

**Buenos Aires | 13-16 de agosto de 2003**



**Congreso  
Nacional  
de Estudios  
del Trabajo**

**Los trabajadores  
y el trabajo en la crisis**

**6to. CONGRESO NACIONAL de ASET**

**13 al 16 de agosto de 2003  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de Buenos Aires**

**RACIONALIDAD E INCERTIDUMBRE EN LAS NUEVAS FORMAS DE  
ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA DE LA INDUSTRIA DE LA  
CONSTRUCCIÓN URUGUAYA (\*)**

Francisco Pucci (\*\*)  
Nicolás Trajtenberg (\*\*\*)

(\*) Este trabajo forma parte del Proyecto "La negociación de los umbrales aceptables de riesgo en la industria de la construcción uruguaya.", aprobado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. En el mismo trabajan, además de los autores, los Profs. Rodolfo Levin y Carlos Bianchi.

(\*\*) Doctor en Sociología, Profesor Adjunto de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Facultad de Derecho, en régimen de Dedicación Total de la Universidad de la República Oriental del Uruguay.

(\*\*\*) Licenciado en Sociología, Profesor Asistente de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay.

**Dirección:** Departamento de Sociología  
Facultad de Ciencias Sociales  
José Enrique Rodó 1860/66  
CP 11200 Montevideo Uruguay

**Teléfono:** (598-2) 409 15 24

**Email** [pucci@fcssoc.edu.uy](mailto:pucci@fcssoc.edu.uy)  
[niedas@internet.com.uy](mailto:niedas@internet.com.uy)

## INTRODUCCIÓN

La industria de la construcción es uno de los sectores productivos claves para entender la gestión del riesgo en la realidad industrial uruguaya. La actividad de la construcción, a diferencia de otros procesos productivos, tiene componentes de riesgo permanentes, que no están asociados al desarrollo tecnológico moderno ni al aumento de la complejidad de los sistemas productivos. En este sentido, el análisis de los procesos de percepción, valoración y selección de riesgos<sup>1</sup> en la construcción asumen connotaciones especiales, en la medida en que existe un conjunto establecido de prácticas, normas de comportamiento, hábitos laborales, así como una profusa reglamentación jurídica en torno al tema. Los procesos de construcción social del riesgo en la actividad de la construcción nos coloca frente a un sector paradigmático para comprender a fondo los procesos de regulación social que se establecen en torno al mismo, en la medida en que los desarrollos que se produzcan en este sector pueden servir de ejemplo práctico para ramas industriales o procesos productivos en los cuales los factores de riesgo sean relativamente novedosos.

En los últimos años, en función de diferentes cambios que señalaremos a continuación, se produjo un aumento considerable de los accidentes de trabajo en la industria de la construcción.<sup>2</sup> Estos accidentes, y particularmente los que han causado muertes en los trabajadores, han tenido fuerte impacto en la escena pública y han generado preocupación a diferentes niveles: sector público, instituciones técnicas, empresarios, sindicatos, etc. Como consecuencia de los mismos, se conformaron instancias públicas para la discusión y prevención de los riesgos, y se elaboró una profusa reglamentación en relación a las condiciones específicas en las cuales se debía implementar el proceso de trabajo. En este plano, la industria de la construcción cuenta con un conjunto de prácticas y

---

<sup>1</sup> Luhmann, N. Sociología del riesgo. Universidad Iberoamericana, México. 1992

<sup>2</sup> Levin, R. Bianchi C. Análisis de indicadores sobre morbilidad laboral y accidentalidad mortal en la industria de la construcción uruguaya. 1994-2002. Ponencia presentada al IV Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Setiembre 2003.

reglas en relación a los riesgos que son innovadoras en el contexto nacional, y que lo convierte en un caso especialmente relevante para el análisis de la gestión del riesgo.

El objetivo de este trabajo es exponer los resultados que surgen del análisis cualitativo de entrevistas a empresarios, trabajadores, funcionarios públicos y técnicos, así como las observaciones realizadas en los lugares de trabajo, en las cuales se intentó analizar las relaciones entre las nuevas formas de organización del trabajo y las políticas de prevención de accidentes de trabajo desarrolladas en diferentes empresas de la construcción uruguaya. La hipótesis que sustentamos en esta exposición es que en las nuevas formas de organización del trabajo post-fordistas o post-tayloristas implementadas en la industria de la construcción, si bien existe una mayor preocupación por los accidentes de trabajo, siguen presentes fuertes vestigios y reminiscencias de una visión mecánica de los riesgos. Esta perspectiva se traduce en la presunción de que todo riesgo y accidente es en principio prevenible y por ende evitable, lo que supone una confianza excesiva en la racionalidad técnico-científica y en su capacidad de previsión y control de los acontecimientos, siempre y cuando se obedezcan y cumplan los criterios y planes preestablecidos. En este sentido, la preparación, la formación, la capacitación y la motivación son, desde esta mirada, las claves para alcanzar una prevención exitosa.

### **1) Los procesos de trabajo en la construcción.**

La organización del trabajo tradicional en la industria uruguaya, si bien se inspiró en los métodos y las concepciones tayloristas-fordistas, lo hizo de manera más atenuada en cuanto a sus efectos, si lo comparamos con otras sociedades. En este contexto productivo, en los últimos años se incorporaron a la producción modernos instrumentos de gestión (calidad total, re-ingeniería, etc.), que tuvieron efectos variados según ramas o sectores de actividad.<sup>3</sup> Pese a la heterogeneidad de situaciones que se presentaron, las estrategias de modernización productiva ensayadas por los empresarios uruguayos en los últimos años tendieron a priorizar la flexibilidad externa (flexibilización de las condiciones contractuales de trabajo) más que la flexibilidad

---

<sup>3</sup> Supervielle, M.; Quiñones, M. La implantación de la flexibilidad en Uruguay. Documento de Trabajo No. 45, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo. 1999

funcional (polivalencia del desempeño laboral al interior de la empresa), aunque la matriz histórica de las relaciones laborales y la acción del movimiento sindical han disminuido relativamente la primer tendencia. Su consecuencia parece ser un creciente proceso de desregulación expresada en el predominio de relaciones informales entre los actores laborales.<sup>4</sup>

Tanto a nivel de la industria como a nivel de los servicios, las estrategias empresariales apuntaron a la reducción de costos vía flexibilización de las condiciones contractuales de la mano de obra o la tercerización de partes del proceso productivo, más que la apuesta a una mejora en el desempeño laboral de la empresa.<sup>5</sup> Estas tendencias no son, por cierto, uniformes en todos los sectores o ramas, pero parecen ser las predominantes en el contexto productivo uruguayo. Este proceso de desregulación implica que las condiciones generales de trabajo se incorporen también a una lógica de mercado, donde el trabajador asume los riesgos laborales por su propia cuenta.

En el caso del sector de la construcción del Uruguay, las transformaciones en los procesos de trabajo también asumen modalidades neofordistas orientadas a la reducción de costos a través de la flexibilización de las condiciones contractuales de mano de obra, expresada a través de la tercerización y la precarización de las formas de empleo. Una de las formas que asume la organización del trabajo en la construcción es el llamado “tantista”. Esta modalidad implica que una obra de construcción es parcializada en diferentes subcontratos, cada uno de los cuales está a cargo de una empresa diferente. Los trabajadores de estas empresas son pagados de acuerdo a la productividad que tienen. En esta modalidad de contratación, la empresa no controla el proceso de trabajo; sólo se controla el producto final y el cumplimiento de los plazos establecidos. En general, este tipo de trabajo tiene menores niveles de calidad y la preocupación por la protección del trabajador es mucho menor que en las grandes empresas de construcción.

---

<sup>4</sup> Supervielle, M., Pucci, F. Condiciones de trabajo y desregulación. Análisis de las condiciones de trabajo en Uruguay. Anuario de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Revista Arbitrada. Fundación de Cultura Universitaria. 1995

<sup>5</sup> Pucci, F. Sociedades de riesgo y mundo del trabajo en el Uruguay contemporáneo. Ponencia presentada al Seminario Anual de Investigadores, Departamento de Sociología, FCS, 17 y 18 de setiembre de 2002.

La necesidad de cumplir con los plazos y la falta de control del proceso de trabajo hace que muchos trabajadores simplifiquen el trabajo, sin realizar las operaciones técnicas requeridas para disminuir los riesgos.

*“Los tantistas o destajistas generan una mala calidad de trabajo, el tipo lo que necesita es lo más rápido y barato posible, es un tipo que distorsiona la organización del trabajo, lo único que le da a algunos empresarios es que el tipo tiene un precio cerrado, es una relación de costo-beneficio, la construcción hoy esta buscando otro rumbo, hace 10 años no había opciones, hoy el mercado empezó a gobernar a la oferta, hay una búsqueda de mejora de la calidad..”<sup>6</sup>*

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

*“Desaparece la estructura centralizada, la estructura de la dirección de obra tendría que estar de tal manera, que no se le escapara nada, o sea, si el subcontratista está realizando una tarea x, la dirección de obra debería saberlo; requiere una organización mucho más importante que la de venir una vez al día y recorrer y suponer que está todo bien..”<sup>7</sup>*

Por otra parte, la incorporación de nuevas tecnologías en la industria de la construcción reproduce las tendencias generales del cambio tecnológico de la industria uruguaya.<sup>8</sup> Las nuevas tecnologías se incorporan intersticialmente en determinadas fases del proceso de trabajo, combinadas con formas artesanales y pre-fordistas de trabajo. No generan necesariamente una flexibilidad funcional que permita incorporar la inteligencia del trabajador ni mejorar la calidad del producto, ni establecen sistemas participativos de gestión del proceso de trabajo. La incorporación de nuevas tecnologías en el proceso de trabajo de la construcción parece más orientada a establecer formas

---

<sup>6</sup> Entrevista realizada a un Empresario de la construcción.

<sup>7</sup> Entrevista realizada a un Arquitecto Encargado de Obra.

<sup>8</sup> Supervielle, M. Pucci, F. Política de relaciones laborales e innovaciones tecnológicas en Uruguay. El caso del sector textil. En: "Uruguay: el debate sobre la modernización posible". Ediciones Banda Oriental, pgs. 176-223. 1991

fordistas de producción que nunca tuvieron una consolidación clara en este sector de actividad, que a establecer procesos de trabajo flexibles.

Una de las características de la modernización tecnológica de la industria de la construcción es que la misma no ha complejizado los procesos de trabajo, sino que por el contrario parece haberlos simplificado en algunas de sus fases. Estas características atenúan la posibilidad de generar efectos emergentes incontrolables,<sup>9</sup> que aumenten los riesgos laborales. Por otra parte, el desarrollo de nuevos espacios de comunicación y de acción común inherentes a las formas flexibles de producción de los países desarrollados,<sup>10</sup> se encuentra bloqueada por el carácter limitado y unilateral de la incorporación tecnológica implementada en nuestro país. La modernización trunca sustentada en la flexibilización de las condiciones contractuales es proclive a la construcción de irreversibilidades<sup>11</sup> y a la producción de efectos emergentes, en detrimento del desarrollo de espacios de comunicación<sup>12</sup> y de traducción que vuelvan más eficiente la gestión del riesgo.

Sin bien esta es la tendencia general, particularmente de la industria de la construcción ligada al capital nacional, también existen empresas, sobre todo multinacionales, que apuestan a la calidad del proceso productivo. Lo interesante a remarcar es que la implementación de procesos de mejora de la calidad del producto y las mejoras en términos de seguridad parecen estar profundamente ligadas. Aquellas empresas preocupadas por la calidad desarrollan también políticas de seguridad explícitas para reducir la accidentalidad del sector.

*“Tenemos a G... como responsable de seguridad e higiene y salud ocupacional pero todos nuestros trabajadores y técnicos incorporamos como filosofía de la empresa, tenemos 40 profesionales en toda la empresa. Cuando se ingresa a la empresa tenemos una capacitación permanente en el lugar de*

---

<sup>9</sup> Boudon, R. La logique du social. Hachette, Paris. 1983

<sup>10</sup> Veltz, P. Zarifian, P. Vers des nouveaux modèles d'organisation? Revue de Sociologie du Travail N. 35, France. 1993

<sup>11</sup> Luhmann, N. Op. cit.

<sup>12</sup> Ruffier, J. L'efficiencia productiva. Comment marchent les machines. GLYSI, Lyon. 1995

*trabajo, esto se expresa en algunas reuniones, en particular cuando hay obras que tienen un riesgo excesivo, desde ya tenemos gente en la obras donde hablamos de seguridad, medio ambiente, gestión y seguridad. Cuando ello no ocurre hay sanciones para la gente que no trabaja con normas de seguridad, ahora las cosas están mejor, la gente parece que ha tomado un poco mas de conciencia, a veces hacerle poner cinturón, o un casco, o protección en una sierra, ahora es mas fácil, además las sanciones de ser aplicadas por no cumplir las normas.”<sup>13</sup>*

*“Esta no es una empresa típica en otra empresa te vas a encontrar con que no hay estos lentes, por ejemplo, estos en plaza salen 15 dólares cada uno. En esta obra los accidentes pueden ser prevenidos. Previendo la falta de formación o preparación aquí se hace todas las mañanas una charla de cinco minutos. En todos los lugares de trabajo se lleva una AST( análisis de la situación de trabajo), que es una forma de constatar que cada capataz o encargado tiene que evaluar que tipo de trabajo se va a realizar y que tipo de riesgo va a correr, que herramientas se van a utilizar, hay distintos tipos, trajes de goma, guantes o máscaras si es necesario. En otra empresa no lo vas a encontrar, todo trabajador esta aportando a esa idea. En el caso de la corriente eléctrica se les dará guantes dieléctricos, los mangos de las palas, etc. En el caso de las máquinas son todas revisadas mes a mes, si no, no pueden hacer excavación, revisadas quiere decir si puede o no trabajar, son máquinas con bandas de goma para hacer excavaciones donde hay riesgo eléctrico. Los planos en general son muy viejos, con los planos detectas un cable, que no sabes si esta vivo o muerto, puede haber una explosión, cada trabajador esta preparado. Todos los días se le está informando sobre lo que va a hacer.”<sup>14</sup>*

En el marco de estas transformaciones de la producción industrial a escala mundial, podemos detectar en las empresas de la construcción uruguayas dos grandes tendencias. Por un lado, encontramos un segmento de empresas multinacionales con alta dotación de capital, en las cuales se ha producido una modificación de los procesos de trabajo apuntando a mejorar la calidad del producto. En estas empresas se han desarrollado políticas más racionales en relación a la previsión de accidentes de trabajo. En este sentido, las modalidades neofordistas implementadas en la industria de la construcción uruguaya no implican un aumento de la complejidad y de la incertidumbre en los procesos de trabajo, sino que por el contrario parecen reforzar los componentes racionales propios del modelo taylorista fordista de producción.

Por otro lado, nos encontramos con empresas nacionales, con menor dotación de capital, que implementaron nuevas formas de organización del trabajo basadas en la precariedad de las condiciones de empleo y la reducción unilateral de costos. En estas

---

<sup>13</sup> Entrevista realizada a un Empresario de la construcción.

<sup>14</sup> Entrevista realizada a un Gerente de Personal de una multinacional



empresas, los accidentes se incorporan en un marco de incertidumbre generado por la creciente precarización y fragmentación del proceso de trabajo. Los modelos racionales de organización del trabajo son sustituidos por formas de organización del trabajo que incorporan la incertidumbre, no a través del desarrollo de nuevas capacidades cognitivas o comunicativas en el proceso de trabajo, sino a través de la descentralización, fragmentación e individualización de los mismos. La dualidad entre empresas vinculadas al mercado internacional y empresas ligadas al mercado interno también se expresa en comportamientos organizacionales en relación a la gestión del riesgo.

## 2) Costos económicos e inversión en seguridad

Uno de los propósitos de la investigación que se desarrolla, consiste en elaborar y discutir explicaciones de carácter sociológico en torno a como se establecen los umbrales aceptables de riesgo en la industria de la construcción en el Uruguay. En este sentido, uno de los primeros desafíos consiste en problematizar la mirada estrictamente económica. Si bien inicialmente parece razonable y hasta tentador deslizarnos hacia explicaciones economicistas, y si bien se reconoce la importancia que posee este tipo de enfoques, creemos que es insuficiente, si no se complementan estos argumentos con consideraciones de orden sociológico.

Los propios actores parecen inicialmente manifestar o expresar este reduccionismo económico bajo el cual las condiciones y garantías de seguridad son elementos inherentemente improductivos y costosos, fuera del alcance de la mayoría de las empresas en el Uruguay.

*“...hay que analizar en el contexto económico general, no creo que haya ninguna empresa en Uruguay que destine cinco minutos al día a charlas de seguridad, o que realice en forma permanente las charlas o los cursillos. Digamos que tener tres personas que estén pagas- los delegados de seguridad - no mueve demasiado el reloj, ahora en una empresa chica meter un tipo improductivo puede ser de mucho costo, todo es muy relativo.”<sup>15</sup>*

*“La diferencia tiene que ver con los costos, siempre es una cuestión de plata, siempre se regatea, el tipo de zapato, el uniforme, acá te pagan la ropa y te obligan a usarlo, la empresa no te*

---

<sup>15</sup> Entrevista realizada a un Ingeniero de una empresa multinacional.

*permite que andes roto, con los lentes rayados, si se me rompió el pantalón y no da para coser, se compra el pantalón, todo va en la política de la empresa..”<sup>16</sup>*

En este sentido la explicación económica y racional sigue teniendo un peso relevante a la hora de entender parcialmente las decisiones de inversión en seguridad. El hecho de que las empresas multinacionales puedan permitirse solventar mayores costos en el presente, y por lo tanto disminuyan sus ganancias actuales y a mediano plazo, no necesariamente implican acciones irracionales o poco ventajosas desde el punto de vista económico. En lugar de maximizar localmente minimizando los costos invertidos en seguridad, maximizan globalmente, realizando una apuesta a largo plazo. Esta maximización global se enmarca en una apuesta a una imagen internacional y a una gestión del riesgo que mejore los niveles de certificación de calidad de la empresa. En el terreno internacional carecer de estos costosos criterios de calidad y seguridad significa no poder competir por licitaciones importantes desde el punto de vista económico. Por lo tanto, aparecen dos registros, uno internacional y otro nacional. Para las empresas que compiten sólo en el registro nacional, los enormes costos vuelven poco rentable e inclusive irracional invertir en seguridad. No ocurre este con aquellas empresas que operan en ambos registros. De esta manera las empresas multinacionales ofrecen un panorama que parece distanciarse considerablemente del común denominador de las empresas de construcción del Uruguay.

*“A xxx le preocupa un tema de imagen internacional, hay que tener un andamiaje humano dispuesto a empujar. La gestión del riesgo es una especie de sello de calidad de la empresa..”<sup>17</sup>*

*“El tema es que la inversión que hay que hacer es altísima. Es una decisión política de la empresa, ésta decide no tener accidentes, no tener muertos y pone todo lo que tenga que poner para que no le pase. Entramos en otro terreno, tu empresa piensa a nivel internacional, entonces con inseguridad no entrás, sería imposible que te contraten, no licitás...si vos querés ser de las empresas que compiten a gran nivel tenés que tener medidas de seguridad, sino no se puede, quedás afuera..”<sup>18</sup>*

*“...se creó una gerencia específica en el tema de seguridad, la cuestión era entender su rol y además entender que se trata de un negocio.”<sup>19</sup>*

---

<sup>16</sup> Entrevista realizada a un Técnico Prevencionista

<sup>17</sup> Entrevista realizada a un Ingeniero Director de Obra.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Entrevista realizada a un Técnico Prevencionista.

Sin embargo, cuando se profundiza en la temática, sin bien es claro que las restricciones económicas operan poderosamente, parece desdibujarse el determinismo inicial. Se reconoce que no es necesario involucrarse en tan altos costos para poder llevar adelante una “buena” seguridad. Es decir, es posible mejorar los niveles de seguridad sin necesidad de tener la escala y las posibilidades de una empresa multinacional.

*“...el tema es que se trata de una propuesta de largo plazo. Esto básicamente lo hacen las empresas grandes y multinacionales, es poco en empresas pequeñas, aunque en algunos casos nacionales se trabaja muy bien.. “<sup>20</sup>*

*“Yo creo que si, que se puede hacer buena seguridad con un costo razonable. Yo intenté hacerlo, se puede hacer... Sin duda se puede mejorar mucho con poco. Estando en un nivel muy bajo, como es el caso de Uruguay, mejorar mucho cuesta poco, luego si, cada vez se hace más caro. Yo creo que hacer una charla de 5 minutos del ST no es nada complicado y mejora muchísimo. “<sup>21</sup>*

Esta presunción surge del análisis de los discursos de los actores involucrados (ingenieros, técnicos prevencionistas, delegados de seguridad, empresarios, obreros, etc.) en el amplio espectro de empresas. La justificación por buscar una interpretación sociológica de este fenómeno se ancla justamente en la constatación de casos donde empresas con análoga disposición de recursos, no plantean ni logran condiciones de seguridad similares. En otras palabras, no es posible explicar completamente las diferencias de medidas de seguridad ante la presencia de recursos económicos similares.

### **3) Del control a la gestión del riesgo: las dos esferas de la autorregulación**

Tal como indican los modernos desarrollo en el campo de la gestión organizacional,<sup>22</sup> la introducción del concepto de riesgo cambió el enfoque que se tenía hasta el presente en relación a la seguridad. La conciencia de la complejidad de los sistemas lleva al abandono de los conceptos demasiado mecánicos, como la idea de que un

---

<sup>20</sup> Idem

<sup>21</sup> Entrevista realizada a un Ingeniero de una multinacional.

<sup>22</sup> Dourlens C., Galland J.P., Thies J.; Vidal- Naquet P.A. Conquête de la sécurité, gestion des risques. L'Harmattan, Paris.1991

sistema se reduce a una cadena lineal de componentes, cuya fiabilidad es considerada como igual a la de su eslabón más débil. La gestión del riesgo parte de la base de que la seguridad absoluta no existe y de que la fiabilidad en cada uno de los componentes, por más alta que sea, no implica una fiabilidad equivalente del conjunto del sistema. También se cuestiona la idea de que la suma de medidas de seguridad parciales aumenta la seguridad global de los sistemas. La perspectiva del riesgo pone el acento en el reconocimiento de posibles, y casi inevitables "efectos perversos" ligados a la puesta en marcha de determinadas técnicas de seguridad específicas. El desarrollo de estas técnicas produce con frecuencia un desplazamiento de los problemas dentro del ámbito específico en que se aplican, o bien disminuyen la seguridad en un campo pero lo aumentan en otro. La reducción del riesgo no se asocia al cumplimiento estricto de las normas o de las operaciones prescriptas, sino que requiere el desarrollo de relaciones comunicativas entre los actores involucrados, la construcción de referenciales comunes, la capacidad de traducir perspectivas diferentes y la capacidad de establecer nuevas reglas de funcionamiento.<sup>23</sup>

El modelo taylorista fordista de producción se asocia a un tipo de control social y una distribución de responsabilidades basada en criterios racionales y abstractos. La homogeneidad, formalidad y univocidad de las normas que regulan las responsabilidades nos permiten hablar de estructuras institucionales más claramente establecidas donde hay una jerarquía vertical y centralizada y en las cuales el control social fluye desde los niveles técnicos superiores hacia los agentes, estableciendo una distribución y asignación de responsabilidades clara, unívoca y durable. Los agentes profanos no participan como responsables del control social, ocupando un rol pasivo de receptores de seguridad, o a lo sumo de víctima a defender.<sup>24</sup> Por otra parte, el control social opera ante defecciones o imperfecciones del escenario (ya sean desajustes

---

<sup>23</sup> Un análisis más desarrollado de este punto se realizó en Pucci, F. El riesgo en los procesos de trabajo de la industria de la construcción uruguaya. Ponencia presentada al XXIII Congreso de ALAS (Asociación Latinoamericana de Sociología) Guatemala, Noviembre de 2001.

<sup>24</sup> Giddens, A. Les conséquences de la modernité. L'Harmattan, Paris. 1994

estructurales o problemas en los procesos de internalización), y su intervención es neutra y mecánica ya que no ejerce influencias o efectos sobre el escenario.

En las modalidades neofordistas de producción, las normas pierden sus características de homogeneidad, formalidad y univocidad, lo que influye también en los tipos de control social y en la distribución de responsabilidades.<sup>25</sup> La jerarquía y la centralización de las decisiones son sustituidos por formatos institucionales más descentralizados y horizontales, en los cuales el control social aparece más difuminado en la estructura institucional. Se replantean también las relaciones entre actores técnicos y actores profanos, desplazando al conocimiento técnico como actor absoluto en la esfera de la decisión política e instaurando un juego complejo entre expertos, decisores y trabajadores.

Estos nuevos formatos acortan las distancias entre normas jurídicas y normas sociales, en la medida en que la regulación de importantes zonas de la vida laboral pasa cada vez más por procesos de regulación autónoma. Los problemas de control social pasan a ser considerados como problemas vinculados a la gestión del riesgo, entendido como un componente irreductible de las nuevas formas de organización del trabajo. No se trata de garantizar la seguridad absoluta, sino de elevar los niveles de seguridad buscando compromisos entre objetivos contradictorios, determinando los niveles de aceptabilidad del riesgo y gestando, en un universo incierto, equilibrios inestables entre los segmentos laborales involucrados en la situación.

En trabajos anteriores<sup>26</sup> establecimos una distinción entre dos formas o dos herramientas de gestión en el seno de las organizaciones. Por un lado, desarrollamos la perspectiva de la **resocialización laboral**, la cual, para enfrentar exitosamente los

---

<sup>25</sup> Pucci, F. Trajtenberg, N. De las normas a las reglas. El concepto de responsabilidad en el marco de las nuevas lógicas de acción. Ponencia presentada a las II Jornadas Uruguayas Santafesinas. Facultad de Derecho, Universidad de la República. 19 y 20 de Junio de 2003

<sup>26</sup> Pucci, F. Trajtenberg, N. El aprendizaje organizacional en contextos de incertidumbre. En: La Práctica Multidisciplinaria en el Mundo del Trabajo. Editorial Psicolibros, Montevideo, abril 2003.

riesgos e incertidumbres del entorno, pretendía establecer en los agentes/trabajadores una exitosa internalización o socialización de ciertos valores, normas que tuvieran como efecto mejorar las capacidades y habilidades de los agentes para enfrentar los diversos problemas y minimizar las potenciales situaciones de inseguridad. Bajo esta mirada con fuertes reminiscencias estructuralistas y claramente asociada a modelos taylorista-fordistas, los aspectos normativo-prescriptivos, en su modalidad explícita, ocupaban un rol central en la explicación de los cursos de acción y eventos reales. Es decir, a partir de los aspectos normativos verticalmente establecidos eran deducibles y predecibles los comportamientos, riesgos y condiciones de seguridad a desarrollarse en una organización determinada.

Una segunda alternativa la constituye el *aprendizaje organizacional*, donde la exitosa superación de los riesgos pasa por otro tipo de circuitos y canales. No encontramos valores o normas explícitos a priori que permitan resolver los sucesivos problemas que deben enfrentar las organizaciones. La manera de resolver los desafíos productivos pasa por un proceso de construcción de reglas con componentes más horizontales e implícitos, que se traducen en rutinas de trabajo más eficientes. Las opciones y elecciones son por lo tanto mucho menos estructuradas, más coyunturales y situacionales, sustentadas fundamentalmente sobre el conocimiento práctico de los trabajadores. Esta alternativa se apoya en modalidades de regulación más descentralizadas y autorreguladas, donde las unidades pasan a tener una gran dosis de autonomía.

En este sentido debemos discriminar dos tipos o niveles de autorregulación: por un lado, la capacidad de autogestionar el riesgo que poseen las organizaciones respecto a las regulaciones y normativas establecidas centralmente en una sociedad; por otro lado, la capacidad que poseen los trabajadores para incidir y participar en la gestión del riesgo al interior de una organización. Parece razonable esperar que ambos fenómenos guardan un cierto tipo de vínculo. Sin embargo, el análisis concreto de las condiciones de trabajo en la construcción en el Uruguay nos advierte sobre lo problemático que puede ser presuponer dicha articulación. En nuestra investigación hemos observado en forma primaria que el fenómeno de la autorregulación opera más bien en el primer nivel, siendo más esquivo y poco desarrollado el segundo.

En relación al primer tipo, encontramos que a juicio de los actores la normativa legal implantada en Uruguay posee un papel escasamente relevante. La obligación de cumplir con ciertas normas establecidas y la presencia obligatoria de los técnicos prevencionistas, no alimenta la minimización de la inseguridad en los procesos de trabajo de una organización. Las condiciones reales de seguridad no son afectadas por esos meros formalismos que establecen una prescripción bastante inocua. Frente a una misma normativa y frente a un similar cumplimiento, las condiciones de seguridad son evidentemente muy diferentes; inclusive, la necesidad de la normativa desaparece o se debilita cuando la organización logra generar condiciones adecuadas de seguridad.

*“Los técnicos prevencionistas de Uruguay no están para preocuparse de la seguridad. Ellos van y llenan un formulario. Es una ley formada por un grupo de gente. Están pero nada más. Eso no es seguridad, la seguridad es otra cosa. Yo no le tengo que decir que vaya y ponga un vallado, sino que el operario lo debe hacer por sí. Y a la empresa le interesa porque tienen que cumplir con las leyes de Uruguay, entonces tienen que tener un técnico prevencionista como una mera formalidad.. Y con eso se minimizaba la seguridad. Ojo, eso es un escalón mucho más abajo que el que tenemos acá. Y una vez por semana venía el técnico prevencionista por ley, traía el formulario, lo llenaba, me lo hacía firmar..”<sup>27</sup>*

Por otra parte, los elementos normativos dadas sus características (excesivamente burocráticos, inútilmente detallistas, orientados al corto plazo, punitivo en oposición a preventivo) no sólo son poco efectivos sino que inclusive pueden llegar a generar como efecto perverso el fin opuesto que pretendían al desestimular los esfuerzos generales de prevención realmente operativa.

*“En lo atinente al enfoque que prima en la Dirección Nacional de Trabajo es muy equivocado, pensado en forma de corto plazo y con medidas punitivas que además no tiene nada de preventiva, no fiscaliza nada de esto, y si solo se fijan en las baranditas que faltan o cosas puntuales, hechos puntuales, no ven el gran trabajo que hay atrás de una política de gestión en la seguridad y multan al barrer. Existe una burocracia y un gasto muy grande que desestimula la prevención real. Las normativas son muy precisas pero no acompañan la renovación tecnológica, por ejemplo es muy extensa en el apuntalamiento de zanjas pero no te dice cuando hacerlo. Incluso no toman en cuenta cuestiones ergonómicas del trabajador uruguayo, con las medidas de los andamios por ejemplo, no hay flexibilidad técnica y esto no aporta seguridad y tiene gran importancia el tema de las multas.”<sup>28</sup>*

---

<sup>27</sup> Entrevista a un Ingeniero Director de Obra.

<sup>28</sup> Idem.

Las entrevistas muestran que los mecanismos de autorregulación no implican necesariamente la participación de los trabajadores en la gestión del riesgo. Si bien las organizaciones no derivan su capacidad de enfrentar y controlar el riesgo de la normativa jurídica, los procesos de autorregulación desarrollados en su interior no necesariamente adquieren un carácter horizontal, flexible y polivalente. Irónicamente, las empresas multinacionales con gran inversión y con apuestas a largo plazo, lejos de asumir formatos de organización del trabajo postfordistas basadas en la cogestión del riesgo, parecen desarrollar una modalidad de control y prevencionismo fuertemente racionales con claras reminiscencias tayloristas. En las entrevistas encontramos en reiteradas ocasiones que las condiciones de seguridad derivaban de las esferas gerenciales de las organizaciones. Es más, si no se generaba “arriba” una clara definición, un proyecto de seguridad, difícilmente se lograra generar cambios relevantes.

*“Pero eso también da el concepto de lo que se piensa de la empresa.. Lo que quiero decir es, el tema arranca desde arriba en la empresa diciendo yo quiero esto y lo baja después con fuerza.. Sino arranca de ahí estamos liquidados, porque en algún lugar arranca la trampa..”<sup>29</sup>*

*“Hubo un cambio de conciencia,, el cambio se procesó desde arriba hacia abajo, la herramienta fundamental consistió en la elaboración y aplicación de un programa de seguridad industrial.. Cada director de obra tiene la obligación de implantarla. Desde el vamos estamos obligados a cumplir con dicho programa. El director de obra es quien tiene que responder ante la empresa. Todo esto implica definición de responsabilidades, es una política de la empresa. Si no hay un cumplimiento desde arriba hacia abajo no tenés éxito.”<sup>30</sup>*

Otro componente fundamental de los procesos de autorregulación es la atribución y definición de responsabilidad que las empresas construyen cuando se produce un accidente de trabajo. Desde el punto de vista jurídico-formal, la responsabilidad, en caso de accidente, es del contratista principal, siempre y cuando éste no haya celebrado un contrato con otro sub-contratista; en este segundo caso, la responsabilidad principal se traslada al subcontratista. El problema que surge en las grandes obras de construcción es que proliferan los subcontratos para aspectos parciales de la obra, lo que hace que la definición de responsabilidades sea muy compleja y tienda a diluirse.

---

<sup>29</sup> Entrevista a Ingeniero de una multinacional.



*“El responsable es el dueño de la empresa. Imagina que yo soy el dueño de esto y tengo contratado un servicio para arreglar un televisor; si el trabajador se accidenta, el responsable voy a ser yo porque soy el dueño de todo el local. Pero en definitiva, como a mí me van a caer, yo voy a accionar con el dueño de la empresa que arregla los televisores, entonces es un mecanismo muy complicado, porque hacen que las cosas se dilaten en el tiempo.”<sup>31</sup>*

*“La XXX tiene un muerto, fruto de esa modalidad de sub-contratación (que se utiliza tanto), y que es otro factor importante; la tercerización es un elemento fundamental que incide directamente en los factores de riesgo. La responsabilidad en ese caso, es del contratista principal; siempre y cuando el contratista principal no haya celebrado un contrato con su subcontratista, que establece las reglas de juego claras, en ese caso se traslada al subcontratista la responsabilidad principal, como fue el caso de Antel: había más de 400 trabajadores en actividad y una cantidad impresionante de subcontratos a pesar de tener servicio de seguridad (pero que no podía controlar)”<sup>32</sup>*

La dificultad para definir responsabilidades impide la evolución de las normas formales e informales relativas a la gestión del riesgo. Tal como afirma Fadier,<sup>33</sup> la definición de responsabilidades permite la gestión del riesgo, en la medida en que el mismo se remite a comportamientos sociales que son susceptibles de ser modificados. Las nuevas formas de organización del trabajo en la industria de la construcción, en la medida en que no definen con precisión quién gestiona el riesgo, dificultan la conformación de normas de comportamiento que permitan una avanzar en la construcción de umbrales aceptables de riesgo.

Las dificultades para aplicar las normas formales que regulan las responsabilidades de los actores en caso de accidentes, lleva a que en cada empresa se desarrolle un proceso de regulación autónomo para definir las responsabilidades y gestionar las situaciones de riesgo.

*“En lo que refiere al área de la salud, si bien no existe ninguna normativa que nos obligue, todo lo que hemos hecho es por propia definición de la empresa, aunque en general no hemos tenido mayores inconvenientes. Cuando hemos medido la accidentalidad no se discriminó entre la mañana y la tarde,*

---

<sup>30</sup> Entrevista realizada a un Técnico Prevencionista.

<sup>31</sup> Entrevista realizada a un Inspector de Trabajo del MTSS.

<sup>32</sup> Entrevista realizada un Empresario de la construcción.

<sup>33</sup> Fadier, E. L'état de l'art dans le domaine de la fiabilité humaine. Ed. OCTARES, Toulouse. 1994

*pensando en el tema del alcoholismo. Otra cosa es que en algunos casos hacemos exámenes preocupacionales, por ejemplo para trabajar en una línea de alta tensión. Allí hay que trabajar en altura, había que detectar tendencia al desmayo o al vértigo, por ejemplo otra obra, la del banco hipotecario, donde tenemos 25 trabajadores en altura maniobrando con pesos de mas de 1000 kilos, el traslado de la fachadas ( que se caían), era una obra de mucho riesgo, se hizo una evaluación psicológica de quienes habrían de trabajar.”<sup>34</sup>*

En algunas empresas, las sanciones por una falla o accidente están dirigidas al personal jerárquico. Las normas y responsabilidades internas están claramente definidas y se sanciona a aquellos que tienen los niveles de responsabilidad más alto.

*“Cuando ocurre un accidente, la responsabilidad la paga la empresa, ya sea disciplinario o económico, así sea que un casco blanco ( un supervisor) no haya estado en el lugar. El tema pasa que esto no puede pasar nuevamente, el responsable es la empresa, siempre es de la empresa. La sanción es hacia el personal jerárquico, si el operario es brazal, no hay sanción, ya bastante tiene con el accidente, incluso si hay cierta falta de conducta, el responsable es el capataz, ese si es responsable. Concretamente tuvimos un accidente con una máquina. El que se despidió fue el encargado, los operarios volvieron, se fue el responsable. Tuvimos un segundo accidente. Un operario que no estaba atado con el cinturón. Se despidió al supervisor, que estaba en la tercera escala de mando de la empresa, es una política clara de la empresa, el mensaje es para dentro de la empresa, hay una conexión entre responsabilidad y jerarquía. Ojo, que se puede ir un jefe de obra, es más fácil que se vaya por un problema de seguridad que por incumplimiento de plazos de obra. A XXX le preocupa un tema de imagen internacional, hay que tener un andamiaje humano dispuesto a empujar. La gestión del riesgo es una especie de sello de calidad de la empresa.”<sup>35</sup>*

En estos casos, las sanciones pueden llegar al despido de los responsables jerárquicos involucrados en el accidente.

*“Se hace una investigación completa, en la cual se consideran testigos, se analizan las causas, se ven responsabilidades y si son graves hay salidas de la obra. Se ven motivos, y se toman las medidas para evitar que pasa.”<sup>36</sup>*

*“En el primer accidente el eslabón fue el encargado o el capataz. El accidente fue cuando se volcó un manipulador telescópico porque el operario se metió adentro de un pozo, perdió el equilibrio y calló. Hubo dos quebrados y se fue al capataz porque no evaluó el riesgo de mover en una zona de pozos. El segundo es una persona que perdió un dedo y fue una mala maniobra de la persona, él metió la*

---

<sup>34</sup> Entrevista realizada a un Encargado de Personal.

<sup>35</sup> Entrevista realizada a un Técnico Prevencionista.

*mano, no hubo responsabilidad clara. El tercer accidente fue con la grúa, y se fue al encargado. El maquinista y el capataz se fueron porque ya habían habido otros incidentes, entonces por acumulación de faltas.”<sup>37</sup>*

En otros casos, no existen sanciones internas en los casos en que se produce un accidente.

*“En el caso de los accidentes no se sanciona. Con el tema de los incidentes no hemos tenido la posibilidad de registrarlos, en la construcción es muy difícil de registrar con exactitud estos eventos, no es un lugar que hayamos podido desarrollar estadísticas, hemos hablado con colegas y tienen el mismo problema, es un tema propio de la construcción. Tratamos de revisar la accidentalidad para bajarlos, revisando procedimientos de forma de ajustar los equipos hacia el proceso de producción.”<sup>38</sup>*

*“Cuando no se cumplen las normas hay apercibimientos a todos, mas que sancionar se apercibe. Recuerdo un accidente muy claro donde había una prescripción muy precisa y no se cumplió y allí se sancionó, sobre todo porque se había aclarado lo que podía ocurrir, es como todo hay normas que hay que cumplir.”<sup>39</sup>*

Los rasgos de la gestión científico taylorista del trabajo se observan muy claramente en como se conceptualizan y tratan en el seno de éstas organizaciones los accidentes y los riesgos. El accidente, en este tipo de organización del trabajo, se asocia con las distorsiones, falencias, problemas de cálculo, previsión o no cumplimiento de operaciones establecidas o pautadas de antemano. En las entrevistas esto es particularmente visible cuando al narrar y explicar los accidentes ocurridos, los actores tienden a enfatizar que los mismos son el resultado de errores de los operarios, faltas, incumplimientos o desempeños incorrectos. En todo caso, siempre hay una falla generadora. Inclusive los propios trabajadores tienden a reproducir este mismo discurso, sólo que en lugar de localizar los accidentes en fallas humanas individuales (del operario) señalan errores de organización del trabajo, de supervisión, de incumplimiento de normas de seguridad. En definitiva, ya sea en uno u otro nivel, los accidentes siempre son vistos a la luz de un error cometido.

---

<sup>36</sup> Entrevista realizada a un Encargado de Personal.

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Entrevista realizada a un Técnico Prevencionista.

<sup>39</sup> Entrevista realizada a un Encargado de Obra.

La definición de responsabilidades aparece como uno de los elementos fundamentales al interior de la organización a los efectos de lograr minimizar los accidentes. Sin embargo, la perspectiva de la responsabilidad trasunta una mirada tradicional, según la cual los accidentes y los riesgos generados poseen una genealogía que si bien se reconoce como compleja, igualmente siempre es identificable y rastreable. La idea de que siempre hay un error humano subyacente, de que siempre existe un responsable claramente delineado e identificable nos habla a las claras de una noción de riesgo mecánica, donde los efectos perversos, los riesgos sistémicos o la traslación de riesgos desde un sector o registro a otro no son visualizados con claridad.

Las entrevistas nos muestran dos grandes modelos construidos para definir la responsabilidad en caso de accidente. El primer modelo asocia necesariamente el accidente a la organización del trabajo, lo que significa de alguna manera sostener la idea de que la empresa siempre es la responsable.

*“El tema de los accidentes es una cuestión de organización del trabajo, el botija que operó él apenas lo conocía, nunca la había operado, aprendió acá y a los dos días estaba manejando el equipo, desconocía un sistema de alarma que tienen esos equipos. El otro accidente fue bien de organización del trabajo, la responsabilidad fue del supervisor. Pero ha habido grandes mejoras en el nivel de seguridad y en estos últimos meses acá también. Ha mejorado el tema de los delegados de seguridad, los compañeros delegados deben ser improductivos, porque a veces los encargados hacen la vista gorda, no el departamento de seguridad, el capataz, los tipos a veces se juegan la cabeza y a veces el trabajador también aunque acá hay mucho control. El otro día suspendieron al capataz por atentar las normas de seguridad. Creo que en total son diez técnicos prevencionistas que no pueden con toda la obra, pero se ha mejorado. Hay muchas normas pero a veces no se cumplen, pero en las más serias siempre se cumple. En el caso del accidente de guindola, había tres compañeros arriba, se cayó uno. Si yo subo a una guindola no dejo a nadie suelto, si no te gusta te bajás. Al principio te llaman la atención y luego te suspenden, he visto algunas sanciones por no usar el cinto, eso sobre todo después del accidente.”<sup>40</sup>*

*“Los accidentes más comunes son las contusiones, los golpes. ¿Porqué ocurren? Falta de planificación, falta de organización.. Usar guantes por ejemplo, les cuesta mucho, los anteojos son obligatorios, de todas formas hemos detectado su no uso. Hemos organizado una enfermería que está a disposición de toda la obra. El caso mas típico de consultas son las lumbalgias, el ausentismo es bajo,, el servicio médico ha colaborado muchísimo.”<sup>41</sup>*

---

<sup>40</sup> Entrevista realizada a Trabajadores de la construcción.

<sup>41</sup> Idem.

El segundo modelo atribuye invariablemente la responsabilidad del accidente a la falla o al error humano. Implica, al contrario del anterior, sostener que el trabajador es el principal responsable en caso de accidente.

*“Tuvimos un accidente donde hubo fallas humanas simultáneas, pero en realidad estamos mejor de lo que es el promedio. Si hay una falla humana siempre hay algo que falla, por ejemplo en un accidente un trabajador puso una carga que no correspondía y cayó encima de otro trabajador que estaba en un lugar que no correspondía, allí no falló ningún material, ninguna maquina, los trabajadores no cumplieron con lo que estaba pautado, ese un tema, luego el examen sicofísico se había realizado , pero el trabajador había sido contratado en el marco de un convenio con una ONG, y era un trabajador resabiado a las órdenes, por reducción de la bolsa de trabajo . Ese muchacho ya no está en la empresa.”<sup>42</sup>*

*“Soy de la idea que detrás de los accidentes esta el error humano, hace poco se volcó el **JTLG**, el, muchacho que estaba arriba se salvó, pero ese **JTLG**, es una plataforma con un brazo que levanta hasta 100 metros. Siempre hay un responsable de la maniobra.”<sup>43</sup>*

*“Se disminuye el riesgo, se puede prevenir el accidente, prácticamente no hay otra fuente que el error humano. Acá un gruista gana 45.000 pesos, tiene una gran capacitación, tiene que tener un conocimiento muy calificado. Todas las estructuras vienen con etiqueta del quilaje que pueden soportar, las calibraciones siempre son respetadas. Acá dentro hay 18 grúas.”<sup>44</sup>*

Esta diferente percepción de las responsabilidades parece el reflejo, a nivel de los accidentes de trabajo, de la lógica de enfrentamiento entre capital y trabajo que ha sido una constante histórica en las relaciones laborales en el Uruguay. La actitud hacia el riesgo aparece fuertemente teñida de connotaciones ideológicas, agregándose al conjunto de conflictos y reivindicaciones que atraviesan las relaciones laborales, incluso en las empresas en que las relaciones laborales son relativamente armónicas. Estos modelos, que se constituyen en referentes de la acción, no sólo en el ámbito sindical o político, sino también en la actividad laboral cotidiana, dificultan el desarrollo de un campo autónomo que permita establecer espacios de comunicación y de aprendizaje organizacional para mejorar las políticas de seguridad en el plano concreto de las rutinas de trabajo.

---

<sup>42</sup> Entrevista realizada a un Gerente de Personal.

<sup>43</sup> Entrevista realizada a un Técnico Prevencionista

<sup>44</sup> Idem.

#### 4) Internalización de normas, control y prevención

Como señaláramos anteriormente, cuando se profundiza el análisis de los discursos se detecta que pese a las distancias existentes entre las organizaciones multinacionales y el resto del sector, pese a la importante y abultada inversión en seguridad y en minimización de riesgos, no aparece una mirada moderna de la gestión del riesgo. En las empresas multinacionales se hace especial hincapié en minimizar los rasgos de excesivo control y vigilancia, disminuir la labor prescriptiva en tanto mero establecimiento de pautas y apuntar en forma más contundente a la generación de una conciencia de seguridad entre los trabajadores.

*“...el cambio está en la productividad pero eso tiene que ver con las formas de trabajo, se han incrementado las medidas de seguridad, el concepto de seguridad es notoriamente diferente, en la anterior remodelación - 9 años atrás - casi con el mismo personal y la misma empresa, la misma supervisión, había una observancia muy estricta del cumplimiento de las normas de seguridad, la forma antes era establecer las pautas de seguridad y observar su cumplimiento Hoy pasa por generar conciencia de seguridad en el operario, cede el aspecto de vigilancia y aumenta el elemento conciencia..”<sup>45</sup>*

*“Lo fundamental es la generación de conciencia a través de la capacitación, hay una inversión importante en capacitación.. Cada día cada cuadrilla tiene cinco minutos de análisis del riesgo de la tarea a realizar, el método, la forma, se califica el riesgo. Para la charla a veces se designa un operario que el día antes tiene que prepararla, tiene que estudiar. La seguridad es claramente condición de empleo, si el operario no es un agente activo de seguridad se queda sin trabajo.”<sup>46</sup>*

*“A Uruguay llegamos con ciertos temores. Con la gente que vino con nosotros no había problemas, cuando llegamos acá el 95 % de la mano de obra era uruguaya.. El tema era que la gente entendiera cual era nuestra filosofía, el tiempo que ello implicaría. Una gran sorpresa fue que la gente comprendió rápidamente el mensaje, la gente supo entender que la empresa “ se calentaba “con el tema de la seguridad. Los elementos fundamentales son la capacitación y la motivación.. Algunas cosas son muy importantes: La charla de inducción que se le da todo trabajador que ingresa en la empresa. La charla de 5 minutos, antes de empezar la jornada de trabajo, el líder de la cuadrilla hace una charla para: ajustar procedimientos, saber como esta la gente antes de empezar la jornada.( se puede eximir a algún trabajador de alguna tarea en función del problema que plantee), esto solo se logra en un*

---

<sup>45</sup> Entrevista realizada a un Ingeniero Encargado de Obra.

<sup>46</sup> Idem.

*ambiente de confianza. Evaluación de los riesgos del trabajo de ese día. La falta de coordinación lleva a improvisar.”<sup>47</sup>*

Obsérvese que si bien no se asume un rol de operario totalmente pasivo y mecanicista igualmente el rol sigue siendo poco activo. Es decir, el lugar y la utilización del conocimiento práctico de los trabajadores no aparece claramente en las políticas de seguridad de la empresa. Elementos tales como generar una clara conciencia de seguridad, apostar a la motivación, invertir fuertemente en capacitación, son coherentes con una mirada clásica del control del riesgo en tanto mantiene la idea de que es necesario lograr una exitosa internalización o inducción de ciertas pautas para que las políticas de seguridad sean exitosas. Aparece la confianza que se puedan prever los potenciales problemas u obstáculos y que el mecanismo clave es la capacitación/instrucción donde se establece prescriptivamente como deben desarrollarse las tareas y como enfrentar los posibles riesgos.

*“...en el tema de seguridad , tenemos todo un trabajo de capacitación fuertísima, el concepto no es que hay que inspectores en obra para controlar la seguridad sino que tenemos que capacitar a la gente. Tenemos que cada persona que entra tiene un curso de instrucción en seguridad. Tenemos charlas de 5 minutos de seguridad, todos los días de mañana a primera hora se tiene que hacer una charla con todos los operarios, en la cual se analiza la tarea que se va a hacer, se analizan los riesgos, se califica la tarea. Eso a la empresa le ha dado resultados muy buenos en la disminución de la cantidad de accidentes.”<sup>48</sup>*

*“El uso de los elementos de seguridad, si te digo que lo usan 100 x 100 te diría que no, nosotros hacemos charlas de inducción, cuando un trabajador entra a la empresa se les entrega un manual, un instructivo para el uso de los elementos más relevantes, en esa charla de inducción se plantean estas cosas. Por otro lado se deja documentado cuando se entrega un equipo de trabajo con el equipamiento de seguridad, eso para los trabajadores significa como un aviso, un control. La información, la capacitación y el control efectivo es en lo que se basa la política de la empresa.”<sup>49</sup>*

El control del riesgo posee un claro carácter vertical y si bien hay una reconocida flexibilidad organizacional para incorporar y enfrentar nuevos dilemas y complejidades, irremediablemente se observa una constante predominancia del saber técnico sobre el profano. Inclusive tal es la confianza en la internalización de normas y pautas como

---

<sup>47</sup> Entrevista realizada a un Técnico Prevencionista.

<sup>48</sup> Entrevista realizada a un Ingeniero de una multinacional.

<sup>49</sup> Entrevista realizada a un Técnico Prevencionista.

clave para la seguridad que cuando dichos procesos de inducción son llevados adelante, los efectos sobre las conductas y actitudes de los trabajadores pueden perdurar más allá de su actividad específica en la actual obra emprendida por la organización.

*“Como uruguayo digo que acá hay una inversión que queda, no creo que la gente que trabaje acá, luego acepte trabajar de cualquier forma, esto se va reflejar en el país.”<sup>50</sup>*

En una palabra, la prioridad para ser exitoso en la prevención del riesgo es lograr el involucramiento del trabajador. Sin embargo no debemos confundir involucramiento, en tanto interiorice y comparta las normas y preocupaciones de la gerencia, con mayor protagonismo y horizontalidad.

*“Ese es el ABC, el involucramiento de todas las partes. Lo único que no es horizontal es la parte de que se le dice al operario que si no cumple las condiciones de seguridad se va, el resto sí. Y es así.”<sup>51</sup>*

Por otra parte, el reconocimiento de que las actitudes y conductas de los trabajadores tienen un peso relevante en las condiciones de seguridad no nos permite inferir una mirada más moderna de la gerencia sobre la gestión del riesgo. En todo caso, nos habla de la imposibilidad de lograr un total éxito en la inducción de normas y valores entre los agentes.

*“En general los accidentes están vinculados a conductas o actitudes, en todos los casos hubo procedimientos protocolizados, este es un dato importante.”<sup>52</sup>*

*“Uno puede incidir con la formación, pero hay un porcentaje que debe ser ubicado en la actitud del trabajador. Nosotros hemos realizado estudios, por ejemplo hemos tomado los accidentes luego del mediodía vinculado con la ingesta de alcohol.. Con el solo hecho que íbamos a realizar el control, se disminuye el consumo de alcohol.”<sup>53</sup>*

El sistema de sanciones y castigos por errores, accidentes, incidentes, etc., no queda confinada a los sectores más bajos o de menor jerarquía, sino que parece distribuirse a lo largo de toda la escala. E inclusive, parece hacerse especial hincapié en que en muchos casos de accidentes son justamente los agentes que ocupan una posición

---

<sup>50</sup> Entrevista realizada a un Ingeniero Encargado de Obra.

<sup>51</sup> Idem.

<sup>52</sup> Entrevista realizada a un Técnico Prevencionista.

<sup>53</sup> Idem.



más elevada los que pueden sufrir mayores consecuencias. Justamente esta conexión tan directa entre responsabilidad y jerarquía que los ingenieros y técnicos de las empresas nos lo muestran como una característica eminentemente positiva, es sin embargo, una nueva señal o indicador de una forma de gestión organizacional tradicional que conlleva una visión mecánica de los riesgos. Es decir, el hecho de que las responsabilidades tiendan a asociarse a los peldaños más elevados de la jerarquía organizacional es sintomático de una estructura donde la toma de decisiones claves, en el sentido que pueden desembocar en nuevos y mayores riesgos, mantiene una fuerte impronta vertical y gerencial. Si nos encontráramos ante una estructura más horizontal donde el conocimiento y las destrezas de los trabajadores tuvieran mayor incidencia en la toma de decisiones, los riesgos estarían más asociados a sus resoluciones<sup>54</sup> y las responsabilidades no estarían tan vinculadas con los mandos medios y altos.

### Conclusiones

Las políticas de seguridad en la industria de la construcción uruguaya se asocian a un modelo mecánico de evaluación de los riesgos, donde se considera que la reducción de los accidentes pasa principalmente por el cumplimiento de la normativa y la inversión económica, sin tomar en cuenta la complejidad de los procesos sociales asociados al riesgo y la irreductibilidad de los mismos. Esto se observa en la confianza que se posee en la cuantificación de los sucesos, de las probabilidades y en los esfuerzos destinados desde la organización a investigar cada accidente que se genera. Tanto los incidentes como los accidentes son conceptualizados como entidades relativamente simples, los cuales pueden ser explicados en función de causas aislables mediante el uso de la razón o racionalidad técnica. Esta concepción traduce una mirada no compleja de la causalidad, claramente visible en el énfasis que se le otorga a la información, tanto en el sistema de denuncias de incidentes, los reportes, los formularios, etc. Se parte de la base de que teniendo un aceitado sistema de información, contando con estadísticas

---

<sup>54</sup> Típica idealmente, en la estructura actual, los *riesgos están atados a las acciones* de los trabajadores en tanto operarios o ejecutores, pero *no están atados, o lo están en menor medida, a sus decisiones* y

actualizadas y realizándose los procesos de investigación adecuados, resulta posible llegar a las raíces del problema y resolverlo.

Los procedimientos también reflejan una perspectiva mecánica de la gestión del riesgo, que se apoya fundamentalmente en la jerarquía vertical y en el cumplimiento de requisitos sometidos a controles externos, dejando de lado formatos más horizontales que den cuenta y se reapropien del saber y *know how* entre los operarios. En otras palabras, la participación del trabajador en la construcción de la seguridad de las tareas y de la organización del trabajo es limitada o directamente nula.

Esta perspectiva del riesgo la encontramos tanto en empresas multinacionales que han implementado herramientas de gestión que mejoran la calidad y la seguridad, como en empresas ligadas al mercado interno, que desarrollan estrategias de reducción de costos tercerizando y descentralizando el proceso productivo. Por otra parte, este modelo parecer ser compartido por empresarios, trabajadores y técnicos, lo que refleja un escaso aprendizaje cultural y organizacional, a nivel de la rama de la construcción uruguaya, acerca de la necesidad de desarrollar políticas de gestión del riesgo que den cuenta de los elementos actitudinales, organizacionales y culturales presentes en esta dimensión. En este marco, una gestión eficiente del riesgo pasa por construir una perspectiva común, donde se asuma la complejidad del fenómeno y donde se generen condiciones para un tratamiento específico y autónomo de esta problemática.