

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
DEL SECTOR PÚBLICO**

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Seguridad e higiene en el trabajo

AUTOR: MIGUEL ORLANDO SAGRERA

DOCENTE DEL TALLER: CRISTINA ROLANDI

OCTUBRE 2023

Resumen

Planteamiento del problema:

Como consecuencia de acontecimientos sucedidos en la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, comenzamos a investigar cual sería el área responsable de la seguridad laboral. Si esa área es la responsable total por los hechos acontecidos y sus responsabilidades (evaluándolas según la normativa legal aplicable en el tema).

Objetivos:

Los objetivos a solucionar, originados en base al planteamiento del problema, fueron los siguientes:

1) **Primer objetivo:** El primer objetivo de máxima es evaluar la gestión del Servicio de Seguridad e Higiene Laboral del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a fin de determinar el grado de cumplimiento de sus responsabilidades y de la normativa aplicable en esa materia.

2) **Segundo objetivo:** El segundo objetivo, que nos ayudaría a conseguirlo, es lograr que el área responsable emita un Manual de Procedimientos, que debe seguir el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo del Ministerio de Justicia y DD.HH. de la Nación, para cumplir con las funciones definidas por la normativa vigente.

3) **Tercer objetivo:** El tercer objetivo sería que el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo tenga como meta fundamental prevenir, todo daño que pudiera causarse a la vida y a la salud de los trabajadores.

Metodología:

La metodología y técnicas a utilizar, se pueden resumir a continuación:

Estadísticas internas de accidentes de trabajo y enfermedades psicosociales:

El análisis estadístico de los accidentes del trabajo, es fundamental para determinar los planes de prevención y a su vez reflejar el resultado de las medidas de seguridad e higiene laboral adoptadas en una organización.

En ese sentido, la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, en su artículo 31 obliga a los empleadores a denunciar a la A.R.T y a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, todos los accidentes acontecidos, como así también están obligados a mantener un registro de siniestralidad por establecimiento.

El Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo debería contar con estadísticas sobre

índices de frecuencia y de gravedad de los accidentes laborales y acerca de las enfermedades psicosociales, información relevante para retroalimentar el Mapa de Riesgos del Ministerio y para la elaboración de los planes de prevención en la organización.

Mediciones de ambiente de trabajo requeridas por Ley N° 19.587 y Decretos Reglamentarios por establecimiento:

El Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo debería efectuar algún tipo de medición de los niveles de iluminación y ruidos, puesta a tierra y continuidad eléctrica (medición anual) en las localizaciones del Ministerio, contando con instrumental necesario para realizar dichas mediciones.

Además, sería conveniente que el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo habilite un registro con la finalidad de controlar la limpieza de tanques de agua de consumo y realizar los estudios bacteriológicos y fisicoquímicos correspondientes a los establecimientos en la órbita del Ministerio.

Síntesis del Diagnóstico y de la Propuesta:

Todas estas situaciones, tienen un común denominador, que es la Seguridad e Higiene laboral. Las mismas, aunque funcionan en forma independiente, se relacionan para brindar un mismo fin, un mismo servicio que es la seguridad de las personas que cumplen sus tareas en la oficina descrita en el presente, pero que también impacta en el resto de las Áreas y Organismos que dependen y funcionan en la órbita del Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación.

Por ende, una síntesis del diagnóstico serían las “fallas de controles” que tienen una importantísima relevancia dentro del área de conocimiento que aborda la carrera cursada.

Las siguientes propuestas serían un anticipo de respuesta a los problemas planteados, por parte del área responsable de la seguridad laboral:

- Manual de Procedimientos: La Dirección General de Recursos Humanos debería contar con un manual de procedimientos que regule el funcionamiento del Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo, en los términos dispuestos por el Art. 101°, Título VI, de la Ley N° 24.156 y su Decreto Reglamentario.

- Mapa de Riesgo: El Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo debería contar con un mapa de riesgos actualizado que califique y pondere los factores que determinan los riesgos en las actividades y condiciones de los espacios físicos e instalaciones pertenecientes a las distintas locaciones del Ministerio, como así también una evaluación de

riesgo por puesto de trabajo específico con los procedimientos de “trabajo seguro” y los elementos de protección personal.

En su elaboración, tendría que considerarse el universo de inmuebles (propios, en alquiler, en cesión y/o comodato) en donde estén prestando servicios agentes del Ministerio. Para tal fin, debería definirse un circuito administrativo en donde se especifiquen los procedimientos y los responsables de comunicar las altas y bajas de dichos inmuebles.

Palabras clave: Unidad de Auditoría Interna; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Servicio de Seguridad e Higiene Laboral; Riesgos del Trabajo; Mapa Corporal del Trabajo; Mapa de Riesgo; Salud Ocupacional; Trabajo Seguro; Elementos de Protección Personal; Ley N° 19.587; Ley N° 24.557.

Índice

1.	Introducción	7
2.	Marco teórico	9
3.	Diagnóstico.....	20
4.	Propuesta de intervención	25
5.	Conclusiones	27
6.	Referencias bibliográficas	29
7.	Anexos	32

1. Introducción

1) Fundamentación y planteamiento del problema

Hace un tiempo, más precisamente luego de la pandemia, comenzamos a notar en nuestra oficina de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, ciertos problemas descriptos a continuación:

- En varias oportunidades los ascensores comenzaron a fallar (ruidos extraños, detenimientos, situaciones de encierro, etc.).
- Los matafuegos se encuentran vencidos.
- Cursos de Capacitación inexistentes.
- Simulacros de evacuación sin realizarse.
- Escaleras de emergencia sin luces en los entresijos.
- En varias oportunidades se han roto ventanas de vidrio.

Nuestra oficina de Auditoría Interna funciona en un edificio anexo al Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación, ubicado en la misma manzana y conectados por un solo piso.

Todas estas situaciones, tienen un común denominador, que es la Seguridad e Higiene laboral. Las mismas, aunque funcionan en forma independiente, se relacionan para brindar un mismo fin, un mismo servicio que es la seguridad de las personas que cumplen sus tareas en la oficina descripta en el presente, pero que también impacta en el resto de las Áreas y Organismos que dependen y funcionan en la órbita del Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación.

Por ende, consideramos que esta problemática de “fallas de controles” tiene una importantísima relevancia dentro del área de conocimiento que aborda la carrera cursada.

Como consecuencia de los acontecimientos sucedidos en la oficina, comenzamos a investigar cual sería el área responsable de la seguridad laboral. Si esa área es la responsable total por los hechos acontecidos y sus responsabilidades (evaluándolas según la normativa legal aplicable en el tema).

2) Objetivos

Los objetivos a alcanzar se pueden resumir en 3 (tres) importantes, a saber:

- Primer objetivo: El primer objetivo de máxima es evaluar la gestión del Servicio de Seguridad e Higiene Laboral del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a fin de determinar el grado de cumplimiento de sus responsabilidades y de la normativa aplicable en esa materia.

➤ Segundo objetivo: El segundo objetivo, que nos ayudaría a conseguirlo, es lograr que el área responsable emita un Manual de Procedimientos, que debe seguir el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo del Ministerio de Justicia y DD.HH. de la Nación, para cumplir con las funciones definidas por la normativa vigente.

➤ Tercer objetivo: El tercer objetivo sería que el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo tenga como meta fundamental prevenir, todo daño que pudiera causarse a la vida y a la salud de los trabajadores.

3) **Aspectos metodológicos**

Los aspectos metodológicos y técnicas a utilizar son las siguientes:

Estadísticas internas de accidentes de trabajo y enfermedades psicosociales:

El análisis estadístico de los accidentes del trabajo, es fundamental para determinar los planes de prevención y a su vez reflejar el resultado de las medidas de seguridad e higiene laboral adoptadas en una organización.

En ese sentido, la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, en su artículo 31 obliga a los empleadores a denunciar a la A.R.T y a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, todos los accidentes acontecidos, como así también están obligados a mantener un registro de siniestralidad por establecimiento.

En base a la información suministrada por las ARTs, el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo, cuenta con registros sobre los accidentes de trabajo y los accidentes ocurridos in itinere, acontecidos en el período 2016 – 2022.

Independientemente de ello, el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo debería contar con estadísticas sobre índices de frecuencia y de gravedad de los accidentes laborales y acerca de las enfermedades psicosociales, información relevante para retroalimentar el Mapa de Riesgos del Ministerio y para la elaboración de los planes de prevención en la organización.

Mediciones de ambiente de trabajo requeridas por Ley N° 19.587 y Decretos Reglamentarios por establecimiento:

El Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo debería efectuar algún tipo de medición de los niveles de iluminación y ruidos, puesta a tierra y continuidad eléctrica (medición anual) en las localizaciones del Ministerio, contando con instrumental necesario para realizar dichas mediciones.

Además, sería conveniente que el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo habilite un registro con la finalidad de controlar la limpieza de tanques de agua de consumo y realizar los estudios bacteriológicos y fisicoquímicos correspondientes a los establecimientos

en la órbita del Ministerio.

2. Marco teórico

Referencias Bibliográficas:

Braceli - 1998/2000/2005 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Drucker - 2003 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Ginestar - 2010 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Hood - 1991 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Laffler - 1996 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Le Pera, Alfredo - 1995 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Makon - 2000 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Trosa - 2001 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Según Alfredo Lepera (1995), la producción es el eje fundamental de la gestión de la hacienda pública, resulta necesario describir los conceptos de producción y provisión pública. La producción de un servicio público en manos del Estado, significa que el mismo lo produce, combinando los factores de producción. La provisión pública es aquella en que el Estado presta un servicio o entrega un bien a la ciudadanía o parte de ella.

En nuestro país, desde hace años existe una gran discusión acerca del rol del Estado, en especial atendiendo a cambios profundos en los paradigmas en los últimos años en el mundo y de nuestro país referido a los cambios de los '90.

Durante esa década, se produjeron un sinnúmero de escritos a fin de justificar el achicamiento del Estado, advirtiendo la falta de capacidad para adaptarse a un mundo cambiante y a una sociedad que demandaba bienes y servicios eficientes que no podían ser abastecidos con producción pública, en consecuencia, se dictaron múltiples leyes sobre privatizaciones reduciendo el rol del Estado. Sin embargo, los resultados no han sido mejores; y hoy nuevamente asistimos a una crítica severa sobre el Estado ausente.

Debemos tratar de que las reformas y la modernización nos lleven a una “Gestión Pública” que permita cambiar la forma de relacionarse entre el Estado y la sociedad, donde se fomente la participación ciudadana. El modelo gerencial está en camino, pero llevará bastante tiempo su comprensión y su instalación definitiva en nuestro sector público.

El concepto de administración productiva, hoy no es discutido y existe una tendencia hacia la nueva gerencia pública. Las normas de administración financiera tienden hacia una descentralización operativa que resulta absolutamente indispensable para el desarrollo de la

gestión pública. El flujo de la información pasa a ser horizontal, ayudando así a la toma de decisiones. Los nuevos sistemas informáticos con su poder de almacenamiento de información y procesamiento, nos permiten tender a estructuras más flexibles.

La mayor voluntad de participación ciudadana conlleva a un sistema de información más transparente y que el Estado busque ser más eficiente y eficaz, donde la rendición de cuentas sea una constante. Existe una tendencia a la mayor flexibilidad y orientada a los resultados, aunque todavía, la visión financiera se encuentre por encima de lo que el Estado produce.

Uno de los motivos de este nuevo paradigma surge por la vinculación que hay entre los recursos públicos y las necesidades públicas. Esta relación se potencia teniendo presente que, la ciudadanía cada vez más exige mayor productividad, eficiencia y transparencia en el manejo de su dinero, teniendo en cuenta que la mayor proporción de los recursos son de origen tributario.

Suele ocurrir que, al analizar los costos de un determinado producto, concluyamos que el Estado no ha utilizado sus recursos con eficiencia y por lo tanto muchas veces, adversarios políticos, los medios de comunicación y grupos de poder, infieren sobre la población para que dicha prestación pública no se realice a manos del Estado. Por consiguiente, el Gobierno de turno para mantener esa prestación que considera imprescindible, se encuentra obligado a lograr mayor eficiencia para continuar atendiendo esa necesidad, sobre todo si la atención es a una población vulnerable.

Se deben generar sistemas de información que permitan que esa mala asignación de recursos sea temporal y se tienda a redefinir la función de producción de ese programa y sus actividades. Se debe vencer el entorno de un funcionamiento ineficaz, rígido y que se piense más en el proceso administrativo que en la prestación del servicio.

El objetivo del modelo gerencial es hacer un sector público más eficiente, ágil, descentralizado; donde el gerente o responsable del programa pueda tomar decisiones.

Sabemos que las necesidades son infinitas y que los recursos son limitados, por lo tanto, el sistema de información sobre las necesidades y las decisiones políticas sobre lo que el Estado debe dar prioridad resulta fundamental, como así también la forma que el Estado lleva a cabo dicha tarea.

Si los Gobiernos no utilizan sus recursos en satisfacer las necesidades públicas con eficiencia y transparencia, le resultará más difícil obtener sus recursos tributarios.

En todo este proceso, el primer paso es sumamente difícil, que es la detección de las necesidades; una segunda instancia consiste en la planificación o programación, donde se

debe realizar un análisis pormenorizado de las prioridades de esas prestaciones públicas; una tercera etapa es el de la ejecución y seguimiento de los servicios públicos que satisfagan esas necesidades; un cuarto momento se ocupa en cómo obtener los recursos financieros que posibiliten dichas prestaciones y una última etapa es el de la evaluación final, el control y su retroalimentación.

El objetivo debe ser el de brindar bienes públicos que satisfagan las necesidades sociales. Dichas prestaciones públicas deben producirse con eficacia y eficiencia y todo bajo un marco de transparencia y equilibrio fiscal con el fin de mejorar el bienestar económico de los ciudadanos, generando un sendero de crecimiento, prosperidad y felicidad en la población.

Sin embargo, aún el camino en el sector público parece ser el inverso, primero queremos tener equilibrio, que cierren las cuentas y después tratar de producir eficientemente.

En los debates parlamentarios comúnmente comienzan por el final y suelen analizar simplemente los niveles de gastos; en especial en la década del 90 la política presupuestaria se basaba en los recortes presupuestarios producidos por los conocidos problemas de financiamiento. Sin embargo, nunca se debatieron costos o las causas de las modificaciones de los precios relativos sobre los insumos que utiliza el sector público.

Generalmente, los recortes del gasto se realizan sin discutir el lado real, con la consecuencia de que prestaremos menos servicios o se realizarán con menor calidad; o bien, no se analiza si esas reducciones tienden verdaderamente a mejorar la eficiencia y eficacia de esas prestaciones.

Es más común que la ciudadanía se preocupe y preste mayor atención a los mensajes de los gobiernos cuando los mismos son para anunciar una suba de impuestos, que cuando se realizan recortes en el gasto público (excepto educación). En este último caso, son los proveedores del estado quienes mayor preocupación avizoran. Entre ellos serán los proveedores de insumos o los mismos gremios estatales que ven reducir los ingresos del personal o ven como se posterga el aumento salarial.

Pero lamentablemente todavía se mira a la producción estatal como algo estático y sin importar cuánto menos servicios se brindarán o cuán menor será la cantidad de la población que se atenderá.

Un recorte presupuestario proporcional, o bien la reducción proporcional de las cuotas de programación presupuestarias, normalmente afectan la prestación de los servicios públicos imprescindibles; dicha reducción en los gastos variables impacta directamente en la prestación de los servicios públicos, como bien lo ha descrito Le Pera en los distintos módulos de esta Carrera de especialización y tomado como tema del Trabajo Final de mi Especialización.

La condición necesaria para alcanzar el éxito en cualquier Gobierno es conocer cuáles son las necesidades que la población reclama que se satisfagan comunitariamente.

Las sociedades tienen necesidades que no pueden ser satisfechas individualmente, ni ser resueltas a través del mercado.

Ese tipo de necesidades, denominadas “públicas”, sólo se resuelven desde el nivel estatal. Ejemplos típicos de estas necesidades públicas son, la Seguridad interior, el medio ambiente, la defensa externa y la justicia; sin duda de que en ellas se advierte la imposibilidad de resolución individual.

Asimismo, existen bienes con gran demanda de la población por los cuales la sociedad reclama que su provisión sea pública. Ellos son los servicios de salud, educación, vivienda. Si bien estos bienes o servicios pueden ser provistos por el mercado, dada su valoración social y la tradición cultural, se determina que en gran medida la producción y provisión sea pública (bienes sociales y/o preferentes).

Similar situación se produce con los servicios de aguas corrientes, de cloacas y de la distribución eléctrica.

Una buena definición de las necesidades públicas es de importancia fundamental para lograr el bien común que es el compendio de las finalidades de la gestión de la hacienda pública.

La legislación debe recoger la sensibilidad social y marcar a los gobiernos el rumbo hacia donde se deberían dirigir los esfuerzos (acceso a la educación pública, vivienda digna, etc.).

Aunque no forme parte de este trabajo, también se debería empezar a discutir y planificar entre el Estado Nacional, los Estados Provinciales y los Estados Municipales, las acciones a realizarse con el fin de evitar la superposición de servicios públicos y no dejar alguno ausente.

En un Gobierno Federal donde conviven distintos niveles de gobierno, debería existir una fuerte relación entre sus presupuestos y los sistemas de coordinación financiera... (Braceli, 2005).

Conocer las necesidades de la sociedad, en cantidad y calidad es la base del modelo. No se puede seguir realizando, aunque se haga muy bien y eficientemente lo que nadie demanda o es demandado en menor medida que la producción estatal.

Debemos reconocer que las demandas son dinámicas y que la gestión pública debe adaptarse a estas necesidades y actualizar los programas permanentemente.

La necesidad pública indica determinada carencia de la población que determina la existencia de un servicio público (Braceli, 2000).

Determinadas las necesidades públicas que se ha decidido satisfacer o mitigar, deben planificarse los servicios públicos que permitirán lograr tal objetivo. A la planificación estratégica le seguirá la definición de los programas que habrá que llevar adelante en forma coordinada entre todas las áreas del gobierno que resulten involucradas. La ejecución de esos programas demandará erogaciones que constituirán el gasto público, el que, a su vez, necesitará financiamiento dando origen a los recursos públicos.

Es común y lógico que existan pujas entre los distintos ministerios de un mismo gobierno por la asignación de recursos o que siempre tiendan a obtener un incremento en sus presupuestos. Por consiguiente, el grado de información de cada programa es el factor determinante con el fin de establecer prioridades. Una buena definición política para la asignación de los recursos en el Estado debe partir de un sistema de información claro y preciso.

Cobra muchísima relevancia el clasificador geográfico, donde resulta imprescindible la detección de la necesidad pública, realizar la apertura de la producción y el gasto, en base al territorio con dicho clasificador.

Conocer las necesidades públicas y la contabilización de las variables sustantivas (físicas) han sido los atributos menos explorados en las reformas del Sector Público Argentino de los años '90.

El nuevo paradigma de la Administración Pública tiende a una Administración productiva, donde prevalece el enfoque sistémico, la descentralización y desconcentración operativa haciéndose énfasis en la prestación del servicio. Asimismo, se otorga mayor autonomía al responsable del programa sometido a la vez, a un ambiente de control y rendición de cuentas.

Este modelo se enmarca en lo que se denomina la nueva gerencia pública (Loffler, 1996; Hood, 1991) y se caracteriza por un estado más dinámico, con mayor flexibilidad y orientado a poder medir sus resultados; en contraposición al modelo llamado burocrático con estructuras de funcionamiento y procedimiento muy rígidos, concentrado en su organización, insuficiente delegación y escasa evaluación de sus resultados.

En tal sentido, la Administración Pública es el conjunto de organismos cuya finalidad es satisfacer las necesidades públicas y cumplir con los objetivos trazados. Las organizaciones públicas tienen objetivos que se traducen en políticas públicas definidas por el Gobierno,

donde se deben planificar la cantidad y calidad de bienes y servicios a prestar y que tiendan a satisfacer las necesidades públicas.

Se debe conocer o relevar las necesidades públicas, la demanda de la sociedad, las carencias, para definir en consecuencia el Plan General de Acción del Gobierno, sus objetivos, metas a alcanzar, la asignación de recursos para cada uno de los programas y su orden de prioridad; definición que recae en las máximas autoridades políticas de cada jurisdicción: Presidente - Jefe de Gobierno - Gobernador-Intendente, Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros, Secretarios, Subsecretarios y funcionarios de alto rango. Cada Gobierno es quién define sus políticas públicas y somete su tratamiento al poder legislativo.

De ahí, la importancia de llevar adelante prácticas de administración financiera pública por objetivos (ex – antes, programando las acciones según los fines múltiples, los medios escasos y el comportamiento deseado) y resultados (ex – post, controlando los logros según los medios aplicados, los bienes objetivos obtenidos y el comportamiento organizacional desarrollado). Todo esto requiere indicadores precisos y cuantificables para determinar el grado de cumplimiento, que hace a la veracidad tanto del análisis (planteo general) como de las propuestas (planteo particular), (A. Ginestar, 2010).

El modelo de gestión por resultados es un instrumento efectivo de planificación y control, que tiende a vincular los objetivos estratégicos del gobierno con los planes operativos de cada organismo y la participación de la alta gerencia y del personal.

Este nuevo modelo representa un cambio conceptual respecto al modelo burocrático, donde los nuevos objetivos se expresan en los resultados que surgen de los procesos de la planificación estratégica.

Según una definición de Trosa (2001) donde, la medición de los productos permite conocer lo que realmente se produce con los fondos públicos, mientras que la evaluación de los resultados e impactos informan acerca de la eficacia y la utilidad de lo que se produce. Según el autor, la respuesta a este debate debe ser pragmática: los gobiernos deberían empezar por los productos –medida que es más fácil-, y avanzar hacia la evaluación de los *outcomes* a través de la construcción de la cadena lógica que relaciona las acciones con los productos, y éstos a su vez, con los objetivos y los resultados intermedios finales a que se refieren.

Medir los resultados, involucra un amplio conjunto de cambios como ser la estructura organizacional, la creación de agencias y organizaciones públicas no estatales, la definición de metas, establecer cierta flexibilidad en la organización, reconocer al “gestor público”.

Dichas innovaciones requieren de una planificación estratégica, estableciéndose objetivos claros, donde los nuevos roles del control se orienten más a la gestión, comparando

a los resultados obtenidos con el de otras organizaciones similares y no tanto al control de procedimientos; o bien que tales innovaciones aporten una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos a través del propio control de los resultados logrados.

La Gestión para Resultados es el modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno para un determinado período de tiempo. Permite gestionar y evaluar el desempeño de las organizaciones del Estado en relación con políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad (Makon M, 2000).

Para abordar la gestión por resultados, se debe tomar la decisión política de llevarla adelante desde las más altas esferas de cada Gobierno. Deben redefinirse los programas, establecer sus metas, analizar sus resultados y su impacto. Esta retroalimentación (meta-resultado-impacto) permitirá mejorar año a año la definición de cada programa. Asimismo, en cada formulación presupuestaria se debe tender a definir una meta por programa, ya que una multiplicidad de metas por programa dificulta el análisis de gestión y de costos de los productos.

Deben instalarse rutinas en las “evaluaciones de las políticas públicas” (Braceli, 1998), donde el resultado (producto) alcanzado debe compararse con la necesidad de la ciudadanía (ex - ante) y analizar sus desvíos (ex – post), es decir medir el impacto de la acción en la necesidad pública. También se debe medir el resultado de la acción, como por ejemplo cuántos “carenciados” se definió atender y cuántos atendí realmente; como así también el costo de la acción, es decir, el insumo utilizado sobre el producto alcanzado. Y en última instancia, medir también lo que se realiza habitualmente, que es la ejecución financiera versus el crédito asignado. Asimismo, debe implementarse un registro de los avances físicos de cada meta que contemple la misma severidad y mecanismos de contabilización como se realizan las registraciones financieras.

Se deben mejorar la elaboración de los indicadores de gestión. Una forma de mejorar, sería profundizando el intercambio de experiencias de otros países (Brasil, Chile, etc.) y/o de los estados subnacionales que apliquen o hayan comenzado a desarrollar la Gestión por resultados.

Para obtener una elaboración más precisa de los “indicadores de gestión y de las unidades de medida”, las Direcciones de Presupuesto deberán trabajar en conjunto con las Direcciones de Estadística y Censos Provinciales y el INDEC; y hacia adentro de cada Organismo Nacional, Provincial o Municipal, deberán incorporar a los responsables de cada

programa que se aborde. Es decir, un médico en salud, un docente en educación etc., por lo menos un especialista para cada programa.

Se debe incorporar a este gran esfuerzo a todas las áreas de cada organismo, Jurisdicción, etc., y tener un mensaje unívoco hacia adentro de la organización, con discusión de la definición de las metas, de los indicadores y de las unidades de medidas elaborados, con el fin de obtener el mayor consenso posible de lo que se va a “medir”. Este consenso, permitirá comprometer a todo el personal con los objetivos de cada programa. A la hora de auditar, los Organismos de Control Interno y Externo deberán tener una visión más docente que policíaca.

Autores como Peter Drucker señalan la evidente necesidad de construir como proceso de reforma un nuevo modelo social de relación entre el Estado y la sociedad en donde la participación ciudadana sea el centro del mismo.

Se deben acercar las decisiones al lugar donde se realizan o ejecutan, estrechando la relación entre los funcionarios y el ciudadano.

El objeto de la Gestión Pública es producir económicamente y eficientemente lo que la sociedad esté demandando.

Retomando el tema, recientemente mencionado, sobre los Organismos de Control Interno que deberán tener una visión más docente que policíaca, ahora me quiero explayar sobre las funciones del área donde desarrollo mi trabajo y relacionarlas con el tema propuesto y del cual vengo desarrollando en el presente trabajo de Especialización Final.

La UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA, organización donde cumplo mis funciones y el lugar de origen de las causas de los problemas planteados en mi Tesis final de Especialización, examina en forma independiente, objetiva, sistemática e integral el funcionamiento del Sistema de Control Interno (SCI) del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, con ajuste a las Normas de Auditoría Interna Gubernamental y demás normas, metodologías y herramientas establecidas por la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN (SIGEN), a fin de asistir a la máxima autoridad de la Jurisdicción en el ejercicio de la responsabilidad establecida en el artículo 101 de la Ley N° 24.156 y prestar asesoramiento a todas sus unidades organizativas en lo que es materia de su competencia. La AUDITORÍA INTERNA ADJUNTA DE APOYO asiste en la confección, coordinación y control de la ejecución del Plan Estratégico de Auditoría y el Plan Anual de Trabajo de la Unidad de Auditoría Interna (UAI). Tiene a su cargo programar anualmente las tareas de auditoría relativas a las actividades de apoyo del Ministerio, conforme las NGCI y auditoría interna, y dirigir la elaboración de los programas de trabajo y cuestionarios de control interno. Asimismo, evalúa el cumplimiento de los objetivos previstos en los planes de acción de

auditorías relativos a las actividades de apoyo, analizando los desvíos detectados. Produce y eleva a consideración del Auditor Interno Titular los informes de auditoría bajo su responsabilidad, formulando las observaciones y recomendaciones pertinentes.

Elabora en función de las debilidades detectadas y hallazgos de auditoría, la previsión de las tareas de seguimiento y comprobación de las correcciones efectuadas. La SUPERVISIÓN DE AUDITORÍA LEGAL participa en la formulación y ejecución del Plan Estratégico de Auditoría y el Plan Anual de Trabajo de la UAI, en lo que corresponde a su competencia; programa, coordina y supervisa las tareas del equipo de auditoría actuante; garantiza la confección de los papeles de trabajo; evalúa y emite opinión respecto de legalidad de las actividades sujetas a análisis; controla la debida carga de los resultados de las tareas en los sistemas informáticos; y controla el cumplimiento de las acciones correctivas comprometidas. La SUPERVISIÓN DE AUDITORÍA CONTABLE participa en la formulación y ejecución del Plan Estratégico de Auditoría y el Plan Anual de Trabajo de la UAI, en lo que corresponde a su competencia; programa, coordina y supervisa las tareas del equipo de auditoría actuante; garantiza la confección de los papeles de trabajo; evalúa y emite opinión en materia administrativo-contable, presupuestaria y financiera, analizando la economía, eficiencia y eficacia de las actividades sujetas a análisis; controla la debida carga de los resultados de las tareas en los sistemas informáticos; y controla el cumplimiento de las acciones correctivas comprometidas. La SUPERVISIÓN DE AUDITORÍA DE SISTEMAS participa en la formulación y ejecución del Plan Estratégico de Auditoría y el Plan Anual de Trabajo de la UAI, en lo que corresponde a su competencia; programa, coordina y supervisa las tareas del equipo de auditoría actuante; garantiza la confección de los papeles de trabajo; evalúa y emite opinión respecto del estado de la Tecnología de la Información en la organización; controla la debida carga de los resultados de las tareas en los sistemas informáticos; y controla el cumplimiento de las acciones correctivas comprometidas. La AUDITORÍA INTERNA ADJUNTA SUSTANTIVA asiste en la confección, coordinación y control de la ejecución del Plan Estratégico de Auditoría y el Plan Anual de Trabajo de la UAI. Tiene a su cargo el programar anualmente las tareas de auditoría relativas a las actividades sustantivas del Ministerio, conforme las NGCI y auditoría interna, y dirigir la elaboración de los programas de trabajo y cuestionarios de control interno. Asimismo, evalúa el cumplimiento de los objetivos previstos en los planes de acción de auditorías relativos a las actividades sustantivas, analizando los desvíos detectados. Planeamiento Ejercicio 2023 Produce y eleva a consideración del Auditor Interno Titular los informes de auditoría bajo su responsabilidad, formulando las observaciones y recomendaciones pertinentes. Elabora en

función de las debilidades detectadas y hallazgos de auditoría, la previsión de las tareas de seguimiento y comprobación de las correcciones efectuadas. La SUPERVISIÓN DE AUDITORÍA OPERATIVA PENITENCIARIA participa en la formulación y ejecución del Plan Estratégico de Auditoría y el Plan Anual de Trabajo de la UAI, en lo que corresponde a los programas específicos de auditorías sustantivas en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal y del Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal (EN.CO.PE.); programa, coordina y supervisa las tareas del equipo de auditoría actuante; garantiza la confección de los papeles de trabajo; evalúa y emite opinión respecto de planes, metas y objetivos de los Programas y actividades sujetos a análisis; controla la debida carga de los resultados de las tareas en los sistemas informáticos; y controla el cumplimiento de las acciones correctivas comprometidas. La SUPERVISIÓN DE AUDITORÍA OPERATIVA CENTRAL participa en la formulación y ejecución del Plan Estratégico de Auditoría y el Plan Anual de Trabajo de la UAI, en lo que corresponde a su competencia; programa, coordina y supervisa las tareas del equipo de auditoría actuante; garantiza la confección de los papeles de trabajo; evalúa y emite opinión respecto de planes, metas y objetivos de los Programas y actividades sujetos a análisis; controla la debida carga de los resultados de las tareas en los sistemas informáticos; y controla el cumplimiento de las acciones correctivas comprometidas.

La Organización Mundial de la Salud definió la salud como la capacidad de las personas para desarrollarse armoniosamente en todos los espacios que conforman su vida, entre los que se destaca el ambiente laboral, en tanto la articulación entre el espacio específico en el que se desarrollan los procesos de trabajo y las relaciones técnicas, sociales y de gestión en los que se estos se encuentran insertos. Los problemas de salud relacionados con el trabajo son susceptibles de prevención por definición, dado que sus factores determinantes se encuentran precisamente en las condiciones de trabajo.

La Salud Ocupacional busca favorecer que los trabajadores lleven vidas social y económicamente productivas y contribuyan efectivamente al desarrollo sostenible, promoviendo el enriquecimiento humano y profesional en el trabajo.

La Ley N° 19.587, de Higiene y Seguridad en el Trabajo que en su artículo 4 establece que: “La higiene y seguridad en el trabajo comprenderá las normas técnicas y medidas sanitarias, precautorias, de tutela o de cualquier otra índole que tengan por objeto:

- a) proteger la vida, preservar y mantener la integridad psicofísica de los trabajadores;
- b) prevenir, reducir, eliminar o aislar los riesgos de los distintos centros o puestos de trabajo;

c) estimular y desarrollar una actitud positiva respecto de la prevención de accidentes o enfermedades que puedan derivarse de la actividad laboral.”

El inciso a) del artículo 21 de la Ley N° 22.431- Protección Integral de los discapacitados establece que los edificios de uso público deberán observar en general la accesibilidad y posibilidad de uso en todas sus partes por personas de movilidad reducida y en particular la existencia de estacionamientos reservados y señalizados para vehículos que transporten a dichas personas cercanos a los accesos peatonales.

El sistema de cobertura de los riesgos del trabajo está regido por la Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557, sancionada en 1995 y de aplicación en todo el país, tiene como objetivo prevenir los riesgos de la actividad laboral y reparar los daños ocasionados por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Comprende la contratación de un seguro obligatorio para todos los trabajadores administrado en forma privada por las Aseguradoras de Riesgo de Trabajo (ART).

Las ART son empresas contratadas por los empleadores para asesorarlos en las medidas de prevención y para reparar los daños en casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. Dentro de la cobertura que otorgan las ART se incluyen prestaciones monetarias, cobertura médica, rehabilitación y recalificación orientada a una reinserción laboral del trabajador damnificado. Su funcionamiento está autorizado por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y la Superintendencia de Seguros de la Nación.

La mencionada ley, en su artículo sexto define el accidente de trabajo como todo acontecimiento súbito y violento ocurrido por el hecho o en ocasión del trabajo, o en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo, siempre y cuando el damnificado no hubiere interrumpido o alterado dicho trayecto por causas ajenas al trabajo. Respecto de los accidentes de trabajo es necesario considerar que: son evitables, a partir de la identificación de sus múltiples causas y la adopción de medidas que los prevengan, no son culpa de la “mala suerte” y, por tanto, no deben ser atribuidos a la “fatalidad”, la verdadera prevención debe considerar todos los incidentes, incluso aquellos que no produjeron lesiones en los trabajadores, los trabajadores son las víctimas de los accidentes de trabajo y no se los debe considerar como culpables en un análisis superficial de las situaciones. El largo período de latencia y el entrecruzamiento con las condiciones de vida del trabajador dificultan demostrar el origen laboral de las enfermedades que se encuentran detalladas en el listado de Enfermedades Profesionales del Sistema de Riesgos del Trabajo.

Por otra parte, en dicho artículo define enfermedad profesional a aquellas que se encuentran incluidas en el listado que elaborará y revisará el Poder Ejecutivo. El listado

identifica el agente de riesgo, cuadros clínicos, exposición y actividades en capacidad de determinar la enfermedad profesional.

La Resolución N° 43/1997 (SRT) en su artículo primero establece la realización de exámenes médicos en salud incluidos en el sistema de riesgos del trabajo: pre ocupacionales, periódicos, previos a la transferencia de actividad, posteriores a una ausencia prolongada y previos al egreso. Los exámenes periódicos tienen por objetivo la detección precoz de afecciones producidas por aquellos agentes de riesgo determinados por el Decreto N° 658/1996 a los cuales el trabajador se encuentre expuesto con motivo de sus tareas, con el fin de evitar el desarrollo de enfermedades profesionales.

La Ley N° 25.675 establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sostenible.

En la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Dirección de Infraestructura y Logística es la unidad encargada de entender en las tareas relacionadas con la planificación, ejecución y control de las actividades de mantenimiento, conservación, reparación de los bienes muebles, instalaciones e inmuebles del área central, sino también de los servicios necesarios para su norma l funcionamiento. Además, define y control a la existencia y funcionamiento de las medidas y protocolos inherentes a la seguridad y condiciones de medio ambiente del trabajo. El Departamento Desarrollo de Proyectos de Arquitectura es quien coordina los planes, programas y protocolos de medidas preventivas en materia de seguridad física, edilicia y medioambiental a cumplir por las áreas.

Por otra parte, el Departamento Gestión de Bienes y Servicios tiene entre sus tareas, intervenir en la planificación y administración de necesidades de bienes y servicios necesarios para el correcto funcionamiento de las dependencias e inmuebles centralizados.

Las áreas descentralizadas son las responsables de llevar a cabo las medidas necesarias para cumplimentar la normativa vigente en materia de higiene y seguridad en el trabajo. A tal efecto, deberán designar un profesional habilitado en la materia que podrá ser interno o externo, para gestionar y ejecutar las acciones requeridas según la legislación vigente y la que en un futuro se incorpore, en todos los establecimientos o equivalentes de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

3. Diagnóstico

El siguiente diagnóstico sería un anticipo de respuesta a los problemas planteados:

Mapa de Riesgo: El Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo debería contar con un mapa de riesgos actualizado que califique y pondere los factores que determinan los riesgos en las actividades y condiciones de los espacios físicos e instalaciones pertenecientes a las distintas locaciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como así también una evaluación de riesgo por puesto de trabajo específico con los procedimientos de “trabajo seguro” y los elementos de protección personal.

En su elaboración, tendría que considerarse el universo de inmuebles (propios, en alquiler, en cesión y/o comodato) en donde estén prestando servicios agentes del Ministerio. Para tal fin, debería definirse un circuito administrativo en donde se especifiquen los procedimientos y los responsables de comunicar las altas y bajas de dichos inmuebles.

El mapa de riesgos permite disponer, en tiempo real, de un diagnóstico de los riesgos laborales en todo el ámbito del Ministerio a través de un Sistema de Información Geográfica diseñado desde la SRT.

Este mapa constituye una herramienta efectiva para el diseño de políticas orientadas a la prevención de riesgos laborales, facilitando las etapas de diagnóstico, diseño y monitoreo. Al mismo tiempo permite determinar el grado de cumplimiento de la normativa vigente.

El mapa de riesgos se construye sobre la base de la interrelación de datos obtenidos de diversas fuentes y tiene tres niveles: 1) Registro de Riesgos del Personal Expuesto, 2) Mapa de Riesgos por Establecimiento y 3) Mapa de Riesgos País.

1) **Registro de Riesgos del Personal Expuesto:** El registro del personal expuesto permite realizar un seguimiento de la carrera laboral de un trabajador y de los agentes de riesgo a los que pudo estar expuesto. La información brindada por este mapa posibilita detectar por ejemplo, ante la aparición de una enfermedad, si el trabajador habría estado expuesto durante su actividad laboral al agente de riesgo causante o no. También facilita descubrir nuevas relaciones entre enfermedades profesionales, agentes de riesgos y actividad laboral. La fuente de obtención de información para este mapa es: La Declaración de Agentes de Riesgo asociados al CUIT de la empresa.

2) **Mapa de Riesgos por Establecimiento:** El mapa permite el conocimiento de los riesgos del trabajo que podrían provocar accidentes y enfermedades profesionales de cada una de las actividades que se desarrollan en un Organismo. La información de este mapa se encuentra en una matriz de datos que se obtiene de las siguientes fuentes: Declaración de agentes de riesgo (DAR); Relevamiento General de Riesgos Laborales (Resolución SRT 463/09; Resolución SRT 529/09 y Resolución SRT 741/10).

3) Mapa de Riesgos País: El mapa permite obtener una imagen en tiempo real del estado de los riesgos laborales por área geográfica y por actividad económica. Este mapa colabora con la optimización de la asignación de recursos en el diseño y planificación de políticas por regiones y actividades económicas. La información para la construcción de este mapa se obtiene de las siguientes fuentes: Relevamiento General de Riesgos Laborales (Resolución SRT 463/09, Resolución SRT 529/09 y Resolución SRT 741/10); Incumplimientos de Registro general de riesgos laborales; Declaración de Agentes de Riesgo; Denuncias de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de las ART; Registro de actuaciones judiciales; Dictámenes de Comisiones Médicas y Actas de inspección.

El Mapa de Riesgos ha proporcionado la herramienta necesaria, para llevar a cabo las actividades de localizar, controlar, dar seguimiento y representar en forma gráfica, los agentes generadores de riesgos que ocasionan accidentes o enfermedades profesionales en el trabajo. De esta misma manera se ha sistematizado y adecuado para proporcionar el modo seguro de crear y mantener los ambientes y condiciones de trabajo, que contribuyan a la preservación de la salud de los trabajadores, así como el mejor desenvolvimiento de ellos en su correspondiente labor.

El término Mapa de Riesgos es relativamente nuevo y tiene su origen en Europa, específicamente en Italia, a finales de la década de los años 60 e inicio de los 70, como parte de la estrategia adoptada por los sindicatos italianos, en defensa de la salud laboral de la población trabajadora.

Los fundamentos del Mapa de Riesgos están basados en cuatro principios básicos:

- La nocividad del trabajo no se paga, sino que se elimina.
- Los trabajadores no delegan en nadie el control de su salud
- Los trabajadores más “interesados” son los más competentes para decidir sobre las condiciones ambientales en las cuales laboran.
- El conocimiento que tengan los trabajadores sobre el ambiente laboral donde se desempeñan, debe estimularlos al logro de mejoras.

Estos cuatro principios se podrían resumir en no monetarización, no delegación, participación activa en el proceso y necesidad de conocer para poder cambiar, con el cual queda claramente indicado la importancia de la consulta a la masa laboral en la utilización de cualquier herramienta para el control y prevención de riesgos, como es el caso de los Mapas de Riesgo.

En la elaboración del mapa, los trabajadores juegan un papel fundamental, ya que éstos suministran información al grupo de especialistas mediante la inspección y la aplicación de encuestas, las cuales permiten conocer sus opiniones sobre los agentes generadores de riesgos presentes en el ámbito donde laboran.

La información que se recopila en los mapas debe ser sistemática y actualizable, no debiendo ser entendida como una actividad puntual, sino como una forma de recolección y análisis de datos que permitan una adecuada orientación de las actividades preventivas posteriores.

La periodicidad de la formulación del Mapa de Riesgos está en función de los siguientes factores:

- Tiempo estimado para el cumplimiento de las propuestas de mejoras.
- Situaciones críticas.
- Documentación insuficiente.
- Modificaciones en el proceso
- Nuevas tecnologías

De acuerdo al ámbito geográfico a considerar en el estudio, el mapa de riesgos se puede aplicar en grandes extensiones como países, estados o en escalas menores como en empresas o partes de ellas y según el tema a tratar éstos pueden estar referidos a Higiene y Salud Ocupacional, Seguridad y Asuntos Ambientales.

La elaboración de un Mapa de Riesgo exige el cumplimiento de los siguientes pasos:

• a) Formación del Equipo de Trabajo: Este estará integrado por especialistas en las principales áreas preventivas:

- ✓ Seguridad
- ✓ Medicina Ocupacional
- ✓ Higiene
- ✓ Asuntos Ambientales
- ✓ Psicología

Además, se hace indispensable el apoyo de los expertos operacionales, que en la mayoría de los casos son supervisores de la instalación.

• b) Selección del Ámbito: Consiste en definir el espacio geográfico a considerar en el estudio y el o los temas a tratar en el mismo.

• c) Recopilación de Información: En esta etapa se obtiene documentación histórica y operacional del ámbito geográfico seleccionado, datos del personal que labora en el mismo y planes de prevención existentes.

Asimismo, la información sobre el período a considerar debe ser en función de las estadísticas reales existentes, de lo contrario, se tomarán a partir del inicio del estudio.

Identificación de los Riesgos: Dentro de este proceso se realiza la localización de los agentes generadores de riesgos. Entre algunos de los métodos utilizados para la obtención de información, se pueden citar los siguientes:

- **Observación de riesgos obvios:** Se refiere a la localización de los riesgos evidentes que pudieran causar lesión o enfermedades a los trabajadores y/o daños materiales, a través de recorrido por las áreas a evaluar, en los casos donde existan elaborados Mapas de riesgos en instalaciones similares se tomarán en consideración las recomendaciones de Higiene sobre los riesgos a evaluar.
- **Encuestas:** Consiste en la recopilación de información de los trabajadores, mediante la aplicación de encuestas, sobre los riesgos laborales y las condiciones de trabajo.
- **Lista de Verificación:** Consiste en una lista de comprobación de los posibles riesgos que pueden encontrarse en determinado ámbito de trabajo.
- **Índice de Peligrosidad:** Es una lista de comprobación, jerarquizando los riesgos identificados.

Evaluación de Riesgos:

En este proceso se realiza la valoración de los factores generadores de riesgos, mediante las técnicas de medición recomendadas por las Normas Venezolanas COVENIN o en su defecto en Normas Internacionales y se complementa esta valoración mediante la aplicación de algunos mecanismos y técnicas que a continuación se citan:

- **Códigos y Normas:** Consiste en la confrontación de la situación real, con patrones de referencia, tales como: guías técnicas, reglamento del trabajo, Normas COVENIN y otros.
- **Criterios:** Se refiere a decisiones que se toman basadas en la experiencia.
- **Análisis de Riesgos:** Consiste en un proceso de evaluación sobre las consecuencias de accidentes y la probabilidad de ocurrencia.

Elaboración del Mapa:

Una vez recopilada la información a través de la identificación y evaluación de los factores generadores de los riesgos localizados, se procede a su análisis para obtener conclusiones y propuestas de mejoras, que se representarán por medio de los diferentes tipos de tabla y en forma gráfica a través del mapa de riesgos utilizando la simbología mostrada.

Mapa Corporal Ocupacional:

Es la representación gráfica sobre el cuerpo humano, del órgano o sistema afectado por riesgos ocupacionales derivados de la exposición laboral durante el desempeño laboral.

Al igual que para la realización del mapa de riesgos, una vez recopilada la información a través de la identificación y evaluación de los factores generadores de los riesgos localizados, se procede a su análisis para obtener conclusiones y propuestas de mejoras, que se representarán por medio de los diferentes tipos de tablas y en forma gráfica a través del mapa de riesgos utilizando símbolos, íconos o representaciones gráficas, con la leyenda correspondiente.

4. Propuesta de intervención

1) Síntesis del problema a resolver

Habiendo descripto las distintas “fallas” evidenciadas en nuestra oficina de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, originadas luego de la pandemia y relacionadas a un común denominador, que es la Seguridad e Higiene laboral, las mismas, por ende, consideramos que al ser “fallas de controles” tienen una importantísima relevancia dentro del área de conocimiento que aborda la carrera cursada.

Como consecuencia de los acontecimientos sucedidos en la oficina, comenzamos a investigar cual sería el área responsable de la seguridad laboral. Si esa área es la responsable total por los hechos acontecidos y sus responsabilidades (evaluándolas según la normativa legal aplicable en el tema).

2) Objetivos de la propuesta

➤ Primer objetivo: El primer objetivo de máxima es evaluar la gestión del Servicio de Seguridad e Higiene Laboral del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a fin de determinar el grado de cumplimiento de sus responsabilidades y de la normativa aplicable en esa materia.

➤ Segundo objetivo: El segundo objetivo, que nos ayudaría a conseguirlo, es lograr que el área responsable emita un Manual de Procedimientos, que debe seguir el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo del Ministerio de Justicia y DD.HH. de la Nación, para cumplir con las funciones definidas por la normativa vigente.

➤ Tercer objetivo: El tercer objetivo sería que el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo tenga como meta fundamental prevenir, todo daño que pudiera causarse a la vida y a la salud de los trabajadores.

3) Estrategia a implementar

Se va a trabajar con plan de mejora de la calidad, en el cual el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo debería contar con un mapa de riesgos actualizado que califique y pondere los factores que determinan los riesgos en las actividades y condiciones de los espacios físicos e instalaciones pertenecientes a las distintas locaciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como así también una evaluación de riesgo por puesto de trabajo específico con los procedimientos de “trabajo seguro” y los elementos de protección personal.

En su elaboración, tendría que considerarse el universo de inmuebles (propios, en alquiler, en cesión y/o comodato) en donde estén prestando servicios agentes del Ministerio. Para tal fin, debería definirse un circuito administrativo en donde se especifiquen los procedimientos y los responsables de comunicar las altas y bajas de dichos inmuebles.

El mapa de riesgos permite disponer, en tiempo real, de un diagnóstico de los riesgos laborales en todo el ámbito del Ministerio a través de un Sistema de Información Geográfica diseñado desde la SRT.

Este mapa constituye una herramienta efectiva para el diseño de políticas orientadas a la prevención de riesgos laborales, facilitando las etapas de diagnóstico, diseño y monitoreo. Al mismo tiempo permite determinar el grado de cumplimiento de la normativa vigente.

4) Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar

➤ Estadísticas internas de accidentes de trabajo y enfermedades psicosociales:

El análisis estadístico de los accidentes del trabajo, es fundamental para determinar los planes de prevención y a su vez reflejar el resultado de las medidas de seguridad e higiene laboral adoptadas en una organización.

En ese sentido, la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, en su artículo 31 obliga a los empleadores a denunciar a la A.R.T y a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, todos los accidentes acontecidos, como así también están obligados a mantener un registro de siniestralidad por establecimiento.

En base a la información suministrada por las ARTs, el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo, cuenta con registros sobre los accidentes de trabajo y los accidentes ocurridos in itinere, acontecidos en el período 2016 – 2022, ya descriptos anteriormente.

Independientemente de ello, el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo debería contar con estadísticas sobre índices de frecuencia y de gravedad de los accidentes laborales y acerca de las enfermedades psicosociales, información relevante para retroalimentar el

Mapa de Riesgos del Ministerio y para la elaboración de los planes de prevención en la organización.

- Mediciones de ambiente de trabajo requeridas por Ley N° 19.587 y Decretos Reglamentarios por establecimiento:

El Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo debería efectuar algún tipo de medición de los niveles de iluminación y ruidos, puesta a tierra y continuidad eléctrica (medición anual) en las localizaciones del Ministerio, contando con instrumental necesario para realizar dichas mediciones.

Además, sería conveniente que el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo habilite un registro con la finalidad de controlar la limpieza de tanques de agua de consumo y realizar los estudios bacteriológicos y fisicoquímicos correspondientes a los establecimientos en la órbita del Ministerio.

5) Acciones previstas para la evaluación de la intervención

- Recopilación de la normativa aplicable y de los antecedentes específicos en la materia.
- Análisis y descripción de la organización interna y asignación de funciones del Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo.
- Entrevistas con los responsables de las áreas involucradas en el servicio de seguridad e higiene laboral.
- Individualización de los recursos humanos asignados al Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo, evaluando si su dotación de personal responde a sus necesidades operativas y se corresponden con lo normado en el Decreto N° 1338/1996.
- Constatación del Mapa de Riesgos imperante en el área, verificando que el mismo califique y pondere los factores que hacen a la determinación de riesgos en las actividades y condiciones de los espacios físicos e instalaciones de las distintas localizaciones del Ministerio, en donde se encuentre personal prestando servicios.
- Identificación del Plan Anual de Inspecciones de Seguridad e Higiene Laboral.

5. Conclusiones

El Mapa de Riesgos del Sector Público Nacional, se orienta a contribuir al diseño de la estrategia de control, considerando lo establecido en las Normas Generales de Control Interno.

De esta forma, procura colaborar con la planificación de las auditorías que se llevarán a cabo, enfocadas en la gestión de riesgos.

Dicha herramienta constituye un apoyo para la definición de prioridades del sistema SIGEN-UAI, y promueve la optimización de la asignación de sus recursos. Asimismo, permite desarrollar lineamientos tendientes a que las acciones de los distintos responsables de la labor de evaluación y supervisión se programen con la visión integral de los riesgos del Sector Público Nacional.

Esta tarea solo será posible si el nivel de madurez de las organizaciones permite establecer los objetivos de gestión, de reporte y de cumplimiento normativo, aplicados a la visión, misión y objetivos organizacionales. Entendemos que la comunicación y la información juegan un rol fundamental para arribar a los objetivos aquí planteados.

A partir del Mapa aquí presentado, y contemplando los riesgos que pudieran afectar el cumplimiento de las iniciativas prioritarias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos junto a los objetivos de cada ente, las Gerencias de Control de la SIGEN orientan y realizan el seguimiento de los planeamientos de las Sindicaturas Jurisdiccionales y las Unidades de Auditoría Interna, coordinando las acciones necesarias tendientes a que dichos riesgos sean gestionados oportunamente por parte de las máximas autoridades.

Establecer niveles de tolerancia, analizar, identificar, medir y adecuar medidas de respuesta es una tarea inherente a los responsables de la gestión. Sin embargo, entendemos que esta edición del Mapa de Riesgo SIGEN se convertirá en un insumo de consulta permanente.

Para iniciar la elaboración del Mapa de Riesgos, se dará paso al Relevamiento General de Riesgos Laborales, que permitirá Identificar los Peligros (Causas Potenciales) y la Determinación, Estimación y Clasificación del nivel de Riesgos, en lo referido a las Condiciones Inseguras. Una vez recopilada la información a través de la identificación y evaluación de los factores generadores de los riesgos localizados, se procede a su análisis para obtener conclusiones y propuestas de mejoras, como así procedimientos de corrección y aplicación de normas de carácter preventivo.

El mapa de riesgos deberá estar firmado por los Responsables de ambos Servicios (Seguridad e Higiene). Asimismo, se deberá contemplar dentro del mapa de riesgos, la evaluación de los riesgos de accidentes y de agentes causantes de enfermedades profesionales en los puestos de trabajo y en función de ello proponer tanto las medidas correctivas y preventivas a realizarse, como los elementos de protección personal necesarios, según la legislación vigente. El Mapa de Riesgos considerará los diferentes riesgos y/o procedimientos nocivos para la salud psicofísica del trabajador.

El Mapa de Riesgos se construye con aporte de la información de los Trabajadores en cada uno de sus puestos de trabajo, ya que son los más conocedores de los peligros y riesgos.

Los Trabajadores aportan datos subjetivos que se contrastan con los datos objetivos de los Técnicos y Especialistas, obteniéndose excelentes resultados en la determinación de peligros y riesgos potenciales de un puesto o sector de trabajo. Debe destacarse que la percepción del peligro por parte de los Trabajadores está influenciada por sus costumbres, cultura, idiosincrasia y formación.

El Mapa de Riesgos es parte de una metodología de análisis y es un medio que ayuda a los Organismos Estatales para priorizar sus intervenciones, con el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo.

Un Mapa de Riesgos debe permitir la identificación de los riesgos derivados de los procesos de trabajo, con especificación de las fuentes, la población expuesta y los daños potenciales a la salud, con el fin de cumplimentar los objetivos mencionados.

Conocer para intervenir, intervenir para transformar. La implementación de programas y sistemas de control de gestión deben tener como finalidad la transformación y mejora de las condiciones de trabajo, a través de la participación directa de los Trabajadores y la dirección de los Especialistas del tema que se trate.

6. Referencias bibliográficas

Barba Estela; Fernández María Soledad; Morales Nora; Rodríguez Nardelli Ana Lis - Salud y Seguridad en el Trabajo (SST)

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_248685.pdf

Botta Nestor Adolfo – Los Accidentes de Trabajo

https://higieneyseguridadlaboralcvs.files.wordpress.com/2012/10/15_los_accidentes_trabajo_1a_edicion_marzo2010.pdf

Braceli - 1998/2000/2005 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Carro Paz Roberto; González Gómez Daniel – Control Estadístico de Procesos

http://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/1617/1/12_control_estadistico.pdf

Decreto 658/1996 – RIESGOS DEL TRABAJO

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37572/texact.htm>

Decreto 1338/1996 – HIGIENE Y SEGURIDAD DEL TRABAJO

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/40574/texact.htm>

Drucker - 2003 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Ginestar - 2010 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Hood - 1991 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Laffler - 1996 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Ley N° 19.587 - HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO y Decretos Reglamentarios.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17612/norma.htm>

Ley N° 22.431 – SISTEMA DE PROTECCION INTEGRAL DE LOS DISCAPACITADOS.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20620/texact.htm>

Ley N° 24.156 – ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

Ley N° 24.557 – RIESGOS DEL TRABAJO

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27971/texact.htm>

Ley N° 25.675 – POLITICA AMBIENTAL NACIONAL

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Le Pera, Alfredo - 1995 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Makon - 2000 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Organización Iberoamericana de Seguridad Social – Metodología de la Prevención de Riesgos Laborales

<https://oiss.org/wp-content/uploads/2018/11/3-2-Metodologia.pdf>

Renda Emilio - Manual para la elaboración de mapas de riesgo

<https://lnkd.in/eETHDfc>

Resolución SRT 43/1997 – RIESGOS DEL TRABAJO

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/44095/norma.htm>

Resolución SRT 463/2009 – RIESGOS DEL TRABAJO

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/153431/texact.htm>

Resolución SRT 529/2009 – RIESGOS DEL TRABAJO

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/153837/norma.htm>

Resolución SRT 741/2010 – RIESGOS DEL TRABAJO

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167725/texact.htm>

Stagnaro Daniela; Camblong Jorge; Nicolini Jorge - El manual de procedimientos: ¿quién, ¿qué, cómo y cuándo?

<https://wac.colostate.edu/docs/books/encarrera/stagnaro.pdf>

Trosa - 2001 - [1502-0855_CowesLA.pdf](#)

Universidad de Antioquia (2017) – Programa de Capacitación en Seguridad y Salud en el Trabajo

<https://cdn.website->

[editor.net/50c6037605bc4d1e9286f706427108e6/files/uploaded/Programadecapacitaci%25C3%25B3nenSeguridadySaludenelTrabajo.pdf](https://cdn.website-editor.net/50c6037605bc4d1e9286f706427108e6/files/uploaded/Programadecapacitaci%25C3%25B3nenSeguridadySaludenelTrabajo.pdf)

Universidad Tecnológica Nacional – Planes de Emergencia y Evacuación

https://ceut.frbb.utn.edu.ar/web/admin/pages/viewFile.php?file=/web/admin/pages/links/PLANES_D E_EVACUACION_Y_EMERGENCIAS.pdf

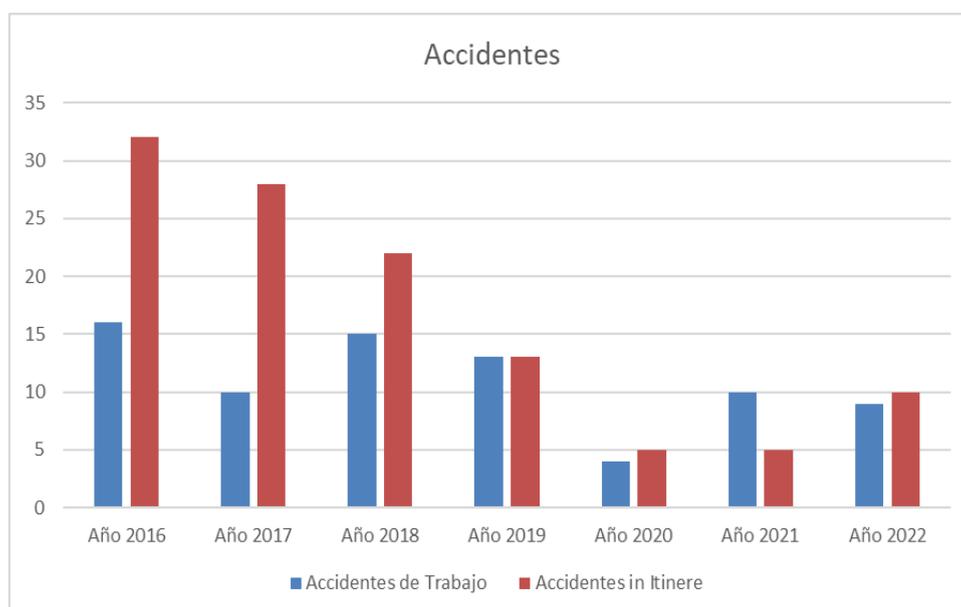
7. Anexos

Accidentes de Trabajo in Itinere

En base a la información suministrada por las ARTs, el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo, cuenta con registros sobre los accidentes de trabajo y los accidentes ocurridos in itinere, acontecidos en el período 2016 – 2022, a saber:

AÑO	ACCIDENTES DE TRABAJO	ACCIDENTES IN ITINERE
2016	16	32
2017	10	28
2018	15	22
2019	13	13
2020	4	5
2021	10	5
2022	9	10

Fuente: Servicio de Higiene y Seguridad del MJyDH.



Fuente: Servicio de Higiene y Seguridad del MJyDH.

Inspecciones de Higiene y Seguridad Laboral

La evaluación de las inspecciones de higiene y seguridad laboral realizadas durante el período 2017-2022, se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla 1: visitas realizadas en el período 4/2017- 11/2022:

AÑO	2017	2018	2019	2020	2021	2022
VISITAS	91	275	330	96	112	71



Fuente: Servicio de Higiene y Seguridad del MJyDH.

Mapa de Riesgos

Como definición entonces de los Mapas de Riesgos se podría decir que consiste en una representación gráfica a través de símbolos de uso general o adoptados, indicando el nivel de exposición ya sea bajo, mediano o alto, de acuerdo a la información recopilada en archivos y los resultados de las mediciones de los factores de riesgos presentes, con el cual se facilita el control y seguimiento de los mismos, mediante la implantación de programas de prevención.

En la definición anterior se menciona el uso de una simbología que permite representar los agentes generadores de riesgos de Higiene tales como: ruido, iluminación, calor, radiaciones ionizantes y no ionizantes, sustancias químicas y vibración, para lo cual existe diversidad de representación, en la figura 1, se muestra un grupo de estos símbolos, que serán usados para el desarrollo del trabajo práctico.



Figura 1. Ejemplo de la simbología utilizada en la construcción de mapas de riesgos.

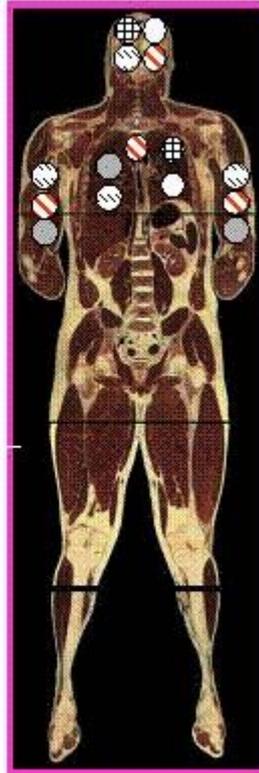
Mapa Corporal Ocupacional

La importancia del Mapa Corporal Ocupacional estriba en la ventaja de ver y orientar rápidamente los órganos y sistemas corporales afectados por la exposición. A continuación, de muestra una tabla con riesgos ocupacionales y efectos a la salud, llevada gráficamente a la conformación del mapa:

Factores de Riesgos / Efectos a la Salud	
METANOL / PROPANOL	● QUEMADURA, IRRITACIÓN VÍAS RESPIRATORIAS, ALTERACIÓN SISTEMA NERVIOSO, NARCOSIS, INCOCENCIA, TRASTORNOS VISUALES.
AMINAS (MEA, UCARSOL, DGA)	● DERMATOSIS, ASMA, POSIBLE CANCERÍGENO.
SOLVENTES LUBRICANTES DESENGRASANTES	● BRONCOESPASMO, EDEMA PULMONAR, ASFIXIA. PUEDE CONLLEVAR A BRONQUITIS, NEUMONIA, REDUCCIÓN DE LA CAPACIDAD VENTILATORIA, POR CONTACTO.
METANO, ETANO, PROPANO	● DISNEA, ALTERACIONES DEL SISTEMA NERVIOSO, MORTAL (ALTAS CONCENTRACIONES)
NITROGENO	● ASFIXIA, NARCOSIS, IRRITACIÓN VÍAS RESPIRATORIAS

Leyenda:

- SOLVENTES, LUBRICANTES, DESENGRASANTES Y ANTIESPUMANTES
- ◌ AMINAS: DIETANOLAMINA
- ◌ METANO, ETANO Y PROPANO
- ◌ METANOL/PROPANOL
- NITRÓGENO





Solicitud de evaluación de TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN (TFE)		Código de la Especialización
Nombre y apellido del alumno		Tipo y N° de documento de identidad
Año de ingreso a la Especialización - Ciclo	Fecha de aprobación del TFE en el Taller	
Título del Trabajo Final		
<p>Solicitud del docente a cargo del Taller</p> <p>Comunico a la Dirección de la Especialización que el Trabajo Final bajo mi tutoría se encuentra satisfactoriamente concluido. Por lo tanto, solicito se proceda a su evaluación y calificación final.</p> <p>Firma del docente</p> <p>Aclaración.....</p> <p>Lugar y fecha.....</p>		
Datos de contacto del Tutor		
Correo electrónico	Teléfonos	
<p>Se adjunta a este formulario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trabajo Final de Especialización impreso (indicar cantidad de copias presentadas) • CD con archivo del Trabajo Final en formato digital (versión Word y PDF) • Certificado analítico 		
Fecha	Firma del alumno	