

Evaluación de los planes de actuación preferente sobre las empresas de mayor siniestralidad en las comunidades autónomas

F. Rodrigo^{a,b}, A. Garía^a, A. M. García^{a,b,c}, J. Gil^d, P. Boix^{b,d},
C. Bosch^b, F. G. Benavides^{b,e}

Recibido: 17 de octubre de 2006
Aceptado: 10 de abril de 2007

RESUMEN

Objetivo. Los planes de actuación preferente (PAP) son planes de prevención frente a los accidentes de trabajo. En este trabajo se describen los PAP desarrollados por las comunidades autónomas (CCAA) entre 1999 y 2006 y se evalúa la calidad formal de los mismos.

Métodos. Mediante contacto postal y telefónico se solicitó a los responsables en cada CCAA (n=17) toda la documentación disponible sobre los PAP. Se buscó también información al respecto en las páginas de Internet de cada gobierno autónomo. Se definieron mediante consenso doce criterios con distinto peso según su relevancia como indicadores de calidad de los planes (1=baja; 2=moderada; 3=alta). Se calcularon puntuaciones totales para cada plan autonómico según el cumplimiento de dichos criterios.

Resultados. No se obtuvo ninguna documentación sobre PAP en Madrid y Galicia. La mayoría de los planes revisados desarrollan protocolos de visita (n=14) y de actuación (n=13) en las empresas, además de mecanismos de coordinación con la Inspección de Trabajo (n=13). La definición de objetivos sobre los procesos a desarrollar, la evaluación de estos procesos o la coordinación con las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales son criterios presentes con baja frecuencia en los planes revisados (n≤4). Los planes con mayores puntuaciones y mayor cumplimiento de criterios son los de Comunidad Valenciana, Andalucía y Aragón, mientras que los planes con puntuaciones más bajas son los de Castilla-La Mancha y Extremadura.

Conclusiones. La mayoría de CCAA han desarrollado planes de actuación preferente, aunque con diferentes niveles de calidad formal según los criterios aplicados. La evaluación de los resultados de estos planes en términos de incidencia de accidentes de trabajo permitirá valorar en último término la efectividad de este tipo de intervenciones.

PALABRAS CLAVE: accidentes de trabajo, políticas, evaluación, salud laboral

EVALUATION OF STRATEGIC ACTION PLANS FOR THE PREVENTION OF OCCUPATIONAL INJURIES CARRIED OUT BY REGIONAL GOVERNMENTS IN SPAIN

ABSTRACT

Objective. Plans of preferential action (PPA) are strategic plans for the prevention of occupational injuries. In this paper, PPAs developed by the autonomous community governments in Spain are described and their formal quality evaluated (1999-2006).

a Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud.
b Observatorio de Salud Laboral.
c Departamento de Medicina Preventiva y Salud Pública.
Universidad de Valencia.
d Unidad de Epidemiología. Unión de Mutuas.
e Unitat de Recerca en Salut Laboral. Universitat Pompeu Fabra.

Correspondencia:
Ana M García
Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud
Almirante, 3, 4^ª.
46003 Valencia
Tf: 96 391 1421
FAX: 96 391 7264
e-mail: anagar@uv.es

La presente investigación se ha desarrollado en el marco del Observatorio de Salud Laboral con una ayuda económica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (FIPROS 2005-39).

Methods. Persons responsible for PPAs were contacted via mail and phone in order to obtain all available documentation about the plans in each autonomous government (n=17). Available online information was also reviewed. For evaluation of the PPA, twelve explicit criteria were agreed on and weighted according to their value as quality indicators (1=low; 2=moderate; 3=high). Global scores were generated for plans in each autonomous government according to the level of fulfilment of these criteria.

Results. It was not possible to obtain written information about PPA from the autonomous governments of Madrid and Galicia. Most of the reviewed plans included protocols for site visits (n=14) of companies and protocols for actions (n=13), as well as mechanisms for coordination with the labour inspectorate (n=13). Defined objectives and evaluation processes, as well as mechanisms for coordination with insurance companies, were rarely described in the plans (n≤4). The PPAs with the highest global scores corresponded to the autonomous communities of Valencia, Andalusia and Aragon, whereas the plans with the lowest accomplishment of criteria were found in Castilla-La Mancha and Extremadura.

Conclusions. Most autonomous governments in Spain have strategic plans for the prevention of occupational injuries but the formal quality of these plans varies among them. Assessment of the results of these plans for preventive interventions, in terms of incidence of occupational injuries, will ultimately allow an evaluation of their effectiveness.

KEY WORDS. Occupational injuries, policies, evaluation, occupational health

INTRODUCCIÓN

En 1998, tras un grave accidente que produjo la muerte de varios trabajadores en Valencia¹, se celebró en Madrid una Cumbre sobre Seguridad y Salud² convocada por el gobierno estatal y a la que asisten máximos representantes de todas las comunidades autónomas (CCAA). En dicha reunión se decidió impulsar la elaboración de planes de acción contra los accidentes de trabajo dirigidos a las empresas de mayor siniestralidad en las CCAA. Previamente, el gobierno de Aragón ya había abordado acciones de estas características. Se partía de la constatación de que en un número relativamente bajo de empresas se concentraban una buena parte del total de lesiones por accidente de trabajo (LAT). En particular, según los datos disponibles en Aragón, en aproximadamente el 2% de las empresas se producían el 40% de las LAT³. Este hecho permitía suponer que si se concentraban los recursos y las actividades sobre ese reducido número de empresas se conseguiría una reducción significativa del total de las LAT.

La experiencia de Aragón se fue extendiendo al resto de CCAA de tal manera que actualmente en todas ellas existe algún tipo de plan dirigido a actuar sobre las empresas de mayor siniestralidad⁴. Es más, se puede afirmar que, hasta ahora, las políticas activas más sostenidas y generalizadas desarrolladas desde las administraciones públicas contra los accidentes de trabajo en España han sido los denominados Planes de Actuación Preferente (PAP) sobre las empresas de mayor siniestralidad⁵.

Por todo ello, el análisis de los PAP, describiendo sus características principales y valorando su calidad formal, se convierte en una necesidad desde el punto de vista de la evaluación de las políticas públicas en salud laboral. Los objetivos del presente trabajo son describir las características de los planes contra las lesiones por accidentes de trabajo (LAT) formulados en las diferentes comunidades autónomas (CCAA) y evaluar la calidad formal de estos planes según la presencia de criterios previamente consensuados.

MÉTODOS

Fuentes de información sobre los planes

El periodo de estudio se corresponde con el comienzo efectivo de los planes en Aragón en 1999 hasta el final de 2006. Para obtener la información necesaria se solicitó desde el Observatorio de Salud Laboral⁶ la documentación disponible sobre los PAP a todas las CCAA mediante carta dirigida a los responsables políticos y posteriores llamadas telefónicas, hasta tres en los casos en los que había retrasos en los envíos. Se consultó también la información disponible sobre los PAP en las páginas públicas de Internet de cada CCAA. Adicionalmente, para valorar la participación de agentes sociales en la elaboración y ejecución del PAP así como para conocer la accesibilidad al listado de las empresas incluidas en el plan, se utilizaron los resultados de una encuesta realizada en 2005 a los secretarios de salud laboral de CC.OO. de las distintas comunidades autónomas en el marco de un estudio sobre las políticas y los recursos en salud laboral existentes en las CCAA⁷.

Se solicitó a los responsables políticos en cada CCAA los documentos en los que se formulaba el plan (pudiendo tratarse de documentos específicos o encontrarse incluidos en la documentación relativa a los planes de prevención de riesgos laborales propios que pudiera haber desarrollado cada comunidad autónoma) y las evaluaciones de resultados de los PAP (que podían haber sido elaboradas expresamente o estar contenidas en los informes finales o memorias anuales de la actividad sobre prevención de riesgos laborales en la comunidad). Las comunidades autónomas de las que no fue posible obtener ningún tipo de documentación sobre los planes mediante estas estrategias fueron excluidas de la evaluación.

Criterios para la evaluación de las características de los planes

Se acordaron doce criterios relacionados con la calidad formal de los planes (Tabla 1) mediante discusión y consenso de los investigadores. Como se ve en la tabla, estos criterios

Tabla 1. Criterios establecidos para la evaluación de la calidad formal de los planes de actuación preferente en las comunidades autónomas (1999-2006).

Objetivos sobre procesos	Se formulan objetivos cuantificables sobre el desarrollo del plan, el cumplimiento de las visitas y protocolos, etc.
Objetivos sobre resultados	Se formulan objetivos cuantificables sobre el impacto en la incidencia de lesiones por accidente de trabajo
Protocolos de actuación	Procedimientos de actuación para la ejecución del plan descritos y protocolizados
Protocolos de visita	Procedimiento de visita a las empresas incluidas en el plan descrito y protocolizado
Tipologías de empresa	Protocolos de actuación diferenciados según tipos de empresa (por tamaño, sector, etc.) descritos y protocolizados
Evaluación de procesos	Se prevé o se realiza la evaluación de los procesos del plan
Evaluación de resultados	Se prevé o se realiza la evaluación de los resultados formulados en los objetivos
Plan consensuado	El plan ha sido consensuado con los agentes sociales: sindicatos y patronales
Listado de empresas accesible	El listado de empresas incluidas en el plan está accesible a los agentes sociales
Coordinación con mutuas	Se prevé la coordinación de los planes con acciones llevadas a cabo desde las mutuas
Coordinación con Inspección de Trabajo	Se prevé la coordinación de los planes con acciones llevadas a cabo desde la Inspección de Trabajo
Empresas reincidentes	Se prevén acciones específicas para las empresas que son incluidas reincidentemente en el plan

se refieren a cuestiones básicas que debe considerar cualquier plan de intervención (definición de objetivos, protocolos, evaluaciones, etc.) y otros aspectos más específicos de los PAP que se consideraron determinantes para una correcta implementación y efectividad del plan en la práctica (coordinación con otras administraciones y mutuas, participación de agentes sociales, etc.). Antes de llevar a cabo el estudio los investigadores conocían con mayor o menor detalle algunos de los planes, pero no se utilizó ningún plan como modelo previo para establecer los criterios utilizados.

El cumplimiento de cada criterio en cada uno de los planes revisados se valoró exclusivamente en base a la información escrita disponible, con la excepción de los dos aspectos previamente comentados (participación de agentes sociales en la elaboración y ejecución del plan y accesibilidad al listado de las empresas incluidas) que fueron valorados según los datos de una encuesta a responsables sindicales⁷.

Cada investigador asignó de forma independiente un peso relativo a cada criterio en función de su interés como indicador de calidad formal del plan (1= bajo; 2=moderado; 3=alto). A partir de la suma de los valores establecidos por cada evaluador para cada uno de los doce criterios, y considerando también el nivel de consenso entre los evaluadores, se obtuvo para estos criterios una graduación de su nivel de relevancia como indicadores de calidad formal del plan en una escala de 1 a 5 (Tabla 2).

Estrategia de evaluación

Dos investigadores (AG y CB) evaluaron de forma independiente la totalidad de la documentación obtenida, determinando la presencia o ausencia de los doce criterios en cada plan. Un tercer investigador (FGB) revisó toda la información disponible y aproximó las diferencias detectadas

en la primera evaluación. En tres reuniones de trabajo, todos los investigadores acordaron el resultado final de la evaluación acerca de la presencia o ausencia de los criterios en los planes, cuantificando el número de criterios cumplidos en cada CCAA. Se obtuvo una puntuación total para los planes en cada comunidad autónoma a partir de la suma de las

Tabla 2. Puntuaciones asignadas a los doce criterios para la evaluación de la calidad formal de los planes de actuación preferente en las comunidades autónomas según su grado de relevancia como indicadores de la calidad del plan (escala 1-5).

Criterio	Puntuación
Evaluación de resultados	5
Protocolos de visita	4,5
Plan consensuado	4,5
Tipologías de empresa	4
Coordinación con Inspección de Trabajo	3
Empresas reincidentes	3
Objetivos sobre resultados	2
Protocolos de actuación	2
Evaluación de procesos	2
Coordinación con mutuas	2
Objetivos sobre procesos	1
Listado de empresas accesible	1

Tabla 3. Naturaleza de la documentación obtenida para analizar la calidad formal de los planes de actuación preferente en las comunidades autónomas (1999-2006).

	Ningún documento disponible	Apartado dentro de un plan de PRL ^a	Resumen	Documento específico que formula el plan	Documento con evaluaciones del plan	Años con documentación disponible
Andalucía		X		X		2001, 2003 y 2006
Aragón			X	X	X	1999-2006
Asturias		X	X		X	2000-2005
Baleares			X			2003-2005
Canarias			X			2000-2004
Cantabria			X			2000-2005
Castilla-La Mancha			X			2000-2003 y 2006
Castilla y León				X		2004-2006
Cataluña			X	X		2005
Com. Valenciana				X	X	2000-2006
Extremadura		X				2002-2006
Galicia	X					
Madrid	X					
Murcia		X		X		2002-2006
Navarra		X	X			2001-2004 y 2006
Pais Vasco		X		X	X	2000-2005
Rioja		X		X		2002-2006

a PRL: prevención de riesgos laborales

puntuaciones asignadas a cada criterio existente en el plan según los valores presentados en la Tabla 2. El rango teórico de valores para la puntuación total se encontraría por tanto entre 0 (plan que no cumple ningún criterio) y 34 (plan que cumple la totalidad de los doce criterios, cuya suma de puntuaciones es justamente este valor).

RESULTADOS

En la Tabla 3 se presentan las características de la documentación obtenida para cada CCAA. En dos CCAA (Galicia y Madrid) no existía o no fue posible obtener documentación escrita sobre los PAP. En algunas comunidades se incluyen, en un apartado de un plan global de prevención de riesgos laborales, las acciones destinadas a las empresas de mayor siniestralidad. Algunas comunidades sólo remitieron un resumen de sus PAP. Para ocho comunidades se obtuvieron documentos con una redacción completa de los PAP y en algunos casos también documentos escritos con las evaluaciones de dichos planes. Respecto a los periodos con documentación disponible, como se observa en la Tabla 3, en algunos casos se dispone de documentación de manera

continua desde el comienzo de los planes, mientras que en otros no existe dicha continuidad.

Como se observa en la Tabla 4, según la información obtenida la mayoría de las comunidades (n=10) comenzaron a ejecutar los PAP en 2000, siendo Aragón la pionera (1999). Cataluña es la comunidad que más recientemente ha desarrollado su PAP (2005). La mayoría de los planes analizados (n=15) incluyen protocolos de visita a las empresas incluidas en el plan (n=14), protocolos de actuación sobre estas empresas (n=13) y mecanismos de coordinación con la Inspección de Trabajo (n=13). Por el contrario, muy pocos de ellos (n=4) definen objetivos sobre procesos a desarrollar en el plan, contemplan la evaluación de estos procesos o se coordinan con las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales para el desarrollo de las acciones correspondientes. Otras tres características (objetivos sobre resultados, accesibilidad de los agentes sociales al listado de empresas incluidas en el plan y planes para empresas reincidentes) están presentes con frecuencia también baja (entre 5 y 6 comunidades).

En la Tabla 5 se presentan las puntuaciones totales alcanzadas por los planes de cada CCAA así como el número de criterios de calidad formal cumplidos. Los planes de la Comunidad Valenciana, Andalucía y Aragón se destacan por

Tabla 4. Características formales principales de los planes de actuación preferente en las comunidades autónomas (1999-2006).

	Año de inicio ^a	Objetivos sobre			Protocolos de visita	Actuación por tipología de empresas	Evaluaciones sobre		Plan consensuado	Listado de empresas accesible	Coordinación con mutuas	Coordinación con Inspección de Trabajo	Plan para empresas reincidentes
		procesos	resultados	Protocolos de actuación			procesos	resultados					
Andalucía	2001	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X
Aragón	1999		X	X	X	X		X	X		X	X	X
Asturias	2000			X	X		X		X			X	
Baleares	2002			X	X						X	X	
Canarias	2000			X	X				X				
Cantabria	2000				X				X	X			
Castilla-La Mancha	2000		X	X	X							X	
Castilla y León	2003			X	X	X						X	
Cataluña	2005			X	X	X				X		X	
Com. Valenciana	2000	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Extremadura	2000	X					X	X			X	X	
Galicia	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Madrid	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Murcia	2000			X	X	X			X	X		X	X
Navarra	2000			X	X					X		X	
Pais Vasco	2000		X	X	X	X						X	X
Rioja	2000		X	X	X	X						X	X

-- No hay disponible ninguna documentación

a Se considera año de inicio aquél desde el cual se ha ejecutado el plan ininterrumpidamente desde su inicio excepto para Castilla-La Mancha, que interrumpió los planes los años 2004 y 2005, continuándolos en 2006 prácticamente sin sufrir modificaciones y Andalucía, que interrumpe y modifica sustancialmente el plan de 2001 (que ha sido el considerado en la evaluación).

encima de los demás con las puntuaciones más altas (≥ 30) y el mayor número de criterios cumplidos (≥ 9). Por el contrario, los planes de Castilla-La Mancha y Extremadura presentan las puntuaciones totales más bajas (< 14). El resto de planes obtienen puntuaciones intermedias (14-27).

DISCUSIÓN

Según nuestro conocimiento, esta es la primera evaluación conjunta y sistemática sobre la formulación de los PAP llevados a cabo por las CCAA en España frente a las lesiones por accidente de trabajo, a pesar de que en la mayoría de los casos la experiencia cuenta con más de seis años de continuidad. Los estudios de evaluación de intervenciones preventivas son desgraciadamente todavía muy escasos, tal y como ya se ponía de manifiesto hace algunos años en una revisión de la investigación epidemiológica en salud laboral realizada en nuestro país⁸. Sin embargo, los estudios de eva-

luación pueden resultar tremendamente útiles, cuando no estrictamente necesarios para reorientar adecuadamente las intervenciones, tanto a nivel de empresa como en la formulación de planes de acción o políticas preventivas a nivel local, autonómico o nacional. En este sentido parece que algunas CCAA evalúan sus planes en función de los objetivos marcados, pero otras no. Por ejemplo, en el caso de Aragón, donde sí se han realizado estas evaluaciones, se ha observado una reducción del número de lesiones por accidentes en las empresas sometidas al plan del 26% en 1999 y de 29% en 2000⁹.

El presente trabajo ha permitido constatar que la mayoría de las CCAA disponen de alguna documentación –en algunos casos bastante completa– sobre los planes de actuación preferente que vienen desarrollando. Sin embargo, la documentación final obtenida es de muy diferente naturaleza (Tabla 3) y con distinto grado de fiabilidad. A pesar de la rigurosa y sistemática estrategia seguida en el proceso de contacto con las personas clave en cada CCAA y de la detallada información suministrada sobre los objetivos y carácter del estudio

Tabla 5. Puntuación total y criterios de calidad formal cumplidos en los planes de actuación preferente en las comunidades autónomas (1999-2006)^a.

	Puntuación total	Nº de criterios cumplidos
Andalucía	31	10
Aragón	30	9
Asturias	16	5
Baleares	16,5	5
Canarias	16	4
Cantabria	15	4
Castilla-La Mancha	11,5	4
Castilla y León	18,5	5
Cataluña	14,5	5
Com. Valenciana	34	12
Extremadura	13	5
Murcia	27	8
Navarra	15,5	5
Pais Vasco	23,5	7
Rioja	23,5	7

a Para las CCAA de Galicia y Madrid no se dispuso de ninguna documentación escrita sobre estos planes

(por carta y telefónicamente), no podemos tener la seguridad de que hayamos recuperado toda la documentación relevante. Nuestra valoración personal sobre este aspecto es que, pese a todo, la documentación disponible refleja suficientemente los esfuerzos realizados en cada comunidad autónoma en la elaboración de la documentación sobre los PAP.

Por otra parte, todo el análisis se ha basado en la disponibilidad de documentación escrita y de ello se derivan varios problemas. En primer lugar, con nuestra estrategia podemos sólo valorar la constancia documental y escrita de los criterios predeterminados en relación con la calidad formal de los planes, pero en ningún momento se valoran las características de los planes llevados a cabo en la práctica. Por ello es posible que determinados criterios de calidad no manifiestos en la documentación disponible sean sin embargo aplicados en la implementación práctica de los planes, así como que, por el contrario, criterios que figuran por escrito no se apliquen en la realidad. Por ejemplo, en varias CCAA está prevista en la documentación la realización de evaluaciones sobre procesos y resultados aunque no se hayan formulado explícitamente objetivos sobre estos aspectos (Tabla 4). Podría también suceder que el plan documentado nunca se llevara a la práctica, como parece ocurrió con el plan de 2001 de Andalucía según las fuentes sindicales consultadas⁷.

Sin embargo, y a pesar de sus limitaciones, está prevista la difusión pública de los resultados obtenidos, con lo que esperamos contribuir a la reflexión sobre la elaboración de los planes de esta naturaleza y a su mejora en el futuro. En

todo caso, para la valoración de la efectividad de los PAP será imprescindible la evaluación de su impacto real sobre la incidencia de las lesiones por accidentes de trabajo: es decir, una evaluación de los indicadores de resultados en base a objetivos bien formulados y cuantificables¹⁰. De esta manera se podrá disponer de información útil para los responsables de diseñar y ejecutar estas políticas. De hecho nuestro grupo de investigación se encuentra ahora abordando las primeras fases de este análisis¹¹, que esperamos completar en breve plazo.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos la colaboración que hemos recibido de los responsables de las comunidades autónomas que nos han remitido la documentación solicitada. Agradecemos también a Agustín González su apoyo en la gestión y búsqueda de la documentación. Igualmente queremos reconocer la documentación e información aportada por los responsables territoriales y el departamento confederal de salud laboral de CC.OO., y especialmente por Javier Torres.

BIBLIOGRAFÍA

1. Mueren 18 trabajadores en los astilleros de Valencia al incendiarse un buque en construcción. *El País*. 4 Jul 1997 [citado 11 oct 2006]. Disponible en: <http://www.elpais.es>.
2. Benavides FG. La cumbre de la prevención, la voluntad política y la investigación. *Arch Prev Riesgos Lab*. 1998;1:141-142.
3. Programa Aragón. Seis años de resultados [citado 11 oct 2006]. Disponible en: <http://portal.aragob.es>
4. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Propuestas del Grupo de Trabajo nº 7 (siniestralidad) del Comité Técnico Mixto Comunidades Autónomas-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid 22 nov 2005.
5. Durán F, Benavides FG. Informe de Salud Laboral, España 2004. Barcelona: Altier; 2005.
6. Observatorio de Salud Laboral. Página principal [citado 11 Oct 2006]. Disponible en: <http://www.osl.upf.edu>.
7. Rodrigo F, González J. Políticas, actividades y recursos en salud laboral de las comunidades autónomas. Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud; 2005. [citado 19 mar 2006]. Disponible en: <http://www.istas.ccoo.es>.
8. Grupo de Epidemiología Laboral de la Sociedad Española de Epidemiología. Informe del estado de la investigación epidemiológica sobre condiciones de trabajo y salud en España. *Arch Prev Riesgos Labor*. 1999;2: 31-2.
9. European Agency for Safety and Health at Work. How to reduce accidents in high-risk companies by using a targeted inspection campaign: Programa Aragon. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities; 2001. p.54-9.
10. García AM. Indicadores de resultados en prevención de riesgos laborales. *Arch Prev Riesgos Labor*. 2003;6:114-9.
11. Rodrigo F, García AM, Gil JM, Gari A, Boix P, Bosch C, Benavides FG. Evaluación de los planes preventivos contra la siniestralidad laboral en las comunidades autónomas. XXIV Reunión Científica de la Sociedad Española de Epidemiología (SEE). Logroño, Octubre 2006. *Gac Sanit* 2006; 20 (Espec Congr): 141.