

Los cambios en la notificación de accidentes de trabajo y sus efectos en el sistema de información sobre lesiones por accidentes de trabajo

Liliana Artieda^a

RESUMEN

Tras la entrada en vigor de los nuevos formatos de parte de accidente de trabajo a principios de 2003, se valoran los cambios producidos en el sistema de información de lesiones por accidentes de trabajo. Una vez transcurridos estos primeros meses, los objetivos propuestos: disponibilidad rápida de los datos, utilización preventiva de la información y armonización de la información con la Unión Europea parecen no haberse conseguido. Una vez analizadas las posibles explicaciones, se proponen algunas acciones para tratar de mejorar la situación.

CHANGES IN THE REPORTING OF OCCUPATIONAL ACCIDENTS AND THEIR EFFECTS ON OCCUPATIONAL INJURY INFORMATION SYSTEMS

SUMMARY

After new formats for recording occupational accidents were introduced at the beginning of 2003, an evaluation was conducted of the changes produced in the information system for injuries due to occupational accidents. After the first few months, it appears that the originally proposed objectives (fast accessibility to the data, use of the information for preventive purposes, and harmonisation of the information with the European Union) have not been achieved. After analysing the possible reasons for this, specific actions for improvement are proposed.

INTRODUCCIÓN

Transcurridos casi once meses de la entrada en vigor de la Orden¹ por la que se establecieron los nuevos modelos para la notificación de los accidentes de trabajo y para su transmisión electrónica, parece oportuno analizar si se han cumplido las expectativas que este cambio hacía prever.

Esta evaluación inicial la realizamos teniendo en cuenta los tres objetivos señalados en la nota del Instituto Navarro de Seguridad e Higiene en el Trabajo², que justifican la modificación del sistema de información de accidentes de trabajo: a) conseguir una rápida disponibilidad de los datos, b) mejorar su aprovechamiento con fines preventivos, y c) permitir el proceso de armonización de dichos datos en el ámbito de la Unión Europea.

Los datos que se utilizan son los de accidentes de trabajo con baja ocurridos en jornada de trabajo, en Navarra, notificados a través de DELT@ entre el 1 de enero y el 21 de noviembre del 2003, que correspondieron a 1.855 casos.

Éstos son aproximadamente el 20% de los declarados, ya que el otro 80% se comunicó a través de modelos en soporte papel. En esta relación de modelos electrónico/papel, se aprecian importantes diferencias por entidades gestoras, mientras algunas superan el 50% –llegando a alcanzar el 100%– las de mayor volumen se mueven alrededor del 10 o 15%. La distribución de notificaciones electrónicas por empresas, según sectores de actividad, ha sido la esperada según sus cifras de accidentes. En cambio, por tamaño de plantilla, las de más de 50 trabajadores –que declaran el 53% de los accidentes– tan sólo en el 44% de los casos registrados han utilizado el procedimiento electrónico.

DISPONIBILIDAD DE LOS DATOS

Tras estas primeras cifras, en primer lugar, hay que remarcar en cuanto a la rápida disponibilidad de los datos (además de la escasa notificación informatizada que se

^a Instituto Navarro de Salud Laboral

Correspondencia:
Liliana Artieda
liliana.artieda.pellejero@cfnavarra.es

acaba de señalar) que si bien la diferencia entre fecha del accidente y fecha de presentación a la autoridad laboral no debería superar los 15 días, en los últimos años en Navarra alrededor del 13% de los accidentes se comunicaron con más de 30 días de demora. Este valor ha pasado al 25% en los accidentes notificados electrónicamente. Todo ello muestra que tan sólo se ha conseguido que los datos de uno de cada cinco accidentes estén disponibles on line y que además se ha incrementado notablemente la demora en la comunicación de los datos.

LA UTILIZACIÓN PREVENTIVA DE LA INFORMACIÓN

El objetivo de aplicación preventiva del nuevo sistema de notificación de accidentes de trabajo se centraba en la recogida de datos de las empresas principales y usuarias en los casos ocurridos a trabajadores de contratas y de empresas de trabajo temporal, así como en las modalidades preventivas por las que se ha optado en las empresas a las que pertenecen las personas accidentadas y, finalmente, si se habían evaluado los riesgos del puesto de trabajo en que ocurrió el accidente. Mientras en las empresas de trabajo temporal (que han notificado un 3% de los casos) se han recogido los datos adecuadamente, en las empresas contratadas y subcontratadas, los datos recogidos adolecen de la calidad necesaria: un 10% de los accidentes notificados ocurrieron en contratas, pero el 60% de ellos vuelve a consignar los datos de la empresa contratada donde deberían ir los de la principal. Según se ha observado, algunas de éstas se niegan a facilitar los datos de Código de Cuenta de Cotización cuando les es solicitado por la empresa a la que pertenece la persona accidentada, imposibilitando la alimentación automática de sus datos, que estaba prevista. Otros hallazgos llamativos son que el 12% de las empresas donde se han notificado accidentes no contestan o no han adoptado ninguna modalidad preventiva y que en el 38% de los puestos donde ocurrieron los accidentes, no se había realizado una evaluación de riesgos. A la vista de ello se podría decir que el nuevo sistema sirve para ilustrar un sombrío panorama en la prevención de los riesgos laborales.

ARMONIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

A la vista de los indicadores obtenidos, el tercer objetivo de armonización de las estadísticas europeas de accidentes de trabajo se halla muy lejos de su cumplimiento, ya que se han utilizado codificaciones inespecíficas para las nuevas variables en alrededor del 25% de los partes de declaración. Más en concreto: para tipo de trabajo, en el 17% se utilizó una categoría inespecífica; para actividad física específica, en el 7%; para agente material asociado a la actividad física, en el 18%; para desviación o hecho anormal, en el 30% y para agente material asociado a la desviación, en el 27%. Esta mala calidad para cumplimentar los datos

podría estar relacionada con una falta de adiestramiento en la utilización de una codificación tan compleja.

Dado que esta evaluación del cumplimiento de los tres objetivos pretendidos con la puesta en marcha del nuevo sistema de notificación de accidentes de trabajo arroja un resultado altamente insatisfactorio, cabría ahora revisar las posibles causas que han llevado a este balance negativo con, al menos, dos motivos: proponer medidas que permitan paliar la situación que se ha generado y evitar que se vuelva a producir una situación similar cuando se aborden los cambios previstos en el sistema de notificación de enfermedades profesionales.

EXPLICACIONES A ESTA SITUACIÓN

Sin establecer un orden de jerarquías, hay cuatro grupos principales de causas que tienen que ver con: a) la premura de tiempo con que se implantó el cambio en el sistema de notificación, b) las deficiencias en la propia aplicación informática que da soporte al nuevo sistema, c) la falta de impulso para la notificación electrónica, y d) el papel que se ha hecho jugar a las respectivas autoridades laborales de las Comunidades Autónomas.

Para su entrada en vigor el día 1 de enero del 2003, la orden¹ que establece los nuevos modelos de notificación y la resolución³ que regula el sistema de declaración electrónica, se publican con una antelación de 40 días y 10 días naturales, respectivamente. En tan corto espacio de tiempo no fue posible ni el adiestramiento necesario de las personas encargadas de la cumplimentación de los datos, ni la incorporación de los usuarios al sistema. Para evitar que la calidad del sistema de información se resintiese, habrían sido necesarios al menos seis meses de formación organizada para que el personal que trata los datos (en la Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social –en adelante MATEPSS–, en las empresas, en los servicios de prevención y en las asesorías laborales o despachos de graduados sociales) se familiarizase con el manejo de las complejas clasificaciones de las nuevas variables. Ese tiempo, no los escasos siete días hábiles de que se dispuso, también hubiese permitido que los miles de usuarios tramitasen su incorporación al sistema con las debidas medidas de seguridad exigidas.

Sin entrar a cuestionar la idoneidad de la aplicación en internet, que da soporte al sistema, sí que es posible decir que el pilotaje de dicho sistema informático, que se llevó a cabo en dos Comunidades Autónomas, en colaboración con algunas MATEPSS, fue inadecuado. Éste no permitió evidenciar importantes conflictos técnicos que han ido apareciendo a lo largo de estos meses de producción, lo que ha obligado a los administradores del sistema a ir subsanando los problemas a medida que se planteaban, ocasionando así dificultades de acceso a Delt@ para los usuarios.

Tal como se ha dicho, sólo se ha conseguido que un 20% de los accidentes declarados en lo que va de año, se haya comunicado electrónicamente. Es fácil deducir que un cambio de esta envergadura no podía dejarse a la simple

buena voluntad de los notificadores. Desde la administración del sistema se debían haber marcado indicadores de proceso, para el seguimiento de la implantación, con incrementos del 25% trimestral, que hubiesen permitido alcanzar el 100% previsto para el final del año y mecanismos de alerta en caso de no conseguirse, para poner en marcha acciones de impulso en las empresas y oficinas de tramitación de los documentos de notificación, tanto directamente como a través de las MATEPSS. No deja de llamar la atención que la única medida que implementaron los gestores del sistema para "incentivar" la comunicación informática de los datos, fue la de suprimir de la aplicación algunos campos obligatorios relacionados con la modalidad preventiva de la empresa y la evaluación de riesgos del puesto de trabajo, que según consideraron, en caso negativo, podían estar disuadiendo la declaración electrónica. Con ello no sólo no se consiguió impulsar la notificación sino que además se dañó más la calidad y fiabilidad de los datos. Otro aspecto que ha influido negativamente en la notificación electrónica ha sido el hecho de que, dos meses después del cambio en la notificación de accidentes de trabajo, el propio Gobierno Central aprobase un Real Decreto⁴ que, cuando menos, cuestiona la pretendida obligatoriedad de la comunicación electrónica de los datos.

La implantación del nuevo sistema de notificación ha generado fricciones políticas entre las administraciones central y autonómica ya que, aunque en diversas ocasiones las autoridades laborales fueron informadas del desarrollo del proyecto Delt@ por parte de la administración del estado y algunas de ellas, representadas en el grupo de trabajo de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, participaron en el diseño de los nuevos modelos de notificación de los accidentes de trabajo, el sistema de notificación electrónica fue realizado sin participación de las comunidades. Sin conocer el contenido de la orden¹ y resolución² que se han citado, al plantearse en ambos foros la titularidad de la base de datos que se genera con dicha comunicación, se respondía que ambas administraciones, central y autonómica, la compartirían simultáneamente. Tras el cambio del responsable en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la apresurada publicación de ambas normas mostró que la titularidad es de la administración general del estado y que las administraciones autonómicas podrán consultar y exportarse los datos correspondientes a su territorio, tal como se señaló en la reunión a la que se les convocó 14 días antes de su entrada en vigor. Este conflicto de competencias en la relación con el administrado generó dos recursos de inconstitucionalidad por parte de Cataluña y País Vasco, que no se han adherido a Delt@ e importantes reticencias para la incorporación al sistema de algunas otras, que no lo hicieron hasta pasados más de seis meses. Que duda cabe que este "ninguneo" al que se han visto sometidas las administraciones autonómicas, poco puede beneficiar a la implantación del sistema de información de un hecho tan íntimamente ligado a la política de prevención de riesgos laborales que se lleva a cabo en cada Comunidad Autónoma, como es la siniestralidad laboral.

ALGUNAS PROPUESTAS

¿Qué se puede hacer ante esta situación, para que no se resienta más el sistema de información sobre lesiones por accidentes de trabajo? Ya no es posible volver atrás el tiempo para no caer en los errores que se han mencionado, pero sí que es posible no cometer otros nuevos.

Dados los claros beneficios de la notificación electrónica es necesario motivar y dar facilidades para que se acabe con la notificación en papel más allá del 1 de enero del 2004. El mantenimiento actualizado del sistema, cuyo documento principal tiene la complejidad del nuevo modelo de parte de accidente de trabajo con baja, sólo puede conseguirse con la notificación electrónica de los datos. Es necesario, por lo tanto, implementar medidas para que las empresas y sus oficinas de gestión de documentos, notifiquen todos los datos de accidentes de trabajo por vía electrónica. Mientras se consigue esto, las MATEPSS han de hacer un esfuerzo solidario para transmitir al Sistema Delt@ la información de los partes que les hayan llegado en papel y que para su propio funcionamiento ellas introducen en sus bases de datos; ya sea parte a parte o a través del procedimiento por remesas que ha previsto el sistema. Esta intervención la debería estar impulsando el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que ha sido el motor que ha puesto en marcha el nuevo sistema de notificación y debería haber supervisado su desarrollo, sin pretender que esa falta de liderazgo sea ahora suplida por las autoridades laborales, con acciones emprendidas desde cada territorio.

Los aspectos señalados hacen que la información sobre la accidentalidad laboral del año 2003 sea muy inestable, por lo tanto, se deben hacer las matizaciones necesarias para utilizarla como medida de la evolución del fenómeno en el Estado. Aunque la competencia estadística corresponde a la administración central, desde hace años, algunas Comunidades Autónomas desarrollaron registros autonómicos de accidentes de trabajo, lo que les han permitido disponer de una información completa a la hora de tomar decisiones políticas para la prevención de accidentes en su ámbito: llevando a cabo acciones directas de mejora de la información, en colaboración con las MATEPSS de su ámbito territorial y alcanzando una calidad en el tratamiento de los datos de los partes que supera la del registro estatal, como se ha reconocido en diversas ocasiones^{5,6,7,8}. Su mantenimiento, tras la entrada en vigor de los nuevos modelos de notificación, les ha obligado a diseñar nuevas bases de datos para la exportación de datos desde Delt@ y para el tratamiento de los datos presentados en formato papel y a reforzar el personal encargado de la introducción de datos, debido a la complejidad de los nuevos documentos. A pesar de estos esfuerzos, han debido renunciar durante el año 2003 a la disponibilidad de datos actualizados sobre accidentalidad en la Comunidad Autónoma y a las acciones de mejora de calidad que se venían realizando con anterioridad. Por todo ello, durante el presente año se está siendo muy cauto en el análisis de los datos accidentalidad que se están difundiendo. Sirva de ejemplo: en el primer mes de entrada en vigor de la nueva notificación, en Navarra, se

comunicaron la mitad de los casos declarados en igual periodo del año anterior, sin que se haya visto su recuperación en los meses posteriores, ni en el anterior, como en algunos foros se llegó a insinuar que podría haber sucedido. Algo parecido pasó en el resto del Estado. ¿Quiere esto decir que se redujo la accidentalidad en España gracias al nuevo modelo de notificación? Aunque la respuesta es que no, que el hecho ha sido debido a la fragilidad de un sistema de información en proceso de cambio, esta información se dio sin matices, con fines triunfalistas y oportunistas por distintos representantes políticos. Ante el anuncio de la aplicación de los criterios de bonus-malus en las cotizaciones empresariales a Seguridad Social a partir del año 2004, cabría primero preguntarse sobre la fiabilidad de los datos del nuevo sistema de información.

Por último, para mejorar la calidad de la información, también sería equivocado persistir en la pretensión actual de Delt@: que los datos vengan con una calidad óptima desde el origen y que, en caso contrario, las autoridades laborales utilicen el procedimiento de "rechazo" previsto, que prácticamente hace "desaparecer" la notificación del accidente. Ésta puede ser una buena medida para "reducir" la accidentalidad, pero no para mejorar la calidad de los datos del sistema de información. Lo adecuado sería que, tal como se ha dicho, además de adiestrar al personal notificador, se implemente en Delt@ una herramienta que permita el "diálogo" entre la entidad gestora que presenta el parte de accidente de trabajo y la autoridad laboral que lo recibe, para conseguir la validez necesaria de los datos contenidos en el parte. Esto no niega la existencia del accidente, como ocurre actualmente si se rechaza un documento, y permite aumentar el nivel de calidad de la información resultante. Para ello habría que cambiar la visión centralista del sistema actual, devolver el papel de interlocutor directo a las autoridades laborales, quienes compartirían con la administración central los documentos que aceptasen. Si esto no sucediera, en una segunda intervención, los registros autonómicos desarrollarán acciones de mejora de la calidad de las bases de datos que generen, pero ésta no se verá reflejada en el sistema de información estatal, tal como ocurría antes del nuevo desarrollo y se perderá la oportunidad de resolver el conflicto competencial que se ha planteado con la nueva notificación de accidentes de trabajo.

Por lo tanto, tal como anunciaron Benavides y Serra⁹, los problemas de rellenado y exactitud de la información siguen pendientes de solución, a lo que habría que añadir que facilitando la transmisión electrónica, no se ha llegado a mejorar la información disponible sobre las circunstancias que rodean al accidente.

BIBLIOGRAFÍA

1. Orden TAS 2926/2002, de 19 de Noviembre, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de los accidentes de trabajo y se posibilita su transmisión por procedimiento electrónico. BOE nº 279.
2. Anónimo, Noticias desde el Instituto Arch Prev Riesgos Labor 2003;6(1):103-104.
3. Resolución de 26 de noviembre del 2002, de la Subsecretaría, por la que se regula la utilización del Sistema de Declaración Electrónica de Accidentes de Trabajo (Delt@) que posibilita la transmisión por procedimiento electrónico de los nuevos modelos para la notificación de accidentes de trabajo, aprobados por la Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre. BOE nº 303.
4. Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos.
5. Layana E, Abascal E, Artieda L et al. Determinantes de la accidentabilidad laboral: condiciones de trabajo versus relaciones de trabajo. Arch Prev Riesgos Labor 2003;6(3):120-124.
6. Moreno I, Tapiz P, Artieda L. Validación de un indicador de gravedad del accidente de trabajo. Arch Prev Riesgos Labor 2003;3:94-99.
7. Cilveti S, Cipriain C, Lezáun M, Artieda L. Accidentes de trabajo producidos por agentes químicos en Navarra durante el año 2000. Medicina y Seguridad del Trabajo 2001;188:61-68.
8. Castejón E. Una propuesta metodológica para la estimación, a nivel nacional, de la duración de la baja de los accidentes de trabajo. Arch Prev Riesgos Labor 2003;6(3):134-138.
9. Benavides FG, Serra C. Evaluación de la calidad del sistema de información sobre lesiones por accidentes de trabajo en España. Arch Prev Riesgos Labor 2003;6(1):26-30.