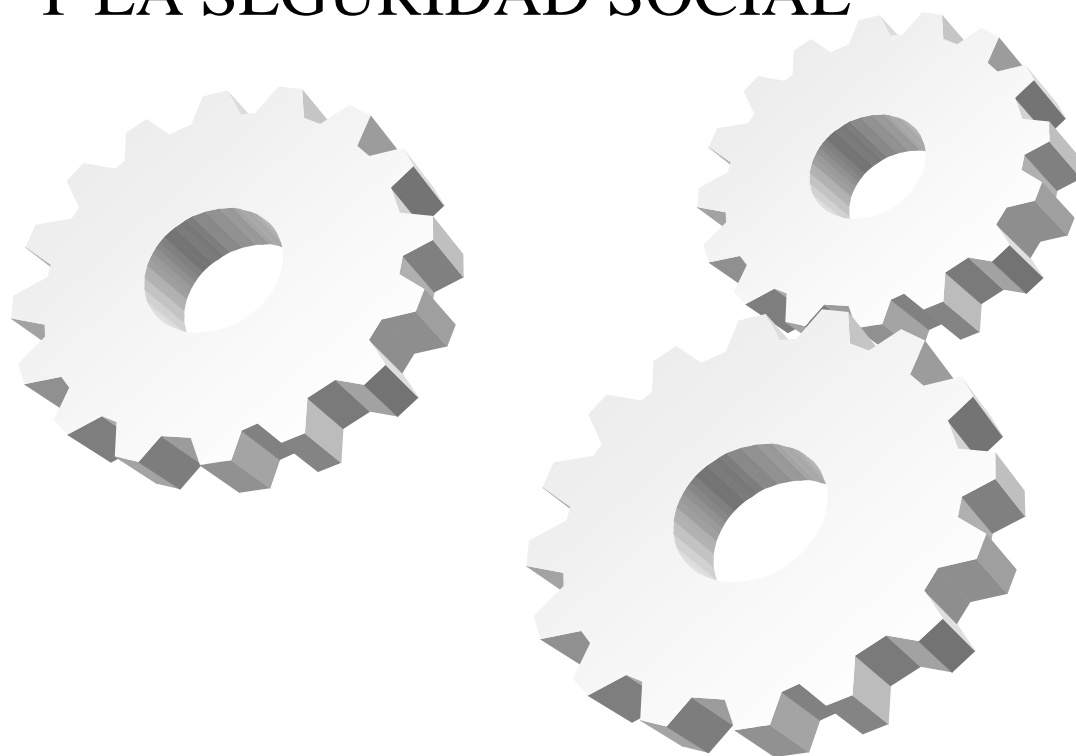


BOLETÍN

DEL OBSERVATORIO
DEL MERCADO DE TRABAJO
Y LA SEGURIDAD SOCIAL



EL SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES



Bogotá
Agosto de 2002

*BOLETIN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE
TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL No.4*

EL SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES

Bogotá, Agosto 2002

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Rector

Fernando Hinestrosa

Secretario General

Hernando Parra

Director Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo

Emilio Carrasco

Director Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social

Stefano Farné

BOLETIN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL No.4

Editor

Stefano Farné – Universidad Externado de Colombia

Asistente de Investigación

Michela Espinosa – Universidad Externado de Colombia

Colaboraron en este Boletín

Luis Angel Rodríguez – Universidad Externado de Colombia

Coordinación Editorial

Eunice Perez - Universidad Externado de Colombia

Calle 12 No.1-68

Teléfonos 3419900 3420288 ext.1097/6

E-mail:obssegusoci@uexternado.edu.co

Con el apoyo de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar **Colsubsidio**

CONTENIDO

PRESENTACION	4
INTRODUCCION	5
PARTE 1: EL MERCADO DE TRABAJO.....	6
1.1 La coyuntura laboral reciente: la informalidad y la precariedad del empleo siguen creciendo	6
PARTE 2: LOS RIESGOS PROFESIONALES	11
2.1 Introducción.....	11
2.2 El costo económico de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales.....	12
2.3 Siniestralidad laboral	14
2.4 El sistema de Riesgos Profesionales en Colombia	16
CONCLUSIONES.....	30
BIBLIOGRAFIA	32

PRESENTACION

Alcanza su cuarto número, el “*Boletín sobre el Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*”, fruto de la constancia y esfuerzo del Observatorio de la Universidad Externado de Colombia, encargado de efectuar el seguimiento permanente al comportamiento del mercado de trabajo colombiano y de su sistema de seguridad social.

En esta ocasión, el boletín se ocupa del Sistema General de Riesgos Profesionales, esta primera aproximación al sistema pone de relieve aspectos de gran importancia tanto para el sistema mismo como para el país. Nos referimos particularmente, a la siniestralidad y el costo de las prestaciones económicas y asistenciales, temas poco explorados y que al momento de evaluar el desempeño del sistema, deberán ser objeto especial de ponderación dados sus efectos en el orden macro y micro económico.

De otra parte, resulta altamente preocupante la limitada cobertura del sistema, que pone en evidencia la precariedad de un grueso número de empleos, fenómeno con una mayor presencia en las denominadas formas “atípicas” de contratación. Igualmente, se observa como las ramas de actividad que presentan los más altos niveles de siniestralidad, son a su vez aquellas que tienen menores índices de afiliación.

Con ocasión de la reciente declaración de inconstitucional de parte importante del decreto 1295 de 1994, corresponde al Congreso de la República adoptar, en breve plazo, un nuevo reglamento. Ocasión que consideramos, resulta propicia para introducir las reformas estructurales necesarias para promover y garantizar una mayor cobertura.

Finalmente, procede señalar la insuficiencia e inconsistencia de la información disponible en materia de riesgos profesionales, que al igual que lo que acontece con los restantes subsistemas de la Seguridad Social, ponen de presente la urgente necesidad de integrar un sistema único de Información que contribuya a facilitar la administración, el control y su dirección.

EMILIO ALFREDO CARRASCO G.

INTRODUCCION

Las modificaciones metodológicas y definitorias que el Dane empezó a introducir en las encuestas de hogares a partir del año 2000 limitan notablemente las posibilidades de llevar a cabo un análisis de lo ocurrido en el mercado de trabajo colombiano, no sólo en una perspectiva de mediano/largo plazo, sino también en el corto plazo. A partir del trimestre junio/septiembre de 2001 se ha sumado otro cambio importante: la revisión de la clasificación CIIU de las actividades económicas, de la versión 2 a la 3. Esto, en la práctica, imposibilita examinar la evolución del empleo y el desempleo por rama de actividad. Adicionalmente, todos estos cambios han sido acompañados por la divulgación de solamente un reducido número de variables de la fuerza de trabajo. El análisis coyuntural que se presenta a continuación, en la Parte 1 de este Boletín, debe entonces ser interpretado en el marco de estas limitaciones.

La segunda sección del Boletín está dedicada a la problemática sociolaboral del sistema colombiano de Riesgos Profesionales. Más que proporcionar un panorama exhaustivo de las características y del funcionamiento de este sistema, nuestros esfuerzos se han concentrado en la interpretación y homologación de las precarias cifras existentes, en el intento de relacionarlas con algunos aspectos del mercado laboral.

De hecho, a nivel mundial el interés de los economistas en la materia de seguridad y salud ocupacional es relativamente reciente y Colombia no constituye la excepción. Tenemos así a disposición unos sistemas de información todavía parciales e incipientes que inevitablemente, a menudo, arrojan resultados imprecisos e inconsistentes. Como consecuencia, el análisis sociolaboral de estos resultados está apenas en sus inicios en el país.

Inicialmente, la sección sobre Riesgos Profesionales contiene la revisión de unos recientes trabajos internacionales sobre siniestralidad laboral que pueden resultar útiles para la interpretación de la actual situación colombiana. Luego, con base en las cifras disponibles se analizan las características de los afiliados al sistema y de la siniestralidad en el país.

Concluyendo, vale la pena aclarar que nuestro análisis es inmune a lo acaecido con el decreto 1295 de 1994 que constituye la piedra miliar de la reglamentación del sistema colombiano de Riesgos Profesionales y que la Corte Constitucional ha recientemente declarado inconstitucional en todo lo relacionado con las prestaciones económicas. A este respecto cabe recordar que la Corte confirió al Congreso Nacional tiempo hasta el 17 de diciembre del presente año para legislar sobre el tema. Esto ha generado mucha incertidumbre en el sector y requiere de una pronta solución.

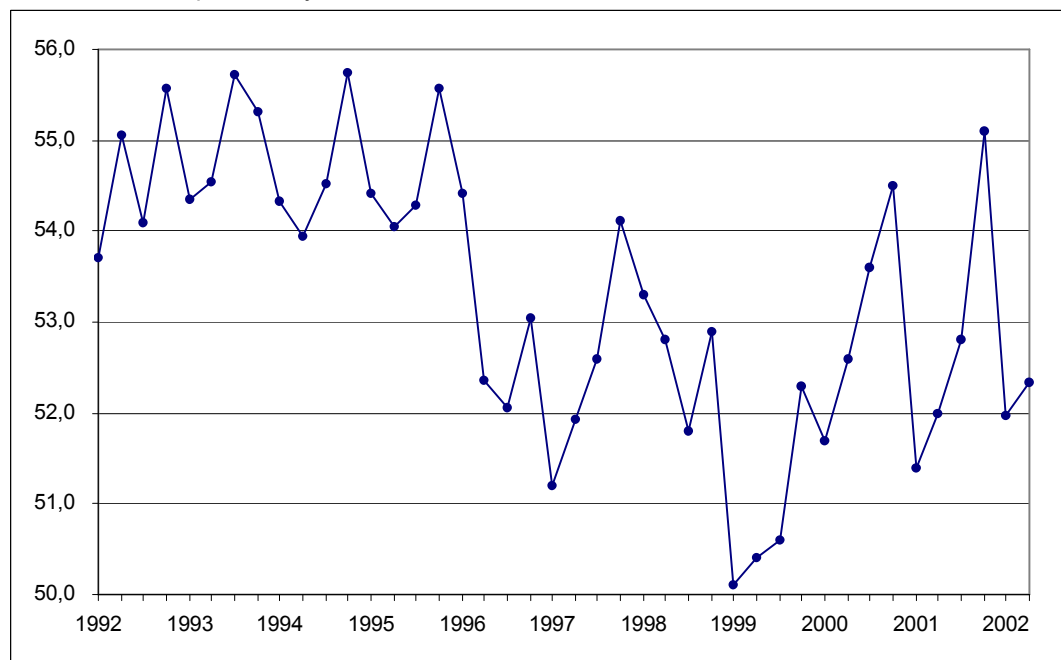
PARTE 1: EL MERCADO DE TRABAJO

1.1 La coyuntura laboral reciente: la informalidad y la precariedad del empleo siguen creciendo

La nueva generación de encuestas continuas de hogares tiene vigencia a partir del 2000, año siguiente al que fue testigo de la peor crisis de la historia económica reciente del país (en 1999 el Pib bajó un 4.3%). No resultan sorprendentes, entonces, las positivas tasas de crecimiento del empleo urbano que ellas han venido registrando.

Una mirada más atrás del año 2000, sin embargo, muestra que todavía el empleo (la tasa de ocupación) no ha recuperado lo perdido en la segunda mitad de los años 90. El Gráfico 1.1 da un claro testimonio de lo que se acaba de afirmar¹: a partir de 1996 la tasa de ocupación en los principales centros urbanos del país se ha vuelto más volátil y sus picos superiores (meses de diciembre) e inferiores (meses de marzo) están marcadamente por debajo de los registrados en los años de auge económico entre 1992 y 1995. Y peor aun: este insuficiente crecimiento de la tasa de ocupación fue acompañado por un progresivo deterioro cualitativo del empleo. Una cifra para todas a este respecto: la informalidad urbana siguió expandiéndose, al pasar del 60% en junio del 2000 al 61.3% en el segundo trimestre del 2002.

Gráfico 1.1
Evolución de la tasa de ocupación urbana
Marzo, Junio, Septiembre y Diciembre, 1992-2002



Hasta 1999 siete áreas metropolitanas. A partir de marzo del 2000, trece áreas metropolitanas
Fuente: Dane, Encuestas de Hogares

¹ Las comparaciones que se han hecho para el año 2000 muestran que las tasas de ocupación de las trece áreas metropolitanas (nueva metodología) son superiores en al menos un punto porcentual a las de las siete áreas metropolitanas (vieja metodología). Esta reforzaría aun más lo apenas comentado.

Por su lado, la tasa de desempleo se mantuvo relativamente estable, fluctuando cíclicamente alrededor de niveles muy altos, del orden del 17-18%.

Dada la metodología de recolección de las encuestas continuas de hogares, para inspeccionar más de cerca la evolución del empleo y desempleo urbano es necesario recurrir a las cifras promedio trimestrales (Cuadro 1.1).

A lo largo de los últimos ocho trimestres la ocupación urbana creció a una tasa anual promedio de 2.7%. El empleo asalariado en el sector privado tuvo un buen comportamiento y aumentó al 3.9%. Más rápido, sin embargo, lo hicieron los empleados domésticos (+6.8%) y los trabajadores familiares no remunerados (16.3%). Los trabajadores independientes también subieron, al 1% los cuenta propia, y al 2.6% anual los empleadores. El gran perdedor fue el empleo público que decreció a la apreciable tasa del 4.7% anual.

Sólo con la información de los trimestres abril-junio de 2001 y 2002 es posible discriminar entre sectores económicos y derivar una imagen más completa de lo acaecido en el mercado laboral. El mismo Cuadro 1.1 muestra que entre el segundo trimestre del 2001 y el correspondiente período de 2002 el empleo total aumentó al 4.1%. Un registro muy destacado, que sin embargo es el resultado de un crecimiento del empleo informal del 5.5% y de apenas un 2% del empleo formal. Es interesante resaltar, además, que el empleo asalariado aumentó solamente en el sector informal y que en el formal más bien bajó. Sorprende el fuerte aumento del número de empleadores, sobre todo de los empleadores formales (dueños de empresas con más de diez trabajadores) en vista de que el número de asalariados a sus servicios ha disminuido. Respecto a la cifra promedio relativa a todo el período 2000-2002 presentada en el acápite anterior, se ha acelerado el ritmo de generación de empleos muy precarios, cuales el servicio doméstico y los trabajadores familiares, y se ha atenuado la merma del empleo público.

Cuadro 1.1
Tasa de crecimiento anual del empleo formal e informal urbano.
Trece Areas Metropolitanas. 2000-2002

	Sector Informal	Sector Formal	Empleo Total
Tasa de crecimiento anual promedio trimestres 2000.I-2002.II			
Ocupados Totales			2.7
Subempleados			8.5
Asalariados Privados			3.9
Asalariados Públicos			-4.7
Servicio Doméstico			6.8
Cuenta Propia			1.0
Empleadores			2.6
Trabajadores Familiares			16.3
Otros			12.2

	Tasa de crecimiento anual Abril-Junio 2001-2002		
Ocupados Totales	5.5	2.0	4.1
Subempleados			16.6
Asalariados Privados	6.9	-0.2	2.4
Asalariados Públicos		-2.0	-2.0
Servicio Doméstico	17.7		17.7
Cuenta Propia	-1.3	19.0	0.8
Empleadores	22.0	29.3	22.8
Trabajadores Familiares	20.0		20.2
Otros		77.3	77.3

Fuente: Dane, Encuestas de Hogares

La expansión del empleo independiente formal – cuenta propia y empleadores – es indicio de importantes cambios en la composición de la nómina de las grandes firmas. Encuestas empresariales indican que el empleo formal de carácter permanente se encuentra en vía de extinción. Y que crece, en cambio, el empleo temporal, tanto a término fijo como a través de agencias de servicio temporal, y sobre todo que crece la modalidad de contratación de servicios de outsourcing.

Según ACRIP por ejemplo (ver Cuadro 1.2), entre unas 200 empresas afiliadas del sector manufacturero y de servicios, el empleo a término indefinido sólo representa un 50% del total, los trabajadores en misión y los vinculados por medio de empresas de outsourcing un 13% cada uno, y los contratados a término fijo un 20%.

Cuadro 1.2
Distribución del personal según vinculación laboral en una muestra de empresas manufactureras y de servicios, 1998-2000

Empresas manufactureras y de servicios	1998	1999	2000
Total trabajadores	100.0	100.0	100.0
Con contrato a término indefinido	67.8	60.8	50.4
Con contrato a término fijo	15.4	16.5	20.4
Personal de empresas de servicio temporal	8.8	11.0	12.9
Aprendices y estudiantes	1.5	1.4	3.2
Personal de empresas de outsourcing	6.5	10.3	13.0

Fuente: ACRIP, Encuestas anuales de salarios y beneficios

Las encuestas a establecimientos del Dane confirman esta tendencia, aunque el fenómeno descrito tiene una menor intensidad. Las cifras del Cuadro 1.3 relativas a los sectores formales del comercio y la industria confirman la caída constante, desde 1999, del empleo permanente, al igual que un

contemporáneo e importante aumento del empleo temporal. No siempre, sin embargo, este último fue capaz de compensar el primero.

A principios del año 2002 el empleo en el comercio minorista formal, y sobre todo en los grandes almacenes minoristas, repuntó. Esto se debió a un extraordinario aumento del empleo temporal y en especial del empleo de las empresas de servicio temporal que se incrementó en un 70%! En cambio, la industria formal sigue de capa caída. Es más, los índices relativos a los primeros cinco meses del año 2002, además de una caída del empleo total de 5.3% y del empleo permanente de 7.2%, evidencian pérdidas en todas las categorías de personal ocupado, cosa que no se había dado en el período 1999-2001, cuando por lo menos los trabajadores temporales aumentaron de forma destacada (Cuadro 1.3).

A raíz de los comentados cambios en la clasificación CIU que afectaron los resultados de las encuestas de hogares no es mucho más lo que se puede añadir en materia de empleo por rama de actividad. Un examen de la serie histórica del empleo urbano por rama de actividad muestra de lejos unos saltos en las cifras de la mayoría de los sectores. Sólo el empleo en la industria y la construcción presenta alguna consistencia temporal, pero no se tiene la certeza de que en estos últimos sectores los cambios de clasificación hayan tenido efectos solamente marginales y que no sean más bien el resultado de flujos ocupacionales compensatorios.

Cuadro 1.3
Variación del empleo y de los salarios en los sectores comercial y manufacturero formales
1999-2002

	Promedio Anual 1999-2000	Promedio Anual 2000-2001	Marzo 2001-2002	Mayo 2001-2002
Total Comercio al por menor				
Empleo total	-6.1	-1.9	2.9	
Empleo permanente	-9.4	-5.5	-3.1	
Empleo temporal directo	16.0	11.2	12.1	
Empleo temporal en misión	-6.0	14.5	68.7	
Salarios reales (*)	-2.9	1.0	-2.3	
Grandes almacenes minoristas				
Empleo total	-4.8	-0.3	7.5	
Empleo permanente	-7.7	-6.7	-0.3	
Empleo temporal directo	12.9	31.4	18.4	
Empleo temporal en misión	1.9	13.2	76.5	
Industria Manufacturera				
Empleo total	-1.9	-0.4		-5.3
Empleo permanente	-5.7	-3.5		-7.2
Empleo temporal	12.3	9.6		-1.7
Remuneraciones reales(*)	2.2	-1.0		2.0

(*) Del personal permanente

Fuente: Dane, Muestra Mensual del Comercio al por Menor, Encuesta Trimestral de Grandes Almacenes Minoristas e Hipermercados y Muestra Mensual Manufacturera

Y para cerrar el tema de la calidad del empleo un último dato. El subempleo, que había crecido durante todo el período 2000-2002 a una notable tasa anual del 8.5%, también se hizo más crítico. Las últimas cifras disponibles a abril-junio del 2002 indican un crecimiento del 16.6% anual (Cuadro 1.1).

El Cuadro que se presenta a continuación (Cuadro 1.4) desagrega el empleo en las 13 principales ciudades del país según las variables demográficas de la edad y el género. Es suficiente una rápida mirada a las cifras para darse cuenta que durante todo el período 2000.I-2002.II la generación de empleo privilegió especialmente a los jóvenes y las mujeres, para los cuales los puestos de trabajo disponibles aumentaron a una tasa promedio anual de 3.2% y 3.6%, respectivamente. La tendencia apenas descrita, además, se acentuó durante el último año, cuando el empleo femenino creció al 5.9% y aquel juvenil al 5.4%. El empleo total, en cambio, subió “solamente” al 2.7% anual durante 200.I-2002.II y al 4.1% durante el segundo trimestre 2001-2002.

Sorprende, entonces, constatar que durante el último año las mujeres y los jóvenes prácticamente no aportaron empleos adicionales al sector formal de la economía. De hecho, entre abril-junio del 2001 y el mismo trimestre de 2002 el empleo formal de las primeras no creció y el de los segundos disminuyó al 1.8%. La conclusión que se deriva no es por nada halagadora: mientras los hombres y los adultos pierden participación en el empleo total, a las mujeres y los jóvenes se abren posibilidades de trabajo solamente en la informalidad!²

Cuadro 1.4
Tasa de crecimiento anual del empleo por edades y género
Trece Areas Metropolitanas. 2000-2002

	Tasa de crecimiento anual promedio trimestres 2000.I-2002.II			Tasa de crecimiento anual Abril-Junio 2001-2002		
	Total	Sector Formal	Sector Informal	Total	Sector Formal	Sector Informal
Hombres	1.9			2.7	3.6	2.0
Mujeres	3.6			5.9	0.0	9.6
Jóvenes (12-24 años)	3.2			5.4	-1.8	9.6
Adultos (25-55 años)	2.1			3.0	2.0	3.8
Mayores (56 y más años)	6.0			10.9	16.4	9.4
Total	2.7			4.1	2.0	5.5

Fuente: Dane, Encuestas de Hogares

² Una nota a parte merecen las personas mayores de 56 años. Durante el último año su empleo en el sector formal se incrementó a la destacada tasa del 16.4%. Desafortunadamente, estos trabajadores apenas representan el 2% de los ocupados totales.

PARTE 2: LOS RIESGOS PROFESIONALES

2.1 Introducción

Es lógico pensar que las empresas, al crear una actividad productiva y laboral de la cual se benefician, deben hacerse responsables de los daños físicos, económicos y emocionales que pueden acarrear a sus trabajadores y a la sociedad en el desarrollo de la misma.

La siniestralidad laboral se refleja en primera instancia en los accidentes de trabajo y en las enfermedades profesionales que pueden llegar a sufrir los trabajadores. Sin embargo, ella tiene consecuencias que afectan no sólo la salud y la capacidad de generación de ingresos de los trabajadores, sino que también tiene importantes efectos sobre la productividad y competitividad de las empresas y hasta sobre la sociedad considerada en su conjunto.

Los empresarios podrían hacerse cargo directamente de los riesgos asociados con la siniestralidad laboral, así como lo hacen con otros riesgos económicos relacionados con su actividad.

Existe, sin embargo, una fuerte tendencia por parte de las empresas a externalizar los costos relacionados con sus riesgos laborales. En el caso de la salud laboral, además, no siempre los factores y las causas generadoras de los daños son evidentes y claramente atribuibles a la responsabilidad de algún agente, y los costos administrativos de la resolución privada de los eventuales litigios pueden ser altos en vista de que afectan a un gran número de personas. Así que “la incertidumbre y externalidades que rodean a la salud laboral han llevado a numerosos países a considerar la protección de la misma como un derecho fundamental, reemplazando las posibles demandas civiles por la cobertura de un seguro obligatorio. De hecho, el seguro por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales es uno de los más antiguos y difundido en los distintos regímenes de la seguridad social” (Suárez y Loredó (2001), p. 48).

En Colombia, hasta 1993 la protección de los riesgos laborales estuvo a cargo del Instituto de Seguro Social (ISS), ente estatal al cual las empresas privadas debían aportar obligatoriamente con el fin de cubrir los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y de las Cajas y Fondos de Previsión Social en el caso de los trabajadores del sector público. A raíz de la Ley 100 de 1993, y en concreto a partir de 1996, las empresas pueden escoger entre el ISS y una Administradora de Riesgos Profesionales (ARPs), es decir una compañía de seguros de vida debidamente autorizada por la Superintendencia Bancaria para la explotación del ramo de seguro de riesgos profesionales. Actualmente, en el país operan 14 de ellas.

En esta segunda parte del Boletín se hace un análisis de las principales variables sociolaborales relacionadas con el sistema colombiano de Riesgos Profesionales. Pero antes de entrar en la particularidad colombiana, se quieren abordar algunos temas de carácter general que tienen que ver con el costo de la siniestralidad laboral para un país, quienes terminan pagándolo, etc.

2.2 El costo económico de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales

Un buen punto de partida para ubicar la importancia del análisis de los sistemas de Riesgos Profesionales consiste en tratar de cuantificar la relevancia económica de la siniestralidad laboral en el marco de las economías nacionales. Desafortunadamente, ésta es una tarea que presenta grandes dificultades prácticas y que los economistas han descuidado hasta hace poco.

Un primer obstáculo surge del carácter no económico de algunos costos, lo cual los hace difíciles de cuantificar. De hecho, los costos más importantes relacionados con los accidentes y las enfermedades de origen laboral son aquellos físicos y psicológicos que sufren los trabajadores afectados y sus familias; por ejemplo, aquellos relacionados con las muertes y las pérdidas de calidad de vida. Y a pesar de que “se han hecho tentativas de dar un valor monetario a algunos de ellos, a la hora de la verdad ningún número puede capturar las pérdidas que el dinero no puede recompensar” (Dorman (2000b), p. 1).

Una segunda dificultad deriva del hecho de que no todos los costos son visibles o directamente contabilizados por parte de las empresas. Dorman (2000a) y (2000b) califica como directos los costos que la firma mide a través de una rutina normal de registro, es decir, que no requieren de un gasto extra, en términos de recursos y tiempo, para ser detectados y contabilizados. Por analogía, entonces, los costos indirectos son aquellos que pueden ser inferidos sólo a través de observaciones y cálculos no rutinarios. Así, por ejemplo, entre los potenciales costos indirectos tenemos: la interrupción de la producción inmediatamente después del accidente, los efectos sobre la moral de los compañeros de trabajo, el costo del personal que se dedica a investigar y reportar el accidente, los costos de selección y entrenamiento de los trabajadores que reemplazan el accidentado, etc. La importancia de los costos indirectos puede ser relevante. Ellos pueden llegar a representar cifras similares a las de los costos directos (Dorman (2000a)).

Finalmente, la estimación de los costos de los accidentes y de las enfermedades de origen ocupacional resulta difícil a causa de las complejidades metodológicas y de los supuestos heroicos a los cuales hay que recurrir a raíz de la limitación de la información existente³.

El Cuadro 2.1 proporciona una estimación del costo económico agregado de los accidentes y de las enfermedades de origen laboral en Estados Unidos y algunos países europeos. Aun si las cifras deben considerarse solamente como una simple aproximación al verdadero costo de la siniestralidad, no dejan de asombrar: el costo es extremadamente elevado y puede alcanzar varios puntos del Pib. La OIT estima que los países pierden un 4% del Pib a causa de los accidentes y de las enfermedades relacionadas con el trabajo (Takala (2002)).

Cuadro 2.1

Costo agregado de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en Estados Unidos y algunos países de Europa.

País	Año	Porcentaje del PIB
Estados Unidos	1992	3.0

³ Para una reseña de estas dificultades ver Weil (1999), por ejemplo.

Inglaterra	1995/96	1.2/1.4
Dinamarca	1990	2.5
Dinamarca	1992	2.7
Finlandia	1992	3.6
Noruega	1990	10.1
Suecia	1990	5.1
Noruega	1990	5.6/6.2
Australia	1992/93	3.9
Holanda	1995	2.6

Fuente: Dorman (2000a)

2.2.1 Quién paga?

En economía un costo interno a la firma es uno que ella se ve obligada a pagar. Es el valor de referencia para sus decisiones económicas. Por su lado, un costo externo es uno que es atribuible a las actividades de una firma, pero que termina siendo pagado por agentes externos a ella. La existencia de costos externos hace que el operar de las empresas no siempre coincida con los intereses de la sociedad y el costo de la siniestralidad laboral no sea totalmente a cargo de los empleadores.

Ejemplos de costos externos son los salarios, presentes y futuros, perdidos por los trabajadores no compensados por alguna indemnización, la pérdida de producción no de mercado por parte de las víctimas de un accidente o enfermedad, los subsidios públicos recibidos por los trabajadores afectados, la contaminación ambiental que mina la salud de los trabajadores en sus propias casas.

Ahora, no sólo existen unos costos externos a las empresas sino que es posible externalizar los costos internos. En especial, la posibilidad de externalizar los costos relacionados con la siniestralidad laboral depende, entre otras, de:

- La estructura de mercado. En mercados competitivos las firmas serán más propensas a evitar de pagar los costos conexos con la salud ocupacional de sus trabajadores. Así que la externalización será probablemente mayor en economías abiertas, en industrias competitivas y en las pequeñas y medianas empresas;
- La existencia de desempleo que facilita a las empresas pasar parte de los costos a sus trabajadores;
- La existencia de programas públicos de bienestar que transfieren a los contribuyentes otra parte de los costos.

Según Dorman (2000a y b) la gran mayoría de los costos económicos son externalizados y cita los resultados de dos estudios, uno relativo a Dinamarca y otro a Estados Unidos. En este último caso el costo económico agregado de los accidentes y de las enfermedades de origen laboral se distribuye de la siguiente manera: los trabajadores pagan el 80%, los consumidores el 9% y los empleadores sólo el 11%.

En conclusión, el elevado costo que la siniestralidad laboral puede llegar a representar para un país y las posibilidades que existen para que las empresas lo externalicen, hacen que uno de los principales objetivos de un sistema de Riesgos Profesionales sea el de internalizar este costo, es decir, sea el de

obligar a las empresas a dedicar a la salud de sus trabajadores más recursos de los que estarían dispuestas a invertir en su ausencia.

En Colombia, por ejemplo, la legislación vigente obliga al empresario a:

1. Afiliar a sus trabajadores al sistema de Riesgos Profesionales y efectuar cumplidamente el pago de la totalidad de las cotizaciones para el aseguramiento de los trabajadores a su servicio. El empleador debe clasificar su empresa dentro de una de las cinco clases de riesgos establecidas. Sobre el valor de los salarios pagados mensualmente debe entonces liquidar como aporte a la ARP escogida un porcentaje que va de 0.348 (valor mínimo, clase de riesgo I) a 8.7 (valor máximo, clase de riesgo V);
2. Llevar registro de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales diagnosticadas y dar notificación oportuna de ello a las ARPs;
3. Elaborar, implementar y evaluar un programa de salud ocupacional, el cual debe comprender actividades de medicina preventiva, higiene y seguridad industrial tendientes a preservar y mejorar la salud de los trabajadores en sus ocupaciones. Adicionalmente, el empleador debe constituir un comité paritario de salud ocupacional, conformado por personal de la misma empresa que debe reunirse como mínimo una vez al mes dentro de la jornada de trabajo.

2.3 Siniestralidad laboral

En la sección anterior se han presentado unas estimaciones internacionales del costo de los accidentes y enfermedades de origen laboral a nivel de una economía nacional en su conjunto. Ahora queremos mirar las posibles consecuencias con respecto a la sola fuerza de trabajo.

En primera instancia podemos pensar que los riesgos ocupacionales dependen fundamentalmente de tres grandes clases de factores.

En primer lugar de los de origen epidemiológico que se manifiestan por la exposición de los trabajadores a riesgos derivados de posturas, sustancias y ambientes de trabajo peligrosos. A estos factores de riesgo hace referencia el Decreto 1831 de 1994 al enumerar, entre otras, las siguientes actividades como altamente riesgosas: varios procesos manufactureros como aceites, bebidas alcohólicas, papel, caucho y vidrios, procesos de galvanización, transporte, pesca (riesgo alto); areneras, bomberos, cuerpos de seguridad y de justicia penal, manejo de explosivos, construcción, fabricación de productos químicos tóxicos y cáusticos, explotación petrolera y de minas (riesgo máximo).

Al lado de estos factores de riesgo tradicionalmente tenidos en cuenta en materia de salud ocupacional, las ciencias sociales han recientemente añadido otros factores, tales como la posición social, la presión y los incentivos laborales, que pueden terminar con provocar estrés y daños físicos y psicológicos a los trabajadores afectados.

Las anteriores dos categorías de factores de riesgo son, entre ciertos límites, controlables por parte de las empresas y en esto se diferencian de una serie de eventos traumáticos que pueden afectar la salud y la vida de los trabajadores durante el desarrollo de sus actividades laborales y que constituyen un tercer grupo de factores que presenta la característica de no estar estrictamente bajo el control de los

empleadores. Nos referimos, por ejemplo, a los accidentes de tránsito, a los atracos callejeros, a las caídas accidentales, etc. Según el Censo de accidentes ocupacionales mortales llevado a cabo por el BLS de los Estados Unidos en 1997, de las 6218 muertes el 41.8% se debió a accidentes de tránsito, el 17.7% a atracos y actos violentos, el 16.6% a contacto con objetos, el 11.5% a caídas, el 8.8% a exposición a sustancias tóxicas y las restantes muertes se debieron a incendios, explosiones y otras causas (Weil (1999)). Este tipo de factores, entonces, puede tener una incidencia notable.

En Colombia, según un reciente estudio de FASECOLDA en el 2000 las muertes violentas clasificadas como de origen laboral representaban un 33% del total; en el 2001 un 54%. Estas cifras son definitivamente muy superiores al 17.7% que se registró en Estados Unidos en 1997 como consecuencia de atracos y actos violentos. Y aun más: estas cifras indican un notable recrudecimiento de la violencia en Colombia que en tan sólo un año fue responsable de un 30% más de las muertes y de un 33% más de los accidentes de alguna forma ligados al desarrollo de una actividad laboral.

Un tema de particular interés para la economía del trabajo, que sin embargo ha merecido poca atención hasta hace poco, tiene que ver con la relación existente entre siniestralidad laboral y formas de contratación laboral. A este respecto en los últimos años se ha empezado a acumular evidencia que nos indica que el trabajo que es precario en términos de empleo muy probablemente lo es también en términos de condiciones físicas (Dorman (2000a)).

La European Agency for Safety and Health at Work (2002) reporta las principales conclusiones de una reseña⁴ sobre los supuestos vínculos existentes entre el tipo de relación contractual y la seguridad y salud ocupacional. Ellas son las siguientes:

- La gran mayoría de los estudios reseñados encontraron una asociación entre empleo precario y un indicador negativo de seguridad y salud ocupacional;
- En relación con el outsourcing, la reestructuración organizacional y el downsizing, un porcentaje superior al 90% de los estudios reseñados encontró una asociación negativa con la seguridad y salud ocupacional;
- En el caso de los trabajadores temporales, 14 de 24 estudios encontraron una asociación negativa con la seguridad y salud ocupacional;
- Un nutrido número de estudios relativos al trabajo de tiempo parcial no encontró una clara relación con la seguridad y la salud ocupacional. En algunos casos esta relación resultó positiva.

Según la misma Agencia, además, “los trabajadores autónomos, temporales y aquellos con contratos de corta duración están más expuestos a los riesgos (relacionados con el trabajo)” y en especial los teletrabajadores son objeto de particular preocupación “por el aislamiento social, el número excesivo de horas de trabajo, el diseño ergonómico del lugar de trabajo y los problemas de dilucidar el carácter laboral en caso de que ocurra un accidente en el hogar” (Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (2000), p. 23). En el caso de los trabajadores enganchados a término fijo preocupa “el estrés

⁴ Quinlan M.-Mayhew C.-Bohle P.(2000), “Contingent work: health and safety perspectives of the global expansion of precarious employment, work disorganization and occupational health: a review of recent research”, mimeo, Stockholm, may.

causado por la constante inseguridad laboral, la inhabilidad para planear el futuro y las dificultades de la vida diaria, tales como obtener un préstamo bancario” (European Agency for Safety and Health at Work (2002), p. 31).

Esta correlación entre empleo atípico y siniestralidad laboral tiende a atribuirse al limitado acceso a la información y formación en materia de seguridad y salud ocupacional. “Los trabajadores en situaciones de subcontratación y bajo contratación no permanente sufren de falta de capacitación en seguridad y salud ocupacional ... Su nivel de información y, sobre todo, de tiempo dedicado a la capacitación es insuficiente; ... ellos se encuentran en una posición considerablemente más vulnerable que los demás trabajadores con respecto a su exposición al riesgo y al estrés en el mediano plazo” (Goudswaard y Nanteuil (2000), p. 11). Adicionalmente, se ha encontrado que los trabajadores no permanentes poseen menores conocimientos de su entorno laboral⁵; y que, más en general, los trabajadores precarios tienen un menor control sobre las condiciones de su trabajo⁶ y presentan una muy baja probabilidad de ser representados en los comités empresariales de salud y seguridad⁷. Todo lo anterior tiene inequívocas consecuencias negativas sobre la salud de los trabajadores.

2.4 El sistema de Riesgos Profesionales en Colombia

El sistema de Riesgos Profesionales actualmente vigente en Colombia se origina en la Ley 100 de 1993, pero empieza efectivamente operaciones en 1996. El decreto 1295 de 1994 lo caracteriza como “el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrir con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan”.

Algunas de sus características ya han sido anticipadas. El sistema es administrado por 14 compañías de seguros de vida, las cuales se encuentran agremiadas en la Federación de Aseguradores Colombianos – FASECOLDA- y por el ISS en la parte del servicio prestado para la atención de la salud laboral.

En lo relacionado con el control financiero, las aseguradoras que operan como ARPs están bajo la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, al igual que la ARP del Seguro Social (ARP-ISS). Por otro lado, es competencia de la Dirección Técnica de Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales y de la Unidad de Inspección, Control y Vigilancia del Ministerio de Trabajo la vigilancia y control del cumplimiento de las disposiciones emanadas por el gobierno nacional en materia de salud ocupacional y riesgos profesionales.

Actualmente pueden ser afiliados y beneficiarios del sistema de Riesgos Profesionales solamente los trabajadores asalariados del sector público y privado. Para ellos la afiliación es obligatoria. Se prevé la

⁵ Dorman (2000a), citando a Aronsson G.(1999), “Contingent workers and health and safety”, en *Work, Employment, and Society*, Vol. 13, No 3

⁶ Para ellos, por ejemplo, es más difícil cambiar las condiciones de temperatura, luz, ventilación y posición en el trabajo. También manifiestan una menor libertad para decidir cuando tomar un descanso.

⁷ Dorman (2000a), citando a Quinlan M.–Mayhew C.(2000), “Precarious employment, work re-organization and the fracturing of occupational health and safety management”, en Frick K.-Langaa Jensen P.-Wilthagen T.(Eds.), *Systematic OHS Management: perspective on an international development*, Amsterdam

posibilidad que los trabajadores independientes puedan afiliarse de forma voluntaria al sistema, pero la materia no ha sido todavía reglamentada por el gobierno nacional.

Es competencia de las 14 ARPs y de la ARP-ISS la asesoría a las empresas afiliadas en el diseño e implementación de programas de medicina preventiva, salud ocupacional y seguridad industrial, y el reconocimiento de las prestaciones médico asistenciales y económicas que los trabajadores afiliados lleguen a necesitar. A cambio, las administradoras de riesgos profesionales cobran a las empresas unos aportes que, hemos visto, pueden ir de un mínimo de 0.348% a un máximo de 8.7% de la nómina, dependiendo de lo riesgosa que resulte la actividad desarrollada por la firma y de la evaluación de los resultados de su programa de salud ocupacional⁸. A su turno, de lo recaudado por aportes de los empleadores las ARPs deben girar el 1% al Fondo de Riesgos Profesionales, una cuenta especial de la nación adscrita al Ministerio de Trabajo⁹.

Las prestaciones médico asistenciales a las cuales tiene derecho el trabajador incluyen la asistencia médica, quirúrgica, terapéutica y farmacéutica, los servicios de hospitalización y odontología, las prótesis, la rehabilitación física y profesional. Estos servicios de salud están a cargo de la ARP a la cual aporta el empleador, pero son prestadas por la EPS a la cual se halle afiliado el trabajador lesionado¹⁰. Las prestaciones económicas, por su lado, están dirigidas a compensar al trabajador y su familia por la pérdida de ingresos consecuente a la pérdida de capacidad laboral. Comprenden: el subsidio por incapacidad temporal, la indemnización por incapacidad permanente parcial, la pensión de invalidez y de sobrevivientes y el auxilio funerario. Ni las prestaciones asistenciales, ni las económicas serán objeto de análisis en esta entrega del Boletín.

Más bien, en esta sección intentaremos proporcionar una imagen del sistema colombiano de Riesgos Profesionales desde la perspectiva sociolaboral. En particular consideraremos tres temas principales: las afiliaciones al sistema, la siniestralidad laboral, y por último, hemos considerado interesante reportar las opiniones de los trabajadores acerca de las condiciones de su trabajo.

2.4.1 Afiliación a riesgos profesionales

A pesar del evidente interés que tienen, tanto el Ministerio de Trabajo como la Superintendencia Bancaria y la misma FASECOLDA, en contar con estadísticas confiables, existe un gran vacío de

⁸ Adicionalmente, depende del índice de lesiones incapacitantes de cada empleador, es decir, de un indicador del número y de la severidad de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales que ocurren en una empresa. El Decreto 1772 de 1994 establece que, al ingresar al sistema, las empresas deben asumir el porcentaje correspondiente al valor inicial de la clase de riesgo en la cual clasifican. Dado que el Ministerio de Trabajo no ha todavía definido la metodología para medir el índice de lesiones incapacitantes, a las empresas se les siguen cobrando las tasas iniciales. En la práctica, entonces, ellas realmente pagan entre el 0.522% y el 6.96% de su nómina. Por último, vale la pena recordar que el ingreso base de cotización no puede ser menor que un salario mínimo legal vigente, ni mayor que 20. En el caso de los salarios integrales se calcula sobre el 70% de ellos.

⁹ Con los recursos de este Fondo deben adelantarse estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales.

¹⁰ Ya muchas ARPs, sin embargo, tienen desarrolladas redes de servicios asistenciales propias diferentes a las de las EPSs por las cuales son atendidos los trabajadores lesionados con reporte de accidente de trabajo o enfermedad profesional.

información acerca del número y de las características sociolaborales de los individuos afiliados al sistema.

Las cifras del Cuadro 2.2 son un ejemplo de la incertidumbre existente en cuanto a afiliaciones.

En el caso de las ARPs privadas se reportan las estadísticas de dos fuentes: las de la SuperBancaria y las de FASECOLDA. Las primeras empiezan desde julio 2000 y guardan, durante sus primeros meses, una estrecha relación con las segundas (que parten de enero de 1998). Ya a finales de 2001, sin embargo, las estadísticas de FASECOLDA registran unos 100.000 afiliados más. Al parecer, las 14 aseguradoras que actualmente operan como ARPs acogen a unos 2.7-2.8 millones de trabajadores del sector público y privado. Y su cuota de mercado, aun si con algunos períodos de estancamiento, está en continua expansión. En el marco de esta tendencia, las estadísticas de FASECOLDA evidencian un claro comportamiento cíclico de las afiliaciones mensuales, en el sentido de que ellas se frenan a principios de año y luego van creciendo progresivamente con el pasar de los meses. También es clara la pausa cíclica en las afiliaciones durante 1999, cuando la actividad económica nacional cayó en 4.3%.

Cuadro 2.2
Trabajadores afiliados al sistema colombiano de riesgos profesionales
1998-2002

		ARP-ISS		ARP-PRIVADAS	
		SuperBancaria	MinTrabajo (*)	SuperBancaria	FASECOLDA
1998	Marzo	3.958.362			1.686.702
	Junio	4.291.343			1.792.839
	Septiembre	4.466.369			1.942.489
	Diciembre	4.370.077	2.311.441		2.039.867
1999	Marzo	4.759.745			2.034.960
	Junio	4.820.767			2.078.202
	Septiembre	4.852.569			2.121.149
	Diciembre	4.753.214	1.998.754		2.195.938
2000	Marzo	4.693.815			2.318.954
	Junio	3.702.169			2.419.026
	Septiembre	2.000.517		2.448.166	2.452.429
	Diciembre	3.445.021	1.087.623	2.423.219	2.491.888
2001	Marzo	3.468.582		2.479.742	2.492.030
	Junio	3.422.125		2.525.645	2.599.713
	Septiembre	3.542.788		2.557.012	2.711.013
	Diciembre	3.594.420	1.840.410	2.708.634	2.813.509
2002	Marzo	3.703.826		2.680.979	2.795.417

(*) Se trata de número de cotizantes

Datos preliminares sujetos a revisión

Fuente: Informes SuperBancaria, Estadísticas Gremiales de FASECOLDA y Ministerio de Trabajo

Según los reportes del Ministerio de Trabajo, en 1999 la competencia de las ARPs privadas y la crisis económica contribuyeron a producir una pérdida de 300.000 cotizantes en la ARP del Seguro Social. En cambio, no se percibe ningún comportamiento cíclico claro en la serie de afiliados de la ARP-ISS

proporcionada por la Superintendencia Bancaria. Estas cifras de afiliados que reporta la SuperBancaria, vale la pena resaltar, coinciden con las publicadas en los informes anuales de accimorbimortalidad del ISS. Según ambas fuentes, a principios del año 2002 los afiliados a la ARP-ISS fueron alrededor de 3.7 millones.

Así que, sumando los afiliados de las diferentes fuentes, se obtendría un número total de 6.3-6.4 millones de trabajadores cubiertos. Esta cifra está claramente sobreestimando el verdadero número de beneficiarios del sistema. De hecho, implicaría una cobertura de casi el 90% de los trabajadores asalariados del país; cobertura mucho más alta, como veremos, de la que declaran los mismos trabajadores y de la correspondiente al sistema general de salud (y hay claras razones para pensar que debería ser lo contrario).

Por cierto, mantener las estadísticas al día de todo tipo de novedad no es tarea fácil para cualquier ARP. A pesar de ello, parece que buena parte del problema se concentra en la ARP del ISS. En el año 2000 el Instituto procedió a una revisión de la vigencia de sus afiliaciones. Esta revisión en tan sólo dos meses redujo el número de afiliados en casi 2 millones y medio¹¹. Es más, las cifras del Ministerio de Trabajo, que relacionan los sólo cotizantes¹², indican la existencia de 1.800.000 trabajadores al día con el pago de sus aportes al ISS. Estos, sumados a los reportados por las ARP privadas, llevarían a una más razonable cifra de cobertura del sistema, de aproximadamente el 60%.

Reflejando la composición productiva de la economía nacional, la mayoría de los trabajadores afiliados al sistema de riesgos profesionales pertenece a empresas del sector privado (Cuadro 2.3). Irónicamente, la ARP pública del Seguro Social presenta entre sus afiliados un fuerte sesgo en contra de los funcionarios públicos. Ellos representaban sólo un 2% de los afiliados en el 2000 y 2001; en cambio, a la misma fecha, su participación en el conjunto de las ARPs privadas era del 11-12%. Según los mismos informes del Instituto de Seguro Social el número de empresas públicas inscritas a su ARP ha bajado drásticamente desde la vigencia del nuevo sistema, de 1648 en diciembre de 1995 a solamente 173 en diciembre de 2001. Las privatizaciones no pueden ser consideradas la causa principal de este fenómeno: según los informes de la SuperBancaria el sistema de ARPs privadas a diciembre de 2001 contaba con más de 1500 empresas públicas afiliadas. Las razones de estos traslados deberían ser objeto de un cuidadoso análisis.

De las cifras del Seguro Social también es evidente cierto sesgo en contra de las mujeres. En la ARP-ISS ellas a duras penas alcanzaron el 30% del total de los afiliados, mientras que en las 14 ARPs privadas superan el 37%. Vale la pena destacar que, según las encuestas de hogares, a nivel nacional el peso de los empleados públicos y de las mujeres entre los asalariados es aproximadamente del 15% y del 41%, respectivamente.

¹¹ Entre mayo (4.606.369 afiliados) y julio (2.156.289 afiliados).

¹² Los trabajadores inscritos al sistema de Riesgos Profesionales vienen desafiados (automáticamente) dos meses después del pago de la última cotización periódica, o cuando el empleador rinde informe de su desvinculación laboral. No necesariamente, entonces, todos los afiliados son también cotizantes.

Cuadro 2.3
Asalariados afiliados a las ARPs.
Diciembre 2000 y 2001

	Asalariados del sector público	Asalariados del sector privado	Asalariados Hombres	Asalariados Mujeres
	Participación porcentual		Participación porcentual	
ARP-ISS 2000	2.5	97.5	69.5	30.5
ARP-ISS 2001	2.1	97.9	72.2	27.8
ARPs-Privadas 2000	12.9	87.1	62.5	37.5
ARPs-Privadas 2001	10.8	89.2	62.6	37.4
ARPs-Total 2000	6.8	93.2	66.6	33.4
ARPs-Total 2001	5.9	94.1	68.1	31.9

Fuente: SuperBancaria. Datos provisionales sujetos a revisión.

La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 1997 constituye en el momento el único testigo directo que han dado los trabajadores acerca de su afiliación al sistema de Riesgos Profesionales. A este respecto hay que advertir que es muy probable que muchos de los entrevistados desconozcan si efectivamente están cubiertos de los riesgos inherentes a la actividad laboral que desarrollan, ya que el pago de los aportes a dicho sistema está totalmente a cargo de la empresa. Esto, en las cifras que se presentan a continuación, se manifiesta claramente en los elevados porcentajes de individuos que reconocen no saber si están afiliados o no; igualmente, puede también ser causa de un mayor número de respuestas negativas.

Solamente el 32.5% de los asalariados del sector público y privado estaba seguro de estar afiliado al sistema de Riesgos Profesionales en 1997 (Cuadro 2.4). Casi un 10% no sabía si lo estaba o no. En el sólo sector público la cobertura aumenta al 36.9% (y los que no saben al 12.6%, Cuadro 2.5), pero sigue siendo baja. En verdad, resulta muy poco creíble que las empresas públicas evadan de forma tan sistemática la obligación de proteger sus empleados de los riesgos ocupacionales.

Evidentemente, estos resultados deben considerarse como indicativos. Y no obstante, nos proporcionan información interesante. Por ejemplo, que la cobertura del sistema es baja en los sectores de mayor riesgo – agricultura (18.7%), construcción (27.1%) y transporte (28.0%) – y alta en los establecimientos financieros (61.3%) donde, al contrario, como veremos, la accidentalidad es baja. La afiliación de los trabajadores resulta así determinada, más que por el nivel de peligrosidad de la actividad, por el carácter formal de la misma, es decir, en buena medida por las dimensiones de la actividad económica desarrollada.

Cuadro 2.4
Asalariados del sector público y privado afiliados a una ARP según rama de actividad
Total Nacional. 1997

Rama de Actividad	Están Afiliados	No Saben	Rama de Actividad	Están Afiliados	No Saben
TOTAL	32.5	9.9	CONSTRUCCION	27.1	7.2
			COMERCIO Y HOTELERIA	22.6	7.2
AGRICULTURA	18.7	8.0	Comercio Mayorista	40.1	11.4
MINERIA	37.2	14.0	Comercio Minorista	22.9	5.9
INDUSTRIA	37.1	10.4	Restaurantes y Hoteles	12.3	8.1
Alimentos	35.3	10.5	TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	30.8	8.4
Textiles, Confecciones y Cuero	28.6	12.5	Transporte y Almacenamiento	28.0	5.5
Industria de Madera	6.0	7.4	Comunicaciones	39.5	17.4
Papel	54.0	2.8	FINANZAS	61.3	16.0
Químicos	57.1	9.5	ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	43.9	9.8
Minerales no Metálicos	60.9	8.4	SERVICIOS	31.8	11.3
Industrias Metálicas Básicas	71.3	20.0	Administración Pública	44.0	12.6
Productos Metálicos	35.0	12.4	Servicios Informales	22.1	12.9
Otras Industrias	58.7	0.0	Servicios Sociales	31.1	10.1
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	57.0	8.5	No informa	0.0	0.0

Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos Dane, Encuesta de Calidad de Vida

Cuadro 2.5
Asalariados afiliados a una ARP según tamaño de la empresa
Total Nacional. 1997

	Tamaño de la empresa	Están afiliados	No saben
Asalariados sector privado	Total	31.6%	9.4%
	2 a 5 personas	11.2%	4.5%
	6 a 10 personas	20.6%	8.0%
	11 a 49 personas	34.1%	8.9%
	50 y más personas	47.7%	13.4%
Asalariados sector público	Total	36.9%	12.6%
	2 a 5 personas		
	6 a 10 personas		
	11 a 49 personas	9.6%	0.0%
	50 y más personas	37.1%	12.7%

Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos Dane, Encuesta de Calidad de Vida

El Cuadro 2.5 confirma esta apreciación: hay una relación monotónicamente creciente entre afiliación a una ARP y tamaño de la empresa en términos de personal ocupado. Así, solamente el 11.2% y 20.6% de los asalariados informales (hasta 10 trabajadores) declararon en 1997 estar cubiertos contra los riesgos ocupacionales. En empresas más grandes los porcentajes suben a 34.1% (11 a 49 trabajadores) y 47.7% (más de 50 trabajadores).

Ser trabajador temporal se asocia con una menor afiliación al sistema de Riesgos Profesionales (Cuadro 2.6). La diferencia con respecto a los trabajadores permanentes, sin embargo, no es particularmente significativa, al menos según lo que se deriva de la ECV. De hecho, en 1997 el personal vinculado a término indefinido resultó cubierto en un 32.9%; aquel vinculado a término fijo en un 30.4%. Faltaría verificar la situación de los trabajadores de las agencias de servicio temporal y de los demás trabajadores atípicos.

Cuadro 2.6
Asalariados afiliados a una ARP según tipo de vinculación laboral
Total Nacional. 1997

	Vinculación laboral	Están afiliados	No saben
Asalariados del sector privado y público	Total	32.5%	9.9%
	Término indefinido	32.9%	9.7%
	Término fijo	30.4%	10.6%

Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos Dane, Encuesta de Calidad de Vida

Finalmente, siempre según la ECV, las mujeres presentan una tasa de afiliación al sistema de Riesgos Profesionales un poco inferior a la de los hombres: 31% y 33.6%, respectivamente (Cuadro 2.7). Vale la pena recordar que en el sistema general de salud ocurre exactamente lo contrario. En él, las mujeres asalariadas resultan afiliadas en un porcentaje notablemente superior comparadas con sus colegas hombres¹³. Es probable que el riesgo que se percibe como más inminente en el caso de la fuerza de trabajo femenina sea aquel ligado a la maternidad. Este, evidentemente, no es un riesgo de origen laboral y se tiende a cubrir con la inscripción al sistema general de salud.

Por último, las cifras del Cuadro 2.7 confirman que la participación de las mujeres en el sistema de Riesgos Profesionales coincide con su participación en el empleo asalariado total, que se ubica alrededor del 41% a nivel nacional.

¹³ Y esta diferencia en el sector privado alcanza casi los 10 puntos porcentuales!

Cuadro 2.7
Asalariados afiliados a una ARP según género
Total Nacional. 1997

		Están afiliados	No saben	Composición por género
Asalariados del sector privado y público	Total	32.5%	9.9%	100.0%
	Hombres	33.6%	9.6%	59.2%
	Mujeres	31.0%	10.3%	40.8%

Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos Dane, Encuesta de Calidad de Vida

2.4.2 La siniestralidad laboral en Colombia

En el caso de la información estadística actualmente existente en Colombia en materia de siniestralidad laboral es preciso empezar reconociendo que su confiabilidad y disponibilidad no permite ni construir series temporales, ni desagregar las cifras según las características sociolaborales estándares de la fuerza de trabajo, lo cual constituye el principal interés del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. En los párrafos que siguen nos limitaremos, entonces, a presentar un análisis puntual de la siniestralidad laboral según rama de actividad. En particular, nos referiremos a tres aspectos fundamentales: los accidentes laborales no mortales, las enfermedades profesionales y las muertes ocasionadas en o a causa del trabajo desarrollado.

En Colombia la legislación vigente define como accidente de trabajo “todo suceso repentino¹⁴ que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de ordenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aun fuera del lugar y horas de trabajo. Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador” (artículo 9, decreto 1295 de 1994).

La información sobre accidentalidad que aquí utilizaremos proviene de dos fuentes: la de origen administrativa proporcionada por la ARP del Instituto de Seguro Social¹⁵, y relativa a los años 2000 y 2001, y la derivable de la última Encuesta de Calidad de Vida disponible, llevada a cabo por el Dane en 1997.

Aunque por razones diferentes, ambas fuentes deben considerarse como indicativas. De hecho, por un lado la información administrativa sobre siniestralidad laboral es sujeta a un subregistro crónico (Conway y Svenson (1998)). Por el otro lado, la ECV de 1997 presenta el inconveniente de que a los

¹⁴ Es decir, imposible de detener, independientemente de ser previsible o no por parte del empleador o del trabajador.

¹⁵ FASECOLDA está elaborando un informe, a partir del año 2000, sobre accidentalidad laboral entre las aseguradoras afiliadas al gremio. Al cierre de esta edición los resultados todavía no eran públicos.

ocupados se les preguntó si habían sufrido algún accidente laboral durante toda su vida activa. De esta pregunta se obtuvieron las tasas de accidentalidad según el último estatus ocupacional del entrevistado. Ahora, es apenas evidente que no todos los accidentes ocurridos en la vida laboral de las personas son atribuibles a su último estatus ocupacional. Para ello hay que suponer que existe una relativa estabilidad laboral por lo menos entre unas grandes categorías ocupacionales, cuales, por ejemplo, las ramas de actividad.

El Gráfico 2.1 reporta las tasas de accidentalidad¹⁶ de la ARP-ISS por rama de actividad económica en diciembre de 2000 y 2001. Si bien de un año a otro se evidencian algunas diferencias, los sectores agropecuario y minero se configuran como los más sujetos a accidentes entre los trabajadores asalariados afiliados al ISS. Les siguen la construcción, el transporte y el comercio y la hotelería. Por el contrario, los establecimientos financieros representan la actividad con la menor accidentalidad.

El Gráfico 2.2 también desagrega las tasas de accidentalidad por rama de actividad, pero tiene como fuente la ECV de 1997. En este caso es el sector energético el de mayor accidentalidad. Siguen la rama agropecuaria, la construcción, la minería, la industria y el transporte. Nuevamente, el sector financiero es el de menores peligros laborales. El Gráfico permite apreciar que también las labores domésticas tienen una baja accidentalidad. Resaltamos esto porque en las estadísticas del Seguro Social el personal de servicio no reportó un sólo accidente en el trabajo, tanto en el 2000 como en el 2001. Evidentemente, y esto no sólo en el caso del servicio doméstico, hay cierta propensión a reportar accidentes que se generan en ocasión del desarrollo de una actividad laboral, como accidentes no de trabajo, los cuales terminan atendiéndose a través del sistema general de salud y no del sistema de riesgos profesionales como debería ser. Lo anterior tiene consecuencias muy relevantes sobre el funcionamiento del sistema general de seguridad social; consecuencias que van mucho más allá de la simple responsabilidad por el costo de la atención inmediata del trabajador lesionado. En efecto, en el desafortunado caso de muerte o invalidez del trabajador una errónea clasificación del origen del accidente atribuye una prolongada y onerosa carga económica al sistema general de pensiones.

Pasando a considerar la tasa de mortalidad en el trabajo, las cifras del Gráfico 2.3 relativas a la ARP-ISS resaltan valores decididamente por encima del promedio en el caso del transporte, la minería y la agricultura. La industria es la actividad económica con menores muertes tanto en el 2000 como en el 2001. Más en general, según estadísticas de la Dirección de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo, cada año en el sistema se registran unos 800-900 graves accidentes en el trabajo que conducen a la muerte de los trabajadores afectados.

La legislación colombiana “considera enfermedad profesional todo estado patológico permanente o temporal que sobrevenga como consecuencia obligada y directa de la clase de trabajo que desempeña el trabajador, o del medio en que se ha visto obligado a trabajar, y que haya sido determinada como enfermedad profesional por el gobierno nacional” (artículo 11, decreto 1295 de 1994). Para tal efecto existe una tabla de enfermedades que tienen origen profesional. Ella, sin embargo, no es taxativa y cabe

¹⁶ Número de accidentes notificados o registrados / número de ocupados correspondientes * 100.000.

la posibilidad de otras, siempre y cuando se logre demostrar la relación de causalidad con los factores de riesgos ocupacionales.

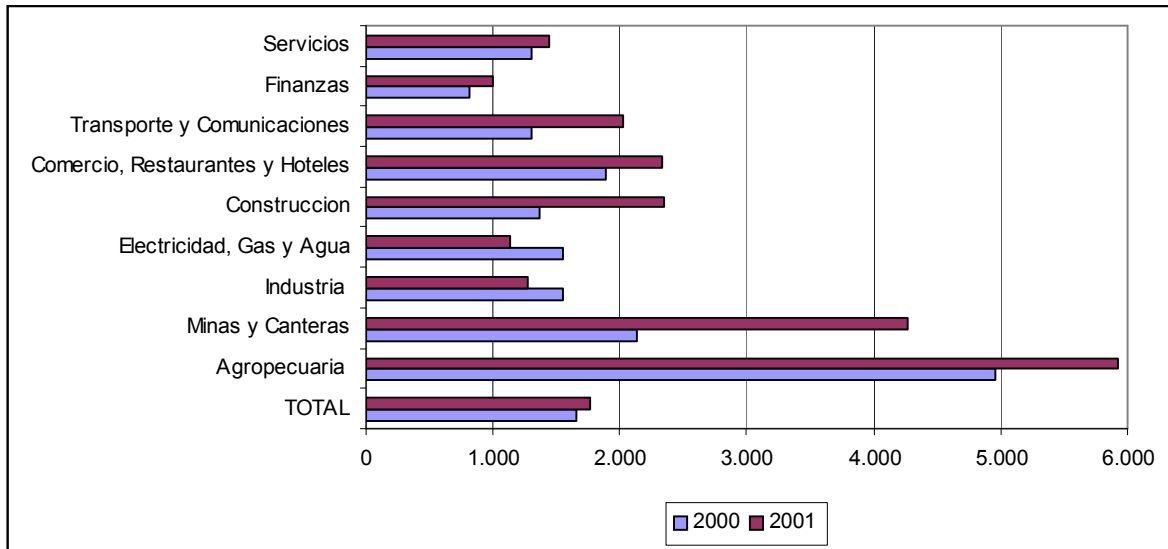
A juzgar por lo que reporta el ISS (Gráfico 2.4), las enfermedades profesionales en Colombia afectan de manera preponderante los trabajadores de la minería. Las finanzas y la electricidad, gas y agua, al contrario, serían las actividades económicas menos dañinas para la salud de los trabajadores. En los demás sectores la tasa de enfermedades varía de un año a otro, sin superar los niveles registrados en la minería, ni ir por debajo de los vistos para los establecimientos financieros.

No se puede cerrar esta sección sin tratar de dar una idea de los graves problemas de subregistro que afectan la información de accidentes de trabajo y de bajo diagnóstico que caracterizan la información sobre enfermedades profesionales en Colombia. Y a este respecto algunas referencias internacionales son iluminantes. Por ejemplo, Takala (2002) destaca los resultados de dos estudios, uno inglés y otro finlandés, según los cuales “el 7.3% y 8.3% respectivamente de los trabajadores reportan anualmente una o más enfermedades de origen laboral que causan ausencia del trabajo” (p. 5). Del mismo documento de la OIT además se puede derivar la tasa de accidentalidad en algunas regiones del mundo. Por ejemplo, en los países desarrollados con economías de mercado sería de 3.242x100.000 ocupados y para el área latinoamericana de 19.707x100.000 ocupados¹⁷. No hace falta resaltar que estos son valores muy superiores a los reportados en los Gráficos 2.1 a 2.4.

¹⁷ Takala (2002), Table 3, p. 7.

Gráfico 2.1

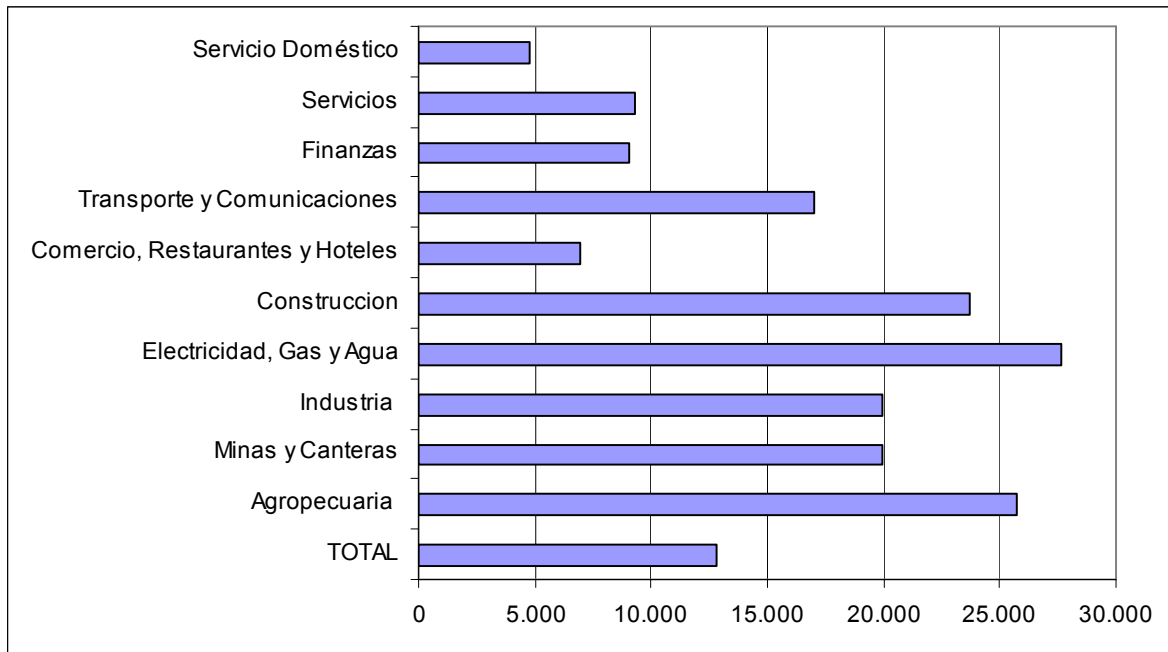
Tasa de accidentalidad de los trabajadores afiliados a la ARP-ISS.
Diciembre 2000 y 2001



Fuente: ISS, Accimorbimortalidad 2000 y 2001

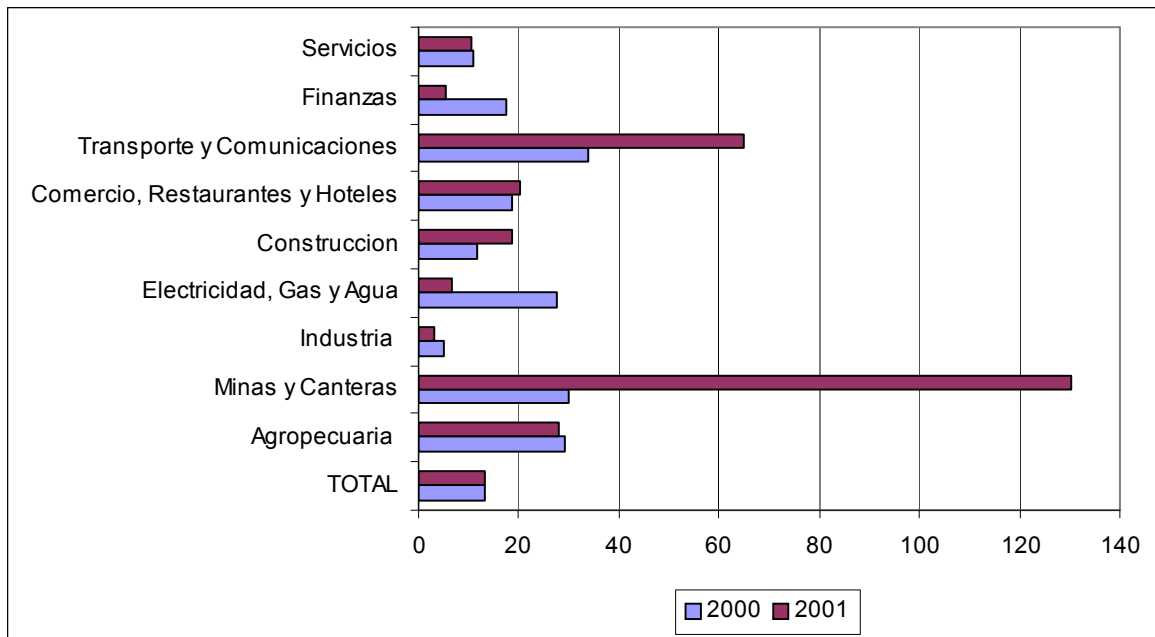
Gráfico 2.2

Tasa de accidentalidad de los trabajadores asalariados
Total Nacional. 1997



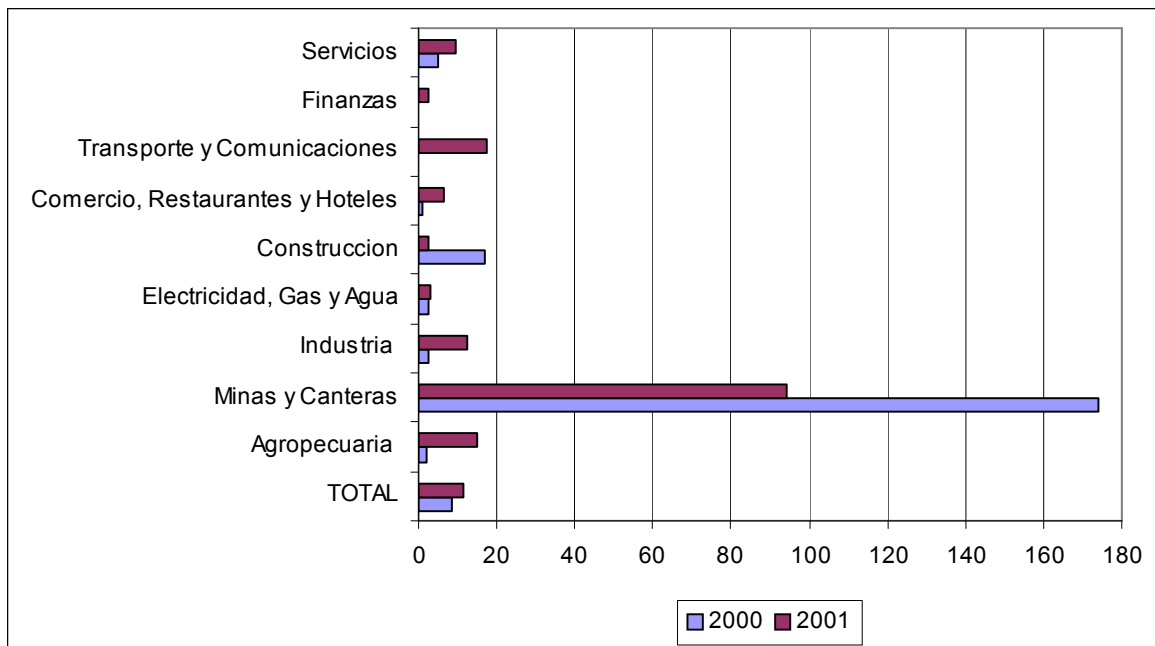
Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos Dane, ECV

Gráfico 2.3
Tasa de mortalidad de los trabajadores afiliados a la ARP-ISS.
Diciembre 2000 y 2001



Fuente: ISS, Accimorbimortalidad 2000 y 2001

Gráfico 2.4
Tasa de enfermedades profesionales de los trabajadores afiliados a la ARP-ISS.
Diciembre 2000 y 2001



Fuente: ISS, Accimorbimortalidad 2000 y 2001

2.4.3 Qué dicen los trabajadores acerca de las condiciones de su trabajo?

La efectividad de un sistema de Riesgos Profesionales, y al mismo tiempo los retos a los cuales tiene que enfrentarse, se ven en parte reflejados en las condiciones de trabajo de los asalariados.

Según la ECV de 1997 un elevado porcentaje de los asalariados de empresas públicas y privadas, casi un 50%, manifestó tener algún problema en el trabajo (Cuadro 2.8). Sólo el 17.2% de los trabajadores domésticos consideró lo mismo.

Para toda categoría de trabajadores el principal problema radica en las exigencias físicas e intelectuales del trabajo desarrollado.

Junto a lo anterior, las presiones psicológicas y los maltratos constituyen los únicos inconvenientes de alguna importancia relacionados con las labores del personal doméstico.

En el caso de los asalariados las condiciones físicas del puesto de trabajo no son las ideales para muchos de ellos: el 21.8% estima excesivos los ruidos, las vibraciones, las temperaturas, los olores y el polvo presentes en el lugar de trabajo. Las presiones psicológicas cuentan con un 4.4%.

Los trabajadores temporales encuentran más problemas en sus trabajos comparados con sus homólogos permanentes (51.3% vs 46.2%). En particular, a ellos les aquejan peores condiciones físicas de trabajo (26.5% vs 21.8%) y mayores esfuerzos físicos e intelectuales (16.6% vs 15.2%).

Por último, la seguridad industrial es motivo de preocupación por parte de un 2.7% de los trabajadores colombianos.

Al parecer, entonces, hay mucho por hacer, tanto por parte de las ARPs como de las mismas empresas, para mejorar las condiciones de trabajo, conformar un ambiente laboral más seguro y menos conflictivo y así reducir los índices de mortiacidentalidad.

Cuadro 2.8
Asalariados según principal problema en el ejercicio del trabajo.
Total Nacional. 1997

	Asalariados de empresas públicas y privadas			Servicio Domestico
	Término indefinido	Término fijo	Total	
Hay algún problema en el ejercicio del trabajo	46.2%	51.3%	47.1%	17.2%
• Mucho esfuerzo físico o intelectual	15.2%	16.6%	15.5%	11.4%
• Tratos indebidos o presiones psicológicas	4.6%	3.5%	4.4%	2.5%
• Seguridad industrial insuficiente	2.7%	2.6%	2.7%	0.2%
• Ruidos vibraciones ^o	7.2%	9.2%	7.6%	0.3%

• Temperaturas extremas	5.6%	6.1%	5.7%	1.1%
• Presencia de olores o polvo	5.4%	7.0%	5.7%	0.8%
• Mala iluminación o aireación	2.0%	1.3%	1.9%	
• Picaduras o mordeduras	1.0%	1.0%	1.0%	0.8%
• Exposición permanente a variaciones climáticas	2.5%	4.2%	2.8%	0.1%

Fuente: Elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos Dane, Encuesta de Calidad de Vida

CONCLUSIONES

Tal vez el hecho más destacado de la actual coyuntura laboral en Colombia radica en la aceleración del proceso de precarización de las condiciones laborales. Este fenómeno se evidencia claramente a pesar de la recuperación del empleo urbano total y de un nivel de desempleo alto, pero estable.

Es así como estos últimos trimestres han sido testigos de un ulterior aumento de la informalidad, del subempleo, de los empleos precarios y, en general, de los empleos atípicos.

La recomposición de la nómina empresarial en favor de estos últimos plantea grandes desafíos en materia de política laboral.

En especial, reformas tan urgentes en el corto plazo, como la pensional y la laboral, no pueden formularse teniendo en cuenta exclusivamente el equilibrio fiscal, la primera, y la reducción de los costos, la segunda. Tampoco podrán plantearse, estas reformas, en el marco de la ya obsoleta distinción dicótoma entre trabajadores ricos, por un lado, y trabajadores pobres y/o desempleados, por el otro.

Lo anterior, por la simple razón que cada vez son más numerosos los trabajadores que, a pesar de no poderse considerar como pobres, no logran mantenerse siempre ocupados, ni alcanzan a pagar la totalidad de su seguridad social y tampoco logran acceder a todas las prestaciones sociales y legales previstas por el Código del Trabajo para los asalariados formales permanentes. Es decir, son siempre más los trabajadores temporales a término fijo o en misión en la empresa, los enganchados por prestación de servicios u obra, los teletrabajadores, los subcontratados, los miembros de empresas asociativas, los contratados a través de empresas de outsourcing, etc.

Sorprendentemente, ellos no han sido objeto de mucha atención en los proyectos de reforma pensional y laboral presentados por el recién posesionado nuevo gobierno, a pesar que su incidencia en el mundo laboral colombiano ha crecido rápidamente en los últimos años y en algunas empresas ya supera la de los trabajadores típicos, es decir de los asalariados con contrato a término indefinido.

Infortunadamente, estos mismos trabajadores atípicos son los más propensos a ser afectados por los riesgos que se originan en el trabajo, cuya atención en las economías modernas está a cargo de un sistema de Riesgos Profesionales. Y precisamente al estudio del sistema de Riesgo Profesionales de Colombia está dedicada la parte especial de este Boletín.

De los tres sistemas reformados por la Ley 100 de 1993 éste ha sido el último en arrancar. Y no sólo es el más joven, sino que también es el menos conocido y estudiado por los economistas.

Con la ayuda de la literatura internacional se ha mostrado que la salud ocupacional es un negocio de peso en la economía de un país: según la OIT puede llegar a representar, en promedio, un 4% del Pib de una nación.

Al mismo tiempo, se ha mostrado que las causas epidemiológicas de la siniestralidad laboral son sólo una parte del problema. El estrés, el esfuerzo intelectual y las presiones psicológicas son causas importantes de accidentes y enfermedades en el trabajo. Esto ha sido confirmado de alguna forma por las opiniones de los trabajadores colombianos, expresadas en la última Encuesta de Calidad de Vida. Unas recientes investigaciones internacionales resaltan también la importancia del tipo de vinculación

laboral: los trabajadores atípicos serían más expuestos que sus homólogos asalariados permanentes a los riesgos ocupacionales.

La juventud del sistema y la complejidad del mismo son en parte causa de las limitaciones y de la escasa confiabilidad de la información actualmente disponible en el país. Hay muchas expectativas por conocer las estadísticas que está ultimando FASECOLDA y por verificar los resultados que arroje el sistema de información ideado por la Dirección Técnica de Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo. Desafortunadamente, la aplicación de este último, prevista para este año, fue aplazada al 2003.

Lo que aparece evidente de nuestro análisis es la confusión en las estadísticas relativas a la ARP del Instituto de Seguro Social y que esta última, en unos pocos años de funcionamiento del sistema, ha perdido grandes cuotas de mercado, incluso entre las empresas de propiedad pública.

También resulta claro que en Colombia la afiliación al sistema de Riesgos Profesionales no está determinada por la peligrosidad de la actividad desarrollada, sino más bien por el grado de formalidad de la misma. Hay varias razones para pensar que las pequeñas empresas tiendan a marginalizarse del sistema y a tratar de externalizar el costo de la salud de sus trabajadores. A diferencia de las grandes firmas, ellas son más sujetas a las fuerzas del mercado, no gozan de una posición estable en el mismo y tampoco disponen de amplias reservas financieras. Sus menores ganancias las inducen a postergar toda costosa inversión, aunque ésta esté dirigida a mejorar las condiciones de sus trabajadores. A veces, su subsistencia requiere externalizar por completo los costos de la salud de sus empleados.

Igualmente, hay ciertos indicios de que los trabajadores temporales (a término fijo) son menos protegidos de los riesgos profesionales que sus homólogos permanentes. Esta conclusión, sin embargo, necesita ser confirmada por datos más robustos. Sería recomendable, además, que en un futuro pudiera contarse con información para las demás categorías de empleo atípico.

En general, el sistema de Riesgos Profesionales colombiano es una tierra inexplorada por parte de los analistas económicos.

BIBLIOGRAFIA

Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (2000), "El estado de la seguridad y la salud en el trabajo en la Unión Europea: estudio piloto", octubre

Conway H.-Svenson J.(1998), "Occupational injury and illness rates, 1992-96: why they fell", Monthly Labor Review, november

Dorman P. (2000a), "The economics of safety, health, and well-being al work: an overview", ILO, Geneva, may

Dorman P. (2000b), "The cost of accident and diseases", ILO, Geneva, april

European Agency for Safely and Health at Work (2002), "New forms of contractual relationships and the implications for occupational safety and health"

FASECOLDA (2002), "La violencia en el país y su impacto en el ámbito laboral", Conferencia presentada en el 35 Congreso de Seguridad, Salud y Ambiente, Bogotá, junio

Goudswaard A.-Nanteuil de M.(2000), "Flexibility and working conditions: a quantitative and comparative study in seven EU member states", European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin

Instituto de Seguro Social (2002), "Accimorbimortalidad 2001", Bogotá, abril

Instituto de Seguro Social (2001), "Accimorbimortalidad 2000", Bogotá, mayo

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2001a), "Guía práctica de contratos de trabajo y seguridad social"

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2001b), "Política pública para la protección de la salud en el mundo del trabajo, Bogotá, julio

Suárez E.-Loredo E.(2001), "Alternativas organizativas para la gestión de los riesgos laborales en la empresa: los casos de España y la Argentina", Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 54, No 1, enero/marzo

Takala J.(2002), "Introductory report: Decent Work – Safe Work", XVI World Congress on Safety and Health at Work, Viena, may

Weil D.(1999), "Valuing the economic consequences of work injury and illness: a comparison of methods and findings", mimeo, october