



Laboreal

Vol.20 N°2 | 2024

Crise, riscos emergentes e resiliência

La gestión de la seguridad en actividades altamente subcontratadas y de alto riesgo : estudios sobre la construcción en el Cono Sur de América Latina

Gestão da segurança em atividades altamente subcontratadas e de alto risco :

Estudos sobre a construção no Cone Sul da América Latina

Gestion de la sécurité dans les activités hautement sous-traitées et à haut

risque : Études sur la construction dans le Cône Sud de l'Amérique latine

Safety management in highly subcontracted and high-risk activities: studies on construction in the southern cone of Latin America

Jorge Walter y Francisco Pucci



Edición electrónica

URL: <https://journals.openedition.org/laboreal/23054>

DOI: 10.4000/12xts

ISSN: 1646-5237

Editor

Universidade do Porto

Referencia electrónica

Jorge Walter y Francisco Pucci, «La gestión de la seguridad en actividades altamente subcontratadas y de alto riesgo : estudios sobre la construcción en el Cono Sur de América Latina», *Laboreal* [En línea], Vol.20 N°2 | 2024, Publicado el 20 diciembre 2024, consultado el 07 enero 2025. URL: <http://journals.openedition.org/laboreal/23054> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/12xts>

Este documento fue generado automáticamente el 7 de enero de 2025.



Únicamente el texto se puede utilizar bajo licencia CC BY-NC 4.0. Salvo indicación contraria, los demás elementos (ilustraciones, archivos adicionales importados) son "Todos los derechos reservados".

La gestión de la seguridad en actividades altamente subcontratadas y de alto riesgo : estudios sobre la construcción en el Cono Sur de América Latina

Gestão da segurança em atividades altamente subcontratadas e de alto risco :

Estudos sobre a construção no Cone Sul da América Latina

Gestion de la sécurité dans les activités hautement sous-traitées et à haut

risque : Études sur la construction dans le Cône Sud de l'Amérique latine

Safety management in highly subcontracted and high-risk activities: studies on construction in the southern cone of Latin America

Jorge Walter y Francisco Pucci

NOTA DEL EDITOR

Manuscrito recibido en : 15/06/2024

Aceptado tras peritaje : 11/10/2024

1. Introducción

- 1 La literatura internacional sobre estudios del trabajo ha puesto en evidencia la relación entre los procesos de tercerización, la desorganización del trabajo, la precarización del empleo y el deterioro de la seguridad y la salud en el trabajo en todo el mundo, y con mayor frecuencia y gravedad, en los países con mercados de trabajo estructuralmente débiles, es decir altamente informales y con disponibilidad abundante de mano de obra

de baja calificación (Mayhew et al., 1997 ; Quinlan et al., 2001). Más allá de la teoría gerencial que enfatiza sus efectos indudablemente benéficos sobre la especialización y la rentabilidad de las firmas (Prahalad & Hamel, 1990), los procesos de tercerización han estado generalmente orientados por el imperativo de la desburocratización y la reducción de costos. Y siendo la gestión de la seguridad uno de los principales costos en las actividades de alto riesgo laboral, los procesos de subcontractación han estado a menudo acompañados por una tercerización de los riesgos laborales que los ha hecho recaer sobre los trabajadores menos calificados de empresas más pequeñas, que no cuentan con los recursos necesarios para enfrentarlos ni con sindicatos que lo exijan y lo obtengan por la vía de la acción colectiva (Johnstone et al., 2005). De allí los indicadores de seguridad sistemáticamente más negativos de las empresas contratadas respecto de aquellas que las contratan (Lamm & Walters, 2004 ; Manu et al., 2009 ; Valluru et al., 2017).

- 2 Los estudios del trabajo latinoamericanos sobre los procesos de tercerización confirman las tendencias reseñadas (de la Garza, 2012 ; Iranzo & Leite, 2006) pero salvo excepciones- a las cuales nos referiremos más adelante - no se han enfocado en las actividades altamente subcontractadas y, a la vez, de alto riesgo laboral. Ambas características son propias de actividades que recurren intensivamente a las obras, o proyectos, como es el caso de la minería, la extracción de petróleo y gas y, en forma transversal - como parte también de las anteriores -, la construcción (de edificios, de obras de ingeniería, viales, de transporte eléctrico).
- 3 El objetivo de este artículo es colmar dicho vacío poniendo en común los resultados de sendas investigaciones realizadas con metodologías y alcances diferentes (encuesta por cuestionarios semiestructurados a una muestra de interlocutores competentes del sector, en Uruguay ; estudios de caso comparados de empresas petroleras en Argentina y Uruguay). La variedad de enfoques y contextos abordados nos permitió elaborar una tipología de situaciones que dan cuenta de la diversidad de problemáticas de gestión de la seguridad presentes en la industria de la construcción de los tres países del cono sur de América latina.
- 4 A continuación retomaremos, en primer lugar, los resultados de una investigación realizada en Uruguay en la Industria de la Construcción en un momento -a comienzos de la primera década de este siglo- en el que dicho país estaba sumido en una grave crisis económica (Pucci et al., 2004). La riqueza y diversidad de los testimonios recogidos en esa oportunidad, su reporte sistemático en el libro y, hecho excepcional, su focalización sobre el impacto de la crisis en la percepción y la gestión de los riesgos, comparando el modo como enfrentaban la crisis la gran empresa multinacional y las empresas locales, nos permitirá aportar una respuesta a la primera pregunta que guiará nuestro trabajo sobre los procesos concretos que vinculan la debilidad de los mercados de trabajo y las prácticas laborales inseguras, y sobre el rol de las formas de contratación en esos procesos.
- 5 En una segunda parte de la ponencia retomaremos los resultados de investigaciones realizadas a fines de la década pasada en dos grandes empresas petroleras, ubicadas respectivamente en Argentina y Chile, sobre la gestión de la seguridad en sus redes de subcontractación para las obras de construcción (de tuberías, líneas eléctricas, caminos, canalizaciones, etc., que vinculan los pozos petroleros y las plantas de tratamiento y bombeo del petróleo y el gas), a cargo de pequeñas y medianas empresas locales del sector. Estas investigaciones dieron lugar a dos publicaciones recientes sobre las nuevas

formas de subcontratación y su vínculo con la implementación de nuevos sistemas de gestión de la seguridad (Walter, 2017, 2023).

2. Materiales y metodología

- 6 Las actividades de construcción son de gran interés para la investigación sobre la gestión de la seguridad en las redes de subcontratación que es nuestro objeto de estudio. En primer lugar, porque la actividad se organiza por proyectos/obras en las cuales actúan grupos de trabajadores pertenecientes a diferentes organizaciones, que van cambiando sin necesariamente interactuar, o interactuando innecesariamente (y peligrosamente) entre diferentes fases de la obra, desde la concepción hasta la realización e, incluso, en ciertos casos (como la construcción de represas hidroeléctricas), la puesta en funcionamiento y la gestión de las instalaciones construidas. En efecto, la organización del trabajo plantea en la construcción problemas de alta complejidad, como consecuencia de la realización en paralelo en las obras de múltiples y cambiantes actividades simultáneas, a cargo muy a menudo de empresas subcontratadas diferentes, cuya interferencia no deseada es el principal factor detrás de los accidentes mortales. En segundo término, porque la actividad tiene lugar en una variedad de sectores, en los cuales la misma problemática se declina de modos diferentes : construcción edilicia, de instalaciones petroleras y mineras, de caminos, represas y redes de transporte de energía, etc. En tercer lugar, porque se trata de una actividad de alto riesgo laboral e indicadores relativos (a otras actividades) altamente insatisfactorios de frecuencia y gravedad de los accidentes, sobre todo de ésta última (accidentes mortales) en todo el mundo, incluidos los países avanzados (Manu et al, 2009).
- 7 Siendo industrial, subsiste sin embargo en la construcción edilicia latinoamericana una forma de organización del trabajo pretayloriana : el trabajo “a façon” (tantismo, en el vocabulario uruguayo), de tipo artesanal, una forma de trabajo caracterizada por relaciones de trabajo personalistas que se presta, como veremos, a la tercerización-precariación, en cascada.
- 8 La investigación realizada recurrió por su parte a observaciones directas en empresas seleccionadas de niveles de modernización tecnológica y organizativa diferentes (empresas constructoras locales pequeñas y medianas vs. filiales de grandes empresas multinacionales), complementadas por entrevistas a técnicos y responsables de obras de construcción. Para analizar los intereses, representaciones y conductas de los actores involucrados en la gestión del riesgo se realizaron 30 entrevistas semiestructuradas a empresarios, trabajadores, sindicalistas, técnicos prevencionistas, inspectores de trabajo, responsables públicos y delegados a los organismos de gestión y control de la seguridad en el trabajo. Además, se organizaron grupos de discusión con los actores involucrados en la temática del riesgo (Pucci et al., 2004 : p. 18 y ss.). Si bien esta investigación no puso el acento en la cuestión de la subcontratación, los testimonios recogidos brindan suficiente información acerca de ella a los efectos del presente trabajo.
- 9 Las informaciones que reportaremos sobre las empresas petroleras provienen por su parte de sendas encuestas sobre la cultura y el clima de seguridad, realizadas a pedido de las empresas -cuyo anonimato mantenemos recurriendo a nombres ficticios- mediante un cuestionario sobre creencias y percepciones con 100 preguntas cerradas

respondidas por la totalidad del personal (propio y de empresas subcontractadas, desde los operarios hasta los más altos directivos) que estuviesen trabajando para la empresa privada multinacional GEAR (N. 1836) y la empresa local estatal GENECH (N. 1270) en el momento de la realización de la encuesta. A continuación, tras el tratamiento cuantitativo de las respuestas recogidas, efectuamos una serie de grupos focales (16 en GENECH, en tres localizaciones; 37 en GEAR, en 5 localizaciones), entrevistas (72 en GENECH, 143 en GEAR), observaciones en terreno y análisis de datos complementarios (provenientes de bancos de datos de las empresas con análisis y estadísticas de accidentes e incidentes, reportes de eventos) en la búsqueda de explicaciones para los resultados cuantitativos obtenidos.

- 10 Tanto en este caso, como en el de la investigación realizada en Uruguay (que comportó además una fase de recolección y tratamiento de material estadístico), emplearemos sobre todo el material cualitativo recogido durante la segunda fase de la investigación.

3. Esquema analítico básico

- 11 Para el análisis de los casos utilizaremos el esquema clásico del queso suizo de James Reason (Reason, 2010) que distingue tres partes básicas: las condiciones organizativas de un trabajo seguro (resultantes del modo de gestión de los procesos productivos y las personas), el trabajador (así como la supervisión y el grupo de trabajadores que trabajan juntos, o el maestro y sus ayudantes) y su desempeño en el puesto de trabajo y, por último, las barreras defensivas que evitan (las decisiones de diseño tomadas en diferentes áreas de la organización actúan en ese sentido, o en el contrario) o mitigan la gravedad potencial de los accidentes cuando no han podido evitarse (como los elementos de protección personal).
- 12 Las condiciones organizativas del trabajo que Reason denomina latentes (“condiciones latentes”), se refieren a “(...) un diseño pobre, una supervisión incompleta, defectos de fabricación o problemas de mantenimiento inadvertidos, procedimientos impracticables, automatización tosca, formación insuficiente o unas herramientas y equipos por debajo de lo que sería adecuado” (Reason, 2010, p. 36). Al desarrollar su esquema, Reason da por supuesta la existencia de un sistema formal de gestión -no solo de la seguridad- que se encarga directa o indirectamente, inevitablemente en forma imperfecta (dejando agujeros en las fetas del queso) de crear las condiciones señaladas. El operador de primera línea actúa, por su presencia en el lugar de los hechos, gracias a su inteligencia y atención, a su preparación (su formación y su experiencia), como una última barrera de defensa cuando los agujeros del queso -como los astros- se alinean negativamente, creando las condiciones para el accidente. Y es también su acción, justamente por estar en la primera línea, la que inevitablemente desencadena los accidentes.
- 13 Para detectar y reparar los agujeros del queso, los nuevos sistemas de gestión recurren -al menos en teoría- a diferentes herramientas de análisis de los riesgos en el trabajo, a la implementación de sistemas de reporte de anomalías y análisis de accidentes e incidentes, además del desarrollo de competencias y el monitoreo permanente del funcionamiento de las defensas, los sistemas de alerta y los elementos de protección personal.

- 14 Esta última es la principal diferencia entre los sistemas prescriptivos y los autorregulados (a los cuales nos referiremos más adelante), entre la gestión de la seguridad basada en el respeto muchas veces solamente formal de las normas emitidas por una autoridad externa y la gestión de la seguridad basada en un monitoreo permanente de la “salud” del sistema por parte de sus responsables directos.
- 15 El modelo analítico de Reason que acabamos de presentar someramente tiene, sin embargo, una limitación importante : se circunscribe a la empresa individual y no permite tomar en cuenta el modo de funcionamiento de sistemas organizativos de otro nivel, que recurren fuertemente a la subcontractación, como los que aquí nos ocupan. En efecto, entre los componentes de una cultura organizativa de seguridad que menciona en el capítulo 9 de su libro (titulado “Ingeniería de una cultura de la seguridad”) no menciona la relación contratante-contratado en materia de seguridad, lo cual se debió probablemente a que no encontró evidencia suficiente en la literatura sobre buenas prácticas ni en el desarrollo de nuevas herramientas de gestión de la seguridad que le hubiesen permitido hacerlo satisfactoriamente (Reason, 2010). Sin embargo, como mínimo, una herramienta insoslayable y estándar de gestión de la seguridad en los proyectos/obras es el permiso de trabajo (y los análisis de riesgos asociados a él). Asimismo, y ante todo, también lo son los contratos que se establecen con las empresas o personas contratadas que toman a su cargo actividades de alto riesgo. Ambas herramientas pueden emplearse, estimamos, de acuerdo a filosofías compatibles con los principios que inspiran lo que Reason denomina “drivers” de la cultura de seguridad.
- 16 Decíamos, además, más arriba, que al desarrollar su esquema, Reason da por supuesta la existencia de un sistema de gestión que procura crear las condiciones para un trabajo seguro. Pues bien, como veremos, no siempre es así en la industria de la construcción ni en países donde las formas artesanales de organización del trabajo continúan vigentes en segmentos importantes de la actividad (no solo en la autoconstrucción). En tales casos, quién crea las condiciones seguras bajo las cuales se trabaja no es el sistema de gestión sino el propio artesano con su grupo de trabajo. Y viceversa : las condiciones latentes proceden también de su modo de hacerse cargo del problema. Es lo que Marcel Simard en su artículo sobre la cultura de seguridad para la Enciclopedia de la OIT (Simard, 1996) denomina “culturas de seguridad del oficio” (para distinguirlas de las “culturas normativas”, basadas en la implementación de sistemas formales de gestión de la seguridad, a las cuales anteceden históricamente). Según Simard (1996), las segundas no llegan sin embargo para suplantar a las primeras pues, para ser eficaces, necesitan fertilizarse mutuamente con ellas. Cuando ello sucede - es el gran desafío de cambio cultural- lo denomina “cultura de gestión integrada”. En otras palabras : para que lo podamos aplicar al análisis de las actividades de construcción, el modelo del queso suizo necesita ser completado hacia adelante (tomando en cuenta las formas de producción en red) y hacia atrás (sin descartar las formas de gestión de la seguridad propias del trabajo artesanal).
- 17 Ahora bien, así como las culturas normativas suceden cronológicamente, sin necesariamente substituirse a ellas, a las del oficio, algo similar ha sucedido, en lo referente específicamente a las culturas normativas, con la implementación de los sistemas de gestión de la seguridad, que es posterior en la mayoría de los sectores industriales y de servicios al desarrollo de sistemas con énfasis en la productividad (típicamente, los sistemas de inspiración tayloriana-fordista) y la calidad (típicamente, los sistemas inspirados en el “modelo japonés”). Los desarrollos más recientes

propenden además a la integración entre dichos subsistemas, es decir, hacia una gestión integrada de la productividad, la calidad, la seguridad y la salud en el trabajo, y el medio ambiente y, coherentemente con ello, a una “desespecialización” funcional. La desespecialización revierte también la separación entre áreas funcionales y de línea pues, por ejemplo, en materia de seguridad, cuando la gestión se integra, la responsabilidad principal deja de estar en manos del área de staff especializada en el tema y queda a cargo directamente de la jerarquía que comanda las operaciones.

- 18 Cabe agregar, por último, que la implementación de sistemas de gestión de la seguridad sucedió a un estado anterior en la industria en el cual ésta se limitaba al respeto de las prescripciones bajo vigilancia externa de entes reguladores encargados de emitirlas; modelo de regulación prescriptivo que hoy se considera adecuado solo para el caso de las actividades de menor complejidad y riesgo. A ese estadio inicial de la regulación correspondió una etapa de la gestión de la seguridad basada en el cumplimiento - muchas veces sólo formal- de lo exigido en las listas de chequeo provistas por el regulador. La implementación de sistemas privados de gestión de la seguridad complementarios de los públicos corresponde a una nueva etapa en la cual, quien debe definir las condiciones de trabajo seguras -para ser controlado en sus propios términos, dada la complejidad y la especificidad de lo que realiza- es el propio regulado (Hopkins & Hale, 2002 ; Vaughan, 1990). Lo cual tampoco significa, lamentablemente, que los sistemas de gestión de la seguridad implementados por las empresas logren poner en práctica lo que predicen los principios que inspiran su diseño. De allí que, más allá de los progresos en la regulación y en el desarrollo de nuevos sistemas y herramientas de gestión de la seguridad, se destaca la importancia del análisis del funcionamiento informal, es decir “real” (una combinación siempre específica de formalidad e informalidad) de tales sistemas.

4. La subcontratación en la industria de la construcción uruguaya en un momento de crisis

- 19 La investigación sobre la industria de la construcción uruguaya en la cual se basa esta parte del texto se llevó a cabo a comienzos de la década pasada en una coyuntura de severa crisis durante la cual se produjo la quiebra de una porción significativa de las empresas constructoras locales, del orden del 60 por ciento (ver en Anexo el extracto de la entrevista n° 270), con el consiguiente impacto sobre el empleo estable en el sector, y el recurso a la tercerización para bajar costos (143). Escaso trabajo y abundante mano de obra calificada que perdió su empleo, y a la vez disponibilidad de mano de obra no calificada para trabajos a destajo (“tantismo”, es el término utilizado en Uruguay para referirse a dicho sistema).
- 20 Según los testimonios de los empresarios nacionales, la industria de la construcción uruguaya había iniciado un proceso de modernización en materia de seguridad a partir de 1995 (330), tras la aprobación del decreto 89 que, hecho excepcional, fue consensuado inicialmente en negociaciones bipartitas y posteriormente acordado por las autoridades gubernamentales, la Cámara de Construcción y el Sindicato Único Nacional de trabajadores de la Construcción y Afines (SUNCA). Se trataba de un modelo de regulación de carácter prescriptivo, pero con la particularidad de que se originó en una red de actores públicos y privados, empresariales y sindicales (439). Según testimonios de empresarios nacionales, en la década que siguió la preocupación por la

seguridad avanzó en paralelo con una creciente preocupación por la calidad y la productividad (330, 140). Como afirman los autores del libro, “Las empresas (locales) que implementan políticas de seguridad lo hacen como parte integrante de programas de certificación de calidad (...) La seguridad es un componente dentro de la propuesta de calidad que las empresas desean obtener para mejorar su competitividad en el mercado” (Pucci et al., 2004, p. 129).

- 21 La grave crisis de comienzos de la primera década del siglo propició el recurso en la industria uruguaya de la construcción a prácticas de tercerización en cascada (153, 143, 366) y a trabajadores poco o no calificados que para sobrevivir estaban dispuestos, al igual que los empresarios que los contrataban, a trabajar bajo el único imperativo de la productividad y la maximización del ingreso inmediato, es decir, “a destajo” (en el sentido peyorativo del término). En efecto, según los autores del libro “La creciente pérdida del trabajador de oficio y su sustitución por trabajadores que provienen de otras ramas de producción, sin experiencia y sin calificación, parece aumentar las probabilidades de accidentes de trabajo en la construcción” (Pucci et al., 2004, p. 223). Respecto al trabajo a destajo, afirman que tuvo lugar “una precarización creciente de las condiciones de trabajo y una creciente desregulación de la actividad laboral, en particular en las pequeñas empresas ligadas al mercado interno. En este marco, las estrategias de los trabajadores se orientan a rentabilizar las condiciones de riesgo, debido a las dificultades para implementar estrategias colectivas que permitan mejorar globalmente las condiciones de trabajo” (Pucci et al., 2004, p. 222).
- 22 Quedó atrás una larga fase en la historia de la construcción uruguaya durante la cual el trabajo a destajo estuvo a cargo de inmigrantes que llegaban con su oficio (148) y sus descendientes, poseedores de altas calificaciones que les permitían obtener altas remuneraciones relativas en un mercado de trabajo fuertemente demandado en el cual escaseaba la mano de obra calificada. Los autores del libro notan a este respecto de una interesante paradoja: el riesgo a perder el trabajo no solo tuvo efectos negativos en términos del incremento de la frecuencia y la gravedad de los accidentes sino también positivos en cuanto al comportamiento de los trabajadores. Así por ejemplo, debido al temor de perder el trabajo aumentó la eficacia de las políticas tendientes a evitar el consumo de alcohol por los trabajadores (234). Lo analizan del modo siguiente: “(...) esta crítica situación también opera en forma positiva en términos del auto cuidado ejercido por el trabajador. De alguna manera, como el trabajador enfrenta un escenario con alternativas mucho más escasas (escasa oferta y abundante demanda laboral), se ve obligado a cuidarse mucho más, a ser más precavido y menos arriesgado, habida cuenta de que puede ser inmediatamente sustituido. En otro escenario más propicio, ser irresponsable o poco cuidadoso era un lujo que los trabajadores podían darse” (Pucci et al., 2004, p. 106).
- 23 El balance de la crisis no fue, por supuesto, positivo: se produjo una quiebra masiva de las empresas nacionales pequeñas y medianas, se recurrió a la tercerización en cascada para reducir costos y se produjo una pérdida de personal calificado (que puso en ascuas los progresos realizados a partir de 1995 por las empresas locales bajo el nuevo imperativo de la calidad y la productividad), una crisis de la cultura del oficio y una precarización de los empleos debida al recurso a mano de obra sin calificación dispuesta a arriesgarse para aumentar su productividad.
- 24 La historia de la crisis de la industria uruguaya de la construcción no se agota sin embargo en las situaciones que acabamos de reseñar.

- 25 Si bien esta investigación no indagó específicamente sobre las redes de subcontratación de las grandes empresas nacionales o de las filiales de multinacionales a cargo de obras de mayor tamaño y complejidad (306), los directivos, gerentes e ingenieros y el personal de seguridad de dichas empresas que fueron entrevistados se refirieron en primer lugar al desarrollo de estructuras específicas para la Gestión de la Seguridad (302, 307), las Obras de Construcción y los proyectos (306), a formas de contratación de empresas con énfasis en la calidad y la seguridad, no en el precio (302), a la implementación de sistemas de gestión integrados (308), al uso sistemático de una herramienta de gestión destinada al control de las obras contratadas como son los permisos de trabajo y los análisis de riesgos (310, 314, 321), a la realización de auditorías gerenciales periódicas en los puestos de trabajo para reportar datos sobre las condiciones y prácticas inseguras observadas a una base de datos cuya razón de ser era producir información para decidir sobre las condiciones y comportamientos de seguridad a mejorar (321) en forma continua (314). Asimismo, a la inducción (314, 310) y la capacitación conectada con el cambio permanente en las tecnologías y procedimientos (314), a la realización de reuniones periódicas de supervisores (314) y, al comienzo de cada jornada, de los supervisores con los operarios a su cargo para tratar los temas de seguridad del día (310).
- 26 Los mismos interlocutores que mencionan lo anterior constatan que se trata de prácticas no difundidas entre las empresas uruguayas del sector (302, 310). Sin embargo, el gerente de una multinacional señala que “A Uruguay llegamos con ciertos temores. Con la gente que vino con nosotros no había problemas. Cuando llegamos acá el 95 % de la mano de obra era uruguaya ; los argentinos empezaron a llegar en tareas más especializadas. El tema era que la gente entendiera cual era nuestra filosofía, el tiempo que ello implicaría. Una gran sorpresa fue que la gente comprendió rápidamente el mensaje : supo entender que a la empresa le importaba la seguridad” (312).

5. En síntesis

- 27 Observamos en la industria uruguaya de la construcción dos formas de regulación y tres modelos de gestión de la seguridad. En cuanto a las formas de regulación, el decreto 89 del año 95 es ciertamente prescriptivo pero su forma de creación, y como consecuencia de ello la vigilancia de su respeto, se adecuan al dinamismo de los cambios tecnológicos y organizacionales (460) en esta industria. ¿Inmunizaba este decreto a la industria de la construcción uruguaya contra las crisis ? Claramente no, pero probablemente ello tenga que ver con su resiliencia, es decir, con su aptitud para resistir frente a ellas y recuperarse con posterioridad, retomando el sendero previo.
- 28 El segundo modelo regulatorio es el de la autorregulación de las filiales de empresas multinacionales que se guían por las normas corporativas, generalmente más exigentes que las vigentes en los países menos desarrollados donde operan. Estas empresas tampoco están inmunizadas contra las crisis, pero pueden sostener a las filiales en coyunturas difíciles. Que dispongan de un sistema de gestión de la seguridad no significa necesariamente, sin embargo, que sus herramientas sean utilizadas satisfactoriamente. Evaluarlo fue justamente el objetivo de las encuestas sobre la cultura de seguridad que realizamos en empresas de la industria petrolera a las cuales nos referiremos en la segunda parte de este texto.

- 29 En cuanto a los tres modos de gestión, los testimonios recogidos se refieren en primer lugar a la cultura de seguridad propia del oficio de un artesanado clásico en vías de desaparición en el momento en que se realizó la investigación, que sobrevivió en la industria nacional transmutándose en la figura del supervisor, formador cotidiano de los operarios en su puesto de trabajo, que abandona esa función cuando los empleos se vuelven precarios y la rotación permanente del personal convierte el esfuerzo de formación en una fuente permanente y desgastante de frustraciones. En palabras de los autores del libro :

“Una característica a señalar en la industria de la construcción uruguaya está constituida por los procesos simultáneos de calificación de la mano de obra (aprendizaje y manejo de máquinas y aparatos) y la consecuente descalificación por la vía de la rotación permanente de personal. Ello se explica a partir de estrategias empresariales para evitar quedar prisioneros de los costos fijos generados por la antigüedad del trabajador, sobre todo si es calificado. Esto también explica que esa mano de obra calificada se sume al “ejército de tantistas”, fuerza de trabajo principal de la tercerización. En este esquema, calidad y productividad aparecen como conceptos antinómicos expresando el choque entre una racionalidad de tipo lucrativo versus una racionalidad ligada a la cultura del oficio” (Pucci et al., 2004, p. 85).

- 30 El supervisor de oficio es substituido por el supervisor manager pero, en efecto, ello no sucede - ¿todavía ? - en la gran empresa nacional, al menos con la claridad con que eso se visualiza en la filial de la empresa multinacional. El segundo modelo de gestión es entonces el de la empresa nacional en crisis, que recurre coyunturalmente a la subcontractación para sobrevivir reduciendo costos y sacrificando la seguridad en su vínculo con los subcontratistas. El tercero es, por supuesto, el de la empresa multinacional cuya forma de contratación, de organización y gestión de la empresa, los proyectos y la seguridad tienden - al menos en la teoría - hacia una integración de los imperativos de productividad, calidad y seguridad (operacional, laboral y ambiental).
- 31 A continuación, nos referiremos al caso de una empresa local de gran tamaño que implementó un sistema de gestión de la seguridad y al de una empresa multinacional que nos permitirán avanzar un paso más -respecto a lo que reflejan los testimonios recogidos en Uruguay- en el razonamiento sobre la subcontractación.

6. La gestión de la subcontractación de obras de construcción de empresas petroleras de Argentina y Chile

- 32 Nos referiremos ahora a la gestión de la seguridad en las redes de subcontractación de dos empresas petroleras, una local, de propiedad estatal (que denominaremos GENECH), y la otra privada multinacional (que denominaremos GEAR) que implementaron nuevos sistemas de gestión de la seguridad durante la primera década de este siglo. En la primera de ellas (una empresa que conservaba fuertes rasgos del modelo burocrático fundacional), un 53 % de las operaciones estaba en manos de empresas subcontractadas. En la segunda de ellas ese porcentaje ascendía al 72 %.
- 33 La síntesis que presentaremos se basa en los materiales y conclusiones de un artículo (Walter, 2017), en el cual nos formulamos dos preguntas básicas. Tras un período de

funcionamiento del nuevo sistema (tres años antes de la realización de las encuestas) : ¿existía alguna distancia entre las reglas prescritas gracias a él y las efectivamente puestas en práctica ? En otros términos, ¿había cambiado en ambas empresas la cultura de seguridad ? Dicha pregunta la enfocamos específicamente sobre las formas de contratación y el funcionamiento de herramientas de gestión que, como los permisos de trabajo, tienen como objetivo controlar el desempeño de las empresas contratadas.

6.1. GENECH, una empresa local que innova contra corriente en la gestión de la seguridad en las obras subcontractadas

- 34 Con motivo de un cambio en la legislación a partir del cual las empresas contratantes pasaron a ser corresponsables por el incumplimiento de las normas de seguridad laboral y social en las empresas contratadas que tuvo lugar en el país a mediados de la década pasada, la empresa decidió implementar un sistema de gestión de la seguridad inspirado en las normas OHSAS 18001. En la organización proliferaron los carteles indicando que de ahora en más “la seguridad es la prioridad uno de la organización”.
- 35 En lo que respecta al funcionamiento de los permisos de trabajo, en grupos focales con los supervisores de GENECH y con supervisores y operarios de las empresas contratistas, recogimos los siguientes testimonios :
- Supervisores de GENECH (síntesis nuestra, a partir de la discusión grupal) : “Al principio nos costó mucho. La redacción de los permisos, los análisis de riesgo en las tareas a realizar y las reuniones matinales de supervisores nos parecían un trabajo excesivamente burocrático que nos restaba tiempo para estar en el terreno. Pero con el paso del tiempo, debido que los permisos y análisis y discusiones se podían retomar al reiterarse la tarea, la carga burocrática se fue reduciendo y, más importante aún, el hábito quedó instaurado. Hoy ya nadie cuestiona entre nosotros la utilidad de los permisos de trabajo”.
 - Operarios de varias empresas contratistas de GENECH (retomamos a continuación literalmente dos frases que sintetizan el punto de vista de los supervisores y los operarios recogidas en sendos grupos focales) : (i) Un supervisor de contratista : “Antes de los permisos de trabajo GENECH nos pedía : “enviénnos 10 personas”, sin especificar para qué tarea, con qué especialidad, experiencia o formación previa” ; y (ii) Un operario de contratista : “Con los permisos de trabajo trabajamos menos, mejor, y con mayor seguridad”.
- 36 Lo anterior confirma que había tenido lugar un cambio en la cultura de seguridad relativa al trabajo con los contratistas. Sin embargo, ¿estaba integrado el subsistema de gestión de la seguridad con otros subsistemas susceptibles de reforzar sus beneficios ? Lamentablemente no. Así, por ejemplo :
- El subsistema compras : cuando entrevistamos a sus responsables nos informaron, con gran insatisfacción profesional, que pese a disponer de informaciones estadísticas (sobre la frecuencia y gravedad de los accidentes en cada contratista), las contrataciones continuaban realizándose bajo el único criterio del menor precio.
 - El subsistema de gestión del personal : también en este caso continuaba la práctica - manifiestamente contradictoria con la nueva Ley- de contratar personal transitorio (por seis meses) para los puestos de mayor riesgo de la compañía (el trabajo en boca de pozo), no por casualidad aquellos en los cuales se producían con alta frecuencia los accidentes más graves.
- 37 En efecto, según el informe anual 2011 del área de seguridad de la compañía, solo 4 de los 59 accidentes que habían tenido lugar durante los últimos seis años en el sector extracción involucraron al personal permanente de GENECH y 55 (el 93 %) al personal

transitorio. El personal temporario presente en GENECH representaba sin embargo solo el 26 % del total del personal (permanente + transitorio) que empleaba.

6.2. Conclusión preliminar

- 38 La divergencia entre subsistemas da cuenta de la existencia de una forma organizativa “híbrida disfuncional” (Mintzberg, 1988) y por lo tanto inestable, salvo que los directivos decidiesen finalmente priorizar realmente la seguridad, y no solo declamatoriamente como hasta el momento.
- 39 Si no lo hacían se debía a dos problemas muy serios que afectaban estructuralmente la empresa : por un lado, las “pesadas mochilas” del personal jubilado y en proceso de jubilación (en el momento de la encuesta, la antigüedad promedio del personal permanente de la empresa era de 50 años) en una empresa muy antigua ; y en segundo lugar el agotamiento -la madurez- de los pozos en las regiones productivas históricas de la compañía. Los cambios en la legislación con vistas a corregir los abusos en las prácticas de subcontratación (Echeverría Tortello, 2009) eran tan solo uno de los varios contextos pertinentes en función de los cuales los directivos debían tomar decisiones.

6.3. GEAR y una filial innovadora en la gestión de la seguridad de las obras a cargo de empresas contratadas

- 40 GEAR también implementó a mediados de la década pasada un nuevo sistema de gestión de la seguridad (diseñado por la propia organización) en todas sus filiales en el mundo. Según las auditorías periódicas del sistema de gestión, la filial ubicada en el cono sur de América latina se encontraba entre las que mejores resultados obtenía en materia de seguridad. Y dentro de ella, era sobresaliente el desempeño de la Gerencia de Proyectos, a cargo de las obras de construcción subcontractadas.

6.4. La gestión de la seguridad en las obras subcontractadas

- 41 Tuvimos una gran sorpresa al constatar que la multinacional subcontractaba en una empresa local de ingeniería, que denominaremos MRI, la supervisión de la seguridad en las actividades a cargo de las empresas locales subcontratistas de obras de construcción (tendido e interconexión de cañerías, líneas eléctricas, caminos, etc., entre los pozos y las plantas de tratamiento y bombeo de gas y petróleo). Se trataba de una profundización de la subcontratación, pues involucraba no solo el control de las obras sino, además, la gestión de procesos centrales de gestión de la firma.
- 42 A tal efecto, los supervisores de la empresa contratada estaban literalmente integrados a la estructura jerárquica – es decir, al organigrama – y recibían las mismas formaciones que el personal permanente de la multinacional. Sus sueldos, sin embargo, no eran pagados por la multinacional sino por MRI. Y rasgo importante, que confirma su estabilidad no obstante ser empleados de una empresa contratada : el personal de MRI tenía un promedio de “antigüedad” similar (en años de trabajo para la multinacional) al del personal permanente de la multinacional.
- 43 En síntesis, otro híbrido -en este caso referido a la coordinación entre empresas- entre una “jerarquía” (la de la multinacional) y una “red” (de subcontratación). A los

trabajadores ubicados en dicha categoría híbrida se los denominaba formalmente, en efecto, “orgánicos contratados”, es decir contratados, pero integrados formalmente en el organigrama de la multinacional. Una forma híbrida en este caso funcional, y por lo tanto estable, gracias a los buenos resultados de seguridad que había permitido obtener.

6.5. La relación con los subcontratistas : una combinación entre la jerarquía del contratante y la autonomía del contratista

- 44 En lo que respecta al funcionamiento de los permisos de trabajo, la Gerencia de Proyectos de GEAR utilizaba para su aprobación un estricto sistema de control basado en un triple nivel de firmas, modo de supervisión redundante reforzador de dicha forma de coordinación. Complementariamente, GEAR exigía a los subcontratistas que se hiciesen cargo de la seguridad en las obras mediante su propia supervisión, ofreciéndole a cambio, para la formación de sus supervisores y operarios, el apoyo y el asesoramiento permanentes de los contratados de estructura. El personal de las empresas contratistas de obras era, además, estimulado al empleo del sistema de reportes de anomalías de seguridad la filial, una herramienta avanzada de gestión de la seguridad pues su buen funcionamiento depende – y contribuye decisivamente a él – del cambio en la cultura de seguridad.
- 45 En el Cuadro 1 presentamos una síntesis del testimonio del Director de Construcciones de GEAR (17 años de experiencia en la empresa), quien estaba a cargo de la Gerencia de Proyectos desde el momento de su creación, sobre la política de seguridad del sector.

CUADRO 1. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA GERENCIA DE PROYECTOS DE GEAR VIS-A-VIS DE LOS SUBCONTRATISTAS.	
ELEMENTO	TESTIMONIO
Permisos de Trabajo	“Somos muy rigurosos con los permisos de trabajo”
Reportes de anomalías	“Estimulamos a los subcontratistas para que reporten de anomalías; les damos como premio <i>merchandising</i> de la empresa”.
Personal especializado del subcontratista	“Exigimos que los subcontratistas tengan personal de seguridad”. “No se justifica una doble supervisión, nuestra y del subcontratista. He tenido que convencer a los directivos de seguridad de GEAR: ‘¿no podemos entregar la custodia de las ovejas al lobo?’, me decían. No es así -les respondí- son profesionales de la seguridad, no son el lobo”.
Supervisión a cargo del Contratista	“Mis supervisores (los supervisores de GEAR y los contratados de estructura) hacen cada día una recorrida y, con menos frecuencia, yo también”. “El personal de seguridad de los subcontratistas hace rondas en forma permanente”.
Formación de la Supervisión y los Operarios de los Contratistas	“Implementamos talleres de supervisión para los subcontratistas. Después de los talleres de supervisores empezamos a trabajar con las bases, los obreros” “No me preocupa que sea personal de subcontratistas, porque estamos muy adiestrados en saberlos adiestrar, y no es que estamos confiados: sabemos llegarle a la gente” “Esperamos que los subcontratistas identifiquen los problemas por sí mismos. Siendo participativos les queda más que si les damos cátedra”.

Cuadro 1 : La política de seguridad de la Gerencia de Proyectos de GEAR vis-à-vis de los subcontratistas

- 46 El punto importante que nos interesa remarcar en el testimonio del Gerente de Proyectos es su defensa de una política que no coincidía con la visión de los directivos de la filial en cuanto al comportamiento de los subcontractistas. En otras palabras, se trataba de una política distintiva de la Gerencia de Proyectos de esta filial en particular, no de todas.

6.6. GEAR, una escuela de seguridad para los subcontractistas

- 47 En el Cuadro 2 resumimos una serie de testimonios recogidos en entrevistas a directivos y en grupos focales con supervisores, inspectores y operarios, tanto permanentes de GEAR como Contratados de Estructura y, sobre todo, personal contratado de diferentes niveles jerárquicos que trabajaba para una de las empresas subcontractistas (la Empresa C) que realizaba obras para GEAR.

CUADRO 2. TESTIMONIOS RECOGIDOS EN ENTREVISTAS Y GRUPOS FOCALES SOBRE EL DESEMPEÑO DE GEAR EN SEGURIDAD COMPARADO CON OTRAS EMPRESAS SIMILARES DEL SECTOR.		
Personal permanente de GEAR	Gerente, 14 años en otras empresas del sector, 4 últimos años en GEAR	"Trabajé para otras empresas y creo que GEAR es la más comprometida, la que más invierte dinero en seguridad. Es muy superior al resto en este aspecto"
	Jefe de Equipo, 9 años trabajando para GEAR	"Tengo información sobre cómo se trabaja en otras empresas para compararla con ésta y es el día y la noche. Se debe a que aquí GEAR exige y el subcontractista responde"
Contratados de Estructura (NRI)	Inspector, 10 años en GEAR	"la mayoría de nosotros conoció otras empresas. El nivel de seguridad de GEAR es muy respetable"
	Inspector, 8 años en GEAR	"Fuera de aquí se dice que somos un grupo exitoso"
Personal de empresa Subcontratista de Obras (Subcontratista C.)	Jefe de Obras, 17 años en el subcontractista C., 6 años trabajando para GEAR	"Para la persona que hace el trabajo, GEAR es extremista en seguridad. Pero ellos lo ven así y hay que acostumbrarse. Hay cosas que son exageradas. Cosas excesivas. Buscan todo lo máximo en error. Como extremo de seguridad es bueno, pero excesivo"
		"Los supervisores de nuestra empresa aceptan las condiciones de GEAR, como los repartos de alarmas y los permisos de trabajo. Los supervisores de campo aceptan las condiciones de GEAR, las evalúan y las implementan. Siempre estamos acompañados por gente de GEAR al hacer los trabajos."
		"GEAR es mucho más exigente que otras empresas. Esa exigencia se mantuvo y tiende a crecer. En los años que estoy aquí la exigencia nunca disminuyó, siempre fue en aumento."
	Supervisor, 10 años trabajando para GEAR	"siempre van aumentando las medidas de seguridad. Cambian todo el tiempo. Traen cosas nuevas"
	Supervisor, 6 años trabajando para GEAR	"GEAR es mucho más exigente. Trabajé en la empresa 'X' en 1999 y en 'Y' en 2003 (otras dos grandes empresas del sector). No sé si esas empresas cambiaron después"
	Operario, 8 años trabajando para GEAR	"La seguridad fue cambiando. Antes había un vendedor de seguridad de GEAR que imponía las cosas. Se fue abandonando la etapa antigua de imponer. Actualmente son más amigos que jefes de seguridad. Saben llegar, saben convencer. Adquirí experiencia apoyándolos en la de ellos para llegar a un punto en común. Cosas muy buenas como los cursos, los elementos de protección personal... Te dan las herramientas, pero está en uno saber usarlas. Todos tenemos momentos flojos y nos confiamos, subimos sin arnés, hacemos mala fuerza... tenemos que mentalizarnos."

Cuadro 2 : testimonios recogidos en entrevistas y grupos focales sobre el desempeño de GEAR en seguridad comparado con otras empresas similares del sector

- 48 A modo de síntesis de los testimonios del cuadro anterior, observamos que, en todos los niveles de la jerarquía, y cualquiera fuese el tipo de contrato, la percepción de los empleados con experiencia de trabajo en otras empresas colocaba sin excepción la gestión de la seguridad en GEAR, y en la relación con los subcontractistas, por encima de las otras empresas de primer nivel del sector presentes en el país. Y es particularmente interesante el testimonio del operario en cuanto a la reciente – “actualmente son más amigos que jefes” – transformación desde un modelo jerárquico hacia otro basado en la confianza y la autonomía del operador, que confirma lo señalado por el Gerente de Proyectos sobre las políticas de seguridad del sector.

6.7. Conclusión preliminar

- 49 Agregaremos aquí información recogida en un programa de formación para directivos de seguridad en el cual participaron en 2019 miembros de la Gerencia de Proyectos de GEAR y de una empresa local contratada por GEAR a cargo de la construcción de instalaciones de bombeo del petróleo y gas que extraía en las bocas del pozo para su puesta en producción. Los miembros de la Gerencia de Proyectos de GEAR nos informaron que el Gerente fundador se había jubilado, y que la filial había convertido en políticas formales de relación con las empresas contratadas las desarrolladas informalmente por el Gerente, descritas más arriba. El hecho tiene una doble significación. En primer lugar, es un buen ejemplo de codificación *in company* del conocimiento tácito producido por los miembros de la firma acerca de una forma exitosa y largamente probada de relacionarse con los contratistas basada en la confianza y el desarrollo de la autonomía de los proveedores en materia de gestión de la seguridad; en segundo término, un promisorio ejemplo de adopción de estrategias *bottom up* de desarrollo organizacional en las filiales por parte de una firma multinacional.
- 50 Digamos por último que, a diferencia de GENECH, donde la prioridad atribuida a la seguridad se contraponía con otras comprensibles prioridades, creando lo que Mintzberg (1988) denominó híbrido (clásico) disfuncional, en GEAR estábamos en presencia de un híbrido típico de las formas plurales actuales de organización, entre una jerarquía organizacional y una red (de subcontractación) anidada en ella. Al primer híbrido lo denominamos clásico porque es lo típico de las organizaciones burocráticas estructuradas por silos de especialización. Se trata, a diferencia de las formas plurales, de híbridos inestables a causa de la oposición de fuerzas internas. Las formas plurales son en cambio “estables”, como lo revela la información recogida por nuestra encuesta sobre la cultura de seguridad, y solo por ella, pues las estadísticas “oficiales”, públicas o privadas, solo registran la antigüedad, no la “antigüedad” (de una persona trabajando para una empresa, aunque esa empresa no sea la que figura en el contrato de trabajo), que la nueva ley chilena intentó combatir con dudoso éxito, comenzando por las prácticas habituales en las empresas públicas de ese país (al menos por la más importante de todas).

7. Comparación y Discusión

- 51 Recordemos, en cuanto al esquema básico de análisis utilizado en el estudio de los casos, que añadimos a tal efecto dos fetas al queso suizo de Reason. Una hacia adelante (la gestión de la subcontractación, que el modelo de Simard tampoco permite capturar) y otra hacia atrás (las culturas del oficio, en crisis, pero persistentes en la industria de la construcción uruguaya, al menos en materia de gestión de la seguridad en las pequeñas y medianas empresas locales subcontractistas).
- 52 Cuando comenzamos el análisis de los materiales empíricos a nuestra disposición para este trabajo nos planteamos en función de ellos dos grandes interrogantes generales y contrapuestos: el primero se refería al rol y las consecuencias de la tercerización en tanto estrategia para hacer frente a la situación de crisis en la industria de la construcción uruguaya; el segundo, a los alcances del cambio cultural posterior a la

implementación de sistemas de gestión de la seguridad en las dos empresas petroleras localizadas en Argentina y Chile.

- 53 En el preciso momento en que nos planteábamos esas preguntas apareció publicado un libro en el cual se analizaba la influencia de las cadenas de valor globales en cuanto a promover la informalidad, tema de nuestro primer interrogante, y los progresos locales en la regulación acaecidos en varios países para el control de los abusos en la tercerización (Marshall, 2019), asunto que nosotros abordamos sobre todo a nivel micro, organizacional e interorganizacional, en las encuestas sobre la cultura de seguridad que realizamos en empresas petroleras instaladas en Argentina y Chile. Es principalmente por ello que lo que diremos a continuación dialogará especialmente con esta publicación.
- 54 Como hemos visto, los actores relevantes: estado, empresas y sindicatos de la construcción uruguaya, se encontraban embarcados durante los años previos a la crisis de 2001 en un diálogo tendiente a acordar normas regulatorias sobre seguridad en el trabajo, mientras en paralelo las empresas locales más grandes certificaban normas de calidad para posicionarse en el mercado uruguayo o como proveedores de servicios para las empresas multinacionales con filiales en el país. Como resultado de esas conversaciones, iniciadas en 1987, se promulgó en 1995 el Decreto 89, una norma viviente sobre las reglas de seguridad para la construcción uruguaya. Decimos viviente porque la aplicación de la norma era objeto de un monitoreo reflexivo conjunto que hacía posible su actualización. ¿Por qué, entonces, si la regulación avanzaba en forma consistente a nivel público y privado simultáneamente, pocos años después esos avances quedaron en suspenso?
- 55 Marshall (2019) pone el énfasis en su libro en los progresos locales de la regulación en actividades que recurren a la subcontratación en varios países de diferente nivel de desarrollo (India, Camboya, Australia y Bulgaria), y constata que “el cambio regulatorio es consecuencia de las estrategias persistentes de determinados actores sociales y políticos y (que) para entender el efecto de sus ideas y el contexto en el cual actúan es esencial para explicar el modo como esos actores se comprometieron con el cambio y la forma y orientación que el cambio tomó” (p. 151, traducción libre), lo cual es esencial, como también constatamos en un artículo reciente (Rocha, et al, 2023), para comprender los progresos realizados en Uruguay con antelación a la crisis.
- 56 Sin embargo, lo sucedido en Uruguay durante la crisis, que es la principal contribución del libro del cual tomamos los testimonios, nos invita a prestar atención al rol que dichas crisis juegan en los países periféricos – donde son un “contexto recurrente” – en cuanto a, por un lado, instalar la precariedad con carácter estructural en los mercados de trabajo y, por otro, a la cuestión de la resiliencia organizacional frente a ellas, en particular de las empresas locales, sobre todo las pequeñas y medianas.
- 57 Según un informe de la OIT citado por Marshall (International Labour Organization, 2009) el fuerte incremento de la informalidad y el desempleo provocado por la crisis financiera de 2008, sobre todo en los países menos desarrollados, tuvo una fuerte inercia. Ciertos países recuperaron el nivel de informalidad en tres años, pero otros mantenían el mismo nivel cinco años después, lo cual se vincula evidentemente con los efectos estructurales acumulativos de la inestabilidad que caracteriza a muchos de esos países. Ahora bien : ¿puede la recuperación verse favorecida -u obstaculizada, cuando lo que diremos a continuación no sucede- por las relaciones tejidas merced a la experiencia previa de diálogo social, por un lado, y a la relativa preservación de las

empresas multinacionales presentes en el país y sus redes locales de subcontratación, por el otro? He aquí un tema, el de las condiciones micro y macro de la resiliencia institucional y organizacional que reclama futura investigación y que los materiales recogidos en plena crisis por la investigación uruguaya nos dejan planteado. Esa futura investigación requerirá naturalmente de un enfoque institucionalista histórico como el adoptado por Marshall, cuyos preceptos y metodología son análogos a los que presiden la investigación realizada en Uruguay (sobre todo en ella), así como la efectuada en Argentina y en Chile sobre las culturas organizacionales de seguridad.

- 58 En cuanto a los alcances del cambio cultural posterior a la implementación de sendos sistemas de gestión de la seguridad en empresas petroleras localizadas en Argentina y Chile, el caso GENECH ilustra la dificultad de una gran empresa pública nacional, en situación crítica por su envejecimiento (productivo y del personal), su encierro en el territorio nacional (vista su posterior estrategia de inversiones en otros países de la región) y su alta visibilidad para las autoridades regulatorias tras la promulgación en 2006 de la “Ley Bachelet” que procuró evitar los abusos en materia de subcontratación, para lograr una “mise en cohérence” organizacional cuando decidió implementar un sistema de gestión de la seguridad asignándole prioridad a sus objetivos. También ilustra las mejoras que pueden lograrse por esa vía en cuanto a las condiciones de trabajo del personal de las empresas contratadas, que dejan de ser simplemente cantidad (“enviennos 10 personas”) y comienzan a valer por sus competencias y su salud, por obra y gracia de la exitosa “instalación” (es decir de su efectiva apropiación por los supervisores de la empresa contratante) de una herramienta de gestión perfectamente convencional: los permisos de trabajo.
- 59 En cuanto a GEAR, el caso -una experiencia local exitosa a nivel organizacional, como las visibilizadas por Marshall en sus estudios de caso nacionales sobre experiencias regulatorias- prueba que la gestión de la subcontratación puede transformarse en un vehículo para el desarrollo de contratistas autónomos en materia de gestión de la seguridad, con la condición de que la casa matriz acepte, haga visibles (codifique) e institucionalice los desarrollos organizacionales -en este caso interorganizacionales- realizados por el personal en sus propias filiales, basándose para ello en sus competencias específicas, es decir, espacialmente y temporalmente situadas.

BIBLIOGRAFÍA

- De la Garza, E. (2012). Subcontratación y crisis capitalista. *Revista Trabajo*, 6(9), 5-23.
- Echeverría Tortello, M. (2009). *La historia inconclusa de la subcontratación y el relato de los trabajadores*. División de Estudios. Dirección de Trabajo del Gobierno de Chile.
- Hopkins, A., & Hale, A. (2002). Issues in the Regulation of Safety: Setting the Scene. In B. Kirwan, A. Hale, & A. Hopkins (Eds.), *Changing Regulation: Controlling Risks in Society* pp. 1-13). Pergamon-Elsevier Ltd.

International Labour Organization - ILO (2009). *World of work Report 2009. The Global Jobs Crisis and Beyond*. ILO.

Iranzo, C., & Leite, M. (2006). La subcontratación laboral en América Latina. In E. de la Garza Toledo (Ed.), *Teorías sociales y estudios del trabajo : nuevos enfoques* (pp. 268–289). Editorial Anthropos.

Johnstone, R., Mayhew, C., & Quinlan, M. (2005). Outsourcing Risk? The Regulation of Occupational Health and Safety Where Subcontractors are Employed. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 22, 351–394.

Lamm, F., & Walters, D. (2004). Regulating occupational health and safety in Small Businesses. *OHS Regulation for a Changing World of Work*, 94–119.

Manu, P., Ankrah, N., Proverbs, D., Suresh, S., & Callaghan, E. (2009). Subcontracting versus health and safety: an inverse relationship. In *Proceedings of CIB W099 2009 Conference*.

Marshall, S. (2019). *Living Wage: Regulatory Solutions to Informal and Precarious Work in Global Supply Chains*. Oxford University Press.

Mayhew, C., Quinlan, M., & Ferris, R. (1997). The effects of subcontracting/outsourcing on occupational health and safety: survey evidence from four Australian industries. *Safety Science*, 25(1), 163–178. [https://doi.org/10.1016/S0925-7535\(97\)00014-3](https://doi.org/10.1016/S0925-7535(97)00014-3)

Mintzberg, H. (1988). *La estructuración de las organizaciones*. Editorial Ariel.

Prahalad, C., & Hamel, G. (1990, May-June). The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/1990/05/the-core-competence-of-the-corporation>

Pucci, F., Levin, R., Trajtenberg, N., & Bianchi, C. (2004). *La negociación de los umbrales aceptables de riesgo en la industria de la construcción uruguaya*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Quinlan, M., Mayhew, C., & Bohle, P. (2001). The global expansion of precarious employment, work disorganization, and consequences for occupational health: a review of recent research. *International Journal of Health Services*, 31(2), 335–414. <https://doi.org/10.2190/607H-TTV0-QCN6-YLT4>

Reason, J. (2010). *La gestión de los grandes riesgos. Principios humanos y organizativos de la seguridad*. Modus Laborandi.

Rocha, R., Pucci, F., & Walter, J. (2023). Cultura de segurança e relações de poder nas organizações”. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, 48. <https://doi.org/10.1590/2317-6369/37622pt2023v48edcinq12>

Simard, M. (1998). Cultura y gestión de la seguridad. In J.M. Stellman (Dir.), *Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo* (pp. 594–598). OIT.

Valluru, C., Dekker, S., & Rae, A. (2017). How and why do subcontractors experience different safety on high-risk work sites? *Cognition, Technology & Work*, 19(4), 785–794. <https://doi.org/10.1007/s10111-017-0435-1>

Vaughan, D. (1990). Autonomy, Interdependence, and Social Control: NASA and the Space Shuttle Challenger. *Administrative Science Quarterly*, 35, 225–257. <https://doi.org/10.2307/2393390>

Walter, J. (2017). Safety Management at the Frontier: Cooperation with Contractors in Oil and Gas Companies. *Safety Science*, 91, 394–404. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.ssci.2016.09.001>

Walter, J. (2023). How to break the silence of subcontractors. In J. C. Le Coze, & B. Journé (Eds.), *Safe Performance in a World of Global Networks: Case Studies, Collaborative Practices and Governance Principles* (pp. 45-56). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-35163-1_5

ANEXOS



RESÚMENES

Una amplia bibliografía internacional ha abordado la problemática de la gestión del riesgo en las redes de subcontratación. Ella muestra que las empresas subcontratadas - de menor tamaño y sofisticación que las contratantes - tienen sistemáticamente indicadores más altos de frecuencia y gravedad de los accidentes que las empresas contratantes. Bibliografía más reciente ha puesto en cambio el énfasis en tendencias opuestas en cuanto al desarrollo de nueva legislación, sistemas y herramientas de gestión y al cambio en las prácticas, es decir, en las culturas de empresa y de relación entre las empresas. En esta ponencia retomaremos los resultados de dos investigaciones cualitativas (sobre percepciones de los diferentes actores involucrados en la regulación y la gestión de la seguridad), una de ellas realizada en la industria de la construcción uruguaya y la otra referida a la subcontratación de obras de construcción por parte de grandes empresas petroleras localizadas en Chile y Argentina.

A problemática da gestão de riscos nas redes de subcontratação é abordada por uma vasta bibliografia internacional. Esta mostra que as empresas subcontratadas - de menor dimensão e menos sofisticadas do que as contratantes - apresentam consistentemente indicadores mais altos de frequência e gravidade de acidentes do que as empresas contratantes. A bibliografia mais recente e emergente, no entanto, deslocou o foco para tendências opostas em relação ao

desenvolvimento de nova legislação, sistemas e ferramentas de gestão, bem como mudanças nas práticas, ou seja, nas culturas empresariais e nas relações entre empresas. Neste artigo, revisitaremos os resultados de dois estudos de pesquisa qualitativa (sobre as percepções dos diferentes atores envolvidos na regulamentação e gestão da segurança), um realizado na indústria da construção uruguaia e outro relacionado com a subcontratação de obras de construção por grandes empresas petrolíferas localizadas no Chile e na Argentina.

Une vaste bibliographie internationale a abordé la problématique de la gestion des risques dans les réseaux de sous-traitance. Elle montre que les entreprises sous-traitantes - de taille plus petite et moins sophistiquées que les entreprises donneuses d'ordre - ont systématiquement des indicateurs plus élevés de fréquence et de gravité des accidents. Une bibliographie plus récente et émergente, cependant, a déplacé l'accent sur des tendances opposées concernant le développement de nouvelles législations, de systèmes et d'outils de gestion, ainsi que des changements de pratiques, c'est-à-dire dans les cultures d'entreprise et les relations entre les entreprises. Dans cet article, nous revisiterons les résultats de deux études de recherche qualitative (sur les perceptions des différents acteurs impliqués dans la gestion de la sécurité), l'une menée dans l'industrie de la construction uruguayenne et l'autre concernant la sous-traitance de travaux de construction par de grandes entreprises pétrolières situées au Chili et en Argentine.

A wide international bibliography has addressed the issue of risk management in subcontracting networks. It shows that subcontracted companies - smaller and less sophisticated than contracting companies - consistently have higher indicators of accident frequency and severity than contracting companies. More recent literature, however, has shifted the focus to opposing trends in relation to the development of new legislation, management systems and tools, as well as changes in practices, i.e., business cultures and relations between companies. In this paper, we revisit the results of two qualitative research studies (on the perceptions of the different actors involved in regulation and safety management), one conducted in the Uruguayan construction industry and the other related to subcontracting of construction works by large oil companies located in Chile and Argentina.

ÍNDICE

Mots-clés: gestion, sécurité, sous-traitance, Bâtiment Travaux Publics, Amérique latine

Keywords: safety, management, subcontracting, construction industry, Latin America

Palabras claves: seguridad, gestión, subcontratación, industria de la construcción, América Latina

Palavras-chave: segurança, gestão, subcontratação, indústria da construção, América Latina

AUTORES

JORGE WALTER

<https://orcid.org/0000-0002-2387-2245>, Universidad de San Andrés-/CONICET ; Centro de Investigaciones por una Cultura de Seguridad ; Universidad San Andrés. Vito Dumas 284, B1644BID Victoria, Provincia de Buenos Aires, Argentina. walter@udesa.edu.ar

FRANCISCO PUCCI

<https://orcid.org/0000-0001-5152-1816>, Universidad de la República. Constituyente 1502,
Montevideo, Uruguay, CP 11200. francisco.pucci@cienciassociales.edu.uy