
El plan de Salud Laboral de Navarra *The occupational health plan of Navarra*

Mariano Gallo Fernández*

La sensibilidad de la Comunidad Foral hacia los temas relacionados con la salud laboral ha sido clara y así es reconocido en el resto de España desde hace años. También es reconocida la visión integradora que en esta materia que se ha mantenido en Navarra.

Prácticamente desde el momento de recibir las transferencias en materia de seguridad e higiene, en 1986, el Gobierno de Navarra adscribió dichos medios y funciones al Departamento de Salud. En 1990 se publicó la Ley Foral de Salud, con una importante referencia a la salud laboral. El Plan de Salud de Navarra, aprobado en 1991, también contemplaba la seguridad y salud en el trabajo. En enero de 1993 se produjo un cambio sustancial al crearse el Instituto Navarro de Salud Laboral, organismo autónomo adscrito al Departamento de Salud. Se aprobó por el Gobierno de Navarra a propuesta conjunta de los consejeros de Salud, de Presidencia y de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo. Este acto de coordinación administrativa pretendía coordinar e integrar, a través de un solo órgano técnico, todas las acciones y estructuras en estos temas.

Con todas estas actuaciones se ha pretendido superar visiones fragmentarias dentro del binomio Salud-Trabajo. Se tiene en cuenta no sólo el ámbito de las relaciones laborales sino también el de la promoción y protección de la salud, en el que los trabajadores deben incluirse como cualquier ciudadano. Se parte de una concepción amplia de la salud, extendiendo la acción preventiva y protectora a todos los campos, incluido el laboral. Respetando la concepción integral e integrada de salud no se puede dividir a una persona en ciudadano o trabajador, según la hora del día en que se le vea.

* Director Gerente del Instituto Navarro de Salud Laboral.

Un hito importante en esta materia es el nuevo enfoque derivado de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que pretende pasar de la anterior cultura reactiva a otra eminentemente preventiva. Esta Ley y sus normas de desarrollo establecen unos principios básicos que se pueden resumir en universalización, coordinación, información, formación, participación, prevención, responsabilidad empresarial, integración, evaluación, planificación y actuación multidisciplinar; y continúan vigentes los apartados referidos a la salud laboral establecidos en la Ley General de Sanidad.

Desde un principio era patente la necesidad de disponer de un marco de exposición de la política intersectorial de salud laboral en Navarra, que fijase los objetivos y las vías de colaboración entre las instancias interesadas para alcanzarlos y respondiese a las necesidades de la sociedad navarra en seguridad y salud en el trabajo, que no es otra cosa que un Plan de Salud Laboral, ya que sin él es difícil conseguir una acción eficaz. La ingente normativa de prevención de riesgos laborales publicada en los últimos años aconsejó demorar su aprobación definitiva, al considerar que debía ir en paralelo con el sentir de estas normas y el nuevo enfoque preventivo.

Este Plan fue presentado ante el Consejo de Gobierno del Instituto Navarro de Salud Laboral el 27 de octubre de 1998 y ante el Consejo Navarro de Seguridad y Salud en el Trabajo el 3 de noviembre de dicho año. Además está en perfecta concordancia con el Plan de Acción sobre la Siniestralidad Laboral aprobado por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo el 29 de octubre de 1998. El Plan de Salud Laboral de Navarra fue aprobado por el Gobierno en la sesión del 1 de marzo de 1999, siendo remitido posteriormente al Parlamento Foral.

Se parte de la situación de salud laboral en Navarra presentando una relación de los principales problemas, obtenidos de los datos de cinco exhaustivos trabajos. Estos estudios son el Diagnóstico de salud laboral, la Encuesta navarra de salud y condiciones de trabajo (2.100 empresas y 2.500 trabajadores), el Programa de seguimiento de la implantación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (1.400 pequeñas y medianas empresas), el Repertorio legislativo de salud laboral y el Estudio de las referencias sobre salud y seguridad en el trabajo en los convenios colectivos.

Tras dichos trabajos se identificaron los principales problemas, que se describen sucintamente a continuación. El paro desciende pero sigue siendo importante el femenino. Aumenta el número de trabajadores afiliados a regímenes especiales, lo que dificulta conocer la incidencia de lesiones laborales. La contratación laboral se incrementa sobre todo a costa de la temporal, surgiendo las empresas de trabajo tem-

poral. El número de pequeñas y medianas empresas es altísimo, haciéndose más difícil la prevención. Es muy escasa la información sobre exposición a riesgos laborales sin reglamentación específica. Se observan serias deficiencias en los modelos y en la cumplimentación de los partes de siniestralidad laboral. Coexisten índices altos de accidentes de trabajo y subdeclaración de enfermedades profesionales. Es anecdótica la detección de enfermedades relacionadas con el trabajo. Es patente la dificultad para relacionar con el trabajo los procesos de incapacidad de aparente etiología común. En los demás registros (Mortalidad, EDO, Cáncer,...) se contemplan poco los aspectos laborales. La vigilancia de la salud suele ser inespecífica. Los trabajadores sienten riesgos con la postura, ven alta la carga de trabajo, consideran escasa la información, la formación y los estudios de puestos y consideran ineficaces los Delegados de Prevención y los Comités de Seguridad y Salud. La cultura preventiva apenas ha calado en las empresas y la aplicación práctica de las normas en los centros de trabajo es mínima. Y estas materias siguen ocupando una parcela pequeña en los convenios colectivos.

El plan presenta cuatro grandes líneas estratégicas, dieciocho objetivos estratégicos, cuarenta y dos áreas clave de resultados y ciento diecisiete objetivos operacionales. La primera línea estratégica pretende crear demanda social de salud laboral para alcanzar un estado de opinión preventivo. La segunda opta por definir estructuras participativas y actuaciones coordinadas. La tercera busca conseguir la universalización de actuaciones, considerando el conjunto de agentes y ámbitos afectados y sus características. Y la última incide en la flexibilización y tecnificación de la normativa para alcanzar su adaptación a los diferentes sectores y tipos.

Se resumen a continuación las distintas acciones del plan. Contemplar la salud laboral en los convenios colectivos y acuerdos. Incluir en las historias clínicas los aspectos laborales en aras a una visión integral e integrada de la salud. Desarrollar la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de forma adecuada y concreta en el ámbito de cada centro de trabajo. Reforzar la información, divulgación y formación para lograr una cultura preventiva, tanto a nivel de empresa como general. Incentivar las actividades preventivas y reforzar la vigilancia y la potestad sancionadora. Potenciar la salud laboral en los diferentes niveles y programas educativos. Integrar la seguridad y la calidad. Asumir desde el Instituto Navarro de Salud Laboral el liderazgo para impulsar las iniciativas. Reforzar en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral las actuaciones en prevención de riesgos laborales, tanto en relación con sus empleados públicos como con otras personas y empresas. Colaborar con las demás Administraciones públicas. Potenciar el funcionamiento coordinado de la Admi-

nistración con empresas, sindicatos y otras entidades. Crear equipos multidisciplinares para fomentar el asesoramiento y apoyo, la participación y la cooperación de los distintos agentes. Impulsar la creación y mantenimiento de empleo estable e indefinido. Desarrollar programas preventivos orientados a grupos específicos con características peculiares (mujeres, autónomos, empresas de trabajo temporal, Pymes, colectivos desfavorecidos,...), así como a las particularidades de los distintos sectores económicos. Poner en marcha acciones para reducir la incidencia de riesgos y daños, así como promover la salud en el trabajo. Desarrollar un sistema de información y una adecuada vigilancia epidemiológica. Realizar acciones normativas y técnicas complementarias para una actuación más eficaz.

Este plan cuatrienal (1999-2002) tiene un carácter interdepartamental, afectando en mayor o menor medida a los distintos órganos de la Administración de la Comunidad Foral; va dirigido al conjunto de empresas de Navarra y a todos los trabajadores, sean asalariados o no, integra actuaciones sanitarias y laborales junto a otras y por último contempla la participación de los distintos agentes implicados.

La meta del Plan de Salud Laboral es mejorar las condiciones de trabajo y salud en Navarra, logrando una auténtica prevención de riesgos laborales en los centros de trabajo y una protección integral de la salud de los trabajadores.