

La falta de recursos humanos y sus efectos sobre la **salud laboral en el sector público**

Edición Área Pública de CCOO



CCOO
área pública

La falta de recursos humanos
y sus efectos sobre la **salud**
laboral en el sector público

Edición Área Pública de CCOO



Febrero de 2018
Depósito Legal: M-5070-2018

ÍNDICE

1. Introducción: el trabajo precario y sus efectos sobre la salud	7
2. La falta de recursos humanos en el sector público y su repercusión sobre la carga de trabajo	10
■ La situación del empleo en el conjunto de las administraciones públicas. Temporalidad y envejecimiento de las plantillas	10
■ La carga de trabajo en el Sector Público	18
3. Consecuencias del aumento de carga de trabajo en el Sector Público	20
■ Efecto de la carga mental: la fatiga crónica	20
- Indicadores fisiológicos relacionados con la fatiga mental crónica	21
■ Efecto de la carga física: el sobreesfuerzo	22
■ La siniestralidad laboral: aumento de accidentes de trabajo	24
4. Estrategias preventivas para abordar la carga mental en el sector público	29
■ Adaptación de la carga laboral a cada puesto de trabajo a través de las evaluaciones de riesgo psicosociales	29
■ Conseguir una organización del trabajo más saludable en el sector público. Oferta de empleo público suficiente	31

1. Introducción: el trabajo precario y sus efectos sobre la salud

En las últimas décadas del siglo XX, el sistema económico mundial asistió a profundas mutaciones y reestructuraciones que impactaron de manera decisiva en la estructura y dinámica del mercado de trabajo, lo que ha venido a llamarse el modelo económico neoliberal. Este modelo neoliberal ha desembocado no sólo en nuevas organizaciones del trabajo, sino que ha modificado los equilibrios de poder entre capital y trabajo.

La actual crisis que arranca en el 2008 ha traído consigo un aumento de este desequilibrio y ha significado un importante retroceso del mundo del trabajo en nuestro país, con un significativo deterioro de las condiciones de trabajo y del empleo. La crisis actual del capitalismo ha generado una reconfiguración de la riqueza con una distribución desigual entre capital y trabajo que ha terminado diseñando el trabajo bajo los parámetros de la precariedad.

La precariedad laboral lleva aparejada una serie de factores que acaban deteriorando las condiciones de trabajo, temporalidad, flexibilidad, pérdida de derechos salariales, aumento de la carga de trabajo, vulnerabilidad o miedo a perder el empleo, deterioro de la seguridad y salud laboral.

Las reformas laborales, especialmente la del PP en 2012, han modificado la relación capital/trabajo devaluando la negociación colectiva y por lo tanto el papel de los sindicatos, lo que ha tenido una consecuencia directa sobre la pobreza en el trabajo.

La precarización del sector público ha sido una constante desde el desencadenamiento de la crisis del 2008, en muchos de los casos ha sido el pretexto para ir deteriorando servicios públicos y preparando las condiciones objetivas para inminentes procesos de privatización. Este deterioro se hace más intenso desde el año 2012, donde la pérdida de empleo público se hace más evidente.

El sector público, como a lo largo del informe detallamos, ha sufrido un intenso proceso de deterioro del empleo, lo que ha conllevado un aumento exponencial de la carga de trabajo, con una doble vertiente: déficit estructural de recursos humanos y aumento del empleo precario.

La precarización del sector público también se ha constatado a través de una pérdida cualitativa de negociación colectiva y un paulatino recorte de derechos, entre los cuales se encuentra la disminución de los salarios desde que en 2010 nos arrebataron un 5% de nuestro sueldo.

En este contexto, la Ley de Prevención ha pasado a ocupar un lugar secundario, como reiteradamente hemos denunciado desde CCOO y ha sido otra de las grandes víctimas de la crisis. La recesión económica y la presión para maximizar las ganancias han servido de justificación para fomentar una menor preocupación en materia de seguridad y salud en el trabajo.

La salud laboral de las trabajadoras y trabajadores no forma parte de las condiciones de trabajo negociables, es un derecho irrenunciable que constituye la base de los principios rectores de la política social y económica, como así aparece recogido en nuestro marco constitucional. La seguridad y la salud en el trabajo también han sido reconocidas como un derecho humano fundamental recogido en la Carta Internacional de Derechos Humanos y por lo tanto requiere de una implicación decidida de los poderes públicos, en caso contrario, estos poderes serían un sujeto activo en la conculcación de un derecho humano fundamental.

La precariedad afecta muy negativamente a la salud de los trabajadores y agrava objetivamente la exposición al riesgo laboral. Los factores inherentes a la precariedad han producido un aumento de la exposición a riesgos de tipo psicosocial en clara relación con la organización del trabajo, desencadenando multitud de trastornos de salud mental, musculoesqueléticos y cardiovasculares entre otros, que analizaremos cuando describamos los efectos de una carga de trabajo inadecuada.

Los datos sobre siniestralidad laboral en las trabajadoras y trabajadores del sector público también han sufrido un intenso crecimiento y los accidentes laborales han aumentado especialmente en los años más duros de la crisis. El abandono de la seguridad y salud en el trabajo como consecuencia de las políticas austerizadas que impregnan las relaciones de producción, está generando efectos secundarios que al final acaban repercutiendo sobre las propias cuentas públicas, por el enorme sobrecoste que dicha política genera en los sistemas de Seguridad Social.

Se reducen costes que afectan a la salud laboral con el objeto de mantener las tasas de plusvalía, y esa reducción supone el aumento de los costes

económicos por la influencia sobre la salud de las clases trabajadoras. Según los datos de la OIT, el cuatro por ciento del producto interior bruto mundial, el equivalente a 2.8 millones de dólares, se pierde cada año por costes relacionados con el tiempo de trabajo perdido, interrupciones en la producción, tratamiento de lesiones y enfermedades profesionales, rehabilitación e indemnizaciones.

En el caso del sector público nos encontramos con una significativa paradoja: se aplica una política de recortes cuyo máximo exponente es el recorte en recursos humanos, y debido a esa apuesta se disparan los accidentes laborales y por lo tanto los costes que ello supone.

2. La falta de recursos humanos en el sector público y su repercusión sobre la carga de trabajo

La situación del empleo en el conjunto de las administraciones públicas. Temporalidad y envejecimiento de las plantillas

Para analizar los datos de destrucción de empleo en el sector público, hemos utilizado las dos fuentes oficiales que utiliza la Administración.

En primer lugar, analizaremos los datos del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (en adelante BEPSAP)¹, en sus ediciones de los años 2010 a 2017. Tenemos que señalar que estos datos tienen una carencia relevante ya que no analizan el conjunto del sector público, dejando fuera a colectivos relevantes como el personal con contratos de duración inferior a seis meses en las Comunidades Autónomas .

Estas cifras recogen el conjunto de los efectivos que prestan servicio en:

- - La Administración Pública Estatal (Administración General del Estado, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia y Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico).
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- - La Administración Local (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares).

Asimismo, hemos incluido de manera independiente los datos referidos a la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A, ya que aportan una información que pone de relieve la considerable destrucción de empleo.

Las agrupaciones de personal que se recogen son:

- Funcionarios de carrera.
- Personal laboral.

¹ No se incluyen en los totales los datos del personal al servicio de las Universidades, ya que hasta enero de 2012 el BEPSAP únicamente publicaba datos del personal de Universidades inscrito en el RCP ya fuera por obligación normativa (funcionarios de Cuerpos Docentes y Funcionarios de Cuerpos de la Administración del Estado), o bien de aquellos otros que estuvieran inscritos por decisión de las distintas Universidades. A partir de enero de 2012 se incorporan datos de todos los efectivos inscritos y no inscritos en el RCP, por lo que tomaremos 2012 como fecha de referencia para este colectivo.

- Otro personal, que comprende: personal eventual, funcionarios interinos, funcionarios de plazas no escalafonadas, contratados y personal vario.

Personal al servicio de las Administraciones Públicas

Según la edición de Enero de 2017 del BEPSAP, al servicio de la Administración Pública se encuentran 2.523.167 personas, entre Funcionarios, Laborales y Otro personal. Esta cifra no considera las 39.966 personas que desempeñan sus trabajos en la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos al no tener ésta Sociedad Estatal consideración de Administración Pública, según este criterio estadístico.

La distribución en cuanto a la tipología del personal es:

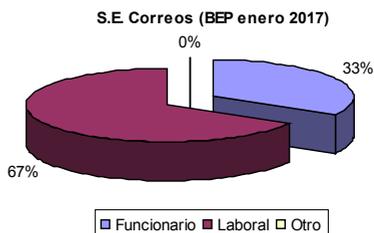
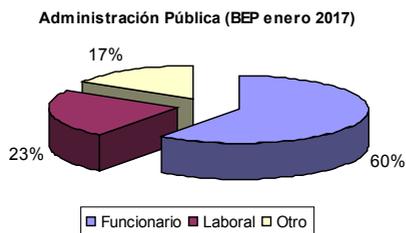
Administración Pública

Tipología	BEPSAP Ene-17
Funcionario	1.518.670
Laboral	583.713
Otro	420.784
Total	2.523.167

S. E. Correos

Tipología	BEPSAP Ene-17
Funcionario	13.325
Laboral	26.640
Otro	1
Total	39.966

En términos de porcentaje:



Una vez vista la panorámica general más reciente, veamos una perspectiva temporal, tomando las cifras de los BEPSAP de las ediciones de enero desde el año 2010 hasta el año 2017.

	ene-10	ene-11	ene-12	ene-13	ene-14	ene-15	ene-16	ene-17
Administración Pública Estatal	591.559	592.813	581.861	570.691	558.802	536.499	527.801	522.412
Administraciones de las CCAA	1.348.492	1.342.285	1.351.883	1.307.343	1.284.646	1.284.026	1.294.765	1.307.358
Administración Local	657.905	647.488	597.212	549.807	560.774	577.164	548.944	543.110
Total	2.597.956	2.582.586	2.530.956	2.427.841	2.404.222	2.397.689	2.371.510	2.372.800

Universidades ¹	100.672	100.784	154.881	148.905	146.901	147.115	147.770	150.287
S. E. Correos y Telégrafos ²	55.071	52.791	49.103	47.183	45.649	43.969	41.703	39.966

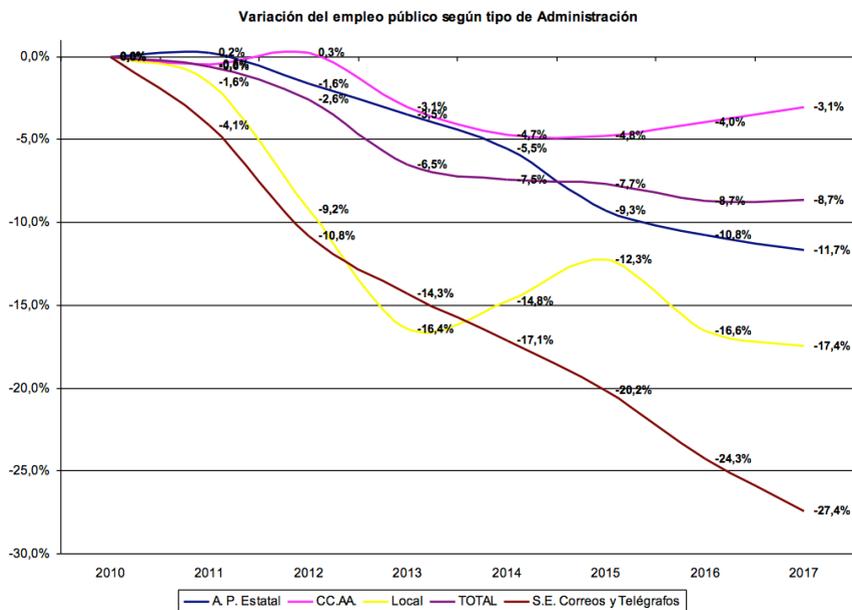
¹ Hasta enero de 2012, el BEPSAP únicamente publicaba datos del personal de Universidades inscrito en el RCP. A partir de enero de 2012 se incorporan datos de todos los efectivos inscritos y no inscritos en el RCP.

² Información de efectivos de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. constituida como tal en julio de 2001. Al no tener esta Sociedad Estatal consideración de Administración Pública sus efectivos no se totalizan.

En términos absolutos, constatamos la pérdida, entre 2010 y 2017, de 225.156 empleados al servicio de las Administraciones Públicas, 15.105 efectivos en la S.E. Correos y Telégrafos, y de 4.594 empleados en las Universidades entre 2012 y 2017. Porcentualmente supone una pérdida de empleo de un 8,7% desde enero del año 2010 en todo el sector público.

Otro elemento a destacar es el elevado número de efectivos en el apartado otro 420.785 donde se sitúa el trabajo de carácter temporal y por lo tanto más precario.

Si observamos en los siguientes cuadros, en términos relativos la variación de efectivos por tipología de Administración, comprobamos que la mayor destrucción de puestos de trabajo se ha producido en la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos (27,4%) y en la Administración Local (17,4%).



Se han suprimido más de 27 puestos de trabajo por cada 100 en la S.E. Correos y Telégrafos y más de 17 por cada 100 en la Administración Local.

	ene-11	ene-12	ene-13	ene-14	ene-15	ene-16	ene-17
A. P. Estatal	+0,21%	-1,64%	-3,53%	-5,54%	-9,31%	-10,78%	-11,69%
CC.AA.	-0,46%	+0,25%	-3,05%	-4,73%	-4,78%	-3,98%	-3,05%
Local	-1,58%	-9,23%	-16,43%	-14,76%	-12,27%	-16,56%	-17,45%
TOTAL ¹			-4,06%	-5,02%	-5,25%	-6,20%	-6,06%

Universidades ²	*	*	-3,86%	-5,15%	-5,01%	-4,59%	-2,97%
S.E. Correos y Telégrafos	-4,14%	-10,84%	-14,32%	-17,11%	-20,16%	-24,27%	-27,43%

1 No incluye Universidades.

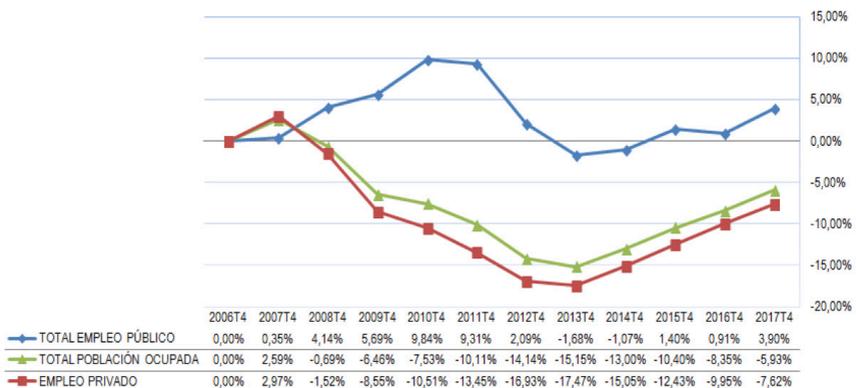
2 Porcentajes indicados respecto a 2012, al no ser posible comparar con años anteriores, como se explicó en la introducción.

La segunda fuente que vamos a utilizar para reflejar la destrucción de empleo en el sector público es la EPA. Esta fuente es la de mayor fiabilidad ya que aporta los datos del conjunto del sector público, sin embargo debemos de tener en cuenta que los datos anteriores al 2008 no se pueden comparar ya que a partir de este año hubo un cambio de censo que establece nuevas variables. Por lo tanto la valoración debe realizarse a partir del 2008. Utilizamos en nuestro análisis los datos referentes a la EPA del 4 Trimestre del 2017

En nuestro análisis primeramente haremos un estudio comparativo con el empleo privado y la totalidad de la población ocupada, y también realizaremos una referencia a la temporalidad y al envejecimiento de las plantillas, todos ellos, elementos determinantes que configuran un sector público precarizado y con alta incidencia en la siniestralidad laboral.

Perspectiva temporal. Evolución del empleo público en comparación con el empleo privado y el total de la población ocupada

Gráfico 1.- Evolución del empleo público en comparación con el empleo privado y el conjunto de la población ocupada. 2006-2017 (Base Año 2006)



Datos en miles.

	Valor absoluto											
	2017T4	2016T4	2015T4	2014T4	2013T4	2012T4	2011T4	2010T4	2009T4	2008T4	2007T4	2006T4
Total	18.998,4	18.508,1	18.094,2	17.569,1	17.135,2	17.339,4	18.153,0	18.674,9	18.890,4	20.055,3	20.717,9	20.195,4
Empleo público	3.074,7	2.986,1	3.000,7	2.927,5	2.909,4	3.021,1	3.234,7	3.250,3	3.127,6	3.081,6	2.969,5	2.959,2
Empleo privado	15.923,6	15.522,0	15.093,5	14.641,5	14.225,8	14.318,3	14.918,3	15.424,6	15.762,8	16.973,7	17.748,4	17.236,2

FUENTE: - INE. Encuesta de población activa

Notas:

El empleo público comprende todos los asalariados de Empresas Públicas y de las Administraciones Central y Territoriales, incluidos tanto los trabajadores que cotizan al régimen general de la Seguridad Social como los adscritos a Mutualidades.

El empleo privado es la diferencia entre el total de ocupados y los asalariados del sector público. Es decir, comprende: asalariados del sector privado, empleadores, trabajadores independientes y empresarios sin asalariados, miembros de cooperativas y otra situación profesional.

En la primera fase de la crisis económica (2008-2011), el gasto en las administraciones públicas actuó, junto con el dinamismo del sector exterior, como motor económico que permitió amortiguar el impacto negativo de la construcción y el sector financiero, primero, y del industrial, con posterioridad.

Así se observa que mientras que la población ocupada va decreciendo a un ritmo continuado, el empleo público aumenta.

Durante **2011 a 2013**, se aplican y generalizan con mayor intensidad las políticas de ajuste fiscal y gasto público.

El empleo público decrece a un ritmo mayor que el empleo privado, un -10.1% de bajada frente al -4.6 % del empleo privado.

A partir del 2014 se inicia una recuperación con distintos niveles de crecimiento entre el sector público y el empleo privado. Mientras que el empleo público crece desde 2014 un 5%, el empleo privado lo hace en un 8.8%.

El empleo público pasa de 2.921.000 (1T 2008) a 3.307.000 (3T 2011), su máximo histórico. En poco más de dos años, cae todo el empleo público creado (2.909.000 4T 2013). Entre el 4^a Trimestre del 2010 y el 4T del 2013 se perdieron 341.000 empleos.

El envejecimiento de las plantillas en las AAPP, sigue en aumento. A pesar de la entrada de nuevos/as jóvenes, el 42.3% de los/as trabajadores/as en las AAPP tienen más de 50 años (ocho décimas más que el año pasado), mientras, que el colectivo de los/as menores del 30 años tan solo representa el 6.3% (5 décimas más que hace un año).

Tabla 2.- Empleo público según edad

Edad	4º Trim. 2017	Variación trimestral		Variación interanual	
		Abs.	%	Abs.	%
Menos 30 años	193,4	-6,4	-3,2%	19,7	11,3%
De 30 a 39 años	636,6	6,5	1,0%	-0,2	0,0%
De 40 a 49 años	943,6	32,6	3,6%	8,4	0,9%
De 50 a 59 años	1.016,8	-9,9	-1,0%	27,9	2,8%
De 60 a 64 años	258,5	-6,2	-2,3%	25,6	11,0%
De 65 a 69 años	23,7	-2,2	-8,5%	6,8	40,2%
70 y más años	2,2	-1,7	-43,6%	0,6	37,5%
Más de 50 años	1.301,2	-20,0	-1,5%	60,9	4,9%
Ambos sexos	3.074,7	12,6	0,4%	88,6	3,0%

Fuente.- Encuesta de Población Activa. INE

Continúa subiendo la temporalidad en las administraciones públicas.

De las 88.600 nuevas contrataciones que se han producido en el último año, el 67.5% son de tipo temporal.

Esto hace que la temporalidad pase de un 22.8% en 2016, a un 24.1% en el 4º trimestre de 2017, un punto porcentual y tres décimas más.

En el último trimestre, no ha variado la temporalidad. El empleo indefinido (+9.800) y temporal (+3.000) crecen en la misma proporción (+0.4%).

Tabla 1.- Empleo público por sexo y tipo de contratación

Tipo de contratación	4º Trim. 2017	Variación trimestral		Variación interanual	
		Abs.	%	Abs.	%
Contratación indefinida	2.334,10	9,8	0,4%	28,9	1,3%
Contratación temporal	740,70	3,0	0,4%	59,8	8,8%
Ambos sexos	3.074,70	12,6	0,4%	88,6	3,0%
Contratación indefinida	1.103,60	-7,6	-0,7%	-11,7	-1,0%
Contratación temporal	251,90	-2,4	-0,9%	16,9	7,2%
Hombres	1.355,40	-10,1	-0,7%	5	0,4%
Contratación indefinida	1.230,50	17,4	1,4%	40,6	3,4%
Contratación temporal	488,80	5,4	1,1%	42,9	9,6%
Mujeres	1.719,30	22,8	1,3%	83,6	5,1%

La contratación temporal en las mujeres sube algo más que en los hombres en el último año. La contratación por tiempo determinado subió un 9.6% (+42.900) entre las mujeres, mientras que en los hombres lo hace en un 7.2% (+16.900).

Asimismo, la contratación indefinida se incrementa entre las mujeres en un 3.4% (+40.600), mientras que baja un 1% (-11.700) entre los hombres.

Cabe señalar que las **tasas de temporalidad entre las mujeres se mantiene en casi diez puntos por encima de los hombres** (en el último trimestre, 28.4% frente al 18.6%)

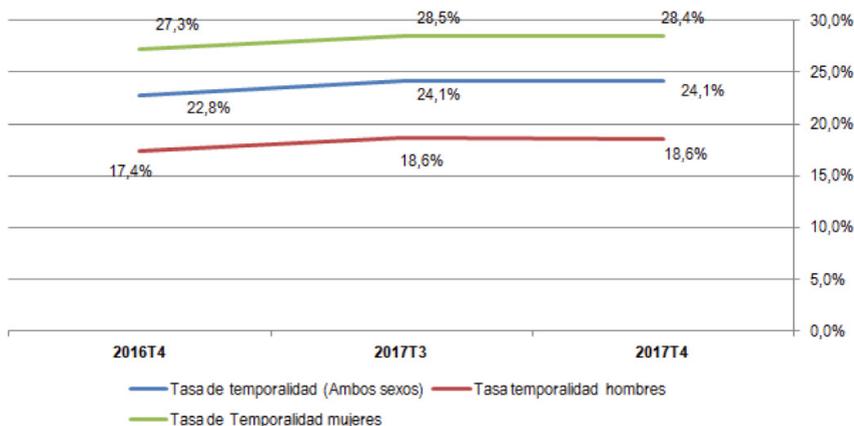


Tabla 6.- Empleo público según área funcional

	4º Trím. 2017			Variación Trimestral (Absolutos)			Variación Interanual (Absolutos)			Variación Trimestral (Porcentaje)			Variación Interanual (Porcentaje)		
	Total	Indef.	Temp.	Total	Indef.	Temp.	Total	Indef.	Temp.	Total	Indef.	Temp.	Total	Indef.	Temp.
AAPP y Seguridad Social	829,5	632,4	197,2	6,83	5,72	1,12	28,52	0,47	28,05	0,8%	0,9%	0,6%	3,6%	0,1%	16,6%
Servicios a la Comunidad	466,5	430,2	36,3	14,32	12,28	2,04	26,03	21,41	4,61	3,2%	2,9%	6,0%	5,9%	5,2%	14,6%
Educación	761,8	563,3	198,5	51,15	4,87	46,28	1,56	-13,88	15,44	7,2%	0,9%	30,4%	0,2%	-2,4%	8,4%
Sanidad	632,7	419,0	213,7	-26,73	-6,01	-20,72	39,98	24,56	15,42	-4,1%	-1,4%	-8,8%	6,7%	6,2%	7,8%
Otras Actividades y servicios sociales	384,2	289,1	95,1	-32,90	-7,11	-25,79	-7,44	-3,70	-3,74	-7,9%	-2,4%	-21,3%	-1,9%	-1,3%	-3,8%
Total	3.074,7	2.334,06	740,7	12,68	9,75	2,93	86,66	28,87	59,78	0,4%	0,4%	0,4%	3,0%	1,3%	8,8%

- El área funcional que más sube es educación. Sanidad y “otras actividades y servicios sociales” pierden efectivos.

El fin del verano y el comienzo del curso lectivo ha hecho incrementar los efectivos en la Educación en 51.150 personas (+7.2%). Si bien el 90.5% de este empleo creado es de tipo temporal. Y la mayoría de la contratación se ha hecho a mujeres (80.8%).

Con respecto a la situación hace un año, la educación pierde 13.880 empleos de tipo indefinido (-2.4%), mientras que sube el empleo temporal en 15.440 personas (+8.4%).

Sanidad pierde efectivos (-26.730; -6.01%) en el último trimestre, la mayoría del empleo destruido es de tipo temporal (-20.720 empleos temporales) y protagonizado por mujeres (-24.000).

Si bien con respecto al año anterior, el número de efectivos en la sanidad ha aumentado un 6.7% (+39.980 personas).

“Otras actividades y servicios sociales” también pierden efectivos en este cuarto trimestre (-32.900;-7.9%). La mayoría de este empleo destruido es de tipo temporal (78.4%).

Con respecto al año anterior, se ha destruido empleo en este tipo de actividades (-7.440;-1.9%)

La carga de trabajo en el sector público

La carga laboral o carga de trabajo se define como el conjunto de requerimientos psicofísicos a los que se ve sometido el trabajador a lo largo de su jornada laboral. La medición de la carga laboral sería el tiempo que invierte un trabajador cualificado en llevar a cabo una tarea definida.

Las Relaciones de Puesto de Trabajo son el instrumento por el que se define las necesidades de personal en torno a criterios que vienen a definir la carga de trabajo, dichos criterios atienden a los procesos y tareas que tienen asumidas las distintas unidades de gestión, la estructura y el personal necesario en cada una de ellas, para desarrollar eficazmente los cometidos que deben desempeñar. La actualización, revisión y adecuación de las RPT son el instrumento por el cual nos dotamos para, a través de la negociación colectiva, planificar los recursos humanos.

La realidad actual del sector público, según los propios datos de la Administración, que recogíamos en el apartado anterior, concluye que las relaciones de los puestos de trabajo constan de un porcentaje significativo de vacantes que varía dependiendo de la administración en cuestión. Por lo tanto, si el instrumento del que nos hemos dotado, para definir la carga de trabajo de un determinado departamento o área no está desarrollado,

nos encontramos con un problema estructural que dificulta el desempeño del servicio público encomendado y repercute directamente sobre la salud y la seguridad de los trabajadores y trabajadoras. No resulta muy arriesgado afirmar, con los datos que manejábamos anteriormente, que la carga de trabajo se ha multiplicado exponencialmente y que esa derivada está afectando a la salud de las trabajadoras y trabajadores del sector público.

La carga de trabajo, tanto física como mental, es considerada un peligro o factor de riesgo presente en todas las actividades laborales y en cualquier tipo de empresa.

Cuando las exigencias del trabajo no se adecúan a las capacidades del personal, es decir, cuando existe una incapacidad o al menos una dificultad del trabajador o trabajadora para, en un momento dado, dar respuesta a la tarea que tiene encomendada, hablamos de carga de trabajo inadecuada. En la situación actual con un déficit estructural de recursos humanos en el sector público muy notorio, podemos concluir que nos encontramos ante una situación global de carga de trabajo inadecuada de las trabajadoras y trabajadores del sector público.

En el sector público la carga mental de trabajo tiene una relevancia muy importante, debido fundamentalmente a las nuevas formas de organización del trabajo, y a los avances tecnológicos e informáticos, que suponen la existencia de mayores exigencias mentales o intelectuales, frente a las exigencias físicas de los trabajos más tradicionales y que están encuadrados fundamentalmente en otros sectores productivos, aún así, como señalaremos en el apartado siguiente la carga mental física y el consiguiente sobreesfuerzo, tienen una preeminencia muy significativa en el sector público.

La propia Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo en sus estudios, relacionan los problemas de salud y los accidentes laborales con la carga mental, de manera que los trabajadores que se enfrentan a condiciones inadecuadas perciben su trabajo como un importante factor de riesgo para su salud y su seguridad.

3. Consecuencias del aumento de carga de trabajo en el sector público

Efecto de la carga mental: la fatiga crónica

La consecuencia más directa de una carga mental de trabajo inadecuada es la fatiga mental, que aparece cuando, para realizar una tarea, el trabajador debe hacer un esfuerzo (mental o intelectual) prolongado, al límite de sus capacidades. En este sentido volvemos a reiterar la certeza que avala el informe, la falta de recursos humanos y la consiguiente carga de trabajo inadecuada nos conducen a concluir que la fatiga es una consecuencia estructural en el sector público.

La fatiga se traduce en una serie de disfunciones físicas y psíquicas, acompañadas de una sensación subjetiva de fatiga y de una disminución del rendimiento, y puede presentarse a dos niveles diferentes: la fatiga normal o fisiológica y la fatiga crónica.

La fatiga normal será recuperada a través del descanso, y por lo tanto una organización del trabajo que introduzca medidas como las pausas adecuadas posibilitará que el organismo se recupere y se pueda realizar una actividad normal.

En el contexto de déficit estructural de recursos humanos la carga de trabajo inadecuada es consustancial a la organización del trabajo, y dicha carga sólo disminuirá a través de la dotación de recursos suficientes para cada unidad administrativa. Si no tenemos recursos humanos suficientes para desarrollar nuestras funciones, la falta de los mismos suele repercutir sobre la carga de trabajo, lo que conlleva que este desequilibrio propio de una organización del trabajo enferma acaba afectando directamente a la salud de las trabajadoras y trabajadores. La fatiga en estos casos dejara de ser normal y por tanto reversible para convertirse en crónica.

Este tipo de fatiga, que ya no se recupera por el simple descanso, tiene consecuencias para el trabajador mucho más serias que la fatiga normal, consecuencias orgánicas, físicas y psicosomáticas, causando estrés y a largo plazo enfermedades cardiovasculares, respiratorias, inmunitarias, gastrointestinales, dermatológicas, endocrinológicas,

musculoesqueléticas y patologías mentales como irritabilidad, ansiedad, síndrome de burnout etc., que probablemente no se sentirán sólo durante el trabajo o al finalizarlo, sino que a veces perduran y se notan durante los tiempos de descanso.

Esta situación de carga mental acaba afectando directamente a la organización del trabajo por el aumento del absentismo derivado del daño a la salud que genera.

Indicadores fisiológicos relacionados con la fatiga mental crónica

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en su documento divulgativo sobre la carga mental, establece claramente cuáles son las reacciones fisiológicas ante procesos de fatiga mental crónica. A continuación pasamos a exponer algunos de los que se determinan en dicho estudio:

Entre los indicadores fisiológicos más estudiados se pueden citar los siguientes:

- Actividad cardiaca. El ritmo cardiaco es uno de los indicadores fisiológicos de carga o de fatiga mental que se utiliza con mayor frecuencia, estudiando por ejemplo las modificaciones de la frecuencia cardiaca o las arritmias a través del electrocardiograma.
- Es una técnica de fácil aplicación, poco costosa, y bien aceptada por el trabajador. Sin embargo, al utilizar estos indicadores hay que tener en cuenta que pueden estar influidos por un número elevado de factores como el ruido, el calor, el trabajo físico, las emociones, etc., que podrían enmascarar los resultados.
- Actividad ocular. Se pueden utilizar indicadores de la actividad ocular como los movimientos de los ojos, el diámetro pupilar, la frecuencia de parpadeo, o el registro de la actividad eléctrica del ojo (a través de electrodos).
- Un método muy utilizado en este campo es la medición de la Frecuencia Crítica de Fusión Óptica (FCF). Este método consiste en determinar cuándo un estímulo luminoso intermitente empieza a percibirse como un estímulo continuo. El umbral por encima del

cual la luz intermitente aparece como continua, y por debajo del cual parpadea, es lo que se llama FCF. Generalmente, la FCF disminuye con la carga mental de trabajo, es decir, cuanto mayor es la fatiga mental, menor es la frecuencia de parpadeo necesaria para que los estímulos intermitentes empiecen a percibirse como continuos.

- Es importante tener en cuenta que, aunque hemos incluido este método dentro de las medidas de actividad ocular, la FCF puede considerarse también un indicador del estado general de activación del Sistema Nervioso Central.
- Actividad muscular. Se sabe que existe una relación entre la fatiga y el grado de contracción muscular. Así, a través del electromiograma se pueden registrar las variaciones de la actividad muscular como indicadores de carga mental, teniendo en cuenta que, como en el caso de la actividad cardiaca, este indicador puede estar influido de forma importante por otros factores, principalmente por la postura de trabajo o la fuerza realizada.

Efecto de la carga física: el sobreesfuerzo

Los trastornos musculoesqueléticos son una de las principales causas de incapacidad temporal de los trabajadores. Son una consecuencia directa de la carga física y producen fatiga muscular y, cuando ésta es tal que la persona no puede llegar a recuperarse, puede producirse una patología osteomuscular. En ese sentido cuando el esfuerzo realizado supera lo necesario o recomendable hablamos de sobreesfuerzo. En aquellos departamentos o áreas donde la falta de personal sea muy acuciante nos encontraremos de manera clara con el fenómeno del sobreesfuerzo.

Los TME afectan a millones de trabajadores en toda Europa y afectan a espalda, cuello, hombros y extremidades superiores, aunque también pueden afectar a las extremidades inferiores. Comprenden cualquier daño o trastorno de las articulaciones y otros tejidos. Los problemas de salud abarcan desde pequeñas molestias y dolores a cuadros médicos más graves que obligan a solicitar la baja laboral e incluso a recibir tratamiento médico. En los casos más crónicos, pueden dar como resultado una discapacidad y la necesidad de dejar de trabajar. La mayoría de los TME relacionados con el trabajo se desarrollan a lo largo del tiempo.

Entre las causas físicas y los factores de riesgos organizativos se incluyen:

- Manipulación de cargas, especialmente al agacharse y girarse.
- Movimientos repetitivos o forzados.
- Posturas extrañas o estáticas.
- Vibraciones, iluminación deficiente o entornos de trabajo fríos.
- Trabajo a un ritmo elevado.
- Estar de pie o sentado durante mucho tiempo en la misma posición.

La inadecuada organización del trabajo y la escasez de medios, están detrás de muchos de los accidentes producidos y numerosos de ellos ocasionados por sobreesfuerzo. En este sentido hay que señalar que la falta de recursos humanos, unido al deterioro de la calidad del empleo influyen definitivamente en la organización del trabajo y son un factor predominante en el sobreesfuerzo, y por lo tanto son causante de daños en la salud de las personas.

El porcentaje de sobreesfuerzos en relación con el total de accidentes en jornada de trabajo con baja ha ido incrementándose progresivamente pasando del año 2000 con un 28,4% sobre el total, a los 38,9% del año 2015. Por tanto los accidentes por sobreesfuerzo físico sobre el sistema musculoesquelético constituyen una clara prioridad y dado el importante peso que tienen dentro de la siniestralidad total de nuestro país, requieren una intervención prioritaria. Estos datos corroboran cómo la falta de recursos humanos está incidiendo sobre los accidentes laborales por sobreesfuerzo.

El documento elaborado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, “Accidentes de trabajo por sobreesfuerzos. 2015” de septiembre de 2016, recoge las principales divisiones de actividad que presentan sobreesfuerzo. La más representada es la Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria (CNAE 84) con un 9,1% y en tercer lugar las actividades sanitarias (CNAE 86) con un 5,9%.

Por otro lado, teniendo en cuenta las actividades más afectadas por sobreesfuerzos priorizando índice de incidencia y población susceptible, la Administración Pública se encuentra entre las actividades prioritarias de intervención.

En definitiva y a modo de conclusión sobre los efectos de una carga laboral inadecuada en sus dos vertientes física y mental, la política de precarización de lo público, que no sólo ha conllevado la destrucción masiva de empleo público durante los últimos siete años, sino la priorización durante este último lustro del trabajo temporal frente al estable en el sector público, está ocasionando un relevante daño sobre la salud del personal, lo que conlleva una contradicción posterior. El Gobierno con su política neoliberal de ajustes en el sector público, está aumentando el gasto del erario público en medidas paliativas frente a los efectos de la carga de trabajo, una vez que los efectos del sobreesfuerzo y la fatiga mental se producen en las trabajadoras y trabajadores del sector público.

--

La siniestralidad laboral: aumento de accidentes de trabajo con baja

Para el análisis de la siniestralidad laboral en el sector público hemos utilizado los datos consolidados más recientes ofrecidos por el Ministerio de empleo y Seguridad Social. Estos datos consolidados son los del año 2016.

Según las últimas Estadísticas de Accidentes de Trabajo consolidadas, publicadas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social , en el año 2016, se ha producido nuevamente la tendencia al incremento tanto para el total de accidentes en jornada como en los accidentes in itinere, pasando de 70.578 accidentes totales en el año 2012 a 84.345 en el 2016, lo que supone un aumento de un 20%.

Lamentablemente también tuvimos que lamentar los 629 accidentes mortales, idéntica cifra que el año 2015. Entre 2012 y 2016 han fallecido en nuestro país por accidente laboral 2960 personas, 2377 en jornada y 583 in itinere.

En el caso de los trabajadores y trabajadoras de la función pública, no existen cifras completas que permitan determinar la siniestralidad que padecen, ya que si bien los accidentes de trabajo deben quedar registrados mediante el sistema Delt@, se da la peculiaridad de que los accidentes acaecidos a personas al servicio de la función pública protegida por las mutualidades MUFACE, ISFAS y MUGEJU no están incorporados a estas cifras y por tanto quedan importantísimas lagunas a la hora de determinar la siniestralidad en su conjunto.

El sistema Delt@ recoge la situación profesional del accidentado, haciendo diferenciación entre autónomos, asalariados del sector público y del sector privado. Si hacemos referencia a la situación profesional del accidentado los asalariados del sector público reúnen el 12,6% de todos los accidentes producidos (reiteramos y esto es importante, que sin tener en cuenta los datos de los funcionarios protegidos por las mutualidades). En cuanto a los accidentes mortales, el 6,5% corresponden a asalariados del sector público.

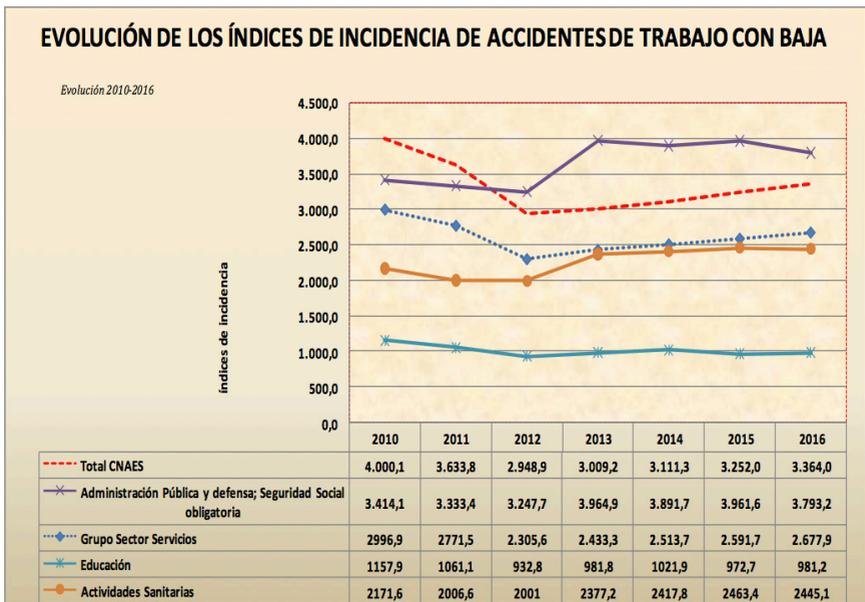
La siguiente tabla recoge los valores absolutos del número de accidentes de trabajo con baja, in itinere y enfermedades profesionales para la Administración Pública y Defensa; Seguridad Social Obligatoria, Educación y Actividades Sanitarias. El incremento en general, queda evidenciado en cada una de las categorías.

CNAE 84 Administración Pública y Defensa; Seguridad Social obligatoria	2010	2011	2012	2013	2.014	2.015	2.016
Accidentes de trabajo con baja	36.972	35.529	32.232	38.277	37.815	39.162	37.263
Accidentes de trabajo in itinere	5.530	4.944	5.209	6.290	6.279	6.448	6.203
Nº partes comunicados enfermedad profesional	431	534	547	621	708	660	779
CNAE 85 Educación	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
Accidentes de trabajo con baja	7.840	7.306	6.835	6.702	7.307	7.200	7.534
Accidentes de trabajo in itinere	2.571	2.247	2.150	2.494	2.540	2.669	2.891
Nº partes comunicados enfermedad profesional	250	153	320	374	377	397	439
CNAE 86 Actividades sanitarias	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
Accidentes de trabajo con baja	19.271	18.048	17.735	20.731	21.401	22.366	22.755
Accidentes de trabajo in itinere	6.394	6.032	6.417	7.115	7.085	7.257	7.699
Nº partes comunicados enfermedad profesional	455	*	538	895	925	1.134	1.101

Este incremento queda consolidado también en términos relativos, como muestra la evolución de los índices de incidencia de accidentes de trabajo. Este índice se calcula mediante el cociente del número de accidentes de trabajo con baja por 100.000, entre el número de personas afiliadas a la Seguridad Social con la contingencia de accidentes de trabajo específicamente cubierta. Para su cálculo no se tienen en cuenta los accidentes in itinere. Si tomamos como referencia el período 2010 – 2016, en el que hay cifras previas a la crisis también podemos observar

esa tendencia al incremento en los años crudos de la crisis económica. En el gráfico, se constata el 2012 como el año en que la siniestralidad sufre un importante ascenso e interrumpe la tendencia que se venía apreciando hacia el descenso.

En el caso de la Administración Pública y Defensa; Seguridad Social Obligatoria, se incrementa incluso por encima de la media del total CNAE y muy superior a la media del sector servicios.



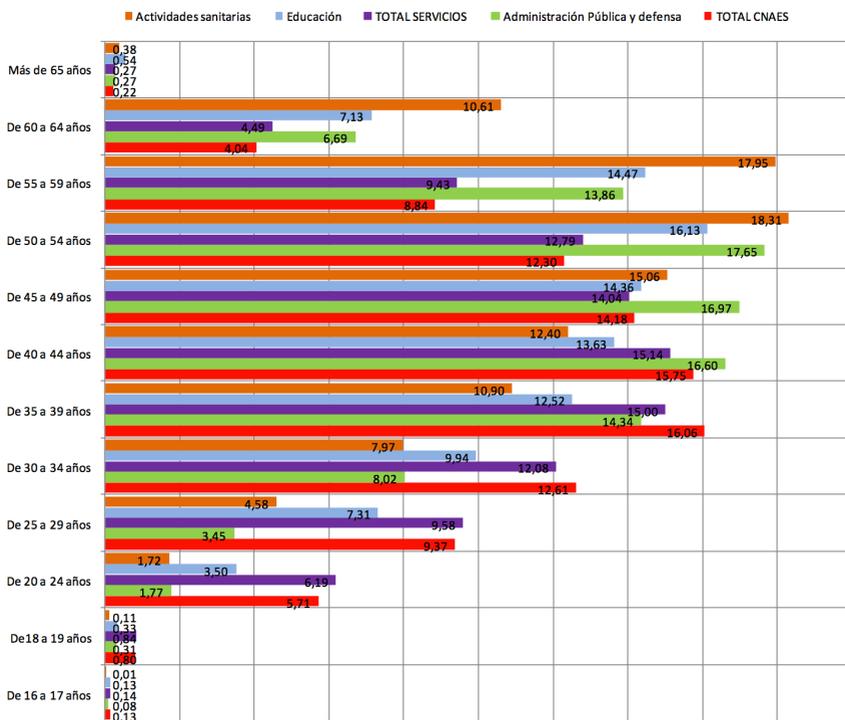
De los datos del número de accidentes con bajas , así como de los índices de incidencias, podemos extraer la misma conclusión. Es a partir del año 2013 cuando las cifras demuestran un crecimiento de los accidentes de trabajo y ello viene a coincidir con la época de mayor destrucción de empleo en el sector público. Lo que corrobora que la falta de recursos humanos tiene una incidencia directa sobre los accidentes de trabajo.

Otro factor determinante es el envejecimiento de la plantilla del personal al servicio de la función pública y la no renovación de puestos. Si comparamos la distribución porcentual de los grupos de edad en los que

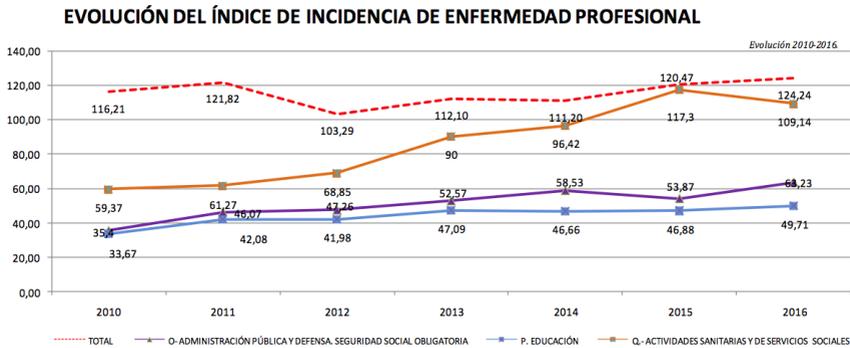
se distribuyen los accidentes de trabajo nos encontramos con importantes diferencias respecto tanto a la media del total de los CNAE como a la media del Sector Servicios. Las actividades sanitarias presentan un porcentaje de accidentes muy diferenciado en los grupos de edad que van desde los 55 a 64 años. Asimismo, en la Administración Pública y Defensa, la diferencia se evidencia más a partir de los 40 años de edad hasta los 64 años.

Las causas son múltiples, pero el aumento de la edad en el trabajo unido tanto a la carga física y psíquica que han padecido y padecen los trabajadores y trabajadoras de la función pública, han influido indiscutiblemente en el aumento de los accidentes de trabajo. Por último, el deterioro de la imagen del empleado y empleada pública por parte de la sociedad, la disminución de los recursos dedicados a la prevención, y la vuelta a un esquema más paliativo que preventivo, han propiciado el inadmisibles aumento de la siniestralidad laboral.

Accidentes de trabajo con baja en jornada según edad y sección. Año 2016. Valores porcentuales por total de serie.



En relación a las enfermedades profesionales y a pesar de que sigue existiendo subregistro, encontramos que si bien los grupos de actividad O. Administración Pública y Defensa. Seguridad Social Obligatoria; P.- Educación; Q.- Actividades sanitarias y de servicios sociales, se encuentran por debajo de la media, se detecta un incremento constante de la presencia de enfermedades profesionales.



El aumento de los accidentes de trabajo con baja, los accidentes in itinere, las enfermedades profesionales, corroboran la misma hipótesis: la salud y seguridad en el trabajo en el sector público se ha ido deteriorando profundamente durante los últimos años, y ello viene a coincidir con la parte más intensa de la crisis y con las políticas de recortes y ajustes sobre las administraciones que adquiere un mayor dramatismo desde el año 2012.

La salud laboral es una víctima más del conflicto actual de capital/trabajo, donde no sólo se han deteriorado las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras públicas, sino que se está poniendo en peligro la salud del personal, cuestión que viene a reflejar el profundo alcance de la lucha de clases en la que estamos inmersos.

4. Estrategias preventivas para abordar la carga mental en el sector público

Adaptación de la carga laboral a cada puesto de trabajo a través de las evaluaciones de riesgo psicosociales

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales considera que la organización del trabajo forma parte de las condiciones de trabajo que influyen en la salud y seguridad de los y las trabajadoras, y esa influencia se produce entre otros mecanismos a través de la exposición nociva a los riesgos psicosociales. Por ello, las características de la organización del trabajo deben ser evaluadas, controladas y modificadas si generan riesgos.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece en su artículo 15 los principios de acción preventiva, y entre ellos la adaptación del trabajo a la persona y planificar la prevención integrando la organización del trabajo y las condiciones de trabajo.

La evaluación de riesgos psicosociales debe realizarse utilizando métodos que apunten al origen de los problemas, es decir, a las características de la organización del trabajo - y no a las características de las personas.

Para la evaluación de los riesgos psicosociales existen métodos avalados por estudios científicos, tenemos el método ISTAS 21 avalado por CCOO y el que es sin duda el instrumento más completo y con mayor grado de participación de los trabajadores y trabajadoras, pero que al estar vinculado a nuestra organización sindical cuenta con más recelos por parte de las diferentes administraciones y empresas. Por otro lado está el Método de Evaluación de Factores Psicosociales desarrollado por el INSHT, es decir por la propia Administración, y que constituye un instrumento válido para obtener la información necesaria para detectar las condiciones psicosociales desfavorables en una situación de trabajo.

Este método incluye, entre los factores psicosociales que considera, la carga mental de trabajo, y la valora a partir de los siguientes indicadores:

- Presión de tiempos: contemplada a partir del tiempo asignado a la tarea, la necesidad de recuperar los retrasos, y el tiempo durante el cual se debe trabajar con rapidez.

- Esfuerzo de atención: viene dado por la intensidad o el esfuerzo de concentración o reflexión necesarias para recibir las informaciones del proceso y elaborar las respuestas adecuadas, y por la constancia con que debe ser sostenido ese esfuerzo. El esfuerzo de atención puede verse influido por la frecuencia de aparición de posibles incidentes, y por las consecuencias que pudieran ocasionarse durante el proceso por una equivocación del trabajador.
- Fatiga percibida: recoge la sensación de fatiga del trabajador cuando acaba su jornada laboral.
- Sobrecarga: viene dada por el número de informaciones que se precisan para realizar la tarea y el nivel de complejidad de las mismas.
- Percepción subjetiva de la dificultad que tiene para el trabajador su trabajo.

Con estos elementos incluidos en el método de evaluación de factores psicosociales desarrollado por el INSHT, podemos obtener información sobre la carga mental de cada puesto de trabajo y por lo tanto podemos extraer conclusiones sobre si la misma es adecuada o no.

No podemos olvidarnos de la perspectiva de género en las evaluaciones psicosociales, en los centros de trabajo del sector público se reproducen y repiten las relaciones de poder entre hombres y mujeres que existen en la sociedad, como en el resto de los ámbitos productivos.

La incorporación de la perspectiva de género en la salud laboral se ha visto fortalecida por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres, que establece la necesidad de que las políticas de estrategias y programas de salud integren en su formulación, desarrollo y evaluación, las distintas necesidades de mujeres y hombres y las medidas necesarias para abordarlas adecuadamente. Por su parte, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales obliga a las Administraciones públicas a promover la efectividad del principio de igualdad entre hombres y mujeres, considerando las variables relacionadas con el sexo en materia de prevención de riesgos laborales. La evaluación de riesgos tiene que mostrar resultados por sexo para que se puedan visualizar estas desigualdades.

El Reglamento de los Servicios de Prevención nos dice que la evaluación no es un fin en sí misma, sino que debe realizarse con la finalidad de planificar la actividad preventiva, controlando los riesgos de forma eficaz. La experiencia nos dice que la evaluación de los riesgos psicosociales, por sí sola, no garantiza la aplicación de medidas preventivas, es decir, mejoras en las condiciones de trabajo, es solo un paso. Como en el resto de riesgos laborales, tras la evaluación debe realizarse la planificación de la actividad preventiva, y seguimiento, ya que el objetivo no es únicamente conocer, sino fundamentalmente eliminar o disminuir el riesgo.

La prevención de riesgos psicosociales implicará introducir cambios en la organización del trabajo. La organización del trabajo no se suele discutir en base al principio de unilateralidad empresarial, o bien se discutía en el comité de empresa o con los delegados de personal basándonos en los criterios y contenidos de la negociación colectiva.

La carga de trabajo inadecuada en el sector público y sus efectos sobre la siniestralidad hacen imprescindible abordar la organización del trabajo desde el ámbito de la salud laboral. Por lo tanto, a través de las evaluaciones de riesgos psicosociales debemos establecer las cargas de trabajo adecuadas para cada puesto de trabajo en el sector público, con el objeto de garantizar la salud de nuestras trabajadoras y trabajadores.

Conseguir una organización del trabajo más saludable en el sector público. Oferta de empleo público suficiente

Como comentábamos anteriormente, el origen de los riesgos psicosociales está en la organización del trabajo, por lo que para prevenir estos riesgos habrá que cambiar dicha organización. La organización del trabajo no es intocable y la Administración no puede permitir que la organización del trabajo tenga efectos sobre la salud de sus trabajadoras y trabajadores.

La salud laboral es un derecho de las trabajadoras y trabajadores por lo tanto no es negociable, es un derecho irrenunciable y le corresponde a los poderes públicos garantizarlo como así viene recogido en el art. 40.2 de la Constitución española.

La precarización del trabajo en el sector público no es asumible ni desde la perspectiva legal ni política, y es la propia Administración Pública la que

debe ser garante del cumplimiento estricto de la seguridad y salud en el trabajo. El marco constitucional y legal referente a la salud y seguridad en el trabajo no puede ser un elemento intercambiable y no deja margen de interpretación.

La devaluación de la salud laboral es un síntoma más del conflicto capital trabajo, en un contexto tan acuciante de lucha de clases donde los derechos de las trabajadoras y trabajadores están siendo sustraídos con una intensidad muy preocupante.

Es sumamente inquietante que el Gobierno y las diferentes Administraciones, hayan permitido una precarización tan relevante del sector público en los últimos años, disparándose la siniestralidad laboral de manera alarmante como hemos referido durante el informe. Los poderes públicos como máximos garantes de la seguridad y salud no pueden permitir la devaluación de la salud en el trabajo del sector público. Es la obligación de las diferentes Administraciones garantizar una organización del trabajo saludable.

La salud laboral se construye en un medio ambiente de trabajo adecuado, con condiciones de trabajo justas, donde los trabajadores y trabajadoras puedan desarrollar una actividad con dignidad y donde sea posible su participación para la mejora de las condiciones de salud y seguridad. Nada de esto es posible si no hay los suficientes recursos humanos para garantizar el desempeño de las funciones que tienen encomendadas.

Lo primero que deben hacer los poderes públicos es evitar que el trabajo dañe a la salud y para ello deben impedir que haya una carga de trabajo inadecuada para su personal, de tal modo que las patologías asociadas a la carga mental y física no se reproduzcan de esta manera tan intensa en las trabajadoras y trabajadores del sector público.

La principal medida para reducir la fatiga que una carga de trabajo inadecuada produce, consiste básicamente en dotar de los recursos humanos suficientes cada unidad del sector público. El instrumento competente para dotar de dichos recursos necesarios es la Oferta de Empleo Público. Corresponde por tanto al Gobierno, a través de las diferentes normas presupuestarias, ir abordando con celeridad y negociación colectiva el déficit estructural de recursos humanos, con el objetivo no sólo de garantizar el funcionamiento correcto de

todos nuestros servicios públicos sino velar, como es su obligación, para que las trabajadoras y trabajadores del sector público tengan salud en el trabajo.

