuencia colateral.

CM- si, porque esta ley crea un delito de peligro, pero no cambia demasiado, porque el trabajador puede en caso de riesgo para la vida detener los trabajos, frente a una orden que ponga en riesgo la salud y la integridad física el trabajador puede negarse, tienen derecho a parar. O sea no es necesario este delito de peligro, aunque es cierto que no siempre el trabajador conoce su derecho y va a tener la fuerza para parar. Y además la cuestión de la responsabilidad penal por lesión o muerte en accidente de trabajo, puede dar lugar a acciones penales, no por esta ley que no corresponde, pero se aplica el derecho penal. No hubiera sido necesaria, pero la ley está y rescato ese aspecto positivo.

MB- La segunda pregunta era cuál es el impacto que puede tener la ley en la prevención de riesgos laborales. Viene por ese lado.

CM- Sin duda la tiene, por lo menos en lo inmediato. No se qué va a ocurrir con el transcurso de los meses, pero en este período de vigencia hay un aumento de cursos,

capacitación, consultas, visitas de Técnicos Prevencionistas.

MB- Podría provocar una judicialización de los accidentes laborales?

CM- No.... por qué lo dice? Ya hay la posibilidad de reclamar en casos de culpa grave en incumplimientos de normas de prevención. Es decir no más de lo que hay ahora.

MB- Algo habló al principio de cómo se debe encarar la prevención de accidentes laborales. Si quiere agregar algo más.

CM- Con una ley de Prevención de riesgos laborales, como tiene España.

MB- Uno de los argumentos que se dio en la discusión de esta ley, es que el derecho penal entra en escena cuando no alcanzan las instancias administrativas, civiles, etc. En definitiva usted considera que el Uruguay ha hecho todo lo que debiera en materia de Prevención?

CM- No ha hecho nada, este tema es un tema de segunda categoría. Hace tiempo que alguna comisión del PIT-CNT está pidiendo una política de Prevención de accidentes de trabajo. Yo he escrito un trabajo hace 15 años, donde señalo que no existe una política de prevención de accidentes de trabajo. Está publicado en la revista Derecho Laboral, se llama Prevención y reparación de accidentes de trabajo.

MB- Como piensa que impactará esta ley en el sistema de RRLL? Concretamente esta ley tuvo el impulso del movimiento sindical en particular el SUNCA, que se la puso al hombro, y la oposición cerrada del empresariado. Con el primer proyecto el Gobierno discrepaba, con el segundo que fue el que se aprobó, había un acuerdo general, sin demasiado entusiasmo, incluso sobre el final cuando se trató en el Senado, parte de los senadores del partido de Gobierno no estaban dispuestos a votarla. ¿Cómo puede impactar en las RRLL?

CM- Para mi fue mal encarada la ley y la oposición a la ley.....

MB- Yo en el trabajo planteo que los temas de Seguridad, los decretos que se han

aprobado, han tenido un trabajo tripartito y esta ley rompió con esa línea.

CM- Si, pero ese trabajo tripartito es de unos pocos, de los que están en eso y nada más. Este es un tema que no les interesa y yo creo que tiene que interesar a todos.

MB- También me interesa investigar lo que pueden ser las relaciones entre partido y sindicato. He leído un trabajo del profesor Ermida, posterior al 2005, donde se estudian las relaciones entre gobiernos progresistas y sindicatos, el representando a Uruguay y estudiando el caso uruguayo, hablaba de coincidencia en la recuperación de la legislación protectora. ¿ En este caso hubo presión y subordinación del partido político ante el sindicato?

CM- Esta ley.... habría que consultar en el ámbito político y sindical.

Esta ley debe generar interés en todos, porque esta ley también responsabiliza a los mandos medios, pero no por el delito en sí, sino porque ayuda al interés en el tema.

MB-¿ esa vendría a ser la fundamentación preventiva del derecho penal, que se manejó bastante en la discusión y que los penalistas indicaron que era un paradigma equivocado?

CM- No se cuánto va a durar este interés, no se si se termina en dos meses. No fue lo mejor, yo hubiera hecho una ley de Prevención de Riesgos Laborales, tripartita. Hubiera promovido la discusión tripartita y si no se llegaba al consenso la hubiera sacado y obligado al MTSS a hacer cursos de capacitación, una buena divulgación de la ley.

MB- ¿Qué pasa si la ley cae?

CM- Nada, no va a pasar nada.

MB- Puede tener un impacto sobre los sindicatos?

CM- No puedo saberlo. Pero esta ley no debe verse como un triunfo de los sindicatos sobre los empleadores.

MB- No estuvo en esa lógica?

CM- No puede ser así.

MB- Pero la discusión no estuvo en esa lógica.

CM- No debe ser así.

MB- La ley lleva un corto lapso de vigencia. ¿Cómo evalúa su aplicación?

CM- Yo creo que hay desconocimiento, equivocaciones en la aplicación porque hay opiniones diversas sobre la misma. Sobre el ámbito de aplicación, sobre cuándo se aplica, sobre quiénes se aplica. Veo problemas de ese tipo, y por otro lado la preocupación de empleadores y trabajadores de cumplir las normas de seguridad. Y de los empleadores porque los trabajadores las cumplan.

MB- Sobre los intentos de aplicación de la ley, por lo menos las demandas que se han hecho son en casos posteriores a accidentes, que es cuando no aplica.

CM- Exactamente

Entrevista a Oscar Andrade

MB- La primera pregunta es cantada, ¿qué opinas sobre la ley de responsabilidad penal del empleador?

OA- Tenemos que opinar sobre el proceso de la ley, que tiene un momento de síntesis con la norma, la primera batalla nuestra es intentar colocar en la agenda nacional el tema de la seguridad, Uruguay tiene datos tremendos de siniestralidad, nosotros estuvimos revisando datos desde 1908 a la fecha. Con picos de siniestralidad alarmantes, por ejemplo Uruguay registró durante casi una década una tasa de 10 trabajadores muertos cada 100000 trabajadores registrados en la seguridad social, lo que es una tasa de alarma, hubo años donde con 700000 cotizantes dependientes hubo 1200 trabajadores con discapacidad. Si uno trajera esa tasa a hoy tendríamos unos 2200 trabajadores con discapacidad.

La primera batalla fue lograr que el tema formara parte de la agenda, en Uruguay luego de los suicidios y los accidentes de tránsito la siniestralidad en el trabajo es un factor muy importante. Nosotros partimos de una premisa: hay una institucionalidad funcional a la siniestralidad. Distintas áreas que atienden el tema: lo educativo, lo preventivo, la gestión, lo organizacional, un conjunto de factores que promueven la siniestralidad. El tema de la ley logró que se colocara la siniestralidad como un problema del país, se empezó a hablar de los 50000 accidentes anuales, al menos se comenzó a hablar de los accidentes registrados en el BSE que son una parte de los accidentes totales. De los muertos que pasan por el BSE, es más hay casos de muertes que el BSE no los coloca como muertes en el trabajo, por ejemplo el caso de un trabajador se accidenta hoy y muere dentro de diez días, increíblemente no se contabiliza como fallecido a causa de un accidente laboral. Aún con esas limitaciones es una estadística removedora: 50000 accidentes, 600 discapacitados, un muerto por semana.

Lo segundo, la segunda batalla que está en curso es que la siniestralidad se puede reducir, España tiene 2,6 muertos cada 100000 en tanto Uruguay tiene 4. Y hay países de la Unión Europea que tienen menos de 2 por cada 100000, es decir tienen la mitad que Uruguay. Hay países que tienen una tasa de siniestralidad sensiblemente menor y otros países que la tienen mayor. Pero este abordaje de la siniestralidad como un factor dinámico y atendible desde la agenda sindical por reducirla, se explica en la comparación con los países que hacen mejor las cosas y peor que nosotros, pero también a la interna del país, en la década del 90 hubo años con 81 y 88 accidentes mortales, década muy dura, pero demuestra que la siniestralidad se puede reducir.

Con todo esto fuimos a ver qué normativa se ha aplicado para reducir la siniestralidad, muchas las incorporamos al decreto 125 de hace una semana, la educación previa al ingreso, la capacidad de fiscalización, la capacitación de los delegados, aumentar la capacidad de fiscalización social, crear un margen mínimo de horas destinadas a la seguridad en los centros de trabajo, la certificación de grúas, en una estrategia la del decreto que fue anterior a la ley. La construcción del decreto empezó en el 2006, la campaña por la ley en el 2010. 4 años antes de la ley veníamos trabajando en una estrategia que abordó el adelantamiento de la barrera punitiva como una parte. Ahí hay un debate que es con nadie, cuando cierta prensa dice que sólo con esta ley no se va resolver, nosotros decimos que no es con nosotros, jamás dijimos que con una ley se iba a resolver, es una forma de caricaturización de una posición para poder golpearla. Esta discusión mediática no tiene nada que ver con la estrategia sindical que incluye la

formación de una fundación de solidaridad con las familias de los trabajadores fallecidos, la colecta de la hora, los 1500 capacitados en curso de seguridad, una estrategia integral, el que no lo quiere ver no lo ve. Con campañas de sensibilización, hay que ser muy necio para no ver que hay una estrategia integral sobre los temas de seguridad. Que hay puntos que trascienden más, son más mediáticos. Nosotros creemos que el nuevo decreto tiene cosas más valiosas que la ley, sin embargo la ley tuvo mucha más repercusión mediática porque la resistencia a la ley fue irracional,.

La ley es una ley modesta si se la compara a nivel internacional, tiene una redacción similar al 316 de España, sólo que es menos rígida, porque la española no establece que sea excarcelable en todas las posibilidades, esta si establece que es excarcelable, además la ley española se aplica en el caso que el acto haya sido culposo, no tiene que haber intención, la ley nuestra establece claramente que tiene que haber intencionalidad según el derecho penal uruguayo. En todo caso nuestra ley es más tenue que la española, que la peruana, ni que hablar que la alemana, la francesa, que la inglesa y que la italiana.

En dos planos, en el plano axiológico, es justo o no es justo. ¿Es justo que un empresario que incumple intencionalmente normativa de seguridad, y de ese incumplimiento resulta un riesgo para la vida o la salud del trabajador, tenga responsabilidad penal? Esa es la primera pregunta. Una referencia para responder esta pregunta es ver el resto de los delitos, nos parece que en Uruguay hay delitos de peligro por cosas menos graves, el de adulteración del agua potable, hay otros delitos de peligro que atienden situaciones menos graves que la violación de normas de seguridad que pone en riesgo la vida y la salud de los trabajadores. Ahí tenemos un vacío muy grande, hay un estudio de la década del 90 en la construcción, de la relación entre las clausuras y los accidentes mortales, no hay estudios que relacionen incumplimiento laboral con siniestralidad, el BSE no estudia los accidentes, el MTSS estudia una parte muy menor de los accidentes, de los 600 accidentes anuales con resultado de discapacidad la inmensa mayoría no se investiga. Y no tiene que ver con el presidente del BSE, nunca se investigaron, las que se investigan con porque hay condiciones tan extremas, que se da una por período de gobierno. Hablamos de investigaciones a fondo en materia de responsabilidad empresarial en el accidente, la investigación del BSE se limita a si el trabajador se accidentó en el fútbol, corriendo o en el trabajo, pero no a determinar si hubo incumplimiento de la empresa. No hay una lógica, una política, una herramienta, una cultura de investigación, podría ser una fiscalía especializada, eso está a pendiente. Qué

repartición del estado actúa, impide que se toque nada en la escena donde un trabajador perdió un brazo, porque hay que determinar si la sierra estaba en condiciones. Hay una gran contradicción porque en un accidente de tránsito sin heridos no se toca nada hasta que llegan las aseguradoras, con el accidente de trabajo no pasa eso.

El debate sobre la ley fue desnudando una institucionalidad armada para la impunidad, el homicidio culposo existe, pero la aplicación al accidente laboral es de un extremo de la duda a favor del acusado, nosotros hemos llegado a registrar 14504 uruguayos que murieron en accidentes de trabajo y los procesamiento no llegan a los dedos de la mano. Evidentemente la proporción del incumplimiento es mucho mayor que ésta.

Nosotros quisimos aplicar la siguiente lógica: ¿nosotros apostamos a que el derecho penal resuelva las condiciones de trabajo? No, no tenemos ninguna expectativa de que eso se de. Si la jurisprudencia nacional ante muertes y lesiones procesa a menos de 5 casos en 22 años, no tenemos ninguna esperanza de que haya muchos procesamiento por delito de peligro, porque la experiencia internacional, por ejemplo en España la relación es de 40 a 1, hay un procesamiento por delitos de peligro por 40 por homicidio o lesiones. Entonces acá si en 22 años se procesaron 5, no va a haber demasiados casos por delito de peligro, son los mismos jueces. Ahí encontramos otra barbaridad organizacional de la justicia, que es la inmensa cantidad de expedientes que se archivan sin recibir el informe del MTSS. Ante casos mortales hay una tendencia a archivar los casos sin pedir el informe del MTSS para comprobar en qué estado estaban las cosas, algo No nos dió la capacidad para denunciar todo esto, en la campaña pudimos denunciar algunas cosas, problemas, problemas para la justicia, para el ser humano, no para el sindicato o para el militante. Intentamos la ley, por la dinámica social debido a la resistencia yo creo que irracional del empresariado, absolutamente irracional, con una campaña absolutamente falsa, obligó a defenderla más, nosotros nos hubiéramos querido movilizar más por el decreto que por la ley. Lo que denunciábamos fue la cultura de la impunidad, buena parte del empresariado pensaba que nunca podía tener responsabilidad penal pase lo que pase, y eso que es rebatible en la teoría jurídica pasaba en la vida. Por ejemplo, el hecho que no haya terminado con procesamiento el caso de Durazno donde hubo violación de una clausura de la recarga de garrafas, donde no hay duda que hubo un incumplimiento grosero, con la muerte de dos trabajadores, demuestra la enorme dificultad para lograr procesamiento.

MB- Adicionalmente demuestra la dificultad que tiene el Estado para hacer cumplir sus

decisiones.

OA- ah, si, esto demuestra que la cultura de la impunidad no nace de la nada, nace de un conjunto de.... ¿Nosotros pensamos que la única causa de los accidentes es el incumplimiento patronal? No, por eso trabajamos en el decreto, 427 artículos, no pensamos eso, pero si pensamos que es una de las causas. Las compañeras del frigorífico San José que perdían las uñas por trabajar con tóxicos, acá cerca, hay alguna duda que es la organización del trabajo la causa de los problemas en las manos. Hay casos más claros y otros menos claros. Un tercio de las caídas en alturas que significan el 50% de las muertes en la construcción, se dan en lugares donde no había cinturones de seguridad, no se discute si se lo puso o no, no había. Y esto ha causado docenas de muertos en los últimos años, y ha habido un sólo procesado luego de 5 muertes.

Y bueno el tema de la ley es qué pasó en los países donde se aplicó? El caso español es el más emblemático, porque la siniestralidad pasa de 10 a una tasa de 2 con algo (muertos cada 100000 ocupados), reduce los discapacitados y los accidentes, pasa de 7400... con España tenemos la ventaja del idioma y que posee estadísticas rigurosas, que nos permitieron estudiar 20 años, pero en los demás países, caso de Alemania, reforzó sociológicamente la prevención. Cuál es el efecto de la ley sobre la sociedad? Yo lo asemejo a dar un cheque sin fondos, antes no era delito, se tomaba como una deuda, después pasó a ser una estafa, lo cierto es que redujo la cantidad de cheques sin fondos. Alguien puede preguntar por qué si pensamos que el derecho penal puede tener ese efecto, nos oponemos a la baja de la edad de imputabilidad de los menores. Los menores ya reciben pena por sus actos, en el caso de los empleadores no existía pena por poner en peligro a los trabajadores, no estamos aumentando una pena, por otra parte la pena es muy suave y excarcelable. Para que alguien vaya preso se deben dar muchas circunstancias, además la carga de la prueba es muy fuerte, lo que hizo a la ley tan emblemática fue la resistencia. Nosotros pensamos: primero la ley es justa, segundo la ley es útil, el año pasado a julio teníamos 28092 accidentes, este año tenemos 25578. está claro que para evaluar se necesita más tiempo, pero si este dato fuera al revés hoy estaríamos incendiados. Además de este dato que hubo un 9 % menos accidentes y 20 discapacitados menos, no sólo comparando con 2013, sino que hay que ir hasta el 2007 para encontrar un registro menor para los primeros 6 meses, también se incrementaron las acciones de capacitación, la contratación de técnicos prevencionistas, intendencias, etc. Por eso me parece raro lo de Lacalle Pou, porque la intendencia de Durazno ha hecho un convenio con los trabajadores para aumentar la fiscalización, también la

intendencia de Colonia. Estas cosas de las Intendencias nos parecen muy buenas, reafirmamos que la ley es buena, es justa, no va a haber.... podrá haber en 10 años algún procesado sin prisión, pero para que procesen a alguien tiene que haber sido una barbaridad, esta ley procesa sin prisión. A ver, vos ponés a 50 niños arriba de un andamio podrido, que se derrumba y los niños se salvan, sos procesado sin prisión, la ley no admite procesamiento con prisión salvo que tengas antecedentes. Para ir preso tenés que haber generado dos barbaridades, yo creo que no se va a dar, pensamos que una ley penal resuelve el tema, no.

Otro tema que se ha planteado es que el ama de casa va ir presa por violación de normativa del trabajo doméstico, pero cual es la normativa, no hay, tenés que extrapolar de otros sectores, es difícil, lo hemos hablado con la sala de abogados, la campaña de miedo le hizo mal al Uruguay, nos quiso poner como pidiendo cadena perpetua para los empresarios.

Partimos de tres ideas: la ley es una ley justa, en los lugares donde se aplicó contribuyó a reducir un problema que es dramático y doloroso, ha puesto el tema en la agenda y los primeros datos nos dicen que bajaron accidentes. Además fue armada por un grupo de juristas de los más prestigioso del Uruguay: Pérez Pérez, Cairolí, Korzeniak, Alvarez Petraglia, Babace, Chargonía, López Goldaracena, Trabajaron una docena de juristas en penal, constitucional y laboral. Esto da garantías plenas? No, pero está muy alejado de la caricatura de que nos juntamos dos o tres locos y tomamos un vino y votamos cualquier cosa.

Lo que tenemos que explicar que esta ley es cuando no hubo accidente, sino aplica lesión u homicidio. Tenemos que explicarlo porque la campaña contra la ley ha confundido. Nosotros podemos seguir diciendo lo mismo, los que dijeron otras cosas tiene que explicar como habiendo 1000 accidentes por semana no hay un sólo procesado.

MB- Tengo que aclarar sobre el caso español, que la experiencia española arranca con la ley 31/95 de Prevención de Riesgos laborales, que crea un sistema armónico y coherente.

OA- La ley también tiene... pone que el delito es La ley pasó por el parlamento con poco estudio, incluso de la inmensa mayoría del Frente Amplio. Yo tengo claro que la ley española integra, también tengo claro que para lograr eso tengo que esperar 100 años, pero otras experiencias como la alemana, no se dan en el marco de una ley general. Ahora lo que causó la ley es claro, hay mas prevencionistas, 400 asambleas, preocupación, y por eso hubo descenso. Acá hubo una situación hasta febrero y otra después de marzo. Esos son efectos positivos de la ley. ¿cuáles son los efectos

negativos? Nosotros le hicimos juicio a Montes del Plata, yo estaba a una cuadra cuando se accidenta el compañero, yo lo vi vivo, vaciamos el lugar, la obra. Después pasó que cambiaron el lugar etc. El era soldador, no había cabos de vida, ni plan de seguridad, la verdad yo pensé que el juicio lo íbamos a ganar, se iba a establecer responsabilidad penal, con una historia especial, 10 años afuera, había venido enfermo, primera changa que agarra, la empresa había sido denunciada durante tres semanas por retirar los delegados de seguridad y ponerlos en un taller a 1 kilómetro de donde se trabajaba, como práctica antisindical, se había corregido el día anterior y esa mañana se había repetido. En la sentencia al juez le alcanzó con la sospecha- el lugar donde estaba trabajando era imposible que estuviera enganchado siempre- si en el momento que resbala la distancia a la que estaba del punto de enganche le permitía estar enganchado, para exonerar.

MB- En el caso del derecho penal el principio es in dubio pro reo

OA- si, in dubio pro reo, y en los casos de empresas la justicia es mucho más cautelosa al definir responsabilidad penal. Mirá el caso español, el 90 y pico % de los casos de accidentes mortales van a juicio y un 60% hay condena. Son tan distintos los siniestros acá? Lo que digo es que acá hay una cultura de impunidad del accidente laboral, que tienen que ver con la no investigación del accidente, con muchas cosas. Y esta ley se mete con este lío. Lo que se plantea es que poner en riesgo la vida y la salud es delito, un delito muy moderado, porque en definitiva si el accidente no ocurre tampoco vamos a pedir que el tipo esté dos años preso.

Antes de marzo no se podía asegurar que esta ley iba a dar un mensaje a los navegantes, pero fue así. Stolovas sabés lo que hace? Al capataz que tenga un tipo en un andamio desenganchado lo multa con 10 lucas. Ha generado un impacto muy positivo en los aspectos organizacionales del trabajo. Y esto lo vamos a defender a muerte y además refuerza la prevención. El decreto 89/95 establecía la obligación del empleador de organizar la prevención, de educar, no decía cuánto. Si daba cero no pasaba nada. Se le critica a la ley que habla poco de prevención, pero las normas se aplican en cierto contexto y esta refuerza la prevención. La ley no es mágica, nosotros confiamos en la conciencia que cambia la cultura. Te pongo el caso de la construcción: de enero a marzo tuvimos 4 accidentes mortales, de abril a agosto tuvimos tres, y uno de ellos fue un accidente vial, igual se cuenta como accidente laboral(pero es un tipo que se va sobre los compañeros y atropella a uno). Yo se que es poco tiempo para evaluar, pero si hubiera sido al revés nos hubieran carneado.

Nosotros queremos una ley integral de salud y seguridad, al otro día de aprobada la ley

convocamos a las cámaras empresariales y les planteamos empezar a discutir una ley de este tipo, ya que ellos sostuvieron durante toda la discusión que era lo que querían. Qué pasa si lanzamos una campaña nacional de sensibilización, qué pasa si usamos dinero de Inefop para formar delegados de seguridad, qué pasa si en fechas claves (28 de abril) se hacen campañas que incluyan a la educación, módulos de seguridad en todos los niveles, qué pasa si quebramos la lógica de gestión de la seguridad con normativa y protocolos para todos los sectores para que esté claro lo que hay que cumplir, qué pasa si generamos un registro de empresas cumplidoras para favorecerlas fiscalmente, compras públicas, generamos un certificado de trabajo decente. Estuvieron tres meses para respondernos, y dicen que no quieren oír hablar del tema salud y seguridad.

El sistema político que hizo gárgaras el 18 de marzo, se precisa una ley integral, metemos todo. A mi me encanta, discutamos todo: qué pasa con el BSE, por qué no se investigan los accidentes, qué pasa con los procesos judiciales, cómo generamos una fiscalía especializada, qué pasa con la inspección del trabajo. Nosotros generamos el año pasado facultades de control social, que los compañeros puedan detener el trabajo. Hasta julio hubo 185 detenciones, en el 95% de los casos por cosas que se corrigieron en el lugar con el visto bueno de los prevencionistas, los 10 casos que convocamos a la inspección del trabajo para que laudara nos dio la razón. Ahora por más que aumentes los inspectores no te da, se necesita el control social. Cuando lo planteamos hay empresarios que se espantaron, lo ven como cogestión obrera. Es una locura, aunque no existiera la ley no podemos permitir que se trabaje en cualquier condición.

La ley general no la pudimos discutir con las cámaras, y avanzamos en el decreto de la construcción que tiene avances, algunos tímidos y en otros aspectos mejor.

MB- La segunda pregunta es que impacto piensas que puede tener en la prevención de accidentes laborales, y ya la contestaste.

Una pregunta que le he hecho a varios de los entrevistados es si esta ley puede provocar una judicialización de los casos de accidentes laborales?

OA- No, ahí está la vida, en los 4 meses no ha habido un juicio por la ley. No me quiero pelear con los compañeros de Adeom, pero si hubo un muerto no aplica la ley. Si un trabajador muere debido a violaciones de normativa eso es un delito, ya era un delito, lo injusto era el tratamiento que se le daba a esos casos. La acción sobre la salud y la

seguridad va a seguir siendo la misma, lo que va a cambiar es la situación cuando no estemos frente a accidentes, sino a violaciones de normativa y condiciones de riesgo.

MB- Hay confusión sobre la ley? Porque en el corto lapso de vigencia los casos que se han llevado a la justicia son de accidentes mortales, que no aplica la ley.

OA- No aplica, puede haber concurrencia de delitos, pero está claro que si te quise robar y te robé, no voy a ir preso por tentativa de hurto. Si en un accidente mortal se procesa por homicidio culposo no tiene sentido que se procese por delito de peligro.

MB- Estos temas generaron diferencias a la interna del movimiento sindical? Porque tu hiciste una defensa muy clara sosteniendo que era para los casos donde no se había dado el accidente.

OA- primero, yo estuve de acuerdo con la denuncia penal de Adeom, si frente a un accidente mortal tengo alguna duda respecto al cumplimiento de normativa lo paso a la justicia.

Segundo, se le hace un favor a la Intendencia al denunciarla por un delito de peligro cuando hubo un muerto, plateando una denuncia por un delito que es excarcelable. Cada gremio es autónomo. Lo que está mal es que la justicia no tenga el instrumental adecuado para manejar estos casos. No tiene fiscalías especializadas en salud y seguridad, y entonces ante lo difícil viene la duda, y ante la duda exonera.

MB- Cuando hablé de la judicialización me preocupaba que en las denuncias y en las discusiones posteriores no se han hecho análisis serios del accidente. El caso de la Intendencia es claro, se plantea que el trabajador no estaba atado, cuando todas las condiciones en que se estaba realizando el trabajo eran inadecuadas, condiciones que si hubieran sido las correctas hacían innecesario el uso de un cinturón de seguridad.

OA- Nosotros tenemos 50 accidentes mortales por año, se estima que pueden ser 100 si se computan los que fallecen después del siniestro, la mayoría tienen mucha menos difusión que la que tuvo el de la IMM, los accidentes laborales no le interesan a los medios. Nosotros el mismo día que mataron al mozo de la Pasiva, tuvimos un fallecido en el puerto, y no tuvo difusión. Hasta ahora la ley bajó un 10% los accidentes, la vida es la

vida, vos podés decir otra norma, pero empezamos por esta. Nosotros impulsamos esta norma diciendo dos cosas: no iba a haber procesamientos injustos y bajaría la siniestralidad. Los que se opusieron ahora qué dicen. Creo que es justo adelantar la barrera punitiva. Si no tendríamos que revisar todos los delitos penales, en Uruguay el camino que hoy se sigue es una inflación penal, salvo con los empresarios. En esto sin ningún complejo sesentista, hay un componente de clase: puede ir preso el joven que robó unos championes pero no el empresario que hace trabajar con agrotóxicos en condiciones inadecuadas. Yo estoy en contra.

Hasta marzo a lo sumo había multas, hoy esta ley refuerza la posibilidad de procesamientos en los casos de accidentes mortales. El problema de los empresarios es que les han dicho que por delito de peligro difícil que vayan presos, pero en casos de muerte o lesiones ahora hay más posibilidades, porque se parte que las violaciones concientes a la normativa son delito.

La changa nuestra es que el accidente no ocurra, nosotros donamos 40000 horas para las viudas, donamos 10000 dólares para la fundación, no nos concentramos solamente en lo que pasa después del accidente. Cuando encaramos la fundación había dudas si al actuar en estos temas del después no dejaríamos de hacer cosas antes. La verdad es que desde que estamos con la fundación hacemos muchas más cosas antes. Porque generó una cultura distinta, el hecho de ir a trabajar a la casa de la viuda te cambia la cabeza. Haber aprobado una ley penal hace que abandones todo lo otro? Al revés, la barra está más preocupada que antes. Nosotros ni pensamos que la ley penal resuelve todo, ni estamos esperando para hacer una denuncia por delito de peligro, pero se recalcó la importancia que tiene la vida del trabajador. Ese fue el cambio.

MB- Cómo impactó la aprobación de la ley en las RRLL. Claramente hubo posiciones contrapuestas entre sindicatos y cámaras empresariales.

OA- en general, no logramos aprobar por consenso una cartelera sindical, no había posibilidad de aprobar por consenso con las cámaras una ley que establece responsabilidad penal. Si pensamos que se pudo lograr mayor consenso político. Por lo menos antes de la aprobación en diputados, hubo una decena de departamentos donde diputados de todos los partidos se comprometieron a respaldar la ley, incluso hubo tres proyectos. No creo que se pueda lograr consenso para una ley general. Barbagelata decía que si para lograr avances en lo laboral había que esperar el consenso de toda la

sociedad, nunca iba a haber avances.

Las cámaras empresariales se opusieron en forma irracional, los medios generaron miedo (títular de búsqueda que dice empresarios al paredón). Alguien puede sostener que no debe ser delito poner en riesgo grave y concreto la vida y la salud del trabajador si no hubo accidente, y esa es una posición que yo respeto, pero esa discusión no la pudimos dar. Entonces se enredó la discusión y se dijeron mentiras, se dijo que iba a ir presa una ama de casa porque la doméstica se cayó por la escalera, es un absurdo. Eso generó un deterioro, creo que influyeron ciertos asesores jurídicos que dijeron disparates. En esto trabajaron empresarios, medios de comunicación, y hoy mucha gente cree esto.

MB- Cómo están hoy las relaciones?

OA- Bueno las relaciones con las cámaras generales venían mal, con las cámaras de la construcción pueden haber quedado algunos enojos. Entendemos que el mejor camino para la industria es tener la mejor relación entre todos los actores, somos defensores del diálogo social, con algunos límites, la condición es que no se me puede pedir que renuncie a defender la vida de los trabajadores, ese es un principio que me lo tienen que reconocer, no hay diálogo sin principios. Yo no les pido que defiendan la ley, tienen posición en contra, cuestiones ideológicas, etc, defendemos el diálogo, pero los principios están arriba de la mesa. Si tengo una ley que hace que menos gurises queden huérfanos entonces la voy a defender. Las cámaras lo saben y respetan nuestros principios.

Por supuesto que hay problemas, porque además las cámaras de la construcción participan en las otras cámaras, donde les deben estar diciendo mirá que son los tuyos los que generaron esto. Lo que les complica a los buenos empresarios es que la ley apareció como un triunfo obrero. La verdad nosotros no derrotamos a las empresas, derrotamos y pusimos en el banquillo de los acusados algunas prácticas salvajes y a los inescrupulosos.

Pero al final los zapallos se van a ordenar...

MB- En el período anterior los temas de seguridad se habían trabajado bastante bien en forma tripartita,

OA- Se dio discusión tripartita pero la aprobación final tuvimos que empujarla y fue por mayoría.

MB- En este caso ni siquiera se pudo recorrer el camino de discusión tripartita.

OA- si vos ves las leyes más importantes desde el punto de vista laboral (negociación colectiva, libertad sindical, trabajo doméstico, trabajo rural) no hubo acuerdo tripartito.

MB- Por eso en el tema seguridad y salud me parecía a mi que había más consensos y esta ley significó otro camino, decime tú.

OA- A ver con las paritarias, tenemos más funcionando, ahora el criterio es en cuántas las cámaras pusieron propuestas, en cuántas se elaboraron protocolos. Yo tengo desconfianza del compromiso que tienen algunos dirigentes principales de las cámaras con el tema seguridad, y dejo fuera la construcción que en general tiene una cultura distinta, pero por qué el comercio no tiene protocolos teniendo cientos de miles de trabajadores, luego de 9 años en que se recompuso una agenda social no se ha logrado. La verdad, era muy difícil lograr esta ley con acuerdo, ley que era una promesa del presidente de la República. La propuesta la hizo Mujica en el 2009 en un seminario de la construcción. La lógica del tripartismo tiene algunas dificultades. Yo creo que con las actuales direcciones de las cámaras empresariales que están todavía denunciando en la OIT la ley de Negociación Colectiva, no había margen para el acuerdo, yo igual esperaba una reacción menos virulenta. Creo que cuando se analice con más calma las cámaras van a darse cuenta que hicieron el ridículo, yo leí una entrevista de Mahilos con Cotelo, donde se dijeron barbaridades.

En tres años capaz que hubo posibilidades de diálogo, pero es muy difícil cuando se encara una campaña de bombardeo.

Nosotros convocamos a todo el espectro político, creo que hubo una derrota del Wilsonismo, al principio legisladores del Partido Nacional firmaron el primer proyecto, luego se sumaron a la campaña del miedo para golpear al gobierno, más allá de lo que decía la ley. Se presentó al Sunca como demonio, no hubo discusión con argumentos.

Ahora más allá de la forma de aprobación, que hubiéramos deseado que fuera con mayor consenso, abrazo esta ley como las otras. Es muy difícil cuando desde el otro lado hay acusaciones de terrorismo.

Para lograr el tripartismo las patas todas juegan.

MB- Teniendo en cuenta todas estas dificultades para alcanzar su objetivo, cuáles fueron la estrategia y táctica como sindicato?

OA- Lo primero es que esperábamos las reacciones que se dieron, esperábamos emboscadas éticas, primero hacer una campaña de sensibilización de que la vida está primero, se recolectaron 300000 firmas previo a la marcha del 17 de abril, habíamos creado la Fundación, los que encabezaron la marcha, muchos son familiares de trabajadores fallecidos, partiendo de la premisa que la acción por la vida en el trabajo no sólo es acción sindical, debe incorporar al pueblo. También en la campaña colocar un punto de vista integral.

Segundo superar los mecanismos de desinformación, nosotros estuvimos presentando durante 3 años datos del BSE, y decían según los promotores de la ley. Había legisladores que aún con los datos de 20 años que les brindamos decían que no hay estadísticas. Ese fue el segundo punto.

En tercer lugar colocar el tema en la sensibilidad pública, la pena mayor no es la del empresario que puede ir preso, sino la de la familia del trabajador que fallece o queda discapacitado. Esto es ético. Sobre este tema hay dos posiciones que son legítimas, nosotros impulsamos la campaña que el no hay pena mayor que la pérdida de una vida. Hay países que tienen la mitad de la siniestralidad mortal que Uruguay, tenemos derecho a pelear por eso.

Tercero hicimos una campaña en el interior. En el interior en todos los departamentos obtuvimos apoyo unánime de todos los partidos. Luego las direcciones partidarias dieron la orden de no votar. Las primeras intendencias que están contratando compañeros de los plenarios, para que colaboren en la fiscalización son Durazno y Colonia, la de los blancos. La estrategia fue ampliar la base de respaldo a la norma, hasta que la radicalización empresarial lo hizo imposible. Batllistas y Wilsonistas debieron votar la ley.

En mayo hubo una encuesta de Equipos, contratada por las cámaras, con una pregunta un poco tendenciosa (está de acuerdo con que los empresarios vayan presos por cualquier violación de normativa) y dio 25% no contesta, 25% en contra y 50% a favor de la norma. Yo creo que si la pregunta hubiera sido la correcta el resultado es del 80%. Creo que se equivocaron feo. Es un tema muy sensible para la gente, más allá de partidos políticos, y se le da una respuesta muy a la uruguaya, es una respuesta moderada. Fue mucho más prolija la defensa de la ley que la oposición a la ley. Se dijo cualquier cosa.

(pone ejemplo del senador Aldo Lamorte).

MB- En todo momento intentaron ampliar la base de respaldo, pero en algún punto se ve que eso no es posible, en la discusión en el Senado se dio un hecho que no se si estuvo en peligro la aprobación de la ley (eso no lo se), pero un grupo de senadores del FA plantearon modificaciones a la ley y que no votaban el proyecto como venía de diputados. En la estrategia del Sunca también estaba la movilización, no fué solo una campaña propagandística, no fue sólo construcción de alianzas, sino que el Sunca puso gente en la calle, hizo movilizaciones muy importantes, como no se veían en los últimos años en Uruguay, hay muy pocos sindicatos con esa capacidad. El tema necesitaba movilización, además activó al conjunto del movimiento sindical.

OA- A ver, la movilización es un derecho, por qué temas te movilizás, porque haya menos trabajadores fallecidos, también las movilizaciones coincidieron con los consejos de salarios. En el Senado lo que ocurrió fue que hubo descoordinación entre la bancada y las comisiones que venían con el tema. Nosotros en diputados hablamos con todos los sectores, y se prometieron apoyos, pero luego sólo tuvimos los 50 votos del Frente Amplio. Eso crea una realidad política de dificultad para conquistar otros sectores en el Senado. La ley se partidizó al no votarla otros sectores que habían comprometido. El problema que tuvimos en el Senado fue que no se nos convocó, las polémicas se instalaron por la prensa. Por ejemplo se cuestionó la constitucionalidad de la ley sin ningún informe serio, nosotros teníamos informes de varios juristas, nos decían que la modificación propuesta era un absurdo jurídico y le complicaba al juez que tiene que interpretar qué quisiste decir. Nosotros en diputados aceptamos muchas modificaciones (culpa grave, excarcelable en todos los casos), pero esta modificación nuestros asesores nos decían que empeoraba la ley y no mejoraba la constitucionalidad, por eso nuestra posición de que no se cambie. En realidad aceptamos una modificación referida a establecer la referencia a la normativa vigente. No es que no cambiamos por patoteros. Los diputados no aceptaban la modificación, por eso al final esta tampoco se aprobó. Ahora si vos lees los diarios acá hubo una patota....

MB- En determinado momento el Sunca define que no acepta los cambios porque no están fundamentados y decide defender la ley como está?

OA- Lo definen los diputados

MB- Si, pero a mi me interesa el Sunca.

OA- Nosotros no tenemos votos

MB- Ya se, pero existe el planteo de defender la ley con movilización e incluso el planteo de vamos a...

OA- Ahí hay un error, hay compañeros incluso que han interpretado mal, cuando nosotros decimos que vamos a pedir votación nominada, ya teníamos confirmación que estaban los 16 votos del FA, no fue un mensaje a la interna del FA, fue un mensaje a los senadores del Partido Nacional con los que nos reunimos después. Dado lo que había pasado en diputados donde muchos cambiaron el voto, nosotros creíamos tener el derecho de informar a la ciudadanía que votó cada senador, ya que el voto en el parlamento no es secreto. Se critica al Sunca, pero la Iglesia hizo lo mismo frente a la aprobación de la ley del aborto.

MB- El derecho los asiste, mi pregunta es si era un mensaje a la interna del FA?

OA- No, si vos escuchás la oratoria de ese día

MB- Trato de indagar en las relaciones entre partidos políticos progresistas y sindicatos, y la pregunta es si en este caso hubo subordinación del partido político al sindicato?

OA- No, no para nada.

MB- Visto desde afuera quedó así.

OA- Incluso las normas del segundo y tercer artículo son del Frente Líber Seregni, y las modificaciones al primero las llevamos.

MB- Desde afuera quedó así.

OA- Eso debido a la presión mediática.

MB- En un encuentro por el 2006-2007, Ermida Uriarte planteaba que en Uruguay se había dado una coincidencia entre el FA y los sindicatos en la recuperación de la legislación protectora. La pregunta se imponía porque en este caso se creó un ambiente donde podíamos encontrar algún síntoma de subordinación.

OA- No, yo estoy seguro. Vos me hablás de las presiones, yo estoy seguro que las cámaras presionaron más que nosotros. Miramos el video de la proclama. Había mayoría parlamentaria. Lo que hubo después es que dos días más tarde Nin Novoa amenazó con no votar. Con Nin fue uno de los primeros con quien hablamos, y un mes antes nos había confirmado que votaba, cómo íbamos a saber lo que iba a pasar, eso generó un fin de semana de tironeos, pero no fue un mensaje a la interna.

MB- Te pregunto, qué pasa si la ley cae? Por inconstitucionalidad, por una mayoría en el parlamento.

OA- Si la ley cae por inconstitucionalidad, tendríamos que ver cuál es el aspecto que se cuestiona. Si es por responsabilidad objetiva, si entiende que es un delito de peligro abstracto hay que revisar todas las leyes penales de Uruguay. Si es por ser un delito penal en blanco, entonces el camino es sacar una ley general de prevención y eliminar referencias a la normativa, pero caería en una contradicción la Suprema Corte. Hay sentencias de la Suprema Corte del año pasado defendiendo el criterio, e incluso reconociendo que la materia laboral es tan dinámica que es imposible normalizar sólo por legislación. Por otra parte más allá que el candidato herrerista lo diga, sería un muy mal inicio de gobierno derogar esta ley. En marzo del año que viene vamos a tener mejores datos de baja de accidentes. Cuánto se avanzó en prevención, en capacitación y no van a tener un empresario preso, al menos por esta ley en forma injusta, no. En el escenario político no creo viable una derogación, el conflicto que nos crearía es de unas proporciones, que si consultan por lo bajo a las cámaras empresariales le van a decir que no.

MB- Qué gran problema que tiene el Uruguay con los datos de accidentes de trabajo, que no se publican. El presidente del BSE en comisión dijo acá les dejo unos datos, que el

BSE no publica.

OA- Pero hay datos en el INE y en la Conassat.

MB- Los del Ine son un resumen muy escueto y los que se brindan a la Conassat y los que el presidente del BSE dejó en diputados no se publican. A mí me llama la atención que el Parlamento no haya exigido que el BSE cumpla con la ley de acceso a información pública.

OA- Es que en el Parlamento no hay sensibilidad sobre este tema. Cuando te digo que la mayoría de los legisladores opinó sin profundidad sobre este tema, es porque yo creo que hay falta de sensibilidad. Creo que sobre la década del 90 nosotros pudimos denunciar la desregulación, el empeoramiento de las condiciones de trabajo, pero en el tema siniestralidad no pudimos. Si hoy tuviéramos la misma relación tendríamos 150 muertos. Si tenemos un problema con la información, debido a la cultura de impunidad, pasa lo mismo con la investigación, digo investiguemos todos los accidentes graves a fondo, de punta a punta, yo te digo ya estoy armando un proyecto, pero... Yo te invito a que hagas un experimento, convoques a las cámaras, a nosotros, los partidos, a discutir un proyecto para investigar todos los accidentes, creando un organismo con medios, para que se haga seriamente y que las conclusiones pasen a donde deban. Yo te aplaudo, Biasco, Biasco

MB- Hoy no hay condiciones para ese acuerdo.

OA- Condiciones, te van a tratar de terrorista.

El problema no es del actual presidente del BSE, yo rastreeé 25 años para atrás y siempre fue así, y además la pelota no es mía. Y capaz que no es de él. Capaz que hay que crear una fiscalía especializada. Es difícil convencer a empresarios aún con todas las garantías que puede dar el Estado. Nosotros empezamos con un pedacito.

MB- Es necesario superar esta lógica de temor, no me comprometo con este tema del accidente, que la cosa vaya por otro lado.

OA- Uruguay tiene una cultura de impunidad en el tema siniestralidad, y contra eso vamos, es difícil, no se cambia la cultura en el día, es un tema pesado, de hegemonía.

Entrevista al Dr. Juan Mailhos

MB- Una opinión general sobre la ley de responsabilidad penal del empleador.

JM- Nosotros como sector empresarial hemos sido contrarios a la aprobación de la ley de responsabilidad penal del empleador por accidentes de trabajo, porque consagra un delito de peligro, pero fundamentalmente porque esta ley es muy lacónica y no incide sobre la cultura de prevención que tiene que existir. Nosotros creemos que la cultura de prevención tiene que ser adoptada mediante un efectivo diálogo tripartito y justamente produzca un cambio cultural, para que se entienda que el tema de la prevención es una cultura que hay que adoptar y que la inversión en prevención también vale para las empresas. Que eso que es tan sencillo y acá sentados estamos de acuerdo, cuando uno va al campo de las empresas no existe esa conciencia. Es una ley que penaliza la actividad empresarial, consagra un delito de peligro, no habla nada absolutamente de prevención, técnicamente es desastrosa, los tres artículos no pueden estar peor escritos, modifica la ley 16074 y el proceso, o sea en tres artículos hicieron bingo, con dificultades que las vamos a tener.

Decía el catedrático Germán Aller en su concurrencia al parlamento, que esta es una ley de marketing social, y yo creo que si que es una ley de marketing social, no va a cambiar nada a menos que se adopten otras cuestiones que incidan sobre la cultura de prevención, donde tiene que haber un involucramiento de las tres partes: un involucramiento del empresario que vea la inversión como algo redituable en la empresa, que se involucren los trabajadores que hacen a la cultura de prevención, te constará que hay muchos que porque los guantes me aprietan o el casco me da calor es difícil de implementar en la práctica, y también el BSE. No podemos olvidar al BSE que tiene el monopolio en la materia y no hace nada, no genera ningún tipo de estímulos para aquel que desee invertir en prevención, y esto con las pólizas que son cada vez más elevadas, cuya fórmula de cálculo entra en la bolsa de todo el Banco, nosotros seguimos pensando que la única manera que esto se realice es dando los incentivos adecuados. Seguramente con incentivos adecuados baje la siniestralidad y también deben bajar las primas.

Entonces vemos una necesidad de involucramiento, creemos que la estrategia debe ser a mediano plazo, mediante el diálogo social. Una ley que penaliza el delito de peligro ya te digo es marketing social y va a causar a las RRLL algunas cosas que no son buenas.

MB- Piensa que se puede dar una judicialización de los casos de accidentes laborales?

JM- Bueno, la tendencia va a ser hacia eso. Pero hay cosas peores, por ejemplo desde el punto de vista procesal la víctima de un accidente de trabajo puede ser parte en el proceso penal, la víctima en un accidente de tránsito no es parte en el proceso penal, entonces hay una dicotomía procesal que no se explica en una causa razonable, y que hace que el proceso pueda ser fogoneado por la presunta víctima o por el presunto denunciante, porque ni siquiera tiene que haber víctima. Eso a nosotros nos parece grave, nos parece confuso, nos parece que altera las normas del procedimiento general y no está justificado en una razón valedera. Nosotros con seguridad será una norma que al próximo gobierno le vamos a pedir que sea cambiada porque entendemos que esto no es razonable.

MB- Usted hacía referencia a la necesidad de implementar en el país una cultura de prevención. Algunos de los argumentos que se dieron en el debate parlamentario, es que el derecho penal actuaría cuando las vías administrativas, la vía civil no funcionaba. ¿Usted cree que tenemos un camino por recorrer en el tema de la prevención, el país ha hecho todo lo que debe hacer?

JM- No, el país en materia de estrategia o política no tiene ninguna. Esta es una estrategia que es muy mala, que nace en contra de la opinión de uno de los sectores. Esto me hace retrotraer a algo más, que es la verdadera calidad de la democracia que tenemos. Si la calidad de la democracia que tenemos porque tenemos un parlamento, que además en este caso fue un caso vergonzoso, el Sunca presiona a los Senadores y dice que va a pedir el voto nominado, y Senadores que manifiestamente habían dicho que estaban contra la ley, la terminan votando. Con lo cual quizás esta ley sea el paradigma de lo que no debe ser, y la preocupación de la calidad de la democracia. Tengo la mayoría parlamentaria, impongo mi visión, mi opinión. Y eso tiene consecuencias, en las RRLL establecer una política o una estrategia en contra de la opinión de un sector, en este caso en contra del sector empresarial que se manifestó unánimemente en contra de la ley, va a tener la discusión, y va a tender a no poder consolidarse en el tiempo, o sea arrancamos en una mala. Tu me preguntarás: qué incidencia tiene esto en las RRLL?

Y yo te voy a decir, genera más desconfianza en las relaciones, genera la sensación de que no hay buena fe en las discusiones de los temas, genera la sensación que no se cumple con la consulta tripartita que el país se ha comprometido a aplicar de acuerdo al

CIT 144 y al diálogo social. Esto es un diálogo de fachada, estamos por un mal camino, y va a afectar y de hecho ya lo ha afectado el relacionamiento entre las partes. Acá las victorias a lo Pirro van a tener sus consecuencias. Una consecuencia indeseable.

MB- Otro aspecto sobre el que lo quiero consultar es si en este caso hubo subordinación del partido político al sindicato?

JM- Yo te quiero aclarar que el sector empresarial recorrió todo el espínel de diputados y senadores, sino también en un proyecto que en lo personal no compartía absolutamente, planteó una alternativa que iba en la línea de establecer protocolos, que esos protocolos fueran revisables, generar instancias para resolver los problemas que se plantearan, si había un incumplimiento contumaz entonces se entraba en otras instancias. Ese planteo se llevó al PIT-CNT, nunca fue contestado. Da la sensación que en esto estamos como con los candidatos: si estoy arriba no debato, ni siquiera te contesto. Todas estas cosas son las que en definitiva terminan agitando las discusiones en el sistema, que a mi juicio no nace de una manera legítima, nace de una manera bastarda, y estas cosas cuando nacen bastardas después tienen sus dificultades. Nosotros vamos a pedir que sea derogada.

MB- Usted hizo referencia a que el sector empresarial se opuso unánimemente y sobre el final el conjunto del sector empresarial terminó apoyando el proyecto que presentaron las cámaras menores. En definitiva la estrategia y la táctica del sector empresarial era oponerse, era querer participar

JM- No, si en el Vamos a entendernos, la ley de fuero sindical no fue consultada y la encajaron, la ley de negociación colectiva la votan en comisión antes de recibírnos y después nos hacen pasar, la ley de tercerizaciones sale la ley de tercerización 1, hicimos comentarios y entonces corrijen en contra de lo que habíamos manifestado y tenemos la ley de tercerización 2. No somos nuevos en esto, ni podemos hacernos los distraídos, yo a esta altura cumplo con el deber institucional de dar la opinión de la Cámara de Comercio, pero casi como un elemento testimonial, para los taquígrafos y que la historia juzgue a los legisladores que están haciendo este tipo de cosas. Todo esto parte de una base, usted dice las cámaras menores presentaron un proyecto en el último minuto del partido, qué último minuto, si de esto venimos hablando en el Conassat hace mucho

tiempo. El problema es que cuando no se logran los acuerdos, hay algunos preclaros que entienden que hay que bypassear el diálogo social y usar las mayorías. Y esas cosas tienen sus riesgos, y el riesgo es que hoy tenemos un gran número de normas que no cuentan con el beneplácito del sector empresarial, que se nos están imponiendo y que en algún momento vamos a tener que cambiar. Y no son buenas noticias, seguimos con la ley de negociación colectiva objetada, no pasa nada, tampoco se aplica la ley. Tenemos el caso de la reinstalación en caso de presunta discriminación antisindical, sabemos que se lleva a la práctica en forma desastrosa para las empresas, tenemos el decreto 145 y 165 en el tema ocupaciones, la dicotomía entre una ocupación en el sector público y una en el privado. Bueno tenemos un montón de cosas, nadie se puede hacer el distraído que estas cosas al sector empresarial no le gustan, planteamos alternativas, las llevamos donde teníamos que llevarlas y no recibimos la más mínima consideración. Y nosotros estamos evaluando presentar una nueva queja ante la OIT por violación del convenio 144 de consulta tripartita.

MB- Una cosa que conversamos con el tutor es que yo presento como modelo de gestión de la prevención el que construye la OIT con los convenios y las directrices del año 2001. y uno de los principios fundamentales es el tripartismo. El Uruguay en el tema Seguridad y salud tiene una gran dispersión normativa, no posee una ley general de prevención, como en otros aspectos del mundo laboral. Pareciera que el Uruguay necesita dotarse de un sistema coherente, armónico y bien pensado, que incorpore las diversas etapas e instrumentos: prevención, capacitación, las inspecciones o la parte de control, y eventualmente las responsabilidades penales, incluso se han tomado aspectos de otros modelos, como en el caso de esta ley que hace referencia a la ley española, sin embargo se olvida que por ejemplo el sistema español se basa en la ley 31/95 la ley de Prevención de Riesgos Laborales, que establece un sistema completo. Algunos decretos en el tema seguridad y salud se han discutido en forma tripartita, pareciera que en este caso se rompe esa conducta de tripartismo, que a este nivel era uno de los pocos aspectos que pareciera que funcionaba bien. Y qué dificultad vamos a tener ahora para armar un sistema coherente?

JM- La primera dificultad va a ser la propia existencia de la ley, yo creo que los tres actores el Estado, los trabajadores y los empresarios tenemos una causa común, que es preservar la salud de los trabajadores, no poner en riesgo ni su salud ni su vida, eso está

claro y no hay dos opiniones. El problema es cómo se alcanza el objetivo, y para nosotros una ley como ésta que solamente penaliza la actividad empresarial, establece una suerte de responsabilidad objetiva, que hacen que sea de una gran dureza, que además se agrava con la ley de la cannabis, el decreto reglamentario, el decreto general que la Cámara recurrió ya que establece diferencias según sea la construcción u otros sectores. Cuando algo nace sin la base sólida, sin diálogo sin entendimiento previo, tenemos estas intentonas que a nuestro juicio lo que hacen es encender luces de desconfianza entre los actores sociales. Nosotros estamos preguntándonos y después de esto qué, y lo otro, si mañana llega otro candidato, que incluso puede provenir de la izquierda pero tenga otra razonabilidad, vamos a plantear la modificación de esta normativa le pese a quien le pese. Es otro aspecto donde el Uruguay perdió otra oportunidad. La oportunidad perdida es no poder entendernos los uruguayos cuando el objetivo de todos es el mismo. Nosotros hablamos de protocolos, de una cantidad de cosas, que podrían haber sido un camino del medio, un camino más progresivo, nosotros creemos que cuando uno trata de elaborar, no de elaborar políticas, de hacer un cambio cultural, de la cultura del trabajo, necesita del involucramiento de los tres actores, e ir avanzando aunque sea con pasos lentos pero firmes. Esto lo único que puede hacer es poner algún empresario preso y más nada que eso, no van por acá los tiros en el tema seguridad y salud en el trabajo. Creo que es una muy mala señal saltarse varios casilleros en la búsqueda del objetivo.

MB- resolver los temas que están planteados en materia de seguridad en el trabajo es imposible sin la participación de los tres actores. Es una de las hipótesis que planteo.

JM- creo lo mismo, y además hay cosas que me siguen preocupando, que cada vez la brecha entre el empresario formal y el informal se sigue ampliando, las inversiones se hacen en el zoológico, va a estar vinculado a qué actitud van a tomar los sindicatos, si tomamos como modelo la ley española también veamos cuál fue la actitud de los sindicatos en España, que han hecho a veces... porque hay sindicalistas buenos y malos, han hecho una suerte de chantaje a los empresarios respecto al acaecimiento de una situación de peligro o de accidente laboral. Es muy grande la tentación, está muy desprotegido el empresario con un delito de peligro y una responsabilidad casi objetiva para que se le pueda tipificar un delito que lo puede llevar a perder un derecho fundamental que es la libertad ambulatoria, estamos hablando de eso. Nosotros en esta

coyuntura no vamos a hacer nada, pero nos reservamos todo tipo de acciones contra esta norma, o sea en algún momento sale algún reclamo que puede ser a nivel nacional o internacional, no estoy sólo hablando de la OIT sino de la OEA, ya tenemos hechas algunas aproximaciones al tema.

MB- Evidentemente existe la intención que la ley sea cambiada, ya sea por una declaración de inconstitucionalidad, por una nueva ley, etc. ¿Si la ley cae cuáles serían las consecuencias?

JM- Debemos seguir trabajando para fortalecer la cultura de prevención. Nosotros tenemos un proyecto ahí que con matices puede servir de base de discusión. A ver, la voluntad de mejorar las condiciones de seguridad y de salud es firme, nosotros aún sin compartir la ley, hemos hecho aquí en la Cámara jornadas de difusión y de intercambio, nosotros ya estamos capacitando a mandos medios, llevamos dos cursos, tenemos unos capacitados en este año, tenemos también Técnicos Prevencionistas que se ponen al servicio de las empresas para hacer consultas, está trabajando en las comisiones bipartitas, cuando se solicita apoyo se les da. Indudablemente el comercio y los servicios están un poco rezagados en materia de seguridad y salud, siempre el buque insignia ha sido la industria, porque es donde existían más problemas, pero hoy con el desarrollo del comercio y los servicios que representan casi el 60% de la actividad, nosotros tenemos que ponernos al frente y a la vanguardia de esto y hablarle a los empresarios y hacernos entender. Principio tienen las cosas, también esto lo estamos llevando al interior del país, nosotros tenemos hechas a esta altura 8 o 9 reuniones con centros comerciales e industriales del interior, de los 22 que tenemos afiliados a la cámara, que cubren todo el territorio nacional. Tenemos mucha demanda de este asunto porque hay mucho miedo, no es porque se comparta la ley sino porque hay temor. Tratamos de llevar una palabra de sensatez y consejos prácticos para quitarle “cosquillas” al tema. Para volver al estado previo a la aprobación de la ley se necesita un tiempo. Nosotros estamos convencidos que es el camino y vamos a seguir empujando en eso con ley o sin ley, pero sería una señal positiva que se derogue casi in totum, porque la verdad no es el camino por el que debería transitar el Uruguay.

MB- El miedo en este caso es lo que puede activar la prevención, porque ese ha sido un argumento en defensa de la ley?

JM- No, el miedo lo que estimula es la no inversión, pero no la de capitales gigantescos, multinacionales, el empresario uruguayo está asustado y piensa si comprar o no una máquina nueva, si contratar un trabajador nuevo, porque es un problema más. Entonces hoy está pensando en minimizar riesgos y eso pasa por tener menos gente, y eso no está bueno para el país. Se pierden posibilidades de empleo para los uruguayos, y nosotros no queremos eso. Entonces el efecto de la ley es... no se produce la alquimia miedo prevención, se produce la alquimia miedo desinversión, miedo no inversión. La exposición de motivos de la ley dice algo que el texto no ejecuta, pero es parte de la pésima técnica legislativa que se da en el parlamento en los últimos tiempos.

MB- En el corto lapso de vigencia de la ley, ¿cómo la evalúa?

JM- Y bueno, es muy difícil evaluarla, no tenemos casos de sentencias, hay un caso que se tramita a nivel rural. Otra cosa, el juez penal es conocedor de la realidad laboral? Con todos los cambios que se dan, la manera que se contrata, etc. Está el juez penal en condiciones de producir un fallo justo para el sistema y la sociedad toda.

MB- Porque yo he observado que todos los casos en que se intenta aplicar la ley han sido casos que no corresponden porque han sido posteriores a un accidente.

JM- Justamente el caso que mencionaba es uno donde ha existido una lamentable muerte.

MB- En realidad se intenta aplicar la ley para casos donde ya existían previsiones en el código penal.

JM- Si va ser muy complejo, incluso para el poder judicial.

MB- En su experiencia como abogado, el camino judicial es el camino adecuado para evitar estas situaciones?

JM- No, el camino es la toma de conciencia y la educación. Y es un camino que no va a tener resultados en el corto plazo, hay que transitarlo, y se deben dar los incentivos

adecuados. Los economistas hablan que los agentes toman decisiones en forma racional. Para ello se deben dar los estímulos adecuados, para que el empresario vea la seguridad como una inversión. Lógicamente son las empresas grandes las que primero lo ven. Por ejemplo vienen las empresas multinacionales con sus protocolos de seguridad y no entienden cómo la ley y el decreto de la cannabis impide sancionar a alguien que ingresa intoxicado.

Para las empresas chicas y en el interior esto no está a su alcance en lo inmediato. Por eso creo que estas cosas deben tener gradualidad, debe haber indicadores y objetivo a donde se quiere llegar.

Nosotros en el Inefop hemos planteado que en todos los cursos se den temas de seguridad y salud, y estamos planteando que este tema se extienda a las Pymes, desde su formación.

Entrevista al Téc. Prev. Vicente Catarozzi

MB- Me interesa analizar la ley desde dos puntos de vista: desde el ángulo de la Prevención y desde el ángulo de las RRLL. He entrevistado a dirigentes sindicales, empresariales y académicos, y para completar esta visión de la ley deseo conocer la opinión desde el ángulo de la Prevención y me pareció que tu que tienes vasta experiencia en el tema y has formado a muchos Prevencionistas, eras la persona indicada.

La primera pregunta es qué opinión tienes sobre la ley de Responsabilidad Penal Empresarial?

VC- La opinión no es valorativa si la ley es buena o mala, en sus aspectos jurídicos no estoy capacitado, es una opinión que no voy a dar, si es constitucional o no.

Mi opinión es con relación a la operatividad de la ley. El desafío que tenemos los Prevencionistas es cómo hacerla operativa. La ley ya está, no sabemos si va a ser derogada o no, pero hoy el desafío es hacerla operativa como todas las otras leyes que se nos atraviesan. Mi opinión es que una más de todas las leyes que debemos operar, y qué es un desafío importante el hacerla operativa. Yo hago abstracción si beneficia a unos o a otros, porque eso implica otra discusión de características sociales. Para mí es una oportunidad.

MB- Cuando hablas de hacerla operativa a que te refieres?

VC- Claro, porque el negocio nuestro es hacer operativa la normativa, todas las normas que manejamos debemos operarlas para cumplir con ellas y desde el punto de vista preventivo se eviten siniestros.

MB- Hacerla operativa es ver como esta ley encaja en el sistema Preventivo?

VC- La ley encaja por mandato del legislador, debemos llevarla a la práctica, como en otros casos deberemos desarrollar procedimientos, establecer registros, controles, etc. La ley ya está y hoy por hoy puede ser procesado cualquiera.

MB- Hacerla operativa qué impacto puede tener sobre la prevención de accidentes? A ver esta ley pudo haber encajado como en el caso español en el marco de una ley general, en un sistema que yo califico como armónico y coherente, o como fue en Uruguay que carece de ese Marco. Entonces esta ley cómo aporta a ese esfuerzo preventivo?

VC- Para mí es muy coherente con el sistema preventivo, lo que no implica decir si es buena o mala. Si vemos la historia del moderno derecho penal, en temas de prevención de riesgos es relativamente nuevo, surge en países, cuando las autoridades de competencia no tienen capacidad, no porque no quieran, por falta de dinero, infraestructura, para resolver los temas de seguridad, cuando tampoco en el ámbito de la demanda civil se resuelve, la sociedad pone en manos del derecho penal, del garrote, la protección de los derechos de los trabajadores. Esa es una visión, existe otra en que el derecho penal lo que protege es la vigencia de la ley. Hay mucha gente que no cumple, hablando a lo bruto con el garrote se adapta. Ese ha sido el gran factor motivador entre comillas, que nos guste o no, estemos de acuerdo o no, ha hecho que en los últimos meses las grandes cámaras empresariales, incluso medianos empresarios se empiecen a preocupar por el tema, cuando antes nunca lo habían hecho. Dejo fuera el tema de la reducción de la siniestralidad que se habla de un 9%, ya que es muy poco tiempo para evaluarlo, pero que es posible por lo que se ha movido el tema, y no sólo contratando prevencionistas, sino de las empresas desarrollando sistemas, que yo que tengo bastante tiempo en esto, no lo había visto antes.

No hago un juicio de valor, los hechos marcan que las empresas se han empezado a

preocupar por el tema, algunas para zafar de la responsabilidad, otras para hacer algo más y zafar y otras porque están convencidas y aceptan que la ley está y hay que cumplirla. Yo en este sentido soy más optimista que pesimista.

MB- Voy a hacer de abogado del diablo, ha existido la fundamentación en cámara de Senadores, y tu la nombraste que cuando fallan los aspectos administrativos y civiles, la última opción es el derecho penal. Compartis esa fundamentación a la luz de lo que proponemos los prevencionistas para resolver este tema?

VC- Comparto que existe esa fundamentación, no me asocio a esa fundamentación, pero revisando bibliografía sobre el derecho penal, a ver muchas leyes nos vienen de arriba y aunque no las compartamos debemos operarlas. Por supuesto que el prevencionista puede tener una valoración axiológica. Entonces yo comparto que esos fundamentos son importantes, creo que a pesar de lo que ha hecho la Inspección del trabajo no ha sido suficiente, creo que en ninguna parte del mundo es suficiente, sin una política fuerte tampoco las empresas se han preocupado, desde el punto de vista civil da lástima lo que vale una muerte (10000 dólares, 20000), a diferencia de los países desarrollados, que igualmente han integrado lo penal. Hay países donde ante una muerte en el trabajo te incomunican.

Hay que dejarse de bobear, esto está instalado y si no operás correctamente ponés en riesgo la seguridad de los trabajadores, y la seguridad jurídica de quien te contrata.

MB- Bien, pero voy a seguir pegando en el mismo lugar. Si hubiera estado en tus manos delinear el camino para mejorar la prevención de accidentes, éste hubiera sido el camino elegido?

VC- No, no hubiera elegido este camino, entre otras razones porque antes no sabía de la influencia del derecho penal en estas cosas. No lo hubiera elegido más por desconocimiento que por convicción, porque estoy convencido que la fuerza en sí misma puede tener patas cortas, no obstante eso desde abril los hechos me están demostrando que solamente la fuerza está teniendo unas patas enormemente largas. No quita que se pueda recular. Entonces no lo hubiera encarado así, pero luego de estudiar lo que ha pasado en otros países, y ver lo que ocurre en las empresas cuando a las medidas tradicionales de prevención se agregan medidas que reprochan el incumplimiento, no sólo

con los obreros sino con gerencias y mandos medios...

MB- Somos hijos del rigor?

VC- No se si somos hijos del rigor pero si de la rigurosidad.

MB- Tu lo dijiste, y es una fundamentación que se ha dado, te parece que se hizo todo lo posible en materia de Prevención de accidentes laborales como para considerar que han fracasado las políticas? Tú hablaste de la Inspección del Trabajo, está el BSE, hace 14 años que Uruguay no publica estadísticas serias sobre el tema, cómo es posible planificar políticas sin estadísticas confiables? Con los medios informáticos actuales es sencillo preparar estadísticas, ha habido una cierta intención de no divulgar las cifras, Oscar Andrade del Sunca decía que la acción del sindicato ha desnudado la existencia de una institucionalidad de la impunidad en materia de siniestralidad laboral, no se investigan accidentes, la IGTSS casi no investiga y el BSE tampoco. La propia justicia decía el muchas veces en casos de accidentes mortales archiva el caso sin leer el informe de la IGTSS. Y el BSE que no publica estadísticas, incluso incumpliendo con la ley de acceso a información pública que lo obliga.

VC- No, no lo creo. Para mi el reproche penal más que cuidar al trabajador, lo que hace es asegurar el cumplimiento de la normativa, yo me afilio a esa tesis. Ahora sobre el tema de las estadísticas tenemos algunos datos del INE que le brinda el BSE. Una de las cosas que yo critiqué antes de la aprobación de la ley es que si no tenemos la estadística cómo sabemos si el problema es grande o pequeño. Si ves datos de la década del 90 observás un recta horizontal, o sea no se hizo nada, después del 2000 ves que la siniestralidad crece, por eso a pesar que el Sunca haya actuado sin estadísticas confiables yo entiendo el sentimiento existente. Creo que los hechos son los hechos, esta situación que se ha creado puede permitirnos llevar adelante cosas que antes no se te ocurrían.

MB- El Sunca cuando inició este camino tenía los datos que yo le brindé, incluso con datos del año 2010 con una apertura por sexo, edad, agente, antigüedad, etc. Yo les hice un estudio particular para la construcción. Incluso en una reunión que tuvimos yo planteé mi desacuerdo con lo que iban a hacer, porque creo que hay muchísimo para hacer antes que no se ha hecho, pero bueno estas cosas son dinámicas y nadie podía saber lo que

iba a pasar.

Te planteo una preocupación que tengo: esta ley puede provocar un refuerzo de la judicialización de los accidentes laborales? Y si es positivo?

VC- Si, la refuerza, no se si es positivo. Volvemos a lo mismo, la ley ya está, hay que operarla. Hubo un cambio, antes nosotros hablábamos de la prevención antes del accidente, y después del accidente estábamos ante un hecho jurídico. Hoy ante una situación de riesgo que encuadre en el artículo 1 ya estamos ante un hecho jurídico. El click que tenemos que hacer como prevencionistas es que aquello que calificábamos como riesgo, peligro, factor de riesgo, etc hoy es un delito que se está construyendo. Implica un cambio de cabeza.

MB- Cuando la justicia analiza un caso de accidente laboral busca un culpable, nosotros siempre hablamos de la búsqueda de causas. Pregunto: no es peligroso eso para la prevención, enfocarse en que tiene que haber un culpable?

VC- No. Es algo que nos viene, algo que no pedimos. Nosotros además de tratar con situaciones de riesgo vamos a tratar con hechos de apariencia delictiva, alguien que está tirando tiros en la calle. No es ni bueno ni malo. Pero estas situaciones ahora por decisión de la sociedad son más graves y se reprochan con privación de libertad. De alguna manera pone sobre la mesa que proteger la vida del trabajador es importante. Hasta ahora no lo habíamos visto así, hablábamos de riesgos, propuestas correctivas, pero ahora se pone sobre la mesa la importancia de la vida y la salud del trabajador. Y esa importancia no justifica la penalización? Si vos vas con un vehículo y atropellás a alguien vas preso enseguida. En cambio con los accidentes mortales del trabajador no pasa lo mismo. Ojo, no quiere decir que siempre que hay un accidente mortal hay un delito. No es una cuestión moral, o en todo caso si es moral definir si es importante o no proteger la vida y la salud, y si es importante debe haber algo que obligue, y sinceramente las normas no se cumplían, tenías que encontrar un empresario muy conciente y comprometido, o que no quisiera tener lío, o con un enfoque de RSE. Pero no como ahora que vemos que hay quejas sobre la ley pero se toma iniciativa para cumplirla. En definitiva si es importante debe haber algo que lo respalde. Y apareció esto que nos obliga a todos, porque hasta los prevencionistas pueden ir presos. No se que va a pasar, pero a mi me generó un cambio en pensar como operar para resolver ambas cosas.

Debo pensar como protejo al trabajador y como protejo a la empresa. Debo pensar en términos de prevención y de evitar que esta construcción del delito se concrete.

MB- La seguridad e higiene es una parte indisoluble de las RRL. Cómo ves el impacto que la aprobación de la ley puede tener en las RRL, teniendo en cuenta cómo se aprobó y las posiciones de los actores.

VC- Las RRL no son mi negocio, pero si veo una situación que puede ser problemática, no lo veo complicado en prevención, pero si en las RRL. No es mi ámbito pero creo que se pueden crear problemas a nivel de Consejos de Salarios, o de empresa.

MB- En los últimos años se ha aprobado bastante normativa (decretos) con discusión tripartita, esta forma en que se impulsó la ley no afecta el tripartismo?

VC- Salvo el último decreto de la construcción que no tuvo el apoyo de las cámaras. No tengo muy claro si el tripartismo es la mejor forma, si es el más aceptado.

El decreto de la construcción no tendría sentido sin esta ley, porque es tanto lo que se pide, que no funcionaría si no hay algo importante que obligue. Pasa hoy que profesionales (ingenieros, arquitectos) que antes no se preocupaban, hoy preguntan y encuentran en este decreto soluciones a temas de seguridad. No creo que debilite el tripartismo, porque el país es soberano y puede dictar normas.

MB- Me gustaría conocer tu opinión sobre las estrategias de los actores sindicales y empresariales, cómo se movieron en torno a esta ley?

VC- yo participé en varias reuniones y una que se realizó en Fancap, me sorprendió la postura del asesor jurídico de Fancap, en el sentido que estaba enojado porque no habían sido consultados, y que la ley no aplicaba al Estado. Lo que ocurre que en el Estado un jefe es un cotizante al Sindicato. Los sindicatos se empiezan a dar cuenta que es diferente a la construcción, donde un capataz es personal de confianza. Se están dando cuenta que esta ley puede afectar a cotizantes que tienen cierto cargo. En las empresas es diferente, en las grandes el empresario delega todo, pero en las chicas ese va a sufrir. Y un problema que tiene la ley es que no quedó claro quien es el sujeto pasible de procesamiento.

MB- Yo me refería a las acciones sindicales y de las cámaras empresariales. Es claro que el Sunca se puso al hombro la aprobación de la ley.

VC- El caso más claro es el sindicato de la Construcción que incluso editó un manual sobre la aplicación de la ley. Yo creo que la construcción es donde está más claro, donde se trabajó más. Aunque además creo que debe haber un acuerdo para no hacer denuncias por esta ley, desconozco si es así. Hay una tercera figura que a mí me preocupa y es el técnico Prevencionista, porque debe hacer el click de que hubo un cambio sustancial, debe conocer la normativa al dedillo, no puede ir simplemente a ver si tienen casco puesto. Necesitamos un perfil de Técnico Prevencionista que no tenemos, un técnico que estudie, que investigue, que no pase en el contenedor cuando hace frío jugando a la computadora, que actúe responsablemente. Antes se decía 100 \$ una vez por semana, y te respondían no 100\$ una vez por mes, ahora te quieren todo el día, pero si vos agregás valor si no te sacan. Ese es un actor que va a experimentar transformaciones si quiere sobrevivir, si no las empresas van a buscar alguien que les de no sólo seguridad técnica sino también seguridad jurídica.

MB- Las cámaras empresariales se opusieron desde el primer momento, cómo ves esa estrategia, ese posicionamiento?

VC- Y es lógico.

MB- Es correcto?

VC- es lógico, porque se trata de la libertad, para detener una conducta delictiva tenés que confinar a la persona, nadie quiere que lo confinen. Más las personas que son dueñas de los medios de producción. No digo que esté bien, sino que es lógica. Además la ley tiene imprecisiones, en el sujeto pasible, había un penalista que decía que le correspondía a todos, porque la responsabilidad penal no se delega. Veremos como se da la jurisprudencia.

La ley es sabia porque te agarra por todos lados, por delito de peligro, por accidente con culpa grave, y por el artículo tercero te pueden denunciar por delito de peligro o por un accidente con apariencia delictiva. El denunciante puede ser cualquiera y no debe aportar

pruebas, investiguen ustedes son los jueces. Por otra parte vas preso y vas a pasar varios meses en vueltas, declaratorias, etc. Es incluso mejor que la española en ese sentido.

MB- Me han hablado que la ley significa un refuerzo sociológico para la prevención.

VC- Si, estoy de acuerdo con el concepto.

MB- Durante el proceso de aprobación de la ley hubo una intensa movilización y presión sindical, que por lo menos desde afuera pareció incluso estar dirigida hacia parte del propio partido de gobierno. Hubo subordinación del partido político al sindicato?

VC- Yo creo que sí, subordinación en un momento electoral.

MB- Uno puede suponer que fue el momento adecuado para presionar.

VC- La presión fue bravísima, pero legítima.

MB- Cuando el proyecto llega al Senado un grupo de senadores del partido de gobierno dice que no la va a votar, aunque finalmente la votó. Quizás por costos electorales?

VC- Es posible.

MB- Qué pasa si la ley cae, ya sea por inconstitucional o por derogación?

VC- no creo que caiga por inconstitucional, si podría ser derogada, modificada o interpretada. Por ejemplo podría haber una interpretación de quién es el sujeto activo pasible. Modificaciones no creo que haya, unos quieren dejarla así y otros derogarla. No tengo claro el escenario si se deroga, porque en estos meses se construyeron muchas cosas, derogarla sería tirar para atrás de ambos lados, esta conciencia que se ha generado, las medidas, el interés. Por otra parte qué sustento van a tener el resto de las normas? No estamos acostumbrados que nos pongan una ley sea buena o mala y al año la quiten. Creo que el escenario es incierto. Seguramente si estuviera del lado empresario diría ojalá, y si estuviera del lado de los trabajadores diría son derechos adquiridos, ni tampoco puedo pararme en el punto de equilibrio.

MB- Y como Técnico Prevencionista?

VC- Tal vez la derogación me genera más incertidumbre que el artículo primero de la ley. Creo que sería bueno una interpretación.

MB- En el cortito lapso de vigencia de la ley, cómo evaluás su funcionamiento?

VC- Yo creo que no ha funcionado como ley, ya que asistimos a delitos de peligro todo el tiempo y no hay denuncias. Creo que debe haber un acuerdo tácito. Podés pensar que están obrando con prudencia o que es una táctica no hacer denuncias en este período para que no los acusen.

(Tenemos una discusión de tipo técnico sobre el accidente del trabajador municipal en la usina 3)

Los procesos judiciales son largos, entonces sólo con la denuncia y el proceso te causa un perjuicio. Estás 8 meses o 1 año en tensión. Un abogado penalista te cobra mucho y al contado. A los abogados penalistas no les interesan estos casos, porque qué éxito puedes tener con la presión social que existe, los trabajadores,

MB- Me decía Andrade que ellos no esperan procesados, que ese ni siquiera es su objetivo, porque en la justicia uruguaya existe mucha resistencia a procesar por estos temas, no esperan procesados sin prisión y menos con prisión, su apuesta mayor es a lo que generó colateralmente la ley, a la movida. Es así? Generó una movida?

VC- Si, si, generó una movida a todo nivel, por ejemplo aquí a nivel de UTE el tema se está considerando y va a haber una resolución. Por supuesto que la ley aplica al ámbito público.

Entonces que hacés, te asustás y te paralizás? Y tampoco puedo decir sigo haciendo las cosas como antes, no, hay un cambio. Después de la ley no podés seguir haciendo las cosas como antes y tampoco no podés no hacer nada.

Nosotros siempre hablamos que no era nuestro objetivo sancionar al trabajador, aunque

existen algunos colegas que hacen eso, sancionar.

Ahora para la línea de mando va a ser importante exigir el cumplimiento y si no lo logra tendrá que usar las sanciones, incluso porque mañana será una prueba de su preocupación, sino alguien podrá preguntarse y usted qué hizo ante el incumplimiento del trabajador.

También todos los registros de los sistemas de gestión ahora tiene otro sentido porque podrán ser usados como pruebas.

En la carrera nosotros no estudiamos derecho penal y tiene otra lógica que el derecho laboral, que la sicosociología. Nosotros deberemos entender esta nueva lógica si queremos tener éxito.