

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS
ADMINISTRACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD OCUPACIONAL DE PUERTO RICO

Pago del Patrono Por Equipo de Protección Personal

(Esta norma no fue adoptada por Puerto Rico pues aquí dicha norma es más restrictiva)

Departamento del Trabajo
Administración de Seguridad y Salud Ocupacional

29 CFR Partes 1910, 1915, 1917, 1918 y 1926

[RIN No. 1218-AB77]

PAGO DEL PATRONO POR EQUIPO DE PROTECCIÓN PERSONAL

Agencia: Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA), Dpto. del Trabajo.

Acción: Regla Final.

Sumario: Muchas normas de salud, seguridad, marítimas y de construcción de la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA), requieren que los patronos provean a sus empleados de equipo de protección, incluyendo el equipo de protección personal (PPE), cuando tal equipo sea necesario para proteger a los empleados de lesiones, enfermedades y muerte relacionadas con el trabajo. Estos requisitos discuten el PPE de muchas clases: capacetes, guantes, gafas de seguridad, capacetes y gafas de soldar, escudos protectores faciales, equipo de protección contra químicos y demás. Las disposiciones en las normas de OSHA que requieren PPE generalmente establecen que el patrono debe proveer tal PPE. Sin embargo, algunas de estas disposiciones no especifican que el patrono deba proveer tal PPE sin costo para los empleados. En esta reglamentación, OSHA está requiriendo que los patronos paguen por el PPE provisto, con excepciones para artículos específicos. La regla no requiere a los patronos proveer PPE donde ninguno se haya requerido antes. En vez, la regla meramente estimula a los patronos a pagar por el PPE requerido, excepto en casos limitados especificados en la norma.

Fechas: Esta regla final entra en vigor el 13 de febrero de 2008. La regla final debe estar implantada para el 15 de mayo de 2008.

Direcciones: De acuerdo con 28 U.S.C 2112(a), la Agencia designa al Procurador Asociado del Trabajo, Office of the Solicitor of Labor, Room S-4004, U.S. Department of Labor, 200 Constitution Avenue, NW., Washington, DC 20210

Para más información: Mr. Kevin Ropp, OSHA Office of Communications, Room N-3647, U.S. Department of Labor, 200 Constitution Avenue, NW., Washington, DC 20210. Teléfono: (202) 693-1999.

Información suplementaria:

Tabla de contenido

- I. Introducción
- II. Trasfondo
- III. La regla propuesta

- IV. Razón para requerir pago por el PPE y descripción de la regla final
- V. PPE para el cual se requiere pago por el patrono
- VI. PPE propiedad del empleado
- VII. Industrias afectadas
- VIII. Métodos aceptables de pago
- IX. Fechas de vigencia
- X. Efecto sobre los contratos de uniones existentes
- XI. Efecto sobre otras normas de OSHA
- XII. Asuntos misceláneos
- XIII. Otras alternativas consideradas durante el proceso de reglamentación
- XIV. Autoridad legal
- XV. Análisis económico y de flexibilidad reglamentaria
- XVI. Avalúo ambiental
- XVII. Asuntos misceláneos
- XVIII. Federalismo
- XIX. Ley de Reforma de Mandatos No Financiados
- XX. Normas de plan estatal
- XXI. Autoridad y firma
- XXII. Texto reglamentario

I. Introducción

En 1999, OSHA emitió una propuesta para requerir que los patronos paguen por todo el equipo de protección, incluyendo al equipo de protección personal (PPE), con excepciones explícitas para ciertos zapatos de seguridad, espejuelos de seguridad con receta y botas para trabajo maderero (64 FR 15402). La propuesta citó dos razones primordiales para requerir que los patronos paguen por el PPE. Primero, OSHA concluyó preliminarmente que la Ley de Seguridad y Salud Ocupacional de 1970 (Ley OSH o la Ley), implícitamente requiere a los patronos pagar por el PPE que sea necesario para proteger la seguridad y la salud de los empleados. Segundo, OSHA preliminarmente concluyó que un requisito de pago por los patronos resultaría en beneficios de salud reduciendo el mal uso o falta de uso de PPE (64 FR

15406-07). Siguiendo a la notificación inicial y período de comentario inicial, una vista de reglamentación informal, una segunda notificación y período de comentario sobre asuntos específicos y cuidadosa deliberación de la Agencia, OSHA halla que sus conclusiones preliminares son apropiadas y por lo tanto está emitiendo esta norma final que requiere a los patronos pagar por el PPE, con excepciones limitadas.

II. Trasfondo

Los empleados con frecuencia necesitan usar equipo de protección personal (PPE), para protegerse de lesiones, enfermedades y muerte causadas por exposición a riesgos del lugar de trabajo. El PPE incluye muchos tipos diferentes de equipo de protección que el empleado use o se ponga, tal como sistemas de detención de caídas, zapatos con puntera de seguridad y guantes de protección. Muchas normas de OSHA requieren a los patronos proveer PPE a sus empleados o asegurarse del uso del PPE. Algunas normas indican en amplios términos de ejecución cuándo haya de usarse el PPE y qué haya de usarse (Véase, *por ejemplo*, 29 CFR 1910.132). Otras disposiciones son muy específicas, tal como 29 CFR 1910.266(d)(1)(iv), la cual requiere que los operadores de sierra de cadena estén provistos de polainas protectoras durante operaciones específicas y 29 CFR 1910.1027(g)(1), la cual requiere protección respiratoria para los empleados expuestos a cadmio sobre ciertos límites permisibles de exposición (PEL).

Algunas normas de OSHA específicamente requieren que el patrono pague por el PPE. No obstante, la mayoría guardan en relación a si el patrono está obligado a pagar. Las normas de OSHA emitidas después de 1978 han aclarado en el texto reglamentario y en el preámbulo que el patrono es responsable de proveer el PPE necesario sin costo al empleado (Véase, *por ejemplo*, la norma de arsénico inorgánico de OSHA, 29 CFR 1910.1018(j)(1) y 43 FR 19584). Además, el texto reglamentario la discusión del preámbulo para algunas normas de seguridad ha estado claro que el patrono debe proveer y pagar por el PPE (Véase, *por ejemplo*, la norma de operaciones madereras, 29 CFR 1910.266(d)(1)(iii) y (iv) y 59 FR 51701).

Para la mayoría de las disposiciones en las normas de OSHA, sin embargo, el texto reglamentario no discute explícitamente el asunto del pago por el equipo de protección personal. Por ejemplo, 29 CFR 1910.132(a) es la disposición general que requiere a los patronos proveer PPE cuando sea necesario para proteger a los empleados. Esta disposición establece que el PPE debe proveerse, usarse y mantenerse en condición sanitaria y confiable. No establece que el patrono debe pagar por ello o que deba proveerse sin costo para los empleados. Las disposiciones que no se expresan sobre si el patrono debe pagar han sido sometidas a interpretaciones y aplicaciones variadas por los patronos, OSHA, la Occupational Safety and Health Review Commission (Review Commission), y los tribunales.

En 1994, OSHA estableció una política de toda la nación sobre el asunto del pago por el PPE en un memorando a su personal de campo con fecha del 18 de octubre de 1994, "Obligación del patrono de pagar por el equipo de protección personal." OSHA estableció que para todas las normas de PPE el patrono debe proveer y pagar por el PPE requerido, excepto en situaciones limitadas. El memorando estableció que donde el PPE sea de naturaleza muy personal y usado por el empleado fuera del trabajo, tal como es con frecuencia el caso con los zapatos de puntera de seguridad (pero no la protección metatarsal), el asunto del pago puede dejarse a las negociaciones entre trabajadores y gerencia.

Sin embargo, la Comisión declinó aceptar la interpretación incorporada en el memorando de 1994 según aplicado a 29 CFR 1910.132(a). En *Secretary of Labor v. Union Tank Car Co.*, 18

O.S.H. Cas. (BNA) 1067 (Rev. Comm 1997), a un patrono se emitió una citación por no pagar por protección metatarsal y guantes de soldar. La Comisión revocó la citación, hallando que el Secretario había fallado en explicar adecuadamente la política señalada en el memorando de 1994 a la luz de varias cartas de interpretación anteriores de OSHA que resultan como inconsistentes con la política. En respuesta a la decisión de *Union Tank*, OSHA emitió la norma propuesta el 31 de marzo de 1999 (64 FR 15402-15441).

III. La regla propuesta

La regla propuesta hubiera establecido un requisito uniforme de que los patronos pagaran por todo tipo de PPE requerido bajo las normas de OSHA, excepto por ciertos zapatos y botas de puntera de seguridad, espejuelos de seguridad con receta y botas para trabajo maderero. La propuesta citó dos justificaciones principales para requerir a los patronos pagar por el PPE. Primero, OSHA concluyó preliminarmente que la Ley OSH requiere a los patronos pagar por el PPE que sea necesario para que los empleados realicen sus trabajos con seguridad. Segundo, OSHA concluyó preliminarmente que la regla propuesta mejoraría el cumplimiento con los requisitos existentes de PPE en varias maneras prácticas, reduciendo así significativamente el riesgo de mal uso o falta de uso de PPE (64 FR 15406-07).

A. Análisis estatutario preliminar

OSHA presentó tres justificaciones principales para la justificación para la interpretación preliminar de la Ley OSH para requerir que los patronos paguen virtualmente por todo el PPE. Como asunto de umbral, OSHA citó el estatuto y el historial legislativo de que el Congreso tuvo la intención de que los patronos sostuvieran la responsabilidad financiera general por los medios necesarios para hacer los lugares de trabajo seguros (64 FR 15404). La Agencia creyó que esta intención estaba evidenciada por el hecho de que el estatuto hace a los patronos los únicos responsables de cumplir con las normas de seguridad y salud. La responsabilidad legal para asegurar el cumplimiento con las normas de seguridad y salud. La responsabilidad legal del patrono de garantizar el cumplimiento implica la obligación de pagar por los medios necesarios a ese fin (Id.). OSHA también se basó en declaraciones en el historial legislativo que demuestra que los legisladores esperan que los patronos asuman los costos de cumplir con las normas de OSHA (Id.).

OSHA además concluyó preliminarmente que requerir a los patronos pagar por el PPE era una extensión lógica del principio indisputable de que los patronos deben pagar por los controles de ingeniería. La propuesta señaló que la mayoría de las normas requieren a los patronos pagar por los controles de ingeniería, tales como dispositivos de ventilación e implantar medidas administrativas, tales como establecer áreas reglamentadas específicas o zonas de peligro, como el medio primario de reducir la exposición de los empleados a condiciones peligrosas. Ya que la Agencia vio el PPE como otro tipo de medida de control de riesgo usada para proteger a los empleados, no había base para distinguir el PPE de otros controles de riesgo tales como los controles de ingeniería y controles administrativos para propósitos de asignación de costos (64 FR 15408). OSHA también indicó que requerir a los patronos pagar generalmente por el PPE sería consistente con el enfoque de la Agencia de incluir todos los requisitos explícitos en las muchas normas de salud de que el PPE debe ser provisto sin cargo a los empleados.

B. Beneficios de seguridad y salud

Aunque OSHA propuso de regla del pago de PPE primordialmente para aclarar las obligaciones de los patronos bajo sus normas que requieren a los patronos proveer el PPE, la Agencia también creyó que las reglas revisadas mejorarían las protecciones a los empleados que deban usar PPE. OSHA citó un número de razones subyacentes a esta creencia en el preámbulo a la regla propuesta y estaban, por lo tanto, en la mejor posición para identificar y seleccionar el equipo correcto y mantenerlos apropiadamente (Id. at 15409). Segundo, la Agencia creyó que el pago del patrono por el PPE reduciría el riesgo de que los empleados no usaran o usaran mal el PPE, asegurando que los patronos mantiene control central sobre la selección, emisión y uso del PPE (Id.). Tercero, OSHA creyó que habría mayor probabilidad de que los empleados cooperaran para alcanzar el cumplimiento completo con las normas existentes si el equipo protector es provisto sin costo (Id.). En opinión de la Agencia, todas estas consideraciones juntas servirían para aumentar el uso u efectividad del PPE y así reducir la incidencia de lesiones y enfermedades que son causadas por la falta de uso o mal uso del PPE.

C. Excepciones propuestas

OSHA propuso requerir al patrono que pague por todo el PPE requerido por las normas de OSHA, con excepciones explícitas para ciertos tipos de calzado protector con puntera de seguridad y espejuelos de seguridad con receta. El calzado protector con puntera de seguridad y los espejuelos de seguridad con receta fueron exentos del requisito del pago por el patrono, en gran medida porque estos artículos se consideran muy personales en naturaleza y con frecuencia se usan fuera del lugar de trabajo. La propuesta habría permitido las excepciones si hubieran cumplido con las siguientes condiciones: (1) El patrono permite que tal calzado o espejuelos se usen fuera del lugar de trabajo; (2) el calzado o espejuelos no se usan en el trabajo en manera que los haga inseguros para usarse fuera del sitio de trabajo y (3) tal calzado y espejuelos no están diseñados para uso especial en el trabajo. Además, bajo la revisión propuesta, el patrono no tendría que pagar por las botas para trabajo maderero requerido por 29 CFR 1910.266(d)(1)(v) (Id. at 15403).

Las excepciones limitadas a la regla de pago general reconoció que hay ciertos tipos de PPE que caen fuera del alcance del requisito estatutario de que los patronos paguen por el medio de cumplimiento con las normas de OSHA. Aunque las botas y zapatos de seguridad con puntera protectora, espejuelos de seguridad y botas para trabajo maderero son necesarios para la protección de los empleados, la Agencia consideró otros factores al decidir eximir este equipo del requisito del pago por el patrono, incluyendo que el equipo es muy personal y que es sacado por los empleados de sitio de trabajo a sitio de trabajo y de patrono a patrono. La Agencia estableció que hay “poca justificación estatutaria” para requerir que los patronos paguen por este tipo de PPE (Id. at 15407).

La propuesta pidió comentario sobre las excepciones al requisito general del pago por el patrono. Una alternativa sobre la cual se pidió opinión pública específicamente habría eximido a cualquier tipo de PPE que el patrono pudiera demostrar que sea personal en naturaleza y habitualmente usado fuera del trabajo (Id. at 15416). OSHA también buscó comentario sobre si había tipos específicos de PPE además de los zapatos y botas con puntera de seguridad y espejuelos recetados que debieran exceptuarse (Id.). Finalmente, la propuesta buscó comentario sobre si las excepciones eran apropiadas en industrias de mucho cambio, como la construcción y si asuntos únicos a la industria marítima debieran afectar al asunto de quién paga por el PPE (Id.)

El 8 de julio de 2004, OSHA publicó una notificación para reabrir el expediente sobre otra categoría de PPE- herramientas del oficio-que algunos comentaristas sugirieron que debieran eximirse del requisito del pago por el patrono (69 FR 41221-41225). Específicamente, OSHA hizo un número de preguntas y solicitó comentarios sobre si y cómo una regla final debiera tratar situaciones donde el PPE haya sido habitualmente provisto por los empleados.

Los comentarios recibidos por la Agencia durante esta reapertura limitada están incluidos en la discusión del expediente de reglamentación, a continuación.¹

IV. Razón para requerir el pago por el PPE y descripción de la regla final

A. Razón para requerir el pago por el PPE

En esta regla final, OSHA está requiriendo a los patronos que paguen pro el PPE usado para cumplir con las normas de OSHA. OSHA está promulgando la regla final por tres razones principales, Primero, la regla efectúa el requisito subyacente en la Ley OSH de que los patronos paguen por los medios necesarios para crear un ambiente de trabajo seguro y salubre. Esto incluye pagar por los requisitos en las normas de seguridad y salud de OSHA. Segundo, la regla reducirá las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo. Es así un ejercicio legítimo de la autoridad reglamentaria de OSHA promulgar disposiciones supeditadas en sus normas que estén razonablemente relacionadas con las propuestas de las normas subyacentes. Tercero, la regla creará una clara política a través de las normas de OSHA, reduciendo así la confusión entre los patronos y los empleados concerniente al PPE que los patronos deban proveer sin costo para los empleados.

1. La Ley OSHA requiere al patrono el para por el PPE

OSHA está requiriendo a los patronos pagar por el PPE usado para cumplir con las normas de OSHA para efectuar el esquema de adjudicación de costo en la Ley OSH. La Ley requiere a los patronos pagar por los medios necesarios para crear un ambiente de trabajo seguro y salubre. El Congreso colocó esta obligación distintamente sobre los patronos, creyendo que tales costos son apropiados para proteger la seguridad y la salud de los empleados. Esta regla final sólo aclara que bajo la Ley OSH, los patronos son responsables de proveer, sin costo para los empleados, el PPE requerido por las normas de OSHA para proteger a los empleados de lesión y muerte en el lugar de trabajo.

Esta política es consistente con la práctica pasada de OSHA en numerosas reglamentaciones. Desde 1978, OSHA ha promulgado casi 20 normas de seguridad y salud que explícitamente requieren que los patronos provean el PPE gratis. Por ejemplo, las normas de operaciones madereras (§ 1910.266), ruido (§ 1910.95), plomo (§ 1910.1025), asbesto (§ 1910.1030), requieren a los patronos proveer a los empleados de PPE sin costo para los empleados. En litigio siguiente a la emisión de algunas de estas normas, el tribunal y la Comisión sostuvieron la autoridad legal de OSHA para requerir que los patronos paguen por el PPE.

2. La regla final resultará en beneficios de seguridad

Separada de la efectuación del esquema de asignación de costos estatutario, esta regla también ayudará a evitar lesiones y enfermedades. OSHA ha revisado cuidadosamente el

¹ Los comentarios recibidos en respuesta a la reapertura están indicados como Exhibits “45: X “ ó “46:X.” Todas las otras citas se refieren a los comentarios y testimonios en respuesta a la propuesta.

expediente de reglamentación y halla que requerir a los patronos que paguen por el PPE resultará en beneficios de seguridad significativos. Como tal, es el ejercicio estatutario de OSHA de promulgar estas disposiciones supeditadas en sus normas para reducir el riesgo de lesión y muerte.

Hay tres razones principales por las cuales la regla final resultará en beneficios de seguridad:

- Cuando a los empleados se requiere pagar por su propio PPE, muchos tienen la probabilidad de evitar el costo del PPE y así no proveerse de protección adecuada. OSHA también cree que los empleados estarán más inclinados a usar el PPE si se les provee de gratis.
- El pago de los patronos por el PPE claramente transferirá la responsabilidad general por el PPE a los patronos. Cuando los patronos asumen toda la responsabilidad de proveer el PPE a sus empleados y pagar por ello, tienen mayor probabilidad de asegurarse de que el PPE sea el correcto para el trabajo y de que esté en buenas condiciones y de que el empleado esté protegido.
- Una regla de pago de patrono alentará a los empleados a participar de buena gana en el programa de seguridad y salud del patrono y el pago del patrono por el PPE mejorará la cultura de seguridad en el sitio de trabajo.

Las conclusiones de OSHA concernientes a los beneficios de seguridad de la regla del pago están apoyadas por un número de expertos en seguridad y salud ocupacional independientes en el expediente que declararon que el pago del patrono por el PPE resultará en condiciones de trabajo más seguras. Los grupos de seguridad independientes que apoyaron la regla y estuvieron de acuerdo con el análisis de OSHA de que resultará en beneficios de seguridad incluyen: El American Collage of Occupational and Environmental Medicine (ACOEM); la American Association of Occupational Health Nurses (AAOHN); y la American Society of Safety Engineers (ASSE). El National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH), la agencia federal con responsabilidad perita de investigación de seguridad y salud creado por el Congreso en la Ley OSH, también apoyó fuertemente las conclusiones de OSHA de que la regla del pago del patrono resultaría en beneficios de seguridad significativos.

3. Claridad en la política de pago por el PPE

Otro beneficio de la regla final del pago por el PPE es la claridad en la política de OSHA. Aunque es verdad que la mayoría de los patronos pagan por la mayoría del PPE la mayoría del tiempo, las prácticas que envuelven PPE son muy diversas. Muchos patronos pagan solo por algunos artículos y no por otros, ya sea como asunto de negociación colectiva o por tradición duradera. En algunos casos, los costos son compartidos entre los empleados y los patronos. En otros lugares de trabajo, el patrono paga por el PPE más caro y tecnológicamente avanzado, mientras requiere a los empleados pagar por artículos más comunes. Sin embargo, en algunos lugares de trabajo, lo contrario es más la verdad.

Los acuerdos de convenio colectivo con frecuencia contienen páginas de texto que describen las disposiciones de PPE, incluyendo listas de los artículos por los cuales pagarán los patronos y aquellos que serán responsabilidad de los empleados. Aún estos tienen poca o ninguna consistencia. Por ejemplo, Ms. Novell de la United Food and Comercial Workers Union (UFCW), señaló las diferencias en prácticas de pago por el PPE a través de los establecimientos de procesamiento de alimentos:

Nuestros contratos muestran diferencias a través de las industrias, así como a través de las compañías. También hemos hallado diferencias entre plantas unionadas y plantas no unionadas. Los trabajadores no unionados están pagando más por su PPE.

Esta variación ha llevado al tratamiento disparado entre los trabajadores que hacen el mismo trabajo, a veces en la misma compañía pero en diferentes localizaciones. * * * Uno de los ítems más inconsistentes, en relación a su requisito y al asunto de quién paga, son las botas de goma, con frecuencia con puntera de acero, para los trabajadores de producción. Los pisos en plantas de pollería y carnes y otro procesado de alimentos también *** están mojados, con frecuencia de agua estancada y resbalosos de grasa y producto que invariablemente cubre los pisos (TR. 184-186).

La mayor claridad en las normas de OSHA, así como un acercamiento más consistente de compañía a compañía, tendrá beneficios para los patronos y los empleados. Los expedientes muestran que la provisión de PPE ha sido un asunto contencioso y que los patronos y empleados están usando una cantidad indebida de tiempo y esfuerzo discutiendo, negociando y generalmente decidiendo quién debe pagar por el PPE. La reglamentación solucionará parte de esa discusión disponiendo requisitos claros. Según señalado por los miembros de ASSE “un asunto clave para los miembros de ASSE al mejorar la eficiencia/efectividad de los programas de seguridad y salud es la consistencia” (Ex. 12:110).

Por estas razones, OSHA está promulgando esta regla final requiriendo, con excepciones limitadas, que los patronos paguen por el PPE usado para cumplir con las normas de OSHA. (Véase la sección XIV, “Autoridad legal”, para una discusión más detallada de la justificación de la regla final.)

B. Descripción de la regla final

Esta regla no establece nuevos requisitos concernientes al PPE que deba proveerse y las circunstancias en las cuales deba proveerse. La regla meramente requiere a los patronos pagar por el PPE que se use para cumplir con las Partes enmendadas. La regla generalmente requiere a los patronos pagar por el PPE y establece excepciones específicas donde a los patronos no se les requiere pagar por tal equipo. La regla final incluye las excepciones en la regla propuesta, que han sido aclaradas y simplificadas; las aclaraciones de la intención de OSHA en la propuesta concerniente a la ropa diaria y ropa relacionada con el clima; y las aclaraciones concernientes al PPE propiedad del empleado y la sustitución del PPE que fueron traídos por varios comentaristas. Aunque estas aclaraciones han añadido varios párrafos al texto reglamentario, la regla final no provee a los empleados menos protección que las provistas por la propuesta.

El primer párrafo de la regla final contiene el requisito general de que los patronos deben pagar por el equipo protector, incluyendo el equipo de protección personal que sea usado para cumplir con las normas enmendadas de OSHA. (Véase 29 CFR 1910.132(h)(1); 1915.152(f)(1); 1917.96; 1918.106; 1926.95(d)(1).) Las disposiciones que siguen al primer párrafo modifican este requisito general para el pago del patrono e incluyen las excepciones limitadas a la regla del pago del patrono. Los patronos son responsables de pagar por el nivel mínimo de PPE requerido por la norma. Si un patrono decide usar PPE mejorado para cumplir con los requisitos, el patrono debe pagar por el PPE. Si un patrono provee el PPE sin costo, un empleado pide usar un PPE diferente y el patrono decide permitirle hacerlo, entonces al patrono no se requiere pagar por el artículo.

La primera excepción discute el calzado protector con puntera de seguridad y espejuelos de seguridad con receta. (Véase 29 CFR 1910.132(h)(2); 1915.152(f)(2); 1917.96(a); 1918.106(a); 1926.95(d)(2)) El texto reglamentario aclara que a los patronos no se les requiere pagar por calzado con puntera de seguridad ordinarios y espejuelos de seguridad con receta ordinarios, en tanto el patrono permita al empleado usar estos artículos fuera del sitio de trabajo.

La segunda excepción se relaciona con la protección metatarsal. [Véase 29 CFR 1910.132(h)(2); 1915.152(f)(2); 1917.96(a); 1918.106(a); 1926.95(d)(2)]. La regla final aclara que al patrono no se requiere que pague por zapatos con protección metatarsal integrada, siempre que el patrono provea y pague por los resguardos metatarsales que se fijan a los zapatos.

Una tercera excepción a la regla final está localizada sólo en la norma de industria general (en 29 CFR 1910.132(h)(4)(i)) y exime a las botas para trabajo maderero del requisito de pago por los patronos. La norma de operaciones madereras no requiere a los patronos pagar por las botas para trabajo maderero requeridas por 1910.266(d)(1)(v) pero deja la responsabilidad del pago abierta a la negociación del patrono y los empleados. La regla final aclara que las botas para trabajo maderero continúan estando exentas de la regla de pago por el patrono.

La cuarta excepción al pago de los patronos en la regla final se relaciona a la ropa de todos los días. [Véase 29 CFR 1910.132(h)(4)(iii); 1915.152(f)(4)(i); 1917.96(d)(1); 1918.106(d)(1); 1926.95(d)(4)(i)]. La regla final reconoce que hay ciertas circunstancias donde las camisas de mangas largas, pantalones largos, zapatos de calle, botas de trabajo normales y otros tipos similares de ropa pudieran servir como PPE. Sin embargo, donde este sea el caso, la regla final exime esta ropa de uso diario de la regla del pago por el patrono. Similarmente, a los patronos no se requiere pagar por la ropa ordinaria de calle usada solamente para protección contra el clima, tal como abrigos de invierno, chaquetas, guantes y parkas [Véase 29 CFR 1910.132(h)(4)(iii); 1915.152(f)(4)(ii); 1926.95(d)(4)(ii)]. En el caso raro de que el equipo de clima ordinario no sea suficiente para proteger al empleado y sea necesario equipo especial o ropa extraordinaria para proteger a los empleados de condiciones climatológicas inusualmente severas, se requiere que el patrono pague por tal protección. OSHA también señala que la ropa usada en ambientes artificialmente controlados con temperaturas calientes o frías en extremo, tal como congeladores, no está considerados como parte de la excepción de equipo para el clima.

La regla final aclara el asunto de quién paga por la sustitución del PPE. La regla final requiere que el patrono pague por la sustitución del PPE usado para cumplir con las normas de OSHA. [Véase 29 CFR 1910.132(h)(5); 1915.152(f)(5); 1917.96(e); 1918.106(e); 1926.95(d)(5)]. Sin embargo, en las circunstancias limitadas en las cuales el empleado haya perdido o dañado intencionalmente el PPE asignado, al patrono no se requiere pagar por su sustitución y puede requerirse al empleado pagar por tal sustitución.

La regla final también discute claramente el uso del PPE propiedad del empleado. [Véase 29 CFR 1910.132(h)(6); 1915.152(f)(6); 1917.96(f); 1918.106(f); 1926.95(d)(6)]. La regla reconoce que los empleados pueden desear usar su propio PPE y si su patrono les permite hacerlo, el patrono no necesita reembolsarles por el PPE. Sin embargo, el texto reglamentario aclara que los patronos no pueden requerir a sus empleados proveerse su propio PPE o pagar por su propio PPE. El uso de los empleados del PPE de su propiedad debe ser completamente voluntario.

La disposición final en la regla dispone una fecha límite de ejecución de seis meses a partir de la fecha de publicación para permitir a los patronos tiempo cambiar sus políticas de pago por PPE para acomodarse a la regla final. [Véase 29 CFR 1910.132(h)(7); 1915.152(f)(7); 1917.96(f); 1918.106(f); 1926.95(d)(7)]. Una nota a la norma final también aclara que cuando las disposiciones de otra norma de OSHA especifican si el patrono debe pagar o no por un equipo específico, las disposiciones de pago de la norma prevalecerán.

Las secciones V a XI describen adicionalmente la regla final y discuten los comentarios recibidos durante el proceso de reglamentación:

- La sección V describe el PPE por el cual se requiere pago por los patronos y las excepciones al requisito de pago. También explica el tratamiento de la regla final a la sustitución del PPE.
- La sección VI discute la excepción del pago por el patrono cuando un empleado sea el propietario del equipo apropiado y pida usarlo en lugar del equipo que el patrono provea.
- La sección VII discute las industrias afectadas por la regla final y cómo el pago por el patrono aplica a diferentes situaciones de empleo.
- La sección VII discute las industrias afectadas por la regla final y cómo el pago por el patrono aplica a diferentes situaciones de empleo.
- La sección VIII describe los medios aceptables para que los patronos y empleados cumplan con la regla final y discute varios mecanismos de pago que los patronos y empleados han creado para efectuar el pago por el PPE.
- Las secciones IX a XI explican la fecha de vigencia de la regla final, el efecto de la regla sobre los acuerdos de negociación colectiva y cómo las disposiciones de pago por el patrono en otras normas afecta a las disposiciones en la regla final.

V. PPE para el cual se requiere pago por el patrono

En esta sección, OSHA discute varios asuntos clave, incluyendo el equipo de protección personal que se requiere que los patronos provean sin costo para los empleados y el equipo de protección que está exento. OSHA desea enfatizar que esta reglamentación no cambia los requisitos existentes de OSHA en relación a los tipos de PPE que deba proveerse. En su lugar, la regla meramente estipula que el patrono debe pagar por el PPE que esté requerido en las normas de OSHA, con las excepciones listadas.

Los artículos exentos de pago por esta regla son:

- Calzado protector con puntera de seguridad que no sea especializado (incluyendo zapatos con puntera de acero o botas con puntera de acero) y espejuelos de seguridad con receta no especializados, que el patrono permita que se usen fuera del sitio de trabajo.
- Zapatos o botas con protección metatarsal integrada que el empleado haya requerido usar en lugar de los resguardos separados provistos por el patrono;

- Botas para trabajo maderero requeridas por 1910.266(d)(1)(v);
- Ropa de trabajo de diario, cremas para al piel u otros artículos usados solamente para protección contra el clima.

Esta sección es particularmente importante porque los comentaristas al expediente de la reglamentación identificaron un número de artículos que pensaron que estarían sujetos a la regla y pidieron a la Agencia que aclarara si la regla final cubre los artículos. Algunos de los artículos son: guantes (véase, *por ejemplo*, Exs. 12: 7, 17, 19, 55, 68, 111, 129, 149, 163, 171, 217, 235), zapatos metatarsales (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:149, 235), espejuelos de sol (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:129, 222), gafas protectoras sol (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:111, 163), ropa retardante de llamas (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:16, 132, 133, 183, 206, 221, 46:46), ropa personal (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:10, 16, 28), ropa de trabajo regular (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:55, 129), camisas de manga larga (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:210, 222), pantalones largos (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:117, 222), mahones (véase, *por ejemplo*, Ex. 12:10), mamelucos de algodón (véase, *por ejemplo*, Ex. 12:210), equipo para el clima frío (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:129, 210), botas de trabajo que no tengan puntera de seguridad (véase, *por ejemplo*, Ex. 12:10), capacetes (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:29, 55, 68, 91, 112), delantales (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:111, 163), trajes contra la lluvia (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:55, 91, 210), cinturones para la espalda (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:111, 163), mamelucos (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:111, 129, 163), cinturones para herramientas (véase, *por ejemplo*, Ex. 12:129), y máscaras faciales en áreas donde no se requiera respirador (véase, *por ejemplo*, Ex. 12:109).

Aunque OSHA cree que está estableciendo un requisito clara en esta regla final – que los patronos pagan por el PPE requerido por las normas de OSHA, excepto por las excepciones listadas en la norma – OSHA entiende la petición de los comentaristas de proveer guía sobre la aplicabilidad de la norma a ciertas piezas de equipo. OSHA lo hace así en esta sección. La sección está dividida en tres discusiones. Primero, la Agencia discute aquellos artículos que no son PPE o no están requeridos por las normas de OSHA y así no están cubiertos por la regla final. Segundo, la Agencia discute las excepciones al requisito general del pago por el patrono en la regla final. Y tercero, OSHA describe otros artículos que la Agencia determinó que necesitaban discusión más extensa, basado en los comentarios en el expediente.

A. Artículos que con están considerados como PPE ni están requeridos por las normas de OSHA

La regla final aclara que la obligación del patrono de pagar por el PPE está limitada a PPE que sea usado para cumplir con las normas de OSHA enmendadas por esta regla, excepto por las excepciones específicas listadas. Así, si un artículo no es PPE ni está requerido pro normas de OSHA, no está cubierto por la regla final.

Muchos comentaristas buscaron aclaración en relación a si ciertos artículos son PPE y por lo tanto necesitarían ser pagados por los patronos. Estos artículos incluyen mamelucos (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:111, 163, 206, 45:28), delantales véase, *por ejemplo*, Exs. 12:111, 163, 206); uniformes (véase, *por ejemplo*, Exs. 12:19, 55, 91); mamelucos (véase, *por ejemplo*, Exs. 45:28); ropa de trabajo regular (véase, *por ejemplo*, Exs. 45:28, 48; 12:55, 91; 46:44); y guantes de trabajo diario (véase, *por ejemplo*, Exs.12:6, 7, 22, 55, 68, 91, 109, 111, 129, 163, 171, 172, 173, 189, 206, 212, 221, 222;45:13, 28). En un comentarios representativo, Rowan Companies, Inc. comentó que la norma no debe ser una “chequera abierta” para forzar a los

patronos a proveer artículos comunes y rutinarios no necesarios para al protección personal.” Este comentarista añadió:

otros artículos pudieran ser considerados equipo de protección personal por aquellos que desean beneficiarse injustamente de esta reglamentación * * * usando interpretaciones demasiado amplias del palabreo propuesto, artículos tales como guantes de trabajo de algodón, botas de goma, trajes contra la lluvia y uniformes pudieran considerarse equipo de protección personal (Ex. 12:55).

Un número de contratistas eléctricos trajeron el asunto de las herramientas requeridas por la ejecución de trabajo eléctrico bajo la NFPA 70E de la National Fire Protection Association (Norma de Seguridad Eléctrica en el Lugar de Trabajo), norma de consenso voluntaria, que requiere que ciertas herramientas estén clasificadas para voltaje (Véase, por ejemplo, Exs. 41: 1, 45:6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 29, 31, 38, 41, 44, 45, 46, 47; 46:21, 22, 23, 26, 29, 38, 40). Varias firmas de utilidades eléctricas señalaron que “algún equipo puede considerarse herramientas personales o puede usarse por conveniencia o limpieza versus protección contra riesgos * * * (Véase, por ejemplo, Exs. 12:107, 114, 150, 201, 206). Dow mostró preocupación por que la regla pudiera interpretarse para significar que a los patronos se les requiere pagar hasta por las ropas de trabajo más básicas, sombreros, orejeras, camisas de mangas largas, pantalones, calcetines, etc.” (Ex. 12:129).

Bajo la regla final, a los patronos no se requiere pagar por los artículos que no sean PPE. Esto incluye algunos de los artículos identificados por los comentaristas anteriores. Los uniformes, gorras u otra ropa usada solamente para identificar a la persona como empleado no serían considerados PPE porque tales artículos no son usados para la protección de los riesgos del lugar de trabajo. Similarmente, los artículos usados para mantener a los empleados limpios para propósitos no relacionados con la seguridad o salud no son considerados PPE Así, tales artículos como mamelucos de mahón, delantales u otras prendas, cuando se usen solamente para evitar que se ensucie al ropa y/o la piel (no relacionado con la seguridad y salud), no están considerados PPE y el pago por el patrono no está requerido por esta regla.

Lo mismo es verdad para los artículos usados para la seguridad de producto o consumidor o la seguridad o salud del paciente, en lugar de la seguridad y salud de un empleado. Varios participantes a la vista en la industria de los alimentos mencionaron el uso de redecillas para el pelo y redecillas para la barba en su discusión del PPE usado en las plantas procesadoras de alimentos (Tr. 186-187, 190). A la extensión en que estos artículos no se usen para cumplir con los requisitos de resguardos de máquina sino que sean usadas solamente para proteger los productos de alimento de contaminación, esta regla no requiere pago por el patrono. Similarmente, los guantes de goma o plásticos usados por los empleados de servicio de alimentos solamente para evitar la contaminación de los alimentos durante la preparación de la comida y las máscaras quirúrgicas usadas por el personal del cuidado de la salud solamente para evitar la transmisión de organismos a los pacientes no están cubiertas por esta regla. Desde luego, los guantes a prueba de cortaduras usados para evitar laceraciones estarán cubiertos por la regla y el pago pro el patrono está requerido.

Las herramientas de mano ordinarias tampoco son PPE. Aunque lagunas herramientas específicas y especializadas tienen características protectoras, tales “varetas calientes” eléctricamente insuladas usadas por los empleados de las utilidades eléctricas para manejar líneas de energía eléctrica vivas no se consideran PPE. Se visualizan más apropiadamente como controles de ingeniería que aíslan al empleado del riesgo – similar a los dispositivos médicos (por ejemplo, agujas autorretráctiles), requeridas bajo la Norma de patógenos

hematotransmitidos de OSHA (BBP)- y así no estarían cubiertas pro esta regla final. (Como método de control de ingeniería, sin embargo, los patronos deben pagar por este equipo.)

Numerosos comentaristas señalaron que muchos tipos de equipo o ropa deben considerarse PPE y que la excepción del calzado protector con puntera de seguridad y los espejuelos de seguridad con receta es porque los empleados pueden usarlos y los usan fuera del sitio de trabajo (véase, por ejemplo, Exs. 22, 24B, 24C; Tr. 198-199, Tr. 274, Tr. 280. Tr. 356-358, Tr. 372-373) NIOSH, ISEA y la United Auto Workers (UAW), arguyeron que el uso fuera del trabajo del PPE no debe relevar a los patronos de su obligación de pagar por el PPE y que los patronos deben, de hecho, exhortar al uso del PPE para promover el comportamiento seguro de sus empleados fuera del lugar de trabajo (Exs. 12:130, 230, 23; Tr. 72-73, Tr. 450, Tr. 598).

Después de consideración cuidadosa de los comentarios, OSHA ha decidido retener la excepción para el calzado protector con puntera de seguridad no especializado y los espejuelos de seguridad con receta en la norma final de pago de PPE. La Agencia cree que estos dos artículos tienen características únicas que continúan ameritando la excepción del pago por el patrono.

OSHA cree que los patronos no deben tener que pagar por espejuelos de seguridad recetados que no sean especializados por varias razones. Los espejuelos de seguridad con receta están diseñados para ser usados pro un solo individuo. Algunos de los empleados que requieran tal corrección usan lentes de contacto, permitiéndoles así usar espejuelos de seguridad sin receta. Adicionalmente, a los patronos se les requeriría raramente, si alguna vez, bajo una norma de OSHA, proveer espejuelos de seguridad recetados no especializados para a sus empleados. Las normas de protección para los ojos para cada industria afectada (§1910.133, § 1915.153, § 1917.91, § 1918.101 y § 1926.102), permiten al patrono la opción de proveer ya sea espejuelos de seguridad recetados o protección alterna que pueda adaptarse a los espejuelos regulares recetados del empleado, tales como gafas de seguridad o escudos protectores faciales. Cada norma especifica que la protección alterna no debe alterar el ajuste o posición de los lentes. Este requisito asegura que la visión del empleado no sea alterada por el dispositivo de seguridad, lo que pudiera crear una preocupación de seguridad adicional. Aunque es cierto que los espejuelos de seguridad recetados que no sean especializados pueden ser menos molestos que los artículos usados sobre los espejuelos, porque los espejuelos de seguridad recetados no especializados no son la única opción de PPE para alcanzar la protección adecuada de los ojos y están diseñados para el uso de un solo individuo, a los patronos no debe requerirse pagar por esta protección. Por lo tanto, OSHA está reteniendo la exención para los espejuelos de seguridad recetados no especializados en la norma final. (Los insertos con receta para los respiradores de careta completa y capacetes de bucear están discutidos luego.)

A diferencia de los espejuelos de seguridad recetados no especializados, el uso de calzado protector con puntera de seguridad está claramente requerido por las normas de OSHA cuando los empleados estén expuestos a riesgos que pudieran resultar en lesiones de los pies. Sin embargo, OSHA históricamente ha tomado la posición de que el calzado de protección con puntera de seguridad tiene ciertos atributos que hacen irrazonable requerir que los patronos paguen por ellos en todas las circunstancias, según discutido subsiguientemente en la Sección XIV, "Autoridad legal". La selección del calzado de seguridad está regida por el ajuste apropiado y cómodo. No puede transferirse de un empleado a otro. A diferencia de otros tipos de equipo de seguridad, el alcance de calzado necesario para ajustarse a la mayoría de los empleados no se mantendría normalmente en existencia por el patrono y no sería razonable esperar que los patronos hicieran acopio de la variedad de calzado con puntera de seguridad necesaria para ajustarse apropiada e individualmente a la mayoría de los individuos.

Más aún, la mayoría de los empleados que usan calzado protector pasa la mayoría de su tiempo trabajando de pie y así tal calzado es difícil de higienizar y volverse a usar por otro empleado. Otros factores indican que también que a los patronos no debiera requerirse pagar por calzado protector de seguridad en todas las circunstancias. Los empleados que trabajan en calzado protector con puntera de seguridad no especializado con frecuencia lo usan para y desde el trabajo, igual hacen que los empleados que usan zapatos de vestir u otros zapatos que no son de seguridad. En contraste, los empleados que usan calzado especializado tal como botas que incorporan protección metatarsal es probable que almacenen este tipo de calzado en el trabajo o lo carguen de ida y vuelta al trabajo, en lugar de usarlo. Según explicado en detalle en la sección de Autoridad legal, OSHA no cree que la intención del Congreso sea que los patronos tengan que pagar pro zapatos de este tipo.

Por todas estas razones, OSHA ha decidido continuar eximiendo a los zapatos de seguridad no especializados del requisito de pago pro el patrono. OSHA, sin embargo, también quiere aclarar que esta exención aplica sólo a los zapatos y botas de seguridad no especializado y no a otros tipos de calzado protector especializado. Cualquier calzado protector que tenga protección adicional o sea más especializado, tal como zapatos con suelas antirresbalantes usados para decapar pisos o botas de goma con puntera de acero, están sujetos al requisito de pago por el patrono de esta norma. Puesto simplemente, el calzado exento provee la protección de un zapato o bota con puntera de seguridad ordinarios, mientras que el calzado con atributos de seguridad adicionales además de esto (por ejemplo, zapatos y botas con suelas especiales), caen bajo el requisito de pago pro el patrono. (OSHA también señala que las botas de trabajo normales están exentas del pago por el patrono bajo una disposición diferente de la regla final, discutida más adelante en esta sección.)

Finalmente, la regla esencialmente retiene las condiciones para las excepciones contenidas en la propuesta, aunque OSHA ha tratado de simplificarlas en el texto reglamentario. La regla establece que al patrono no se requiere pagar por calzado protector con puntera de seguridad no especializado (incluyendo zapatos o botas con puntera de acero)² y a los espejuelos recetados no especializados, siempre que el patrono permita que tales artículos sean usados fuera del sitio de trabajo. El término “No especializado” es usado para indicar que el calzado y los espejuelos que están exentos no es un tipo diseñado para uso especial en el trabajo (por ejemplo, botas de goma con puntera de acero). Esto es consistente con la condición de al regla propuesta de que el equipo no esté “diseñado para uso especial en el trabajo.” La regla final también incorpora la condición de la regla propuesta que requiere que el patrono pague por el PPE que no esté permitido usar fuera del trabajo.

El texto reglamentario también contenía una condición de pago por el patrono por calzado o espejuelos basado en si su uso en el trabajo lo vuelve inseguro para usare fuera del lugar de trabajo. La Agencia está preocupada por que esta condición pudiera interpretarse como que crea un requisito general de que el equipo contaminado permanezca en el sitio. Aunque esta es una práctica prudente en muchos casos y un requisito en algunas normas específicas de sustancia, hacer de esto un requisito general bajo las Partes enmendadas por esta regla está fuera del alcance de esta reglamentación. OSHA también cree que una reglamentación explícita para equipo contaminado es innecesaria. La regla final, al igual que la regla propuesta, requiere el pago por el patrono, si el patrono no permite que los empleados saquen el equipo fuera del sitio de trabajo por razón alguna. Las razones para no permitir la remoción del sitio de trabajo pueden incluir un requisito en una norma de OSHA de que tal equipo no sea sacado del

² La frase parentética “incluyendo zapatos o botas con puntera de acero” está incluida, ya que esta terminología es usada comúnmente en referencia al calzado protector con puntera de seguridad no especializado.

sitio porque está contaminado o una política del patrono de que el equipo contaminado permanezca en un área especial en el sitio de trabajo. Debido a esto, OSHA no cree que sea necesario incluir una condición separada relacionada con el PPE contaminado en la regla final.

2. Ropa de trabajo del diario y artículos relacionados con el clima

En el texto reglamentario de la regla final, OSHA también exime específicamente a la ropa de trabajo diario y ropa/artículos usados solamente para protección contra el clima. OSHA no tiene la intención de cubrir estos artículos en la regla propuesta. Un número de comentaristas al expediente de la reglamentación, sin embargo, cuestionaron si estos artículos estarían cubiertos y pidieron que OSHA aclarará esta posición (Véase, por ejemplo, Exs. 45: 28, 48, 48; 46; 44; 12: 16, 55, 129). OSHA ha determinado que era necesaria claridad adicional en el texto reglamentario concerniente al pago pro ropa de trabajo del diario y ropa ordinaria usada solamente para la protección contra el clima y por lo tanto, ha hecho explícitas estas excepciones en el texto reglamentario final.

Según explicado en la sección de Autoridad Legal, OSHA no cree que el Congreso tuviera la intención de que los patronos tuvieran que pagar por la ropa de diario ni por la ropa ordinaria usada solamente para protección contra el clima. Aunque sirve a una función protectora en ciertas circunstancias, los empleados deben usar tal ropa para trabajar no importa los riesgos hallados. OSHA está ejerciendo su discreción a través de la reglamentación para eximir a los mahones, camisas de manga larga, abrigos de invierno, etc., del requisito de pago por el patrono. Según establecido, esto es consistente con la intención de OSHA en la propuesta y también está apoyado por el expediente de reglamentación. Un número de comentaristas estableció que OSHA debiera eximir a estos artículos del requisito de pago por el patrono (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 10, 16, 28, 55, 117, 129, 210, 222).

Así, OSHA no está requiriendo que los patronos paguen por la ropa de diario, aunque pueden requerir que sus empleados paguen por la ropa de diario, aunque puedan requerir a sus empleados el uso de tales prendas de vestir de diario tales como pantalones largos o camisas de manga larga, aunque puedan tener algún valor de protección. Similarmente, los empleados que trabajan en exteriores (por ejemplo, trabajo de construcción), normalmente tendrán equipo relacionado con el clima para protegerse de los elementos. Este equipo también está exento del requisito del pago por el patrono.

3. Botas para trabajo maderero y artículos en otras normas de OSHA

Bajo la regla final, el patrono no tiene que pagar por las botas para trabajo maderero requerido en 29 CFR 1910.266(d)(1)(v) (61 FR 15403). En la norma final de operaciones madereras, OSHA concluyó que las botas para trabajo maderero deben estar exentas del pago por el patrono. La norma final reconoce esta excepción, al igual que la regla propuesta. Aunque algunos comentaristas sugirieron que la excepción debiera eliminarse citando las mismas razones dadas anteriormente para eliminar la excepción para calzado protector con puntera de seguridad no especializado, la información sometida no convenció a la Agencia de que el pago de las botas para trabajo maderero pro el patrono sea necesario. Esto es particularmente cierto dado el extenso expediente de reglamentación desarrollado en apoyo a la exención durante la reglamentación para la norma de operaciones madereras.

Además de las disposiciones de la regla final que aclaran el PPE que no está sujeto al requisito de pago pro el patrono, OSHA ha añadido una nota reglamentaria a cada una de las normas afectadas para aclarar que cuando las disposiciones de otra norma de OSHA especifica si el

patrono debe pagar o no por equipo específico, las disposiciones de pago de esa norma deberán prevalecer. Este acercamiento dispone para determinaciones futuras de la Agencia deque cierto PPE debe estar específicamente incluido o excluido de la regla de pago por PPE.

La Tabla V-1 provee ejemplos de PPE y otros artículos que no se requiere que el patrono pague bajo las excepciones específicas incluidas en la norma. Esta tabla tiene la intención de asistir en la identificación de artículos exentos del requisito del pago por el patrono. Sin embargo, no debe interpretarse como que la lista lo contiene todo.

Tabla V-1. Ejemplos de PPE y otros artículos exentos de los requisitos de pago por el patrono

-
- Calzado protector con puntera de seguridad no especializado (por ejemplo, zapatos/botas con puntera de acero).
 - Espejuelos de seguridad con receta no especializados
 - Gafas de sol/filtro solar
 - Zapatos fuertes de trabajo
 - Botas de celador de líneas
 - Equipo de clima frío ordinario (abrigos, parkas, guantes para el frío, botas de invierno).
 - Botas para trabajo maderero requeridas bajo § 1910.266(d)(1)(v),
 - Equipo ordinario para lluvia
 - Cinturones para la espalda
 - Camisas de manga larga
 - Pantalones largos
 - Máscaras para polvo/respiradores usados bajo las disposiciones de uso voluntario en § 1910.134
-

C. Otros artículos traídos en el expediente de reglamentación

Si se usa un artículo particular de PPE para cumplir con las normas de OSHA y no cae bajo las excepciones de PPE de la norma, entonces esta norma de PPE requiere que el patrono provea el artículo a sus empleados son costo para los empleados. OSHA solicitó comentario sobre varios ítems en el preámbulo a la norma propuesta y los comentaristas trajeron asuntos con varios otros ítems. La siguiente discusión trata cada uno de estos ítems, incluyendo los insertos para espejuelos recetados en los respiradores, componentes personalizados únicamente del equipo de protección personal, PPE de soldadura, protección metatarsal, equipo usado por los empleados de utilidades eléctricas y guantes de trabajo de tela o cuero.

1. Insertos para espejuelos recetados en respiradores

El asunto ocho del preámbulo a la norma propuesta de pago por PPE pidió comentario sobre los insertos especializados para respirador, como sigue:

Los respiradores de de careta completa presentan un problema único para los empleados que necesitan espejuelos recetados. Los lados de los espejuelos recetados rompen el sello de cara a careta y reducen grandemente la protección ofrecida por el respirador. A veces se usan lentes y monturas especiales dentro de la careta de los respiradores para proveer un sello

adecuado. Debido a esta situación especial, OSHA cree que es apropiado que el patrono provea y pague por los espejuelos con receta de uso especial usados dentro de la careta del respirador. ¿Es práctica común en la industria que los patronos paguen por estos espejuelos especiales? ¿Cuál es costo característico de proveer espejuelos recetados “tipo inserto” dentro de los respiradores de careta completa? (64 FR 15416).

OSHA no recibió comentario adverso sustantivo sobre el pago de los patronos por este equipo. Los comentaristas ofrecieron un número de observaciones y recomendaciones, sin embargo, incluyendo que el patrono debiera pagar por todos los componentes necesarios para asegurar la efectividad del PPE (Ex. 12: 134, 190, 218), los espejuelos son parte del respirador (12: 134, 218), y el patrono debe pagar por los lentes y aditamentos, pero el empleado debe pagar por el examen médico (Ex.12:51). ISEA señaló los insertos de respirador de careta completa:

*deben ser suplidos y pagados por el patrono * * * Un inserto de respirador de careta completa cuesta entre \$50-\$100, dependiendo de la receta (sencillo, bifocal, etc.), y el material (policarbonato, etc.), y el sistema de ajuste y entrega usado (Ex. 12:230).*

ASSE proveyó comentario adicional, el que establece que: la mayoría de los espejuelos de seguridad recetados se ajustan al respirador de careta completa con la montura apropiada. Estamos al tanto de algunas circunstancias en las cuales se ha tenido que ordenar una montura específica adicional para trabajar con una máscara tal. La mayoría de nuestros miembros comentaron que, de su experiencia, la mayoría de los patronos pagarían por los productos adicionales en tal situación” (Ex. 12:110). Blain Consulting ofreció un punto de vista algo distinto, declarando que:

Los respiradores de careta completa sí presentan un problema con espejuelos, ya que los lados con frecuencia romperán el sello de la cara a la careta y reducen grandemente la protección ofrecida por el respirador * * * Concuero con OSHA en que es apropiado que el patrono provea y pague por los espejuelos recetados de uso especial para usarse dentro de la careta del respirador, ya que los lentes se usan para cumplir con los requisitos de 29 CFR 1910.134, Norma de protección respiratoria y no son espejuelos del tipo de uso de calle. (Ex. 12: 233).

Dow señaló que:

donde se requieran respiradores de careta completa en el trabajo, es razonable que el patrono pague por los espejuelos recetados usados. OSHA permite el uso de lentes de contacto cuando se use un respirador de careta completa. Dow no cree que este reglamento debe interpretarse como que requiere a los patronos proveer lentes de contacto para los empleados que también usan respiradores en el trabajo (Ex. 12: 129).

Los espejuelos correctores son necesarios para que el empleado vea claramente para realizar seguramente su trabajo pero no todos los empleados que requieren corrección de visión y uso de respiradores de careta completa usan lentes de contacto. Una preocupación principal con el respirador de careta completa es que el sello entre la cara del empleado y el respirador no debe infiltrar. Si lo hace, entonces el respirador no proveerá la protección destinada. Por lo tanto, los artículos que pasan bajo el sello, tal como los lados de los espejuelos recetados, rompen el sello de la cara a la careta. Si los lentes recetados del empleado no pueden ajustarse al respirador sin comprometer el sello, entonces no hay alternativa. Se necesitarán lentes especiales para proteger al empleado y deben serle provistos sin costo. OSHA ha

determinado que cuando deban usarse espejuelos recetados de uso especial o montados dentro de la careta del respirador, los patronos deben pagar por los lentes/insertos.

2. Componentes del equipo de protección personal

El asunto diez de la norma propuesta de pago por PPE pidió comentario sobre los componentes del PPE, tal como insertos de zapatos, cubiertas para la cabeza usadas bajo los cascos de soldar e insertos de lentes recetados adaptados usados bajo un caso de soldar o un caso de bucear (64 FR 15416).

Un número de comentaristas apoyó el pago del patrono por los componentes en algunas circunstancias. Varios comentaristas sugirieron que los patronos deben pagar porque la única función del componente es proteger a los empleados de los riesgos de trabajo (Véase, por ejemplo, Ex. 12: 190, 218). ISEA comentó que:

los patronos tiene la obligación de proteger apropiadamente a los empleados de todos los riesgos ocupacionales. Si los componentes únicamente especializados de PPE son protectores en naturaleza, tales como forros de invierno para los capacetes-entonces los patronos pagan por ellos. Los patronos deben pagar por los insertos de lentes recetados a adaptados deben usarse al soldar. No es funcional usar lentes de calle recetados, unas gafas protectoras y un capacete de soldar. Todo el equipo necesario para que los empleados realicen adecuadamente sus trabajos deben ser pagados por el patrono (Ex. 12: 230).

La UFCW trajo el asunto de las plantillas de zapatos, comentando que:

Las plantillas de zapato, como equipo de protección personal, son un método de control para aliviar el riesgo de estar de pie por períodos de tiempo prolongados en una superficie dura. La United Auto Workers, a través de estudios de lugar de trabajo, recientemente documentó la necesidad de la necesidad de plantillas para zapatos para sus miembros que trabajan en las “tres grandes” plantas manufactureras de autos y están de pie todo el día. De hecho, el lenguaje del acuerdo de convenio colectivo requiere que el patrono provea las plantillas, libre de costo, a los empleados que los necesiten.

Las esteras anti-fatiga son comunes en las tiendas de alimentos al menudeo y algunas plantas manufactureras. Estas son provistas por el patrono para tratar este riesgo, un reconocimiento de parte del patrono de que el riesgo sí existe. Según las esteras anti-fatiga son provistas sin costo para proveer algún apoyo y alivio a las extremidades inferiores y espalda baja, así debiera ser con las plantillas para zapatos. De hecho, algunas plantillas para zapatos pueden usarse donde no se provean esteras anti-fatiga, tal como en localizaciones en plantas de aves y carnes donde no sean prácticas o la higienización sea un problema. Las plantillas para zapatos también son más prácticas para los trabajos que requieran caminar o moverse de una localización a otra, ya que las esteras son estacionarias y no se mueven con el trabajador. (Ex. 41).

Otros declararon que el patrono debiera pagar hasta el costo mínimo del PPE mínimo (Véase, por ejemplo, Ex. 12: 228); el patrono debe pagar si es PPE (Véase, por ejemplo, Ex. 12:32); y el patrono debe pagar si “it cannot stand on its own use” (Ex. 12:52). ***

Aún otros comentaristas trajeron ítems y situaciones donde creyeron que el empleado, no el patrono, debiera pagar por el equipo. Las razones detrás de estos comentarios incluyen: El empleado debe pagar por el artículo si es de naturaleza personal, tal como las plantillas de los

zapatos (Ex. 12:3); el empleado debe pagar porque este equipo es muy personal (Ex. 12:19); y a los patronos no debiera requerirse pagar por equipo que es de naturaleza personal y va más allá de lo requerido para la seguridad del empleado (Ex.12:65). Douglas Battery comentó que:

En un asunto relacionado, los patronos debieran tener la opción de elegir no proveer ni rembolsar a los empleados por PPE que es de naturaleza personal. Un ejemplo de “equipo” supeditado que es de naturaleza personal pero no requerido para la seguridad serían las plantillas para los zapatos de seguridad que no estén requeridos por escrito por un médico como “acomodo razonable” para realizar el trabajo asignado (Ex. 12:3).

La pregunta de cuándo requerir a los patronos el pago por los componentes de PPE e insertos no es fácil de resolver debido a su gran variedad. Sin embargo, los comentarios de ORC sugieren una solución razonable al problema ORC comentó:

Al patrono debe requerirse proveer y pagar por el PPE que sea adecuado para proteger al empleado de los riesgos identificados del lugar de trabajo. Si es necesario un componente personalizado para que el PPE provea la protección adecuada, no es algo que característicamente se use fuera del sitio de trabajo y cumple con los criterios propuestos [por ORC] para excepción de artículo personal, debe ser responsabilidad del patrono proveer proveerlo y pagar por ello. Sin embargo, si la protección ofrecida por el PPE no se ve comprometida por no proveer el componente personalizado, el patrono no debe estar bajo la obligación de pagar por los componentes personalizados (Ex. 12: 222).

OSHA ha decidido adoptar el acercamiento básico traído por ORC. Si el componente es necesario para que el PPE proteja adecuadamente al empleado del riesgo del lugar de trabajo cuyo diseño trata el PPE, el patrono debe pagar por ello, siempre que el PPE no caiga dentro de una de las excepciones listadas en la regla final. Por ejemplo, si los lentes recetados son necesarios para que un empleado pueda usar un caso de bucear para hacer su trabajo, entonces los lentes con receta deben ser provistos gratuitamente por el patrono. Este acercamiento es el mismo tomado en la norma para lentes insertos en los respiradores de careta completa.

Sin embargo, si el componente no es necesario para que el PPE provea la protección adecuada, entonces al patrono no se requeriría pagar por el componente. Por ejemplo, a los patronos no se requeriría pagar por las plantillas de los zapatos para evitar la fatiga, porque las plantillas no son necesarias para que el PPE ejecute según diseñado. Además, si el PPE en el cual se coloca el componente está de otro modo exento de la regla final, al patrono no se requiere pagar por el componente. Así, a los patronos no se requeriría pagar por insertos de clima frío usados bajo gabardinas para lluvia, porque las gabardinas para lluvia están de otro modo exentas del pago por el patrono.

OSHA también señala que si el componente es necesario para que el PPE se ajuste al empleado apropiadamente, entonces al patrono se requiere proveer el artículo sin costo al empleado. Las varias normas generales de PPE requieren al patrono proveer PPE que ajuste apropiadamente y que si no ajusta apropiadamente no tendrá el valor protector para el cual fuera diseñado. Por lo tanto, el pago por artículos necesarios para el ajuste apropiado del PPE está requerido.

Finalmente, aunque pueda parecer evidente, los componentes o añadidos personalizados que no afecten a la seguridad no están cubiertos por la regla final. Por ejemplo, artículos elegidos

por características estéticas (por ejemplo, insignias, color, estilo), que no tengan propósito de seguridad adicional no caen bajo los requisitos de pago por el patrono.

3. Protección metatarsal

Aunque el calzado protector de puntera de seguridad no especializado está exento de los requisitos de pago por el PPE, contiene un dispositivo protector para los dedos, la protección metatarsal está diseñada para proteger la parte de arriba del pie desde los dedos al tobillo sobre el interior del pie. Esta protección está requerida por las normas de OSHA cuando hay potencial de lesión a esa parte del pie de riesgo de impacto o compresión que pudieran ocurrir, por ejemplo, de manejar tuberías pesadas o actividades similares donde las cargas pudieran caer o rodar sobre los pies del empleado. La protección metatarsal está disponible tanto como parte integral del zapato o como una guarda que puede fijarse al zapato o bota para proveer protección.

OSHA no eximió a la protección metatarsal del requisito de pago pro el patrono en la regla propuesta. En sus comentarios introductorias en la vista pública informal, OSHA explicó que “* * * la excepción propuesta no aplicaría a la protección metatarsal , guardas metatarsales o calzado protector que incorpore protección metatarsal o calzado protector especial resistente a cortes porque estas clases de calzado generalmente no son usados fuera del lugar de trabajo y los patronos con frecuencia pueden reasignar las guardas metatarsales y el calzado resistente a cortes a empleados subsiguientes”(Tr. 19-20).

Un número de comentaristas sugirió que los zapatos metatarsales deben estar exentos del requisito de pago por el patrono (Véase, por ejemplo, Exs. 12:66, 149, 155, 222, 235). Caterpillar, Inc. ofreció varias razones por las cuales los zapatos metatarsales deben estar exentos, declarando:

Virtualmente todos los zapatos metatarsales con guardas integradas son personales en naturaleza y pertenecen a un empleado individual. * * * OSHA establece la creencia de que hay poca justificación estatutaria para requerir a los patronos pagar por el equipo de protección personal si es usado fuera del lugar de trabajo y si se cumplen las tres condiciones propuestas. La tercera condición contiene la asunción de que si “el calzado tiene guardas metatarsales integradas, así como punteras de seguridad, no se podrán usar fuera del sitio, lo que no es una asunción válida. Los empleados sí usan sus zapatos metatarsales fuera del sitio (Ex. 12:66).

La Specialty Steel Industry of North America (SSINA), comentó:

Las compañías miembros de SSINA están comprometidas con la seguridad y la salud de los empleados y provee y paga por todos los tipos de equipo de protección personal (“PPE”). Aunque SSINA apoya la regla propuesta en general, la asociación está preocupada por la ausencia de una disposición que permita que los términos de pago para zapatos metatarsales sean negociados mediante acuerdos de convenio colectivo. Debido a la importancia de estos zapatos para los trabajadores de especialidad de acero, los términos de pago por este tipo de calzado protector están generalmente especificados en los acuerdos de convenio colectivo negociados con las uniones laborales, SSINA cree que la regla propuesta de PPE prohíbe este proceso (12:1498).

Consolidated Edison Company of New York, Inc. pidió a OSHA que aclarara en la regla final que a los patronos no se les requiere pagar por zapatos metatarsales si el patrono ofrece, libre de costo, guardas de pie para usarse sobre el calzado regular de seguridad (Ex. 12: 155).

En la regla final, OSHA ha decidido no eximir a la protección metatarsal de las disposiciones de pago por el PPE. OSHA no está de acuerdo con estos comentaristas que sugirieron que la protección metatarsal es ubicua y con frecuencia es usada por los empleados fuera del sitio de trabajo. Varios participantes en la vista testificaron que este calzado no es normalmente usado fuera del sitio. (Tr. 203; 349; 390-391). Específicamente, Jacqueline Novell de la UFCW referenció una decisión del tribunal que requiere al patrono pagar por botas de soporte metatarsal. El juez basó su hallazgo en el testimonio de que “99% de los empleados usan sus botas exclusivamente para el trabajo” (Tr.203). Cuando se preguntó sobre las experiencias con empleados que usen los zapatos con guardas metatarsales fuera del sitio, William Kojola de ADL-CIO testificó: “No estoy al tanto en mi propia experiencia de circunstancia alguna donde un trabajador use actualmente esa pieza de equipo fuera del sitio”(Tr.349). El Sr. Kojola continuó con que esta era su experiencia, sin que importe si la guarda está integrada al calzado o puesta encima como una pieza separada. Después de considerar el comentario, OSHA permanece convencida de que la protección metatarsal es una forma especializada de protección del pie. Además, históricamente, OSHA no eximido a la protección metatarsal de los requisitos de pago por el patrono.

En la regla final, sin embargo, OSHA está haciendo claro que los patronos pueden proveer guardas metatarsales a sus empleados para proteger contra los riesgos y no se les requiere proveer protección metatarsal que esté integrada al zapato. La United Steelworkers Union recomendó que las guardas metatarsales removibles sean prohibidas, aseverando que: “Las guardas metatarsales no proveen la protección necesaria que es provista por una guarda metatarsal integrada que fue diseñada para el zapato específico al cual está integrada.” (Tr. 378 – 379).

Aunque OSHA aprecia el comentario de USWA, esta reglamentación está limitada al asunto del pago pro el PPE y no a la adecuacidad de ciertos tipos de PPE. La política por largo tiempo de OSHA es que cuando las condiciones en el lugar de trabajo requieren protección metatarsal, la protección metatarsal adecuada puede alcanzarse mediante el uso apropiado de guardas metatarsales. Si el patrono requiere a los empleados usar zapatos o botas metatarsales, al patrono se requiere pagar por ellos. Sin embargo, la norma final estipula que cuando el patrono provea guardas metatarsales y permita al empleado, a su petición, usar zapatos o botas con protección metatarsal integrada, al patrono no se requiere pagar por los zapatos o botas metatarsales. En estas circunstancias, la norma final no prohíbe a los patronos contribuir al costo de los zapatos o botas metatarsales, decidir hacerlo así. Algunos patronos en la actualidad ofrecen a sus empleados la elección entre usar una guarda metatarsal provista y pagada por el patrono o un zapato o bota metatarsal con alguna porción del costo del zapato o bota pagado pro el patrono, esencialmente estableciendo un sistema de mesada. Esta práctica no está prohibida por al regla, según descrito en la sección de Métodos de pago aceptables, a continuación.

4. Cueros de soldar

El asunto seis del preámbulo pedía comentario sobre el PPE que los patronos proveen a los soldadores para protegerlos de riesgos de soldar, tal como metal derretido. Específicamente, la Agencia preguntó: “La propuesta cubre el equipo de protección y el equipo de protección personal usado en la soldadura, incluyendo guantes. ¿Crea el PPE de soldadura problemas únicos en el asunto del pago pro el PPE? ¿Paga usualmente el empleado por el PPE de soldar?” (64 FR 15416). (64 FR 15416).

Un número de comentaristas, muchos de la industria de astilleros, recomendaron que OSHA eximiera el PPE de soldar del requisito de pago por el patrono (Véase, por ejemplo, Exs. 7, 29, 32, 39, 65, 112, 228; 45; 52; 46; 32), indicando que ha sido costumbre que los soldadores en algunas industrias se provean su propio PPE. Por ejemplo, un representante del Shipbuilders Council of America (SCA), declaró que:

Las herramientas del oficio para operaciones de soldadura, tales como protectores faciales/gafas, camisas/chaquetas resistentes al fuego, mangas y guantes de cuero han sido predominantemente provistos por el empleado, debido a la naturaleza personal del equipo. La industria las considera las herramientas del oficio porque no es factible que diferentes empleados usen los guantes y cueros de soldar todos los días por razones higiénicas, ni es factible que al renunciar a su posición el empleado deje los cueros para ser usados por otro individuo. (Ex. 46: 32).

Otros comentaristas declararon que una excepción para el PPE de soldadura no es necesaria (Ex. 12: 9, 17, 32, 134, 172, 190, 191, 218, 233; 45: 27). Shell Offshore, Inc., declaró que: “ * * * pudiera resultar un problema si se esperara que los empleados pagaran pro el PPE. Siendo el problema que el requerir a los empleados pagar por el PPE puede disuadirlos del uso del PPE o resultar en el uso inefectivo del PPE” (Ex. 12:9). La International Union of Operating Steelworkers (IUOE), comentó que ellos “* * * no creen que haya problemas únicos relacionados con el equipo de soldadura. Los trabajadores no pagan generalmente por el equipo de soldar. Todo PPE de soldar debe ser suplido por los patronos” (12: 134). La National Association of Home Builders (NAHB), declaró que: “Los patronos por costumbre pagan por el PPE que se requiere para soldar, incluyendo guantes, delantales y protectores faciales” (Ex. 12: 212). El testimonio de los miembros del Maritime Advisory Committee for Occupational Safety and Health (MACOSH), también indicó que otros patronos marítimos proveen y pagan por el PPE de soldar; consecuentemente, MACOSH declinó hacer recomendaciones a OSHA sobre su el PPE deba eximirse del requisito de pago (69 FR 41223)

OSHA ha decidido no eximir el equipo de soldar de las disposiciones de pago por el patrono de la norma final. Todo el equipo mencionado es claramente PPE y los comentarios son inconsistentes en cuanto a si el equipo tiene o no cualidades que pudieran ameritar una excepción. La preocupación más común es que los soldadores en algunas industrias han suplido por costumbre su propio equipo de protección personal. OSHA ha determinado que esta no es una base adecuada para eximir el PPE. A la extensión en que estos individuos sean contratistas independientes y no empleados cubiertos por la Ley OSH, la norma no les aplica. Además, según señalado en la sección de PPE propiedad del empleado de este preámbulo, los patronos pueden permitir a los empleados traer el PPE que ya tienen al trabajo y no se les requiere rembolsar a los empleados por ese PPE. Así, si un soldador trae voluntariamente su propio PPE al sitio de trabajo y el patrono asegura que es apropiado para el trabajo a realizarse, entonces al patrono no se requiere proveer el PPE sin costo a ese empleado.

5. Guantes de trabajo de tela o de cuero no especializados

Muchos comentaristas declararon que los guantes de trabajo de tela o cuero no especializados deben estar exceptuados del requisito de pago del patrono (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 6, 7, 17, 19, 29, 55, 68, 91, 109, 111, 112, 129, 163, 171, 172, 183, 217, 221, 222). Southwestern Bell (Ex. 12: 6), estuvo de acuerdo en que los guantes más especializados deben ser provistos y pagados por el patrono pero declararon que “creemos que los guantes de trabajo del diario hechos de tela y/o cuero no cumplen con estas condiciones porque pueden usarse fuera del trabajo; no han de usarse en manera que los vuelva inseguros para el trabajo fuera del trabajo;

y no están diseñados para uso especial. Así, consideramos que son de naturaleza personal” (Ex. 12:6). NAHB añadió que: “Pueden usarse muchos tipos de guantes para uso personal. A menos que sea un guante muy especial, tal como los guantes de soldar o los guantes de malla de alambre, estos debieran considerarse como una excepción” (Ex. 12: 212).

Stevedoring Services of America y la National Maritime Safety Association (NMSA), comentaron que los guantes de trabajo regulares cumplen con la intención de la excepción propuesta porque se compran por tamaño y están disponibles en una variedad de estilos y con frecuencia se usan fuera del trabajo (Exs. 12: 17, 172). Ellos también comentaron que la mayoría de los guantes regulares de trabajo no pueden limpiarse y esterilizarse y por lo tanto no pueden ser usados por más de un empleado (Id.). Específicamente declararon que: “los guantes regulares de trabajo, como los zapatos de seguridad, ciertamente cumplen con la interpretación del Secretario”, y continuaron con el razonamiento de que:

1. Los guantes regulares de trabajo son comprados por tamaño.
2. Los guantes regulares de trabajo están disponibles en una variedad de estilos.
3. Los guantes regulares de trabajo se usan frecuentemente fuera del trabajo.
4. No es factible que cada día el empleado use guantes regulares de trabajo que hayan sido usados por otro empleado.
5. No es factible que al renunciar a su posición el empleado deje sus guantes de trabajo regulares para que los use otro empleado.
6. Es casi imposible limpiar y esterilizar la mayoría de los guantes de trabajo regulares que han sido previamente usados.
7. El costo de asignar distribuir guantes de trabajo regulares diariamente a miles de trabajadores de los muelles en toda la nación sería extremadamente gravoso para el patrono (Id).

La American Trucking Association recomendó que OSHA eximiera del pago por el patrono a los guantes no especializados que cumplan con las mismas condiciones que las propuestas para los zapatos de seguridad. La recomendación está basada en el hecho de los empleados con frecuencia también usan tal PPE fuera del sitio. (Ex. 12: 171)

En la norma final, OSHA requiere al patrono el pago por los guantes de trabajo cuando sean usados para la protección contra riesgos del lugar de trabajo. Así, cuando sean usados como PPE-para proteger a los empleados de tales riesgos como laceraciones, abrasiones y químicos-los patronos deben proveerlos sin costo. Esto es consistente con la posición que OSHA ha tomado en el pasado con esta importante forma de protección.

Más aún, OSHA no cree que los guantes sean similares a los otros artículos exentos en la norma. Los guantes pueden distinguirse de los zapatos y botas de trabajo en general. Los guantes se manufacturan normalmente en sólo unos pocos tamaños. Aunque los guantes usados por largos períodos por un empleado pueden ensuciarse, desgastarse y esas cosas, generalmente no son considerados tan altamente personales en naturaleza o en la misma manera que el calzado. Los patrones de desgaste del calzado difieren entre individuos, resultando en un ajuste que puede no ser conforme al pie o a la pisada de otro individuo.

Finalmente, según opuesto a trabajar con botas o zapatos, muchas formas de guantes pueden lavarse e higienizarse y ser usados por más de un empleado.

6. PPE eléctrico

La Tabla 1 del preámbulo a la propuesta lista un número de artículos de PPE requeridos por las normas de OSHA, incluyendo chaquetas y pantalones resistentes a llamas (64 FR 15408). Como resultado, se recibieron varios comentarios concernientes al asunto de ropa prohibida en la norma de generación y transmisión de energía de OSHA en § 1910.269(l)(6). La norma específicamente requiere al patrono asegurar que todo empleado que esté expuesto a los riesgos de llamas o arcos eléctricos no usen ropa que al ser expuesta a las llamas o arcos eléctricos aumenten la extensión de la lesión que sería sostenida por el empleado. Señala además que la ropa hecha de acetato, nilón, poliéster o rayón está prohibida, a menos que el patrono pueda demostrar que el tejido ha sido tratado para soportar las condiciones que puedan encontrarse o que la ropa es usada en manera que elimine el riesgo. Un método de cumplir con los requisitos de § 1910.269 pero no el único método, es que los empleados usen ropa resistente a las llamas (ropa FR). Esta ropa está específicamente diseñada para proteger a los empleados a varios niveles de energía de calor de sufrir lesiones de quemadura severa en áreas cubiertas por la ropa.

Se recibió un número de comentario de los patronos de utilidades eléctricas, quienes declararon que la ropa FR no es PPE (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 107, 114, 133, 150, 183, 201, 206, 221), que OSHA debería excluir la ropa FR de los requisitos de pago (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 16, 133), y que requerir a los patronos pagar por la ropa FR conlugaría con las interpretaciones previas por OSHA (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 114, 133, 150, 206, 221). En un comentario representativo, el Edison Electrical Institute (EEI), comentó:

EEI también está preocupado porque los oficiales de cumplimiento puedan inadvertidamente clasificar el requisito de prendas de vestir/ropa bajo § 1910.269(l)(6) de la norma de Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica como equipo de protección personal. La clasificación de prendas de vestir/ropa como PPE sería inconsistente con la posición actual de OSHA establecida en dos cartas de interpretación. * * * En ambas de estas interpretaciones se establece que la norma de PPE no es un requisito de PPE. * * * EEI pide que OSHA establezca en la regla final que las prendas de vestir/ropa requerida bajo § 1910.269(l)(6) de la norma de Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Esta declaración evitaría desacuerdos de interpretación después de finalizada la regla (Ex. 12: 150). Duke Energy sugirió que OSHA “especifique claramente que las prendas de vestir retardante de llamas no está considerado equipo de protección personal” (Ex. 12: 133).

El requisito existente de ropa de OSHA en § 1910.269 no requiere a los patronos proteger a los empleados de arcos eléctricos mediante el uso de ropa resistente a las llamas. Simplemente requiere que la ropa del empleado no haga daño mayor. El uso de ciertos materiales de fibras naturales, tal como el algodón, está permitido donde el patrono pueda asegurar que la ropa no contribuirá a la lesión del empleado. Así, el requisito de ropa en § 1910.269 no manda a los patronos a proveer cualquier tipo particular de PPE a sus empleados y el requisito de pago en la regla final no aplicaría a ropa permitida por § 1910.269.

Debe señalarse que el asunto de si la ropa FR debiera requerirse se está considerando actualmente por la Agencia en una reglamentación separada para revisar la norma de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica (70 FR 34822-34980, June, 15, 2005). La discusión del preámbulo de § 1910.269 para la revisión propuesta incluía una

discusión completa de la ropa FR en la industria de la utilidad eléctrica y pidió comentario específico sobre este asunto (70 FR 34866-34870). Si OSHA determina en la reglamentación que la ropa FR está requerida, se convertirá entonces sujeta a las disposiciones de pago de esta regla, a menos que § 1910.269 final y la Parte 1926 Subparte V específicamente eximan a la ropa FR del pago por el patrono.

Varias compañías de contrato eléctricas y de energía también recomendaron exenciones para cierto equipo de trepar a postes. (Véase, por ejemplo, 12: 16, 38, 144, 161, 183, 206, 221; 46; 49). Por ejemplo, la National Electrical Contractors Association (NECA), comentó que:

los cinturones y correas corporales para trepar a postes y torres, ganchos de trepar, ropa resistente a las llamas y prendas de vestir personales de toda descripción y uso, también deben estar exentos de la regla final para la industria de energía eléctrica de contrato. Estos varían en diseño y material, siempre han estado muy sujetos a la preferencia personal y no son universalmente transferibles de empleado a empleado” (Ex. 12: 16).

En respuesta a la petición de OSHA de comentario sobre cómo un requisito general de pago pro el patrono por el PPE que es característicamente suplido por el empleado, llevado de sitio de trabajo a sitio de trabajo o de patrono a patrono (69 FR 41221 (July 8, 2004)), un número de contratistas sometió comentarios idénticos sugiriendo que varios tipos de equipo de seguridad eléctrica debe estar exento de pago pro el patrono (Véase, pro ejemplo, Exs. 45: 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 29, 31, 37, 38, 41, 44, 45, 46, 47; 46: 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29). Ellos comentaron que los patronos en general debieran pagar pro el PPE usado por sus empleados pero recomendaron que OSHA provea exenciones para los siguientes artículos:

1. Ropa protectora según listada en NFPA 70E Tabla 130.7(C)(10) para todas las categorías de riesgo/peligro #2 y menor.
2. Equipo de protección según listado en NFPA 70E Tabla 130.7 C(10) para todas las categorías de riesgo/peligro #2 y menor. (Excepto el equipo listado en la subparte “e,” equipo protector FR).
3. Guantes con clasificación de voltaje requeridos para trabajar en NFPA 70E categorías de riesgo/peligro #2 menor.
4. Herramientas que se requiera comprar al empleado, mediante acuerdo entre el patrono y el empleado, que estén requeridas por NFPA 70E, Categorías de riesgo/peligro #2 y menor, a ser clasificadas para voltaje.

Este equipo particular fue incluido en una tabla en el National Fire Protection Association (NFPA) 70E Electrical Safety Code, Table 130.7(C)(9)(a) de las listas de equipo del Electrical Safety Code que también ha de usarse al trabajar en varios tipos de sistemas eléctricos, que están clasificados en cuatro clases de riesgo/peligro. OSHA quiere aclarar que este equipo sólo estaría cubierto por la regla final en aquellos casos donde esté requerido por las normas de OSHA.

El primer ítem señalado por estos comentaristas en la ropa retardante de llamas, según discutido anteriormente. El segundo ítem incluye una variedad de PPE, incluyendo capacetes, espejuelos o gafas de seguridad, protectores faciales con clasificación de arco, protección para los oídos, guantes de cuero, y zapatos de trabajo de cuero. Dentro del segundo ítem, excepto

por los zapatos de trabajo de cuero, estos artículos están requeridos por § 1910.335 y otras normas de OSHA (dependiendo de las exposiciones encontradas), y están sujetos a las disposiciones de pago de PPE. El ítem 3 incluye guantes clasificados para voltaje usados para manejar líneas eléctricamente cargadas. Esto es claramente un artículo especializado que a los empleados no se requiere comprar. Según requerido por § 1910.137, a los patronos se requiere inspeccionar y probar los guantes a intervalos regulares para asegurarse de su integridad continuada y son tan críticos a la protección de los empleados que realizan este trabajo, que se usa guantes de cuero sobre ellos para evitar las abrasiones y agujeros que pudieran comprometer su integridad. Por lo tanto, a los patronos se requiere proveerlos sin costo a sus empleados. El cuarto ítem incluye herramientas de mano insuladas, tales como pinzas, destornilladores, cortadores diagonales y peladores de cable. Según discutido previamente, la Agencia ha considerado que las herramientas eléctricamente insuladas, aunque no son consideradas PPE para el propósito de esta norma, son una medida protectora de control y el patrono debe pagar por ellas.

La Tabla V-2 provee ejemplos de artículos de PPE que al patrono se requiere proveer sin costo bajo la regla final de pago por PPE. Como con la Tabla V-1, esta tabla no es una lista exhaustiva del PPE que los patronos deben proveer sus empleados gratuitamente.

**Tabla V-2.-Ejemplos de PPE que se requiere al patrono.
[Si es usado para cumplir con una norma de OSHA]**

Protección metatarsal del pie

Botas especiales para estibadores que trabajen troncos.

Botas de goma con puntera de acero

Cubiertas de zapatos – tapas de puntera y guardas metatarsales.

Protección para los ojos no recetada

Insertos/lentes recetados para los respiradores de careta completa

Insertos/lentes recetados para los capacetes de soldar y bucear

Gafas

Protectores faciales

Gafas de seguridad para láser

PPE para combatir incendios (capacete, guantes, botas, trajes de proximidad, equipo completo).

Capacete

Protección para los oídos

PPE para soldar

Artículos usados en escenario médico/de laboratorio para proteger de exposición contra agentes infecciosos (Delantales, batas de laboratorio, gafas, guantes desechables, cubiertas para zapatos, etc.).

Guantes no especializados:

- Se requiere pago si son PPE, i.e., para protección contra dermatitis, cortes/abrasiones severos.
- No se requiere pago si sólo se mantienen para limpiar o para clima frío (sin consideración de seguridad o salud).

Mangas de goma

Guantes de malla a prueba de cortadura, delantales de malla o cuero.

SCBA, respiradores suplidores de atmósfera (escape solamente)

Protección respiratoria.

Correas de dispositivos de seguridad para escalas

Protección contra caídas

Conjuntos para trepar usados por los celadores de línea (por ejemplo, cinturones y ganchos de trepar).

Correas de seguridad para limpiadores de ventanas

Dispositivos de flotación (chaqueta salvavidas)

Trajes protectores encapsulantes contra químicos.

Chalecos reflectores de trabajo

Cascos protectores

D. PPE de reemplazo

El reemplazo del PPE que ya no es funcional es crucial a la seguridad y la salud del empleado. OSHA halla que el reemplazo oportuno del PPE es más probable que ocurra cuando el patrono es el responsable de asumir el costo. OSHA requiere a los patronos no sólo que paguen por el PPE inicial, sino también por su reemplazo, excepto cuando el empleado hay perdido o dañado intencionalmente el PPE.

En la regla propuesta, OSHA no incluyó lenguaje en el texto reglamentario que establezca la obligación del patrono de reemplazar el PPE. Sin embargo, en el preámbulo a la propuesta, OSHA estableció:

OSHA tiene la intención de requerir a los patronos pagar por la asignación inicial del PPE y por el PPE de reemplazo debido al desgaste normal o a la pérdida ocasional. Sólo en el raro caso

que envuelva el que un empleado regularmente no traiga el PPE suplido por el patrono al trabajo o que regularmente pierda el equipo se permitiría al patrono requerir que el empleado pague por el PPE de reemplazo. (64 FR 15414).

OSHA también señaló que si un empleado hace mal uso o daña el PPE, el patrono debe pedir al empleado que pague por el reemplazo:

El requisito propuesto también haría al patrono responsable de proveer y pagar por el PPE de reemplazo cuando el PPE regular se desgaste debido al uso normal o en el caso de pérdida ocasional o daño accidental por el empleado. Sin embargo, si el empleado regularmente y con frecuencia no razonable pierde o daña el PPE, el patrono puede pedir que el empleado pague por el PPE de reemplazo. (64 FR 15415).

En estas discusiones, OSHA intentó establecer los parámetros para cuándo el patrono sería responsable de pagar por el PPE de reemplazo (por ejemplo, cuando el PPE se “desgaste debido al uso normal”, “pérdida ocasional”, etc.), y cuándo el patrono debe pedir al empleado que pague por el reemplazo (por ejemplo, “pérdidas o daños frecuentes y no razonables del PPE”). Esta posición también fue consistente con las posiciones que OSHA ha tomado en el pasado para el asunto del pago del patrono por el PPE de reemplazo. Por ejemplo, OSHA determinó que el patrono debe asumir el costo de sustituir los protectores auditivos desgastados requeridos bajo la norma ocupacional de exposición a ruido, 29 CFR 1910.95 pero declaró su creencia de que los patronos no debieran tener que pagar por un suministro ilimitado de protectores o asumir el gasto en casos donde el empleado haya sido irresponsable (46 FR 40 78, 4153-4154 (Jan. 16, 1981)).

Aunque muchos comentaristas apoyaron el requisito general de que los patronos paguen por el PPE de reemplazo (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 9, 51, 110, 113, 116, 134, 141, 152, 188, 190, 222, 230, 233; Tr. 326, 376, 600, 631), hubo dos asuntos principales traídos por los comentaristas concerniente a la posición de OSHA en la propuesta. Primero, un número substancial de comentaristas en el expediente de reglamentación sugirieron que la regla propuesta no establecía claramente la obligación del patrono de pagar por el PPE de reemplazo. Muchos comentaristas instaron a la Agencia a definir más claramente aquellos casos donde el patrono deba pagar por el PPE de reemplazo y aquellos casos donde sería apropiado que el empleado pagara por el PPE. Varios comentaristas sugirieron que OSHA incluya lenguaje reglamentario específico para tratar el reemplazo del PPE para aclarar estos asuntos, en lugar de simplemente tratar el asunto en el preámbulo (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 3, 58, 188, 212; 46: 43). Segundo, los comentaristas estuvieron preocupados porque la regla de OSHA evitaría que ejecutaran reglas legítimas de lugar de trabajo concernientes al mal uso y daño al PPE. OSHA también discutió los comentarios en el expediente concernientes a las agendas de reemplazo y concesiones aceptables.

1. Claridad

Varios comentaristas trajeron asuntos sobre la claridad de la posición de OSHA sobre el reemplazo de PPE. La mayoría de los comentaristas sobre el asunto del pago de los patronos por el PPE de reemplazo pidieron a OSHA que aclarara sus declaraciones en la propuesta en relación a cuándo y cuándo no se requiere a los empleados pagar por el PPE de reemplazo. Los comentarios recibidos incluían a un número de patronos que expresaron preocupación de que estarían pagando por una corriente sin fin de PPE. Estos comentaristas señalaron la incertidumbre de determinar el significado de “uso normal” y “pérdida ocasional” en el contexto de la amplia variedad de PPE que se requiere y usa en varias industrias.

Un número de comentaristas sugirieron que OSHA debiera definir estrictamente “pérdida regular” o “pérdida ocasional”, que fueron usados en el preámbulo a la propuesta en la regla final especificándolo como dos, tres o cuatro ocurrencias (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 14, 17, 41, 62, 87, 121, 143, 167, 168, 212, 242). BP-Amoco recomendó que: “Los particulares de cualquier caso de pérdida o daño ocasional van a ser únicos a cada caso y la resolución de quién debe ser responsable de pagar debe dejarse al acuerdo contractual o a los procedimientos de agravio colocados por el patrono o el grupo de empleados. Para OSHA intentar reglamentar este asunto requeriría que OSHA definiera lo que es pérdida ocasional y cuándo la conducta del empleado se vuelve negligente-algo que no es posible ni deseable” (Ex. 12: 28).

La Screenprinting & Graphic Imaging Association International (SGIA), también cuestionó el significado del término “perdido”:

Por ejemplo, un empleado está usando un par de guantes mientras está fuera del muelle de carga mientras de entrega un embarque de tinta. Según el empleado se extiende para alcanzar la carga que viene del camión, un guante es halado de la mano del empleado, cae al suelo y el viento se lo lleva y no puede encontrarse. En este caso, el PPE no fue dañado ni mostró desgaste pero requiere reemplazo. El empleado no fue negligente pero el PPE está perdido y el patrono debe ser responsable de pagar pro el reemplazo. Si el mismo empleado, sin embargo, de haber colocado los guantes en una mesa, si se hubiera ido y luego regresado y encontrado que no estaban, esto puede considerarse descuido y el empleado paga por el reemplazo. Aunque estos dos ejemplos están abiertos a discusión, muestran que todo sitio de trabajo necesita tener políticas específicas para los constituirá un artículo perdido y cómo salvaguardar contra el abuso y la negligencia (Ex. 12-116, p.2).

Otros comentaristas expresaron preocupación sobre el lenguaje propuesto que discute el deber de sustituir el PPE que haya sido perdido o dañado más allá del “desgaste normal.” Por ejemplo, ORC, Inc. recomendó que:

Cómo el patrono trate con el reemplazo del PPE perdido o dañado por los empleados más allá del desgaste normal, debiera dejarse a la discreción del patrono” (Ex. 12:222).

En un comentario que fue secundado pro aproximadamente 60 asociaciones de constructores de casas, la Ohio Home Builders Association declaró que:

La revisión propuesta a la norma de PPE no permite a los patronos mucha flexibilidad en cómo manejan la seguridad y la salud en sus sitios de trabajo. OSHA requeriría a todo patrono pagar por todo el PPE usado pro los empleados con muy pequeñas excepciones. Sólo en el raro caso que envuelva a un empleado que regularmente no traiga el PPE suplido por el patrono al sitio de trabajo o que regularmente pierda el equipo, se permitiría al patrono requerir que el empleado pague por el PPE de reemplazo. ¿Cómo hemos de definir “regularmente” en estos escenarios? (Ex. 12-34).

Más aún, un gran número de comentaristas recomendaron a OSHA incluir lenguaje reglamentario en la regla final para articular claramente cuándo el patrono puede requerir al empleado sustituir el PPE a sus expensas (Véase, por ejemplo, Exs. 12:3, 21, 51, 58, 68, 79, 99, 101, 217, 46: 43).

OSHA ha considerado cuidadosamente estos comentarios y ha hecho cambios al acercamiento en la regla propuesta. Primero, OSHA ha añadido nuevo texto reglamentario para discutir

específicamente la obligación del patrono de pagar por el PPE de reemplazo. OSHA cree que debido a que el asunto del reemplazo del PPE no fue incluido en el texto reglamentario de la regla propuesta, hubo confusión entre los patronos en relación a sus obligaciones precisas. Al incluir lenguaje de sustitución en el texto reglamentario, OSHA cree que la regla será más clara para los patronos y empleados.

Segundo, al formular el texto reglamentario, OSHA determinó que usar “desgaste normal” como hito no era útil, dada la variedad de usos para el PPE. OSHA estaba preocupada por que basarse en el “desgaste normal” pudiera resultar en que los patronos no proveyeran la sustitución del PPE requerido gratuitamente a los empleados. Más aún, OSHA determinó que término “pérdida ocasional” era vago y pudiera estar sujeto a interpretaciones varias. OSHA determinó así que la regla no dependería de esos términos sino que especificaría cuándo a los patronos no se les requiere sufragar el costo del PPE de reemplazo. Así, la regla requiere a los patronos pagar por el PPE de reemplazo, siguiendo los criterios en la norma existente de OSHA que rigen cuándo debe reemplazarse el PPE, excepto cuando el empleado pierda o dañe intencionalmente el PPE.

Al exceptuar el pago del patrono por todos el PPE “perdido” OSHA espera evitar la confusión causada por el término “pérdida ocasional” en la propuesta. “Pérdida ocasional” carece de precisión razonable dado el universo de circunstancias en las cuales una gran variedad de PPE puede perderse ya sea en el trabajo o fuera del sitio de trabajo. Por estas razones, esta regla no requiere a los patronos sufragar el costo de sustituir el PPE que el empleado haya perdido, aún en un solo caso. Además, el PPE puede considerarse “perdido” si el empleado viene a trabajar sin el PPE que le haya sido asignado.

El patrono está libre de desarrollar e implantar reglas de lugar de trabajo para asegurarse de que los empleados tengan y usen el PPE que el patrono le haya provisto gratuitamente. Por ejemplo, el patrono puede requerir a los empleados mantener su PPE en un armario asegurado o entregar el PPE al final del turno. Alternativamente, los patronos pueden entrar en un acuerdo con el empleado que le permita al empleado sacar el PPE que el patrono le haya provisto gratuitamente, fuera del sitio de trabajo para usarlo en su casa o para otros patronos. El acuerdo puede estipular que el empleado es responsable de cualquier pérdida de PPE mientras esté fuera del sitio de trabajo. La regla no prohíbe al patrono ejercer su discreción para cobrarle al empleado por el PPE de reemplazo cuando el empleado no traiga el PPE de vuelta al lugar de trabajo.

Además, al establecer en el texto reglamentario que los patronos pueden pedir a los empleados pagar por el PPE de reemplazo necesario como resultado de que el empleado lo haya dañado intencionalmente, OSHA está tratando las preocupaciones de muchos comentaristas de que la regla propuesta requeriría a los patronos pagar por el PPE de reemplazo dañado debido a la mala conducta del empleado (Véase, por ejemplo, Exs. 12; 21, 44, 58, 68, 79, 101, 152, 154, 165, 172, 182, 203, 210, 212, 228; Tr. 154, 549; 46:23). OSHA quiere aclarar, sin embargo, que la excepción sólo aplica cuando el daño haya sido intencional. El daño accidental del PPE por el empleado no cualifica para la excepción.

Finalmente, OSHA enfatiza que la regla final sólo requiere a los patronos pagar por el PPE que sea usado para cumplir con las partes de la regla enmendada. A los patronos no se requiere pagar por el PPE de reemplazo que no sea usado para cumplir con esas Partes. Por lo tanto, si al patrono no se requiere pagar por la asignación del PPE inicial, al patrono no se requiere pagar por el PPE de reemplazo. Sin embargo, si las condiciones de trabajo han cambiado de modo que el PPE que el empleado haya provisto a sus expensas está ahora requerido bajo los

requisitos de OSHA, entonces al patrono se requiere pagar por el PPE de reemplazo que sus empleados usarán para cumplir con esos requisitos. Cuando el PPE que el empleado ya tiene es adecuado en esas circunstancias, el empleado use su PPE voluntariamente y el patrono le permita usarlo, entonces al patrono no se requiere reembolsar al empleado. Esta es la misma excepción provista en la disposición reglamentaria que discute el PPE propiedad del empleado. Similarmente, en tanto el PPE que el empleado haya provisto a su propio costo, una vez que tal PPE ya no sea adecuado, el patrono debe pagar por el PPE que esté requerido para cumplir con la regla, a menos que el empleado voluntariamente decida proveer y pagar por su nuevo PPE de reemplazo (lo que puede ocurrir si el empleado desea PPE personalizado o mejorado). Al igual que con el PPE que sea propiedad de un empleado recientemente reclutado, al patrono se prohíbe requerir a los empleados que se provean su propio PPE. Los mismos asuntos de reemplazo pueden surgir si el empleado ya no ofrece voluntariamente su propio PPE para usarlo en el lugar de trabajo y aplican las mismas políticas.

2. Políticas disciplinarias

Los comentaristas también mostraron preocupación porque la regla de OSHA evite que efectúen sus políticas disciplinarias e infringe sobre las prácticas gerenciales legítimas para ejecutar las reglas de seguridad y salud en el sitio de trabajo. Algunos comentaristas arguyeron que si los programas disciplinarios del patrono, puede ocurrir abuso (Véase. por ejemplo, Ex. 12:49), y declararon que no había disposiciones que permitieran a los patronos ejecutar la responsabilidad del empleado (Véase, por ejemplo, Exs. 12:31, 34, 68, 95, 167, 172, 212). Según señaló ORC, Inc.:

Cómo el patrono elija tratar con situaciones donde un empleado haya perdido o causado daño al PPE requerido debe permanecer decisión del patrono. La situación es análoga a la confrontada por el patrono cuando un empleado no sigue otros requisitos de seguridad y salud. Hay un número de maneras de tratar con el problema, dependiendo del lugar de trabajo particular, las circunstancias que rodean el incidente particular y el empleado particular envuelto. Queda de parte del patrono determinar qué funciona mejor en su establecimiento. (Ex. 12:222).

OSHA no cree que esta regla tenga ese efecto y ciertamente no tiene la intención de que esta regla tenga ese efecto. Por lo tanto, OSHA desea enfatizar que la regla no prohíbe que el patrono que ejecute las reglas de trabajo justa y uniformemente dentro del contexto de un sistema de medidas disciplinarias razonables y apropiadas para asegurar el cumplimiento con esta regla. OSHA recomienda que los patronos usen programas disciplinarios para asegurar el cumplimiento con esta regla. OSHA recomienda que los patronos usen programas disciplinarios para los empleados como parte de su esfuerzo general por cumplir con las normas de OSHA y establecer programas efectivos de seguridad y salud del lugar de trabajo. Esto, por lo tanto, es el caso de cuando los patronos están proveyendo el PPE a sus empleados para protegerlos de las lesiones y enfermedades del lugar de trabajo. Según declaró la Society of Human Resource Management (SHRM): “El patrono tiene el derecho y la obligación (bajo la Ley OSH), de usar procedimientos disciplinarios para garantizar el cumplimiento con los requisitos de seguridad y salud” (Ex. 46: 43, p. 9).

Un aspecto de las medidas disciplinarias “razonables y apropiadas” es si son proporcionadas a la ofensa del empleado. Por ejemplo, retener \$100 de la paga del empleado por perder un chaleco reflector de \$10 no estaría permitido, ya que la penalidad no es razonablemente proporcionada al costo del artículo de PPE. Del mismo modo, requerir al empleado que pague por el costo del artículo de PPE perdido dentro de días de la fecha de reemplazo esperada no

es una política justa y no debiera permitirse. Los sistemas disciplinarios deben implantarse consistentemente para todos los empleados, sin que importe el rango o rol. Los sistemas disciplinarios que circunvalan los requisitos de pago por el PPE y transfieren el pago a los empleados cuando el PPE no es perdido o dañado intencionalmente serán considerados una violación de la norma. Finalmente, los patronos deben tomar precauciones para asegurar que los sistemas disciplinarios no sean administrados en manera que infrinja sobre los derechos del empleado bajo la Ley OSH.

El uso del sistema disciplinario también está reconocido pro los empleados como un medio válido de tratar los asuntos de pérdida y abuso del PPE. Al discutir situaciones donde los patronos requieran a los empleados pagar por equipo perdido, Jacqueline Novell, representante de UFCW, declaró que la gerencia tiene completo control de al planta y se le permite y es capaz de hacer valer políticas disciplinarias. (Tr. 216). Similarmente, George Macaluso del Laborer's Health and Safety Fund declaró: "Si un patrono tiene un problema con un empleado en particular que repetidamente pierde o daña el equipo, es un asunto gerencial o disciplinario, no un asunto que esté bajo la jurisdicción de OSHA" (Tr. 274). Además, Robert Krul, de Building Construction Trade Department's (BCTD) Safety and Health Comité, al discutir el abuso al equipo por los empleados, declaró que la gerencia "aún tiene el derecho bajo nuestros acuerdos de convenio colectivo, de instalar reglas, reglamentos y disciplinas razonables y justas en el sitio de trabajo que rijan el uso de tal equipo." El Sr. Krul relató un incidente que envolvía el abuso flagrante del equipo de protección contra caídas:

Siempre hay el caso aislado de, ya se sabe, alguien los usó como en el caso de Roberts Roofing, donde un empleado fue visto usando un arnés de seguridad para remolcar una camioneta. Bueno, Dios, digo, usted es el dueño de la compañía y ve a alguien abusando una pieza de equipo de seguridad así. Yo despediría al tipo o me aseguraría de que recibiera su primer aviso de acción disciplinaria. ¿Cuál es la diferencia si es PPE o una de sus herramientas caras de trabajo? Si es abuso de la propiedad de la compañía, es abuso de la propiedad de la compañía. Eso llega al corazón de la disciplina, reglas y reglamentos razonables, justos. (Tr. 315-316).

OSHA siempre ha exhortado a los patronos a ejercer control sobre las condiciones en su lugar de trabajo. OSHA también señala, según discutido en la norma de patógenos hematotransmitidos, que los programas disciplinarios no son la única alternativa que los patronos pueden usar para exhortar a los empleados a seguir sus políticas de PPE. El refuerzo positivo, la evaluación de la ejecución del empleado o el aumento en esfuerzo educativo, también pueden usarse para mejorar el cumplimiento y reducir la mala conducta de los empleados (56 FR 64129).

OSHA establece mucha de su política para evaluar la efectividad de los programas de seguridad y salud del patrono en sus Programas de Protección Voluntarios o VPP. En 1989, OSHA emitió guías voluntarias para los programas de seguridad y salud. En varias secciones de la notificación del **Federal Register** (54 FR 3904-3916), que anunció las guías, OSHA recalcó la necesidad de programas disciplinarios efectivos y justos. Por ejemplo, OSHA declaró:

Cuando los procedimientos de trabajo seguro son el medio de protección, garantizar que sean seguidos se vuelve crítico. Garantizar las prácticas de trabajo seguro envuelve disciplina en el sentido positivo y en el sentido corrector. Todo componente del manejo de seguridad y salud está diseñado para crear un ambiente disciplinado en el cual el personal actúe sobre las bases de que la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores es un valor fundamental de

la organización. Un ambiente tal depende de la credibilidad del involucramiento de la gerencia en asuntos de seguridad y salud, la inclusión de los empleados en las decisiones que afectan su seguridad y salud, análisis riguroso del sitio de trabajo para identificar los riesgos y riesgos potenciales, prevención restrictiva y medidas de control y adiestramiento cuidadoso. En un ambiente tal, todo el personal comprenderá los riesgos a los cuales están expuestos, por qué los riesgos presentan una amenaza y cómo protegerse y proteger a otros de los riesgos. El adiestramiento para ese propósito es reforzado exhortando a los intentos por trabajar seguramente y a través del reconocimiento positivo del comportamiento seguro.

Si, en tal contexto, un empleado, supervisor o gerente no sigue un procedimiento seguro, es aconsejable no sólo detener la acción insegura, sino también determinar si alguna condición en el trabajo haya hecho difícil seguir el procedimiento o si algún sistema gerencial no ha comunicado el peligro de la acción y el medio para evitarlo. Si la acción insegura no estuvo basada en una condición externa o en la falta de entendimiento, o si después de que tal condición externa o falta de entendimiento ha sido corregida, la persona repite la acción, es esencial que se aplique la disciplina correctiva. Para ser efectiva, la disciplina correctiva debe aplicarse consistentemente a todos, sin que importe el rol o el rango; pero debe aplicarse.

En 2000, OSHA emitió revisiones a los Programas Voluntarios de Protección (64 FR 45649-45663), lo que incluyó el siguiente elemento de un programa de seguridad y salud efectivo:

c. Prevención y control de riesgo. Los riesgos de sitio identificados durante el proceso de análisis de riesgo deben ser eliminados o controlados desarrollando e implantando los sistemas discutidos en (2) a continuación y usando la jerarquía provista en (3), a continuación.

(1) Los controles de riesgo que el sitio elija usar deben ser:

(a) Comprendidos y seguidos por todas las partes;

(b) Apropriados a los riesgos del sitio:

(c) Ejecutados equitativamente mediante un sistema disciplinario escrito que incluya procedimientos para acción disciplinaria o reorientación de los gerentes, supervisores y empleados no supervisores que rompan o ignoren las reglas de seguridad, las prácticas de trabajo seguro, manejo apropiado de los materiales o procedimientos de emergencia * * * [secciones (2) y (3) incluyen información sobre los sistemas de control de riesgo y la jerarquía de controles].

Además, el manual de políticas y procedimientos de VPP (CSP 03-01-002 03=25/2003) advierte al equipo de OSHA, al revisar el programa de seguridad y salud de VPP, que:

Debe haber un sistema disciplinario documentado. El sistema debe incluir la ejecución de la acción apropiada para las violaciones a las políticas, procedimientos y regla de seguridad y salud. La política disciplinaria debe estar claramente comunicada y equitativamente ejecutada a los empleados y la gerencia. El sistema disciplinario para seguridad y salud puede ser una subparte de un sistema disciplinario general.

Así, los patronos que no tengan sistemas disciplinarios de seguridad y salud razonables y apropiados se les deniega la entrada al programa VPP. Según evidencian estas políticas de tanto tiempo, OSHA no sólo permite a los patronos tener programas disciplinarios, la Agencia

exhorta a los patronos a tener tales programas y manejarlos de manera que apoye los objetivos de seguridad y salud ocupacional.

OSHA ha enfatizado a través de sus políticas de ejecución que los patronos deben ejercer control sobre las condiciones de trabajo en su lugar de trabajo. El Field Inspection Reference Manual (FIRM), de OSHA CPL 2.103 (Sept, 26, 1994), es el principal documento de referencia de OSHA que identifica las responsabilidades de inspección de oficina de campo de la Agencia. Provee al personal de campo de OSHA, incluyendo a los oficiales de cumplimiento de seguridad y salud (CSHOs), de dirección sobre los procedimientos de inspección, requisitos de documentación, políticas de citación, procedimientos de verificación de corrección y otros procedimientos y políticas de la Agencia necesarios para implantar una política de ejecución nacional efectiva y consistente mientras provee la latitud necesaria para las condiciones locales.

El FIRM reconoce específicamente el rol de los programas disciplinarios que los patronos usen para garantizar que sus empleados sigan las reglas de seguridad y salud adecuadas del lugar de trabajo. Estos programas pueden usarse para establecer la defensa de la mala conducta no evitable de los empleados a una citación emitida contra el patrono por condiciones violadoras de la Ley OSH (CPL 2.103 section 7 ch. III C.8.c.1).

El FIRM explica que la “mala conducta no evitable de los empleados” es una “defensa afirmativa”, la cual es definida como “cualquier asunto que, si es establecido por el patrono, excusará al patrono de una violación que de otro modo haya sido probada por el CSHO.” En otras palabras, si el patrono puede probar todos y cada uno de los elementos de una defensa afirmativa a OSHA, la Agencia puede decidir que una citación no se amerita. Los elementos de esta defensa, según establecido por la Review Commission y los tribunales, son que la condición que violara una norma de OSHA fuera una violación de las propias reglas de trabajo del patrono, que la violación no hubiera ocurrido si el empleado hubiera obedecido las reglas de trabajo del patrono, que las reglas de trabajo del patrono fueron efectivamente comunicadas al empleado y que la regla de trabajo del patrono era uniformemente ejecutada por el patrono. OSHA cree que un aspecto importante de ejercer control sobre el lugar de trabajo es el adiestramiento y supervisión efectivos de los empleados.

3. Agendas de reemplazo y mesadas

Varios comentaristas trajeron asuntos relacionados con la agenda de reemplazo regular y las mesadas usadas para sustituir el PPE (Véase, por ejemplo, Exs. 12:153, 188; 46: 43). SHRM recomendó que se permita a los patronos establecer una vida de servicio predeterminada para el PPE y limitar el reemplazo del PPE a situaciones que envuelvan el desgaste normal mediante un tiempo predeterminado, aduciendo que:

Los patronos que proveen PPE deben poder desarrollar reglas que tomen en cuenta la vida de servicio del PPE. A los patronos no debe requerirse pagar por todo el PPE y todos los reemplazos, sin que importe si la vida de servicio se haya cumplido, El mal uso y el descuido acortan considerablemente la vida de servicio de cualquier PPE. Los patronos con frecuencia pagan por el PPE y a los profesionales HR (recursos humanos), debiera permitirse requerir que el empleado pague por su propio reemplazo si el reemplazo es necesario antes de que expire la vida de servicio del equipo. El propósito de tal acercamiento sería proveer un incentivo para que los empleados tengan más cuidado con su equipo. (Ex. 46: 43, p.10).

En un comentario similar, la Sheet Metal and Air Conditioning Contractors National Association sugirió insertar lenguaje que requiera a los empleados pagar por el reemplazo del PPE que se haya perdido o dañado “antes de que se haya usado por el período mínimo esperado, según determinado por el patrono y/o el fabricante” (Tr. 92-93). ISEA declaró que:

Es importante que cualquier artículo de PPE sea substituido inmediatamente cuando una inspección revela que está dañado o ya no cumple con el uso al cual se destina. Los fabricantes proveen guías para asistir al hacer esta determinación. Los patronos deben pagar por estos reemplazos bajo los mismos términos que proveen la asignación inicial del PPE. Algunas compañías proveen un beneficio de PPE anual a los empleados basado en el uso esperado del PPE bajo condiciones normales. Si se excediera a esta cantidad, los empleados tendrían que pagar por el reemplazo sólo si es su culpa por haberlos perdido o dañado. El patrono puede, desde luego, pagar más de esta cantidad anual cuando las circunstancias lo ameriten. Tal sistema eliminaría el abuso de este programa (Ex. 12:230).

OSHA no objeta a las mesadas como medio de pagar por el PPE, siempre que la política de mesada asegure que los empleados reciban el PPE de reemplazo gratuitamente, según requerido por la regla final. Según han señalado varios comentaristas, esto es práctica común y parece que en muchos casos es un método efectivo y conveniente de proveer PPE sin costo a los empleados.

Los sistemas de mesadas están basados en la vida de servicio esperada del PPE. La Screenprinting and Graphics Imaging Association (SGIA), señaló varios factores envueltos en la estimación de la vida de servicio, declarando que:

Todo sitio de trabajo y patrono necesitaría incluir en su avalúo del PPE, cuándo y cómo el PPE deba ser reemplazado. El patrono necesita saber qué factores están y/o estarán presentes en el sitio de trabajo para causar el desgaste normal y/o daño inmediato al PPE especificado. Cualquier cosa fuera de las guías de los factores establecidos deben requerir que el empleado incurra en costos de reemplazo. Sin embargo, necesita realizarse una evaluación periódica del PPE especificado, el avalúo de PPE y los factores concernientes al reemplazo para asegurar que siempre haya presente un sistema razonable y apropiado. (Ex. 11: 116).

OSHA cree que la vida de servicio de cualquier PPE depende de varios factores y las recomendaciones del fabricante son sólo un factor. OSHA cree que otros factores, tales como las condiciones de trabajo, la probabilidad de incidentes de trabajo que dañen el PPE o que de otro modo lo incapacite para proteger al empleado, mal uso y cualesquiera otras condiciones relevantes al sitio de trabajo y al uso del PPE son altamente relevantes. OSHA no objeta a que los patronos consideren la vida de servicio esperada en un sistema de mesadas. Sin embargo, tales sistemas deben asegurar que el PPE sea provisto sin costo a los empleados. Además, estos patronos deben tener sistemas funcionando para tratar con las situaciones donde el PPE se daña en el trabajo (por ejemplo, accidentes), o dure por un período más corto que la vida de servicio esperada debido a condiciones distintas de la pérdida o daño intencional.

Adicionalmente, la Agencia desea aclarar que la regla no requeriría que el patrono proveyera y pagara por el PPE de reemplazo siempre que un empleado lo pida, como es la preocupación de un comentarista (Ex. 46: 43, p. 8). Si un empleado pide el reemplazo del PPE, el patrono debe evaluar el PPE en cuestión para determinar si, en su condición presente, el PPE cumple con la protección para al cual fuera diseñado. Puede cobrarse a los empleados por el PPE de

reemplazo pero sólo cuando el PPE haya sido perdido o intencionalmente dañado por el empleado.

OSHA señala que actualmente algunos patronos transfieren la propiedad del PPE a los empleados, permitiendo a los empleados así controlar el uso del PPE en y fuera del trabajo. Las reglas de PPE de OSHA requiere a los patronos “proveer” PPE a sus empleados. OSHA no requiere a los patronos transferir la propiedad y control sobre el PPE a los empleados. Los patronos están libres de elegir esa opción y otras, si así lo desean. Por ejemplo, según señalado por varios comentaristas, el patrono es libre de prohibir a los empleados sacar el PPE propiedad del patrono fuera del lugar de trabajo y puede elegir mantener el PPE en cuestión en el establecimiento con el uso de armarios u otros mecanismos de almacenado (Tr. 203, 274, 312-313, 337). El patrono también puede retener la propiedad del PPE y aún permitir a los empleados removerlo del lugar de trabajo.

En resumen, OSHA está requiriendo a los patronos pagar por la asignación inicial del PPE, así como por su reemplazo, excepto cuando el empleado haya perdido o dañado intencionalmente el PPE. Añadir texto reglamentario que discuta el asunto del pago por el PPE de reemplazo hace clara las obligaciones del patrono. La regla no prohíbe al patrono usar políticas, tales como mesadas, para cumplir con sus obligaciones bajo la regla, siempre que las políticas garanticen que los empleados reciban el PPE de reemplazo gratuitamente, según requerido por la regla final. La regla no evita que los patronos ejecuten justa y uniformemente reglas de trabajo que garanticen el cumplimiento con esta regla. OSHA enfatiza la necesidad de programas disciplinarios efectivos y justos, según visto en sus Programas Voluntarios de Cumplimiento. OSHA también cree que la regla es consistente con el deber que los patronos tienen con relación a las condiciones de trabajo porque les reserva el derecho de controlar el uso y mantenimiento del PPE que es usado en su lugar de trabajo.

VI. PPE propiedad de los empleados

La regla final discute el PPE propiedad de los empleados en el lugar de trabajo y establece que, donde el empleado provea equipo de protección adecuado que sea de su propiedad, el patrono puede permitir que el empleado lo use y no se requiere que se reembolse al empleado por ello. Esto está incluido en el texto reglamentario en § 1910.132(h)(6) para industria general, § 1915.152(f)(6) para empleo en astilleros, § 1917.96(f) operaciones portuarias, 1918.106(f) para terminales marítimos y §1926.95(d)(6) para construcción. La regla final también aclara que los patronos no deberán requerir a los empleados proveer o pagar por su propio equipo de PPE, a menos que esté específicamente exceptuado por las disposiciones de la regla. Esto evitará que los patronos evadan sus obligaciones bajo la norma requiriendo a los empleados que compren el PPE como condición de empleo o colocación.

Esta disposición no fue específicamente incluida en la regla propuesta. Sin embargo, OSHA nunca tuvo la intención de evitar que los empleados usaran voluntariamente el PPE de su propiedad, siempre que el PPE sea adecuado para protegerlos de los riesgos. Más aun, OSHA no tuvo la intención de los patronos tuvieran que rembolsar a los empleados por el equipo que voluntariamente traigan al sitio de trabajo deseen usar. Un número de comentaristas a la propuesta cuestionaron la posición de OSHA en relación al equipo propiedad de los empleados. Esta añadidura a la regla final es una reacción a estos comentarios y claramente establece las obligaciones del patrono con respecto al PPE propiedad del empleado, OSHA explica esta disposición y discute los comentarios relevantes a continuación.

A. Responsabilidad del patrono de asegurar “equipo de protección adecuado”

Es importante establecer al comienzo las obligaciones existentes del patrono bajo las normas de OSHA con respecto al PPE propiedad de los empleados. La norma de industria general de OSHA establece: “donde los empleados provean su propio equipo de protección, el patrono deberá ser responsable de asegurarse de su adecuación, incluyendo el mantenimiento apropiado y la higienización de tal equipo” (29 CFR § 1910.132(b)). La norma de construcción contiene lenguaje similar en § 1926.95(b). Estas disposiciones aseguran que todo el PPE usado por los empleados haya sido evaluado y sea adecuado para proteger a los empleados de los riesgos en el lugar de trabajo. OSHA no permitirá a los patronos escapar de su responsabilidad actual para asegurar que el PPE en su lugar de trabajo sea adecuado simplemente porque el empleado sea el propietario del equipo de protección. Si eso se permitiera, los empleados recibirían protección de PPE menos efectiva.

Para reconocer la obligación fundamental del patrono de asegurar que el PPE usado sea adecuado para proteger a los empleados afectados, la regla final de pago por el PPE se refiere a los empleados que se proveen su propio equipo de “protección adecuada”. OSHA ha incluido esta frase para asegurarse de que el PPE propiedad de los empleados sea usado sólo donde el PPE sea apropiado para proteger a los empleados de los riesgos en el lugar de trabajo particular donde esté siendo usado. Más aún, las referencias a §§ 1910.132(b) y 1926.95(b) permanecen en las normas de construcción e industria general para garantizar que los patronos permitan a los empleados usar PPE de su propiedad en el trabajo, que el patrono evalúe el PPE para asegurarse de que sea adecuado para proteger a los empleados, que sea apropiadamente mantenido y de que se mantenga en condición sanitaria.³ Aunque las normas marítimas en las Partes 1915, 1917 y 1918 no contienen lenguaje explícito concerniente al PPE propiedad del empleado según §§ 1910.132(b) y 1926.95(b), la regla final de pago por PPE contiene la frase “equipo de protección adecuado” como pre-requisito al uso del PPE propiedad de los empleados en los lugares de trabajo de operaciones marítimas afectadas. Es la posición de la Agencia que al permitir el uso de PPE propiedad de los empleados en el escenario marítimo, el patrono está obligado a garantizar que el PPE usado sea apropiado y adecuadamente protector de los empleados. Estas obligaciones son inherentes al requisito de que el patrono “provea” el PPE. Varias de las disposiciones de las normas marítimas también requieren específicamente que los patronos garanticen el uso de PPE “apropiado”. (Véase, por ejemplo, 29 CFR 1915.152(a) (“El patrono deberá proveer y deberá asegurarse de que todos los empleados afectados usen el equipo de protección personal adecuado * * *.”))

B. Empleados que ya son propietarios del PPE

La situación más común donde el patrono puede encontrar PPE propiedad de los empleados es cuando un empleado recientemente reclutado se presenta al sitio de trabajo con su propio PPE. El empleado puede haberlo obtenido de un antiguo empleado, puede haber comprado el PPE para un trabajo anterior o debido a preferencias personales por ciertas características o estética, puede haber obtenido el PPE de un amigo o pariente que ya no lo necesite, puede haber obtenido el PPE de un programa educativo o alguna otra fuente. Esto ocurre en muchas industrias pero parece hallarse más frecuentemente en lugares de trabajo que usen trabajo a corto plazo.

³ El uso de la palabra “sanitaria” no indica que la Agencia espere que el PPE se mantenga a un nivel que se acerque a “limpieza de hospital”. Condición sanitaria simplemente significa que el PPE debe mantenerse en un nivel de limpieza tal que no presente un riesgo a la salud al empleado que lo use.

OSHA reconoce que los empleados que cambian frecuentemente de patrono pueden desear llevarse su PPE de empleo a empleo. Las razones subyacentes para esto pueden incluir que el empleado está familiarizado con el PPE, lo habrá “dominado” y especialmente si el empleado ha comprado el PPE, tendrá el equipo que prefiere y que halla más cómodo y estéticamente complaciente. Esta práctica es común en la construcción, los terminales marítimos y las industrias de astilleros, así como en lugares de trabajo que emplean individuos de servicios temporeros. (La aplicación de la norma en estas industrias está discutida en mayor detalle en la siguiente sección.)

Según discutido previamente y señalado por muchos comentaristas, en algunos oficios, industrias y/o localizaciones geográficas, el PPE para los empleados que cambian frecuentemente de trabajo pueden tomar algunas cualidades de “herramientas del oficio”. En otras palabras, el PPE es un artículo que el empleado tradicionalmente mantiene con su caja de herramientas. Esto puede ser porque el PPE es usado al realizar algún trabajo especializado, tal como soldadura o trabajo eléctrico o porque es una tradición en la industria, tal como la construcción de casas. OSHA no ha incluido una excepción al requisito de pago por herramientas del oficio porque, entre otras cosas, la dificultad en definir, con la precisión adecuada, cuándo un artículo de PPE es o no es una herramienta del oficio. Sin embargo, debido a que la regla no requiere a los patronos rembolsar a los empleados por el PPE que ya tienen, reconoce que algunos empleados puedan desear tener sus propias herramientas del oficio y traer ese equipo al lugar de trabajo.

OSHA ha enfatizado adicionalmente en el texto reglamentario que los empleados no tienen obligación alguna de proveerse o pagar por su propio PPE, a menos que el PPE esté específicamente exceptuado en la regla final. Estas disposiciones discuten la preocupación de que los patronos no obvien sus obligaciones de pagar por el PPE haciendo la propiedad del PPE una condición del empleo o continuación del empleo o colocación en un trabajo. OSHA reconoce que en ciertas situaciones de emergencia, tal como la respuesta a un desastre natural, donde se requiere acción inmediata, puede ser necesario que los patronos recluten o seleccionen a empleados ya en posesión del PPE apropiado. Como asunto general, sin embargo, los patronos no deben dedicarse a esta práctica. Tomar la posesión del PPE en consideración durante el reclutamiento o selección circunvala la intención de la norma de PPE y constituye una violación a la norma.

C. Propiedad del patrono y control sobre el PPE

Cuando los patronos compran PPE, con frecuencia retienen su propiedad. En esta situación, ellos “proveen” el PPE al empleado sin transmitirle la propiedad. Esto es similar a proveerle al empleado una herramienta para que la use, un camión para manejarlo, o un automóvil de la compañía.

En algunos lugares de trabajo que siguen este acercamiento, el PPE es mantenido en armarios en el sitio u otras facilidades de almacenado para evitar que los empleados usen el PPE fuera del trabajo, para evitar la pérdida o daño al PPE, para evitar que los contaminantes abandonen el lugar de trabajo en o dentro del equipo, o simplemente como una conveniencia. En otros lugares de trabajo, el patrono compra el PPE, retiene la propiedad del equipo pero permite (o aún requiere), que el empleado lo remueva del sitio de trabajo y regrese con ello cuando sea necesario para protegerlo contra un riesgo. En cualquiera de los casos, cuando el patrono retiene la propiedad del PPE, el patrono tiene el derecho de controlar el uso del PPE, igual que tendría el control de cualquier otro equipo, herramienta, partes o facilidades que sean de su propiedad.

Algunos comentaristas a la reglamentación cuestionaron si los patronos tiene el derecho a recuperar el PPE una vez el empleado ya no trabaje para el patrono proveedor. NAHB aseveró que “si un patrono asigna equipo por el cual haya pagado, debe esperar el recuperarlo; si no, al patrono debe permitirse cobrar por el equipo” (Ex. 12:68). Un número de comentaristas preguntó si pudieran requerir a los empleados proveer un depósito que les sería devuelto cuando el empleado devolviera el PPE (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 12, 44, 68, 140, 153, 165, 203). La *Associated Building Contractors, Inc. (ABC)*, declaró que:

hay casos de los empleados a corto término, i.e., a la persona que se recluta se le da \$150.00 más en prendas de seguridad, entonces decide que la construcción no es para él o ella y lo deja al día siguiente. Por esta razón al patrono debe permitirse requerir un depósito de los empleados a corto término, a serles devuelto cuando el equipo es devuelto en condición satisfactoria (Ex. 12:153).

William McGill de la International Brotherhood of Electrical Workers, describió un sistema de depósito tal durante su testimonio. Su unidad de negociación alcanzó un acuerdo con la compañía en el cual los empleados sientan un depósito por sus capacetes y luego, cuando abandonan la compañía, el depósito se les rembolsa cuando devuelven el capacete (Tr. 588-590).

Después de considerar estos comentarios, OSHA reconoce la preocupación de los patronos y la trata como sigue. Si el patrono retiene la propiedad del PPE, entonces el patrono puede requerir al empleado devolver el equipo después de terminar el empleo. Si el empleado no devuelve el equipo del patrono, nada en la regla final evita que el patrono requiera al empleado el pago por ello, o tomar las medidas razonables para recuperar su PPE, de manera que no conflija con las leyes federales, estatales o locales. En estas situaciones, OSHA señala que al patrono no se permite cobrar al empleado por el desgaste del equipo que esté relacionado con el trabajo realizado o las condiciones de lugar de trabajo. Según sugerido por National Tank Truck Carriers, Inc. un acuerdo escrito, por ejemplo, entre el patrono y el empleado sobre el asunto puede ser un método efectivo de asegurar que las expectativas del patrono sobre el empleado estén claras y no sean ambiguas (Ex. 12:12). Otra alternativa aceptable es un sistema de depósito que provea un incentivo para que los empleados devuelvan el equipo. Sin embargo, la Agencia advierte que el sistema de depósito no debe ser administrado de manera que obvie la regla y resulte en que el empleado pague involuntariamente por su PPE.

En algunas situaciones, el patrono puede prohibir al empleado que use PPE por el cual el empleado haya pagado mientras trabajaba para otro patrono o con propósitos personales. Contrariamente, el patrono puede permitir al empleado usar equipo propiedad del patrono para trabajo con otro patrono o para propósitos personales. Ya que el patrono ha retenido la propiedad del equipo, puede estipular dónde será usado. OSHA no objeta a ninguna de las prácticas antes mencionadas.

VPPPA señaló en que sus firmas miembros promueven la seguridad fuera del sitio de trabajo exhortando a los empleados a usar el PPE mientras realizan tareas personales, cuando el PPE sea apropiado para tal uso y el patrono haya dado permiso (Ex. 12:113). OSHA reconoce el beneficio de la política articulada por el VPPPA. Si los empleados utilizan PPE consistentemente en el trabajo y en el hogar, es probable que su uso se vuelva más natural o “segunda naturaleza” para el empleado y el cumplimiento en el trabajo puede mejorar. Otro medio de mejorar el cumplimiento es que los patronos desarrollen políticas claras para el PPE, i.e., procedimientos específicos de uso, mantenimiento y almacenado y demás. Un

acercamiento razonable para transmitir esta información sería incluir material de adiestramiento que cubriera estos temas al conducir el adiestramiento de PPE mandatorio.

Aunque OSHA anticipa que la mayoría del PPE será comprado por y permanecerá propiedad del patrono, OSHA prevé que algunos patronos transfieran la propiedad del PPE a sus empleados. Muchos comentaristas argumentaron que los empleados cuidan mejor el PPE que es de su propiedad (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 112, 154, Tr. 547, 679). Aunque a los patronos se requiere pagar por el PPE, OSHA no objeta a que los patronos transfieran la propiedad del equipo a los empleados.

D. PPE mejorado y personalizado

En algunos lugares de trabajo el patrono puede permitir al empleado “mejorar” o personalizar el PPE, obteniendo así PPE más allá de lo que se requiere que el patrono compre. El asunto siete de la propuesta discute esta situación, *i.e.*, un empleado que prefiere PPE más costoso del provisto por el patrono. La propuesta preguntó: “Si un empleado desea usar PPE más costoso debido a preferencia individual, ¿debe ese empleado ser responsable de cualquier diferencia en costo? ¿Hay evidencia de que tal PPE “individualizado” ha causado problemas de seguridad en el pasado? (64 FR 15416).

OSHA recibió muchos comentarios sobre este asunto. Varios comentaristas declararon que si un empleado desea equipo más caro, debe pagar por la diferencia en costo (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 17, 50, 52, 68, 99, 107, 145, 152, 172, 188, 201, 217, 228, 230). Algunos comentaristas arguyeron que si los empleados quieren equipo más costoso del que el patrono provea, deben ser responsables del costo completo del PPE (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 65, 79, 107, 110, 114, 150). Otros comentaristas arguyeron que los patronos deben pagar por el PPE que el empleado prefiera, de modo que los empleados tengan PPE que ajuste mejor, sea más cómodo y tiene mayor probabilidad de ser usado (Véase, por ejemplo, Ex. 12: 134, 218). Algunos pensaron que la compra de equipo mejorado o más costoso debiera ser a discreción del patrono (Véase, por ejemplo, Exs. 12:3, 114, 183), o alternativamente, que los empleados pueden mejorar su PPE pero el patrono no necesita permitir el uso de ese PPE en el lugar de trabajo (Ex. 12:183). Algunos arguyeron que la preferencia individual no justifica un esfuerzo de reglamentación de OSHA, sino que mejor se deja al acuerdo mutuo entre el patrono y el empleado (Véase, por ejemplo, 12: 144, 190). La International Brotherhood of Teamsters (IBT), sugirió que:

La petición de un empleado de PPE más caro para sustituir a PPE que ajuste mal o hecho de material al cual el empleado pueda ser alérgico, debe juzgarse sobre el terreno de la seguridad y salud, no sobre las bases de la estética. A la extensión en que la preferencia del patrono sea consistente con estos requisitos de OSHA, el patrono debiera acomodar cualquier costo adicional. Fuera de este dominio, el asunto del pago por PPE más costoso a la elección del empleado debe descansar sobre acuerdos de la unión (Ex. 12:190).

La American Association of Airport Executives recomendó que “el patrono no debe ser responsable del costo adicional que resulte de la preferencia del empleado por un producto de PPE más costoso, pero no más efectivo. Si los empleados quieren PPE más caro, deben pagar por ello u obtenerlo mediante negociación colectiva” (Ex. 12:217).

OSHA está de acuerdo en que necesita establecer claramente la obligación del patrono con respecto al PPE mejorado o personalizado. Primero, el lenguaje que OSHA ha incluido en la norma final para discutir el PPE propiedad de los empleados aplica igualmente al PPE

mejorado o personalizado comprado por los empleados. Cuando el empleado sea el propietario de cierto tipo de PPE mejorado y desee usarlo en el sitio de trabajo en lugar de usar el PPE provisto por el patrono, al patrono no se requiere reembolsar al empleado por ese PPE, conforme a la excepción de propiedad del empleado discutida anteriormente.

Segundo, OSHA aclara que al patrono no se requiere pagar por equipo mejorado o personalizado pedido por un empleado, siempre que el patrono provea PPE “básico” adecuado al empleado. Bajo las normas actuales, los patronos deben proveer PPE que proteja contra los riesgos en el lugar de trabajo. Permitir el uso de otro PPE que el empleado pueda preferir o que provea características más allá de las necesarias para la protección del empleado de los riesgos del lugar de trabajo sigue estando a la discreción del patrono. Si un empleado pide algún PPE especializado en lugar del PPE provisto por el patrono,⁴ el patrono puede permitir al empleado adquirir y usar el PPE pero al patrono no se requiere pagar por ello. Si el patrono permite PPE mejorado o personalizado, aun se le requiere evaluar el PPE para asegurarse de que sea adecuado para proteger a los empleados de los riesgos en el lugar de trabajo particular, sea mantenido apropiadamente y se mantenga en condición sanitaria. Según declaró SGIA:

Permitir a los empleados proveerse su propio PPE puede ser una práctica aceptable siempre que a los empleados se provea el avalúo del PPE para su lugar de trabajo y las guías mínimas para la selección del PPE * * * Surge un problema potencial cuando no se establece norma ni sistema para justificar el PPE del empleado vs. patrono en que las reclamaciones de reembolso pro PPE con frecuencia lleva a disputas entre empleado y patrono (Ex. 12: 116).

El comentario de SGIA trae un punto importante sobre el establecimiento de normas, Se exhorta a los patronos a establecer políticas específicas para las mejoras de PPE y PPE a la preferencia del empleado y de comunicar estas políticas claramente a los empleados, para minimizar las disputas.

Tercero, si el patrono usa un sistema de mesadas para proveer y pagar por el PPE, sólo se le requiere proveer al empleado la cantidad de dinero requerida para comprar PPE “básico” que proteja contra los riesgos en el lugar de trabajo. Si el patrono permite a los empleados tomar la mesada y usarla hacia la compra de PPE mejorado o personalizado, eso es permisible bajo al regla final. En este caso, OSHA enfatiza que el patrono es sólo responsable del costo del PPE “básico”.

Otro asunto relacionado al PPE mejorado o personalizado, es permitir a los empleados elegir PPE de entre una diversidad de equipo. VPPPA sugirió que OSHA requiera a los patronos proveer una selección adecuada del PPE adecuado, de modo que todo empleado halle equipo que sea cómodo, funcional y del tamaño apropiado (Ex. 12: 113). Aunque ORC estuvo de acuerdo en que los arreglos para pagar por PPE más caso seguiría siendo la decisión del patrono, también señalaron que: “los patronos con experiencia * * * están al tanto de que, donde posible, es deseable ofrecer a los empleados la oportunidad de seleccionar de una variedad de tipos de PPE igualmente efectivo. Esto no sólo ayuda a asegurar que al empleado se asigne PPE que sea efectivo y cómodo, sino que alienta a la aceptación y uso del PPE por el empleado” (Ex.12:222). Corrado & Sons, Inc. señaló que tiene un comité de seguridad que

⁴ OSHA no requiere a los patronos mantener expedientes de las peticiones de los empleados para usar su propio PPE. OSHA cree que si esa información sobre tales peticiones fuera necesaria para la Agencia, sus inspectores pueden obtener tal información mediante entrevistas y otros procedimientos de investigación regulares.

permite a los empleados seleccionar el PPE que sea más seguro y cómodo para usarse (Ex. 12: 48).

OSHA está de acuerdo en que proveer una selección de PPE es una buena práctica que puede mejorar la aceptación y el uso del equipo por los empleados. Rehecho, las normas de respiradores y ruido de OSHA requieren a los patronos proveer una selección de equipo de la cual los empleados pueden elegir (Véase § 1910.95(i)(3) y § 1910.134(d)(1)(iv)). La mayoría de las normas de OSHA, sin embargo, no contiene este tipo de requisito. En vez, la mayoría de las normas de OSHA generalmente requieren que el PPE se ajuste al empleado apropiadamente (Véase, por ejemplo, § 1910.132(d)(iii), § 1915.152(b)(3), y § 1926.102(a)(6)(iii)).

OSHA no está requiriendo a los patronos proveer una selección de PPE del cual los empleados puedan elegir su equipo más allá de los requisitos existentes en las normas de respiradores y ruido, porque esta acción está fuera del alcance de esta reglamentación. Donde al patrono no se requiera ofrecer una selección de equipo, el PPE provisto debe, no obstante, ser apropiado para proteger del riesgo del lugar de trabajo y debe ajustarse al empleado.

El PPE mala ajustado puede no servir al propósito al cual se le destina y pudiera poner al empleado en riesgo de lesión, enfermedad o muerte. De conformidad, se insta a los patronos a revisar las instrucciones del fabricante, que con frecuencia proveen información adicional concerniente a la selección y ajuste apropiados del PPE.

Algunos comentaristas señalaron que no estaban al tanto de problemas con PPE subestándar o problemas de seguridad de PPE individualizado (Véase, por ejemplo, Exs. 12:9, 17, 52, 68, 233). Otros comentaristas se preocuparon porque permitir a los empleados seleccionar su propio PPE mejorado o personalizado pudiera causar problemas (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 32, 113, 116, 116; Tr. 593, Tr. 371). AAOHN observó que:

Permitir la preferencia individual por PPE pudiera crear problemas de seguridad si los requisitos mínimos del PPE no son establecidos. Un miembro de AAOHN informó una situación en la cual una facilidad manufacturera permitió la preferencia individual por espejuelos de seguridad u halló que 70% de las empleadas usaban espejuelos sin lentes de seguridad. Como mínimo, cualquier PPE a ser usado debe estar aprobado por el patrono. Más significativamente, permitir la preferencia individual por PPE puede presentar problemas administrativos y de ejecución para los patronos. Permitir la preferencia individual por PPE puede volver el adiestramiento y el cumplimiento más complicado para los patronos (Ex. 12: 32).

Similarmente, VPPPA señaló que el equipo que es propiedad de los empleados puede ser menos protector, señalando que “la selección de PPE puede ser una tarea muy técnica. El personal de seguridad y salud con frecuencia revisa datos extensos y variedad de opciones de equipo antes de hacer su selección, En ciertos casos, los empleados pueden omitir la funcionalidad a favor de costo, comodidad y estilo. LA selección del PPE debe comenzar por el avalúo del riesgo y los datos resultantes usares para identificar el PPE mejor diseñado para la protección de los trabajadores” (Ex. 12:113).

La posición de la Agencia es que el PPE mejorado y personalizado no proveerá menos protección siempre que los patronos cumplan con su obligación de realizar un avalúo de riesgo y asegurarse de la adecuación del PPE, incluyendo el mantenimiento apropiado y la higienización del equipo. Para facilitar la selección del PPE apropiado, se exhorta a los patronos a establecer guías y políticas claras concernientes al PPE y comunicar estas normas a los empleados.

VII. Industrias y empleados afectados por la norma

La regla final incorpora las disposiciones de pago por el PPE a las normas de pago por el PPE a las normas de OSHA aplicables a la industria general (29 CFR parte 1910), construcción (29 CFR parte 1926), astilleros (29 CFR parte 1915), operaciones portuarias (29 CFR parte 1917), y terminales marítimos (29 CFR parte 1918).⁵

La propuesta de OSHA incluía preguntas específicas sobre cómo aplicar las normas de pago pro PPE en estas industrias (61 FR 15416). Muchos comentaristas trajeron preguntas adicionales sobre cómo la norma aplicaría a contratistas independientes, subcontratistas y empleados obtenidos mediante servicios de ayuda temporera. Caterpillar, Inc., comentó que: “Las relaciones de empleo se están volviendo más complejas y OSHA debe reconocer la variedad de relaciones que ahora son comunes en la industria” (Ex. 12: 66, p. 4). ORC comentó:

“los patronos tiene mayor probabilidad de proveer equipo de protección, incluyendo equipo de protección personal, para cualquier empleado con quien tengan una relación de empleo tradicional. El asunto de la responsabilidad por el pago se vuelve más problemático, sin embargo, cuando el trabajo temporero, los empleados temporeros y las ropa están sujetos al uso personal y de trabajo están envueltos (Ex. 12: 222, p.2).

OSHA está de acuerdo con los comentaristas en que un número de relaciones de empleo no tradicionales existen en los lugares de trabajo de hoy día. Esta sección discute estas relaciones y los escenarios de empleo más comunes traídos por los comentaristas. Sin embargo, OSHA desea enfatizar la aplicación fundamental de la regla final: Aplica en las industrias anteriores a cualquier patrono con un empleado, sin que importe si el empleado es a tiempo completo, tiempo parcial, temporero, a corto término o trabaje bajo cualquier otro tipo de arreglo que resulte en una relación de patrono-empleado bajo la Ley OSH.

A. Definición de empleado de la Ley OSH

La implantación de los requisitos de pago por PPE, como con cualquiera de los reglamentos y normas de OSHA, comienza con la identificación de un patrono y un empleado, según definido por la Ley OSH.⁶ Si existe o no una relación patrono-empleado bajo la Ley está determinado de acuerdo con los principios estatutarios de la Agencia. Es importante señalar que la relación patrono-empleado para propósitos de cumplir con esta regla final no debe analizarse diferentemente de lo que es para cualquier otra norma de OSHA.

Los criterios para determinar la existencia de una relación patrono-empleado en los estatutos están discutidos en *Nationwide Mutual Insurance Company v. Darden*, 503 U.S. 318, 112, S.

⁵ Algunos empleados en agricultura están cubiertos por dos normas de industria general, la norma de operaciones madereras (29 CFR 1910.226), y la norma de cadmio (29 CFR 1910.1027), las cuales específicamente requieren a los patronos pagar por el PPE requerido (las botas para operaciones madereras especificadas en § 1910.266(d)(1)(v) están ahora exentas de los requisitos de esta norma). Los requisitos de PPE de estas dos normas continuarán aplicando en agricultura.

⁶ El estatuto define “empleado” como “un empleado de un patrono quien esté empleado en un negocio de su patrono que afecte al comercio interestatal” (29 U.S.C. 652(6)). El término “patrono” significa “una persona dedicada a un negocio que afecte al comercio interestatal, que tenga empleados”(29 U.S.C. 652(5)). El término “persona” incluye a “uno o más individuos, sociedades, asociaciones, corporaciones, fideicomisos de negocios, representantes legales o cualquier grupo organizado de personas” (29 U.S.C 652(4)).

Ct. 1344, 117 L. EWd. 2d 581 (1992) y *Community for Creative Non-Violence v. Reid*, 490 U.S. 730, 109 S. Ct.2166 (1989). Los casos sostuvieron que los siguientes criterios han de ser considerados al determinar si hay una relación patrono-empleado.

1. El derecho a controlar la manera y medio por el cual se realiza el trabajo.
2. El nivel de destreza requerido para ejecutar efectivamente.
3. Fuente de los instrumentos y herramientas requeridos.
4. Localización del trabajo.
5. Duración de la relación entre las partes.
6. El derecho del empleado a asignar nuevos proyectos al individuo.
7. La extensión del control del individuo sobre cuándo y por cuánto tiempo se trabaja.
8. Método de pago.
9. el rol del individuo en reclutar y pagar asistentes.
10. Si el trabajo es el negocio regular del patrono.
11. Si el patrono está haciendo negocio.
12. La provisión de servicios al empleado.
13. El tratamiento de los impuestos del individuo.

La naturaleza y grado de control aseverado pro la parte reclutadora sobre los medios y métodos de cómo se realiza el trabajo permanece una guía principal. *Clackamas Gastroenterology Ascocs. P.C. v. Wells*, 123 S. Ct. 1673, 1679 (2003). OSHA instruye a sus inspectores de seguridad y salud “Si las personas expuestas son empleados de un patrono depende de varios factores, el más importante de los cual es quién controla la manera en la cual los empleados realizan su trabajo asignado. La pregunta de quién paga a estos empleados puede no ser el factor determinante.” (OSHA Field Inspección Reference Manual CPL 2.103, Section 7-Chapter III. Inspection Documentation)⁷

Así, los patronos deben examinar su las relaciones de empleo que tienen los hacen “patronos” de los “empleados” bajo la Ley. Si lo son, deben asegurarse de que el PPE sea provisto

⁷ El preámbulo a 29 CFR Parte 1904reglamento de registro e informe de lesión y enfermedad emitido en 2001 discute un número de estos asuntos (66 FR 5916, 6135). Para asegurar el registro e informe adecuados, OSHA dirigió, que el patrono registre en la OSHA 300 las lesiones y enfermedades registrables de todos los empleados en su nómina, ya sea por hora, salario, tiempo parcial, de temporada o empleados inmigrantes. OSHA también dirigió al patrono a registrar las lesiones y enfermedades registrables que ocurren a los empleados que no estén en su nómina, si el patrono supervise a estos empleados diariamente. Así, su el patrono obtiene empleados de un servicio de ayuda temporera, servicio de reclutamiento de empleados o servicio de suministro de personal, el patrono debe registrar estas lesiones y enfermedades si el patrono supervise a estos empleados diariamente.

gratuitamente a sus empleados, a menos que esté específicamente exceptuado en la regla final.

B. Contratistas independientes autoempleados

Un verdadero “contratista independiente” autoempleado no es un “empleado” bajo la Ley OSH y no está cubierto bajo las normas de OSHA. Por lo tanto, a un patrono que haya contratado a un individuo para servicio, no se le requiere pagar por el PPE de ese individuo. Otros individuos que no están considerados como empleados por la Ley OSH son los voluntarios no pagados, miembros de la familia de patronos granjeros y empleados domésticos en un escenario residencial. (Véase 29 CFR 1975.4(b)(2) y § 1975.6 para una discusión de estas últimas categorías.) Como en el caso de los contratistas independientes, no existe relación de empleo entre estos individuos y la parte reclutante y consecuentemente, no surge la obligación de pago por el PPE.

Sin embargo, un contratista independiente autoempleado puede volverse empleado de la parte contratante, aunque sólo temporariamente. La clasificación asignada a un empleado es inmaterial si no refleja la relación. Por ejemplo, un contrato de empleo que clasifique a un empleado como contratista independiente no controlará necesariamente si de hecho el patrono reclutante ejercer supervisión diaria sobre el empleado, incluyendo dirigir al trabajador en cuanto a la manera en que los detalles del trabajo hayan de realizarse, cuándo haya de realizarse y demás. Así, dependiendo de la naturaleza y grado de control ejercido sobre los medios y métodos de cómo el trabajo haya de realizarse, el patrono reclutante puede ser responsable de cumplimiento con las normas de OSHA, incluyendo proveer PPE gratuitamente a ese individuo.

C. Servicios de ayuda temporera y subcontratistas

Varios comentaristas pidieron a OSHA aclarar la aplicación de los requisitos de pago por PPE a los servicios de ayuda temporera (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 66, 104, 145, 164) y subcontratistas (Véase, por ejemplo, 12: 3, 9, 15, 28, 58, 66, 129, 222).

Con respecto a los servicios de ayuda temporera, algunos comentaristas declararon que “el uso de firmas” no debiera pagar por el PPE requerido. Caterpillar, Inc., declaró que:

Los trabajadores temporeros, que están supervisados por los supervisores de Caterpillar, con frecuencia realizan operaciones de producción, mantenimiento y servicio. El hecho de que supervisemos a estos trabajadores temporeros los hace empleados de Caterpillar por la definición de OSHA y las políticas de ejecución. Nosotros esperamos que los empleados temporeros se provean sus propias formas comunes de PPE. También, podemos esperar que los empleados temporeros se provean equipo especializado único a un trabajo inusual. Caterpillar puede ocasionalmente proveer PPE especializado para tareas específicas y cualquier PPE que proveamos debe ser recuperado cuando los empleados temporeros se muevan a otro trabajo. El hecho de que los empleados temporeros con frecuencia tienen relaciones con dos o más entidades complica este asunto. Nuestros empleados temporeros con frecuencia tienen una relación con su agencia de empleo o firma madre que pudiera proveer cubierta de seguro, beneficios de compensación al trabajador, adiestramiento y equipo de protección personal básico. * * * OSHA debe excluir a los empleados temporeros de la cubierta de la norma propuesta o requerir que su patrono actual sólo garantice que el PPE sea utilizado y permita a la práctica de la industria determinar quién compra el PPE (Ex. 12:66)

Aquellas entidades que proveen empleados temporeros, sin embargo, tal como la National Association of Temporary of Temporary and Staffing Services (NATSS), arguyó que la firma que obtenga empleados de un servicio de ayuda temporera (el patrono utilizador), debe pagar por el PPE, declarando que:

Aunque las firmas de personal temporero son los patronos de los trabajadores que mandan asignados al sitio de trabajo de un cliente, bajo la política que OSHA ha sostenido pro largo tiempo, la responsabilidad primaria de proveer y pagar por el PPE para tales trabajadores recae sobre la entidad que dirige y controla a los trabajadores en el sitio de trabajo diariamente. En la mayoría de los casos, es el cliente que utiliza al trabajador y los dirige y supervisa diariamente. De conformidad, en la mayoría de los arreglos de ayuda temporera, la responsabilidad de proveer y pagar por el PPE de los trabajadores temporeros descansaría sobre la firma del cliente. Requerir que el “patrono utilizador” pague por el PPE de los trabajadores sobre los cuales ejercen control diario está de acuerdo con la política de OSHA y tiene sentido desde la perspectiva práctica, administrativa (Ex. 12:104).

NATSS también señaló que el principio del patrono utilizador está reconocido como una ley estatal en California y Carolina del Norte, que los reglamentos de de archivo de expedientes de lesiones y enfermedades de OSHA requieren que el patrono ejerza supervisión diaria sobre los empleados para registrar sus lesiones y enfermedades y que OSHA emitió una carta de interpretación en 1985 que hace al patrono utilizador generalmente responsable del PPE. NATSS arguyó además que el patrono utilizador está en al mejor posición para saber cuáles son los riesgos que están presentes en el sitio de trabajo y qué equipo de seguridad es necesario. (Ex. 12: 104).

El proceso usado para determinar qué entidad es el patrono del empleado es similar al proceso usado para determinar si un individuo es un empleado o un contratista independiente. Si el patrono utilizador (el patrono que contrata el servicio de ayuda temporera), controla la manera en la cual el empleado realiza su trabajo asignado, entonces usualmente será responsable bajo la norma de proveer PPE gratuitamente. Si el patrono que provee la mano de obra controla el trabajo de los empleados, independiente del patrono utilizador, la entidad con probabilidad será el patrono responsable de proveer el PPE sin costo. También puede ser posible que ambos patronos sean “los patronos” de los empleados y ambos tengan la responsabilidad compartida de proveer el PPE gratuitamente. Este principio se ve en el contexto de la norma de patógenos hematotransmitidos de OSHA con respecto a la cual un patrono huésped y el patrono que suple a los empleados pueden tener la responsabilidad compartida (Véase CPL 2-2.69 (Nov. 27, 2001) at X1.B). Aún cuando este sea el caso, todo patrono debe asegurarse de que la protección de los empleados no “se escurra por las rendijas”.

La firma que provee la mano de obra y la firma utilizadora están libres de acordar cómo coordinar la provisión del PPE sin costo para los empleados mediante acuerdos privados, por ejemplo, mediante contrato. Sin embargo, los patronos no pueden escapar de la responsabilidad última bajo la Ley requiriendo que otra parte ejecute por ellos. Si lo hacen así, y esos deberes son descuidados, últimamente la responsabilidad recae sobre el patrono de los empleados. En otras palabras, los patronos deben asegurarse de que a sus empleados se provea PPE gratuitamente, ya sea que lo provean ellos o que lo haga otra entidad. Cuando los patronos alcancen esta meta y se aseguren de que los empleados reciban el PPE gratuitamente, no hay violación a la norma.

Con respecto a los contratistas, muchos comentaristas pidieron a OSHA que aclarara que los patronos huéspedes/contratistas generales en sitios de trabajo multipatrono no son

responsables del pago por el PPE para los empleados de los subcontratistas. En su sumisión, la Society of Plastics Industry recomendó que:

OSHA debe aclarar que los contratistas son los responsables de la compra inicial y del reemplazo del equipo de sus empleados. Por ejemplo, si el empleado de un contratista llega al sitio del patrono huésped sin el PPE requerido o no está usando el PPE apropiado para la tarea actual, la regla debe especificar que el patrono huésped no es responsable de proveer ni pagar por el PPE del empleado del contratista y por lo tanto, no puede ser citado por no hacerlo. La regla final o el preámbulo a la regla final deben aclarar esta asignación de responsabilidades. (Ex. 12:58).

Dow Chemical Company añadió que: “el asunto de quién provee y paga por tal equipo debe permanecer un asunto contractual entre el huésped y el patrono contratista. OSHA no debe tener rol en esas negociaciones” (Ex. 12: 129). ORC señaló que:

Los patronos huéspedes tienen responsabilidad de asegurar que los contratistas estén informados de los riesgos presentes en el sitio de trabajo y de determinar que los contratistas estén al tanto de los requisitos de seguridad y salud aplicable (incluyendo el uso del PPE apropiado), para el trabajo que hayan de realizar. Un patrono huésped tiene la obligación de no contratar compañías o individuos que claramente no comprendan o tengan intención de cumplir con los requisitos de seguridad. Y el patrono huésped tiene la obligación de detener el trabajo del contratista si el patrono huésped está al tanto de que no se está realizando en manera segura (Ex. 12: 222, pp. 3, 4).

OSHA aprecia estos comentarios y aclara que, como asunto general, el patrono huésped/contratista general no son responsables del pago por el PPE de los empleados de los contratistas y subcontratistas en sitios de trabajo multipatrono.

OSHA reconoce que bajo su política de ejecución multipatrono, ciertos patronos en los sitios de trabajo multipatrono tiene obligaciones de proteger a los empleados de otros (Véase OSHA Directive No. CPL 2-00.124 [Dec. 10, 1999]). Esta ha sido política de OSHA por largo tiempo, la cual fluye directamente de los requisitos de la Ley OSH de que los patronos son responsables de crear lugares de empleo seguros y salubres. No obstante esto, OSHA halla que, al patrono huésped/contratista general no se requiere pagar por el PPE de los empleados de un contratista. Sin embargo, cuando un patrono huésped/contratista general establece una relación de empleo con un empleado, debe proveer el PPE al empleado gratuitamente. La obligación de pagar por el PPE depende de la relación patrono/empleado, según descrito anteriormente.

Finalmente, OSHA enfatiza la comunicación y coordinación efectivas entre la firma utilizadora o huésped y el contratista o servicio de ayuda temporera. Muchos patronos ya comparten información sobre estos asuntos para ayudarse entre ellos con sus responsabilidades de seguridad y salud respectivas. Carolina Sherman de Arroz Temporary Services, Inc., testificó que la responsabilidad de adiestramiento con frecuencia es compartida-su compañía provee el adiestramiento en seguridad y salud (por ejemplo, el uso apropiado del equipo de seguridad), y el patrono utilizador provee el adiestramiento específico de sitio (Tr. 558-559).

En esta regla final, OSHA no está especificando cómo los patronos deban coordinar sus obligaciones bajo la regla final. Sin embargo, la Agencia exhorta a las entidades empleadoras, incluyendo a los patronos huéspedes, contratistas y servicios de ayuda temporera a comunicar y coordinar las actividades de seguridad y salud del lugar de trabajo.

D. Empleados a tiempo parcial y a corto término

Muchos comentaristas trajeron preocupaciones relacionadas con los empleados a tiempo parcial y a corto término (Véase, por ejemplo, Exs. 12:3, 18, 46; 6, 11, 16, 26, 32, 44; 46: 21, 25, 29, 37, 38, 50; 47: 1; Tr. 687-688). Los empleados a corto término estuvieron caracterizados como empleados temporeros, trabajadores de pieza, empleados de temporada, empleados de centro de reclutamiento, empleados de comunidad de trabajo, o empleados transitorios.⁸ Según discutido anteriormente, si se establece una relación de patrono-emplead, entonces el patrono debe proveer PPE al empleado gratuitamente. Según discutido antes, si el individuo no es empleado y actualmente es un contratista independiente por su cuenta, entonces la Ley OSH no aplica y la regla de pago por el PPE tampoco aplica.

Un asunto relevante al empleo parcial y al empleo a corto término es el PPE propiedad del empleado. La regla final dispone que donde un empleado provea el equipo apropiado que sea de su propiedad, el patrono puede permitirle usarlo y no se le requiere rembolsar al patrono por ello. Esta disposición está incluida en el texto reglamentario en § 1910.132(h)(6) para industria general, § 1915.152(f)(6) para empleo en astilleros, § 1917.96(e) para operaciones portuarias, § 1916.106(e) para terminales marítimos y § 1926.95(d)(6) para construcción. La regla final también aclara que a los patronos no se requiere proveer o pagar por su propio PPE, a menos que estén específicamente exentos. Los patronos no pueden evadir sus obligaciones bajo la norma requiriendo a sus empleados comprar el PPE como condición de empleo o colocación. OSHA nunca tuvo la intención en la regla propuesta de evitar que los empleados usen voluntariamente PPE que ya es de su propiedad, sin embargo, siempre que el equipo sea adecuado para protegerlos de los riesgos. Más aún, OSHA cree que permitir a los empleados usar el equipo que tienen, según siempre ha sido la intención de OSHA, aliviará algunas de las preocupaciones traídas por los comentaristas concerniente al empleo a corto término. Los patronos que emplean empleados a tiempo parcial o a corto término también pueden requerir a los patronos devolver el PPE propiedad del patrono al final del día o cuando terminen el empleo y pueden usar un sistema de depósito u otro mecanismo para ayudar a garantizar que sus empleados a devolver el PPE.

E. Operaciones portuarias y terminales marítimos

Los patronos y empleados de operaciones portuarias y terminales marítimos están cubiertos por las normas de OSHA en 29 CFR Partes 1917 y 1918. Estas dos normas trabajan juntas para reglamentar las condiciones de seguridad y salud que aplican a una sola industria –la carga y descarga de barcos en los puertos de la nación. Las normas de terminales marítimos en la parte 1917 aplican a las condiciones de trabajo en tierra y las normas de operaciones portuarias a bordo de navíos tales como barcos de contenedores y barcazas.

La propuesta señaló que la naturaleza de la industria crea relaciones patrono-empleado únicas a cada puerto. En algunos puertos, se recluta a los empleados a través de un conglomerado laboral. En otro puerto, un empleado puede trabajar para cinco patronos diferentes en la misma semana. Las preguntas específicas que OSHA hizo fueron: “¿Cómo afectan estos factores al asunto de a quién se requiere pagar por el PPE? ¿Paga el patrono por costumbre

⁸ Por ejemplo, el reglamento de archivo de expedientes de lesión y enfermedad hace claro que “Todos los individuos que sean ‘empleados’ bajo la Ley OSH están contados en el total: la cuenta incluye a todos los empleados a tiempo completo, tiempo parcial, temporeros y de temporada” (66 FR 5938).

por el PPE en la industria marítima? ¿Hay cualesquiera otros asuntos únicos a la industria marítima que OSHA debiera considerar en esta reglamentación?” (64 FR 15416).

Un número de intereses de operaciones portuarias y terminales marítimos comentaron sobre la norma propuesta (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 14, 17, 172, 173; 13: 7; 45: 35, 40; 46:4). La preocupación más común entre los comentaristas de los terminales marítimos fue que el uso de sindicatos laborales y reclutamientos por la unión en la industria de las operaciones portuarias crean circunstancias que harían intrabajable la norma de pago por PPE (Ex. 12: 14, 172, 173; 13: 7). La Pacific Maritime Association (PMA), señaló que los patronos de manejo de carga reclutan mano de obra diariamente, según sea necesario, mediante una o más locales de unión o sindicatos operados conjuntamente por PMA y ILWU (International Longshore and Warehouse Union). Como resultado, la mayor parte de la fuerza laboral del patrono cambia de turno en turno. PMA señaló que la regla propuesta pudiera requerir al patrono proveer y pagar por el PPE de todo empleado en su muelle. PMA también señaló las dificultades administrativas en determinar si un empleado u otro patrono paga por el PPE. Señaló además que el rol de una asociación de patronos en proveer PPE no está claro (Ex. 12: 173).

La South Carolina Stevedores Association comentó que: “Los patronos en el Puerto de Charleston estarían forzados a mantener inventarios de equipo y administrar programas de archivo de expedientes, diariamente para cumplir con esta regla propuesta para un lugar de trabajo de sobre mil empleados” (Ex. 12:14). NMSA añadió:

Una lectura literal de la regla propuesta indicaría que el patrono actual debe ser el que pague por el PPE. Así, si el lunes el empleado trabaja para el patrono A, y el martes el empleado trabaja para el patrono B, el patrono B debe haber pagado por el PPE que el empleado está usando el martes. Si el empleado se presenta al lugar de trabajo B con PPE pagado por el patrono A, el patrono B estaría en violación de la ley federal. Esto no tiene sentido absolutamente y es simplemente no ejecutable. En otras palabras, no es factible (Ex. 12: 172, p.9).

Como asunto inicial, OSHA señala que la industria de manejo de carga marina no es única en su uso de locales y sindicatos de reclutamiento y que otras industrias también usan estos métodos para reclutar empleados, incluyendo a la construcción y astilleros. El hecho de que los empleados sean obtenidos de un sindicato no cambia las obligaciones del patrono bajo la Ley OSH.⁹ Como muchos otros, los comentaristas en la industria de las operaciones portuarias asumieron que la regla prohibiría el PPE propiedad de los empleados. Según explicado en la sección sobre PPE propiedad del empleado, el patrono puede permitir el uso del PPE que el empleado provea cuando llega al trabajo. Así, si una asociación portuaria compra y provee PPE a los empleados, OSHA no objeta. Desde luego, el patrono debe asegurarse de que el tipo y la condición del PPE sean adecuados para proteger al empleado de los riesgos presentes en el lugar de trabajo. El punto de esta norma de pago por PPE es asegurar que el PPE usado para cumplir con las normas de OSHA sea provisto por el patrono gratuitamente a los empleados.

⁹ Por ejemplo, la directriz de cumplimiento de OSHA CPL 02-01-028- CPL 2-1.28A-Asistencia de cumplimiento para las normas de adiestramiento a operador de vehículo industrial motorizado, explica que “Todo patrono para quien trabaje un empleado es responsable de garantizar que el empleado ha sido adiestrado de acuerdo con la norma. En situaciones de sindicatos, el adiestramiento bajo § 1910.178(l)(3)(i), tópicos relacionados con vehículos, puede ser conducido por una organización conjunta de trabajo y unión, trabajo/gerencia, una asociación de patronos u otro instructor de tercera parte, siempre que las personas que conduzcan el adiestramiento tengan el conocimiento, adiestramiento y experiencia para conducir apropiadamente el adiestramiento”.

Según señaló la International Union of Operating Engineers (IOUE):

Los trabajadores e estas industrias no debieran tener menos protección debido a la relación patrono-empleado en los puertos. Es la experiencia de IUOE que sus miembros no desean recoger armarios llenos de calzado de seguridad ni gavetas llenas de espejuelos de seguridad. Los patronos pueden inquirir si los trabajadores tienen calzado con puntera de acero apropiado y espejuelos recetados. Si es así, la mayoría de los trabajadores los usarán de buen grado según cambian de patrono. Si el trabajador no tiene el PPE, entonces el patrono debe pagar por ello. Con el tiempo el costo de pagar por el PPE debe nivelarse para los patronos portuarios (Ex. 12: 134).

OSHA ha incluido a los patronos y empleados de terminales marítimos y operaciones portuarias en la norma final de pago por PPE. OSHA confía en que la industria resolverá el problema de reclutamiento por sindicato con esta norma de OSHA, como lo ha hecho para todas las otras normas de OSHA que aplican a la industria. Por ejemplo, los patronos en la industria pueden trabajar con sus asociaciones portuarias y los sindicatos que provee la labor para coordinar la provisión de PPE. OSHA señala que ya tiene normas que requieren al patrono el pago por ciertos tipos de PPE. No hay evidencia en el expediente de que los patronos en la industria de manejo de carga marítima u otras industrias que reclutan de sindicatos, tengan dificultad en aplicar estas normas a su situación de empleo.

USMX y CCC arguyeron que OSHA debiera haber consultado con el Maritime Advisory Committee for Occupational Safety and Health de OSHA (MACOSH), antes de emitir la regla propuesta (Ex. 13: 7). OSHA señala que bajo la sección 107 de la Contract Work Hours and Safety Standards Act (40 U.S.C 333 de 1973, comúnmente conocida como la Ley de Seguridad de Construcción), y los propios reglamentos de OSHA en 29 CFR Parte 1912, se requiere a la Agencia consultar con el Advisory Committee on Construction Safety and Health. Sin embargo, a diferencia de ACCSH, no hay requisito de que OSHA consulte con MACOSH antes de emitir una reglamentación propuesta o norma que afecte a los sectores marítimos. Aunque la Agencia puede pedir el consejo de MACOSH sobre la reglamentación durante la etapa pre-propuesta y con frecuencia lo hace, no hay requisito a ese efecto. Más aún, los intereses marítimos tuvieron numerosas oportunidades de comentar sobre la regla durante el extenso proceso de reglamentación usado por la Agencia.

USMX y CCC también arguyeron que los empleados de las operaciones portuarias están bien retribuidos y pueden sufragar su propio PPE. La paga relativa de los empleados de las operaciones portuarias comparada con la de los empleados en otros sectores es inmaterial a los reglamentos y normas de OSHA. Todo empleado tiene derecho a las protecciones ofrecidas bajo la Ley, incluyendo a esta norma. Es, por lo tanto, deber del patrono proveer PPE gratuitamente a los empleados, sin que importe el nivel de paga o beneficios de empleo.

F. Astilleros

Los patronos y empleados de astilleros están cubiertos por las normas de OSHA en 29 CFR Parte 1915. Los astilleros se dedican a varias actividades de industria, incluyendo la construcción de barcos, reparación de barcos, limpieza de barcasas y desguace de barcos. A la extensión en que las normas de la Parte 1915 no cubran riesgos específicos de seguridad y salud, aplican las normas de la Parte 1910, industria general. (Véase CPL 02-00-142, Shipyard Employment “Tool Bag”, Directive para más detalles.). En el preámbulo a una reglamentación de 1996 que revisa las normas de PPE en astilleros, OSHA reiteró la política de 1994 que requiere el pago del PPE, a menos que sea de naturaleza personal y usado fuera del trabajo

(61 FR26327). La Agencia subsiguientemente incluyó las normas de astilleros en la propuesta de 1999 para revisar sus normas de PPE para todas las industrias (64 FR15402). Varios intereses de astilleros comentaron sobre la norma de pago por PPE (Véase, por ejemplo, Exs. 7; 12: 29, 65, 112, 210; 13:6, 21; 35).

A pesar de la discusión del preámbulo de 1996, las prácticas de pago por PPE informadas por estos comentaristas variaron ampliamente. Por ejemplo, Newport News informó que paga por todo el PPE requerido por la norma final y pidió sólo la aclaración de los artículos por los cuales el patrono no deba pagar (Ex. 12:210). (Véase la Sección V para discusión del PPE para el cual se requiere el pago del patrono.). Otros astilleros informaron una variedad de prácticas de pago pro PPE. Avondale Shipyards Division informó que pagan pro la mayoría del PPE pero que requieren que los empleados paguen por cierto equipo de seguridad de soldadura, zapatos con puntera de seguridad y espejuelos de seguridad (Ex. 1:112). Ingalls Shipbuilding tenía la misma política pero también requería a los empleados pagar por sus capacetes (Ex. 12:29). Shipbuilders Council of America (SCA), encuestó a 50 compañías de astilleros e informó una variedad de prácticas de pago, que variaron desde cinco por ciento (5%), para zapatos de seguridad hasta 100% para protección contra caídas y equipo de protección contra químicos. Estos patronos también informaron varias políticas que requerían a los empleados pagar por algún equipo y compartir los costos con el patrono para otros tipos de PPE (Ex. 12:65).

Muchos de estos comentaristas de astilleros creyeron que los empleados debieran pagar por sus propio PPE de soldar, especialmente los cueros de soldar. Este asunto está discutido en mayor detalle en V “PPE para el cual se requiere el pago por el patrono.”

Otros argumentaron que la fuerza de trabajo de los astilleros tiene cambio de empleados frecuente y que el PPE llevado de trabajo a trabajo debe estar exento. Según señalado anteriormente, la Agencia no ve razón para proveer menos protección a los empleados a corto término. Los índices de cambio de empleomanía en los astilleros no parecen ser significativamente más altos que los índices para construcción y terminales marítimos (Véase el análisis económico para una comparación de índices de cambio). Más aún, la Agencia no ha recibido comentario alguno que amerite una excepción para una industria entera. Después de consideración cuidadosa, OSHA ha promulgado la misma regla final para los astilleros que la que ha emitido para otras industrias.

G. Construcción

Los patronos de la construcción están cubiertos por las normas de OSHA en 29 CFR Parte 1926. La propuesta de 1999 cubría a la industria de la construcción, igual que cubría a otras industrias. De hecho, OSHA señaló en la propuesta que:

OSHA comprende que hay frecuente cambio en la industria de la construcción, donde los empleados frecuentemente se mueven de sitio de trabajo a sitio de trabajo. Este es un factor importante, porque un patrono con un lugar de trabajo con un alto índice de cambio tendría que comprar PPE para más empleados, si el PPE es del tipo que puede ser usado sólo por un empleado. OSHA pidió comentarios sobre si las excepciones propuestas para calzado con puntera de seguridad y espejuelos de seguridad con receta son apropiadas en la industria de la construcción. ¿Hay algunos otros asuntos únicos a la industria de la construcción que debieran considerarse en esta reglamentación? (64 FR 15416).

En respuesta a la propuesta, OSHA recibió más comentarios de la industria de la construcción que de cualquier otro sector de la industria. Los intereses de la construcción fueron

responsables de casi la mitad de los 350 comentarios recibidos por la Agencia.¹⁰ Los comentaristas señalaron que: “El asunto de quién paga por el PPE ha sido uno contencioso por largo tiempo en la industria de la construcción” y señaló cinco razones principales para su oposición a la reglamentación, varias de las cuales también estuvieron articuladas por comentaristas fuera de la industria de la construcción. Primero, estos comentaristas aseveraron que la regla propuesta está fuera de la autoridad estatutaria de OSHA. La sección de Autoridad Legal de este preámbulo explica que OSHA está muy dentro de su mandato estatutario de emitir esta regla.

Segundo, los comentaristas arguyeron que la regla propuesta limitaría la flexibilidad de los patronos en manejar la seguridad y salud en sus lugares de trabajo. La norma no limita a los patronos en la implantación y manejo de sus programas de seguridad y salud, una actividad que OSHA fomenta. Los patronos comentaristas en los Programas Voluntarios de Protección (VPP), de OSHA, todos de los cuales han implantado sistemas de manejo de seguridad y salud aprobados pro OSHA, apoyaron unánimemente el pago del PPE por los patronos y no sugirieron ningún efecto negativo sobre sus sistemas de manejo de seguridad y salud (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 113, 210).

Tercero, los comentaristas arguyeron que la regla propuesta daría a los empleados la libertad de ser irresponsables con el PPE propiedad de la compañía, e instó a OSHA a especificar cuándo el patrono puede cobrar por al empleado por el PPE perdido. Los patronos tienen un número de medios disponibles para tratar las circunstancias donde los empleados no sigan las reglas de la compañía o sean irresponsables con el equipo de la compañía. Dos de tales medios son los esfuerzos aumentados de educación y los sistemas disciplinarios. Con respecto a esto último, OSHA espera que los patronos ejecuten justamente los sistemas disciplinarios razonables y apropiados como parte de sus esfuerzos generales para cumplir con la norma de OSHA y establecer programas efectivos de seguridad y salud de lugar de trabajo. Nada en esta regla evita que los patronos implanten estos sistemas disciplinarios. La sección de reemplazo de PPE de este preámbulo provee una discusión de este tema.

Cuarto, estos comentaristas, junto con muchos otros (Véase, por ejemplo, Exs. 12:18, Form Letter B¹¹), argumentaron que el pago del PPE por los empleados asegurará que el PPE se mantenga en buenas condiciones de trabajo. Los comentaristas también señalaron que los patronos estarían inclinados a comprar PPE que sea menos caro (y quizás, menos seguro), que el comprado por los empleados o que los empleados estarían inclinados a comprar PPE menos caro que no cumpla con las normas mínimas de PPE establecidas por la American National Standards Institute (ANSI) (Ex. 12: 134, 218). La Agencia discute este asunto en la Sección XIV, Autoridad Legal.

Quinto y último, estos comentaristas aseveraron que los patronos necesitarían mantener recibos para probar el pago a un inspector de OSHA u Oficial de cumplimiento de seguridad y salud (CSHO). Los patronos en todas las industrias, incluyendo a la construcción,

¹⁰ Más de 125 compañías dedicadas a la construcción de casas residenciales y subcontratistas asociados sometieron cartas casi idénticas, que serán referenciadas como “Form Letter A” (Véase, por ejemplo, Exs. 12-22; 23, 24, 25, 26, 27, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 46, 47, 54, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 90, 92, 93, 103, 115, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 132, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 147, 148, 156, 157, 158, 159, 160, 162, 166, 168, 170, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 185, 186, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 202, 205, 208, 212, 213, 215, 216, 219, 223, 224, 225, 226, 227, 231, 232, 234, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242.)

¹¹ Aproximadamente 30 contratistas eléctricos sometieron comentarios idénticos, los cuales serán referenciados como “Form Letter B” (Véase, por ejemplo, Exs. 45: 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 29, 31, 38, 41, 44, 45, 46, 47,; 46 21, 22, 23, 24, 25, 29, 38, 47, 1).

característicamente conservaron recibos y otros expedientes de transacción como parte de su sistema de contabilidad para cumplir con las prácticas regulares de contabilidad y varios reglamentos de negocios. Por ejemplo, tales recibos pudieran ser necesarios para preparar los formularios de contribución sobre el ingreso. No obstante esta práctica inusual, nada en la regla final requiere que los patronos mantengan recibos para probar que pagaron por el PPE. Generalmente, las prácticas de pago de PPE pueden ser determinadas a través de las entrevistas a la gerencia y a los empleados.

Similar a los constructores de casas, un grupo de alrededor de 30 contratistas eléctricos sometieron comentarios casi idénticos (Form Setter B). Estos contratistas, los cuales incluyeron a la National Electrical Contractors Association (NECA), instaron a la agencia a eximir ciertos artículos de PPE eléctrico de los requisitos de pago porque los vieron como herramientas del oficio eléctrico. Después de considerar los comentarios provistos, OSHA ha rechazado el concepto de “herramientas del oficio” y a los patronos se les requerirá en general proveer la mayoría de estos artículos gratuitamente a los empleados. Estos comentarios están discutidos en la Sección V, “PPE para el cual se requiere pago,” y la Sección VII, “Otras alternativas consideradas durante el proceso de reglamentación.”

Similar a los comentarios de los sectores marítimos y de operaciones portuarias, un número de comentaristas relacionados con la construcción señalaron que la naturaleza transitoria del trabajo de construcción y debiera influenciar las decisiones de OSHA en la norma final (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 99, 134, 153, 190). Por ejemplo, Associated Builders and Contractors, Inc., una asociación nacional que representa a 24,000 firmas de construcción y relacionadas con la construcción en 79 capítulos a través de los EEUU, principalmente realizando trabajo en construcción industrial y comercial, inicialmente opuesta a la norma propuesta (Ex. 12: 153). Sin embargo, en un comentario del 23 de agosto de 2004, la asociación señaló que: “ABC, con la guía de su Comité de Seguridad, ambiental y salud, ha decidido apoyar el requisito de que los patronos paguen por el PPE con algunas excepciones” (Ex. 46:41). Esas excepciones fueron que el calzado protector con puntera de seguridad y los espejuelos de seguridad con receta deben ser responsabilidad de los empleados, que los patronos no deben tener que reemplazar el PPE dañado debido a la conducta indebida de los empleados y que los patronos deben ser compensados por sus empleados por el PPE removido del sitio de trabajo sin el permiso de los empleados. Estos asuntos están discutidos en la sección del preámbulo que trata el PPE para el cual se requiere pago y la sección de reemplazo de PPE.

VIII. Métodos aceptables de pago

Bajo la regla final, un patrono puede utilizar cualquier método de pago, siempre que resulte en que se provea el PPE a los empleados del patrono gratuitamente. Hay muchos métodos disponibles y los patronos son libres de elegir un solo método de pago para todos los tipos de PPE o diferentes métodos de pago para diferentes tipos de PPE. De su revisión de los comentarios, OSHA ha identificado cuatro métodos que los patronos usan actualmente para proveer PPE gratuitamente a sus empleados: (1) Compra y distribución por el patrono, (2) mesadas, (3) vales y (4) reembolso por el patrono a los empleados. Según explicado a continuación, en general, estos métodos son aceptables y los patronos pueden elegir entre estas opciones o desarrollar otros métodos. Al final, sin embargo, OSHA cree que el uso y la efectividad del PPE mejoran cuando los patronos ejercen mayor control sobre el proceso de compra.

A. Compra y distribución por el patrono

En este expediente, el método que parece ser la manera más efectiva de que los patronos provean PPE a sus empleados es que los patronos compren el PPE ellos mismos, mantengan un suministro de PPE listo y distribuyan el PPE directamente a sus empleados. Este método asegura que el PPE cumpla con las especificaciones que el patrono ha establecido mediante el avalúo de riesgo/Proceso de selección de PPE. También provee el medio más simple de asegurar la calidad del equipo y minimiza la necesidad de avaluar individualmente la selección de PPE de cada empleado.

Hay muchas ventajas adicionales a obtenerse de este acercamiento. Al mantener el inventario de PPE, el patrono puede proveer reemplazo inmediato del PPE que se haya vuelto deficiente debido al desgaste o daño accidental. Las normas de OSHA requieren que el empleado esté protegido al estar expuesto a un riesgo. Si el reemplazo de del PPE no está fácilmente accesible para sustituir al PPE deficiente, el empleado puede no ser capaz de completar su turno, resultando en pérdida de productividad para el patrono. El patrono también puede comprar el equipo al grueso, Esto pudiera producir un ahorro en costo al patrono mediante los descuentos de la compra al grueso, así como equipo estandarizado que sería más fácil de reparar y mantener.

B. Mesadas

Un número de comentaristas trajo el asunto de usar mesadas a los empleados para procurar PPE (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 153, 188; 46: 43). En un sistema de mesadas, el patrono da al empleado cierta cantidad de dinero para usarlo en la compra de un PPE específico. OSHA no objeta a estas mesadas como medio de pago por el PPE, siempre que la política de mesadas garantice que los empleados reciban el PPE adecuado gratuitamente.

Según señalaron varios comentaristas señalaron, un sistema de mesadas es una práctica común y parece que en muchos casos es un método efectivo y conveniente de proveer PPE a los empleados, gratuitamente. De la otra mano, un sistema de mesadas puede crear la necesidad de que el patrono coloque un medio más riguroso para asegurar que el PPE se adecuado para el trabajo. Aunque el patrono puede tomar varias medidas para guiar a los empleados en su compra, tal como dar a los empleados una lista de los vendedores aprobados o especificaciones de PPE, el patrono puede necesitar dar seguimiento a los empleados e inspeccionar el PPE.

C. Vales

Otro sistema que los patronos actualmente usan para comprar PPE es un sistema de vales. En este sistema, el patrono característicamente tiene un arreglo con un detallista o distribuidor local de PPE, mediante el cual el detallista o distribuidor aceptará un vale del patrono por un tipo particular de PPE en lugar del pago directo. El detallista o distribuidor entonces pasa la factura directamente al patrono por el PPE, después de procesar el vale. Algunos patronos hallan este sistema administrativamente conveniente; también evita tener que dar dinero al empleado en forma de mesada antes de que se haga la compra.

D. Compra por el empleado con reembolso del patrono.

Algunos patronos pueden decidir usar el método de reembolso al empleado para proveer PPE. Bajo este tipo de sistema, el patrono requiere al empleado comprar el PPE y luego le

reembolsa el costo de la compra. Este método tiene la mayoría de las mismas ventajas y desventajas que las mesadas y los vales. La diferencia es que al empleado se provee los fondos después de que se ha comprado el PPE, en lugar de antes.

Algunos comentaristas trajeron un asunto que aplica a las mesadas, vales y reembolsos. Estos comentaristas preguntaron si al patrono se requiere o no reembolsar al empleado por los gastos de tiempo y viaje para comprar PPE para asegurar que se les provea el PPE sin costo. SHRM comentó:

El entendimiento de SHRM es que OSHA nunca contempló que la obligación de pago del patrono se extiende más allá del precio de compra de PPE para incluir el tiempo que el empleado invertiría en adquirir el PPE. * * * Por ejemplo, sería muy común que un empleado viajara a una tienda de calzado designada por el patrono donde el patrono tenga cuenta. El empleado podría revisar los modelos de zapatos disponibles, seleccionar el modelo y tamaño que mejor cumpla con las necesidades del empleado (hasta una mesada especificada con el empleado pagando por cualquier cantidad que exceda a la mesada), y posiblemente obtener un ajuste especializado. * * * El pago de compensación por el tiempo invertido comprando zapatos sería una carga no razonable, con probabilidad excedería al costo del PPE y estaría fraguado con el potencial de abuso y hacerlo difícil de administrar (Ex. 46: 43).

OSHA no tiene la intención de que la regla cubra el tiempo y gastos de viaje en que el empleado pudiera incurrir mientras compran PPE durante horas que no sean de trabajo. OSHA reconoce que esta posición difiere de la posición que la Agencia ha tomado consistentemente con respecto al tiempo y a los gastos de viaje de los empleados para servicios médicos en varias otras normas (Véase, por ejemplo, la norma de plomo en § 1910.1025(j)(1)(iii) y la norma de patógenos hematotransmitidos en § 1910.1030(f)(1)(ii)). Estas normas también usan el término "sin costo" y OSHA los ha interpretado como que requieren el pago del patrono por los costos de viaje en que incurra el empleado para recibir servicios médicos durante horas que no sean de trabajo. (Véase *Phelps Dodge Corp. v Occupational Safety and Health Review Comm.*, 725 F.2d 1237) (Véase *Phelps Dodge* 9th Cir. 1984). La razón subyacente para la posición de OSHA era que el tiempo y viaje necesarios para obtener los servicios médicos pudieran ser tan grandes que si los empleados no fueran compensados por ello, demorarían la visita al proveedor del cuidado de salud (HCP), resultando en diagnóstico y tratamiento demorados. Aún peor, pudieran optar por no participar en el programa de vigilancia médica del patrono en absoluto. Según descrito a continuación, OSHA cree que el tiempo y viaje requeridos para comprar PPE es mucho menor que el requerido para servicios médicos. Debido a esto, OSHA no cree que requerir que el tiempo y viaje requerido para comprar PPE es mucho menor que el requerido para servicios médicos. Debido a esto, OSHA no cree que requerir a los empleados compren su PPE en su propio tiempo fuera del trabajo serviría como desincentivo para adquirir el PPE.

Primero, la cantidad de tiempo requerida para visitar a un HCP, esperar por ver al HCP, someterse a cualesquiera pruebas requeridas y consultar al HCP sobre los resultados es mucho más largo que el tiempo necesario para comprar el PPE. OSHA ha hallado, con respecto a la selección y vigilancia médica, que la cantidad de tiempo requerida para obtener servicios es bastante largo en ciertas circunstancias y si los patronos no pagaran por el tiempo y el viaje envueltos, los empleados pudieran obviar los exámenes. (Véase *Phelps Dodge* 725 F. 2d at 1238 [el tiempo actual requerido para los exámenes médicos, incluyendo transportación y espera fue "una hora o más"]). Más aún, los empleados en ocasiones necesitan hacer múltiples viajes a un HCP. Aunque a los patronos con frecuencia se requiere ofrecer vigilancia médica a los empleados, la participación del empleado en el programa de vigilancia médica a veces no

está requerida por la norma de OSHA y los empleados pueden declinar la participación. Como tal, el tiempo invertido en participar puede actuar como un desincentivo a los empleados, si no son compensados por el tiempo y el viaje. Estas consideraciones no aplican a la compra de PPE.

Segundo, a diferencia de los servicios médicos donde el empleado tendría casi ciertamente que viajar en persona al HCP, no hay opciones disponibles para que los empleados adquieran PPE por sí mismos y algo de esto no envuelve viaje. Hay muchas localizaciones de detallistas que venden PPE y en muchos casos el empleado puede ya estar en la localización del detallista para compra personal. Además, hay numerosos detallistas por catálogo e Internet disponibles para que los empleados compren equipo.

OSHA no cree que el tiempo extra necesario para adquirir PPE fuera de las horas de trabajo sirva como desincentivo significativo para que los empleados obtengan el PPE.

Por estas razones, a los patronos no se requiere rembolsar a los empleados por el tiempo invertido en comprar el PPE o por los gastos de viaje relacionados con el PPE.

IX. Fechas de vigencia

Cada una de las normas de pago por PPE incluye un párrafo de fecha de vigencia cuando los patronos serán completamente responsables de cumplir con los requisitos de pago por PPE. (Véase § 1910.132(h)(7), § 1915.152(f)(7), § 1917.95(d)(7). Toda norma afectada entrará en vigor el 13 de febrero de 2008. Esta fecha es 90 días a partir de la fecha de publicación en el **Federal Register**. La Agencia establece la fecha efectiva para conceder tiempo suficiente para que los patronos obtengan al norma, la lean y comprendan sus requisitos y emprendan la planificación y preparación necesarias para el cumplimiento. La fecha de vigencia de 90 días ha sido establecida para cumplir con la sección 6(b)(4) de la Ley OSH, la cual dispone que la fecha de vigencia para una norma puede ser demorada hasta 90 días a partir de la fecha de publicación en el **Federal Register**.

A pesar de al fecha de vigencia de 90 días, OSHA está extendiendo las fechas límites de cumplimiento para la norma final, de modo que a los patronos se les dará seis meses para cumplir completamente con los nuevos requisitos. Extendiendo la fecha límite para cumplir con las disposiciones de pago por PPE, OSHA minimizará el impacto de la regla sobre los acuerdos de negociación colectiva existentes y dará a los negocios (incluyendo a los pequeños negocios), el tiempo requerido para implantar los requisitos.

Un número de comentaristas comentó que los acuerdos de negociación colectiva que contienen disposiciones de PPE serían afectados por la norma final (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 14, 16, 17, 21, 43, 65, 66, 79, 117, 172, 173, 183, 188, 189). Varios argumentaron que la regla final tendría un efecto negativo sobre los patronos que tienen acuerdos de convenio colectivo existentes (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 14, 16, 17, 65, 79, 173, 183, 188, 189). La Association of Electric Cooperatives señaló que:

OSHA debe tener en mente que los arreglos de pago por PPE son frecuentemente parte de las negociaciones del patrono con la unión laboral. Como tal, al establecer al fecha de efectividad de la regla, debe darse consideración a los contratos actuales con las uniones. La Asociación recomienda que la fecha de vigencia de la regla permita que los contratos laborales actuales sigan su curso. El pago del PPE por el patrono, en la mayoría de los casos, tendrá efecto al firmarse el contrato (Ex. 12: 183).

OSHA no ha implantado una fecha límite de cumplimiento que permita que todos los acuerdos de negociación colectiva expiren antes de que la regla tenga efecto. Esto tomaría varios años y resultaría en la demora indebida de los beneficios de seguridad y salud que la Agencia espera que resulten de la regla. El límite de cumplimiento de seis meses permitirá tiempo suficiente para que algunos acuerdos de negociación colectiva expiren y proveerá un intervalo razonable para que los patronos y las uniones decidan los métodos específicos mediante los cuales el PPE será provisto a los empleados gratuitamente.

La fecha de cumplimiento de seis meses también dará a los negocios tiempo para establecer sistemas para efectuar el pago por el patrono. Según discutido anteriormente, los patronos pueden utilizar un número de métodos diferentes para asegurar que se provea el PPE gratuitamente a los empleados. Conceder una fecha de cumplimiento límite de seis meses dará a los patronos tiempo para determinar cuál método es mejor para su negocio e implantar el método antes de que la regla entre en vigor.

La fecha de cumplimiento de seis meses también ayudará a minimizar la carga sobre los pequeños negocios. Algunos comentaristas instaron a OSHA a considerar las necesidades especiales de las entidades de pequeños negocios al considerar la fecha de vigencia de la norma (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 3, 68, 145). Douglas Battery sugirió el establecimiento de un umbral de tamaño (u otra medida), en el cual la responsabilidad de proveer PPE se torna en una responsabilidad compartida entre los patronos y los empleados por un período especificado de tiempo” (Ex. 12:3).

OSHA no ha implantado un acercamiento faseado según recomendado por Douglas Battery porque hacerlo así sería demasiado complejo, gravoso y demora los beneficios de la regla final. Sin embargo, la Agencia cree que la fecha límite de cumplimiento dará a los pequeños negocios cubiertos por la norma tiempo suficiente para trabajar con los suplidores de PPE para obtener el equipo necesario y negociar los precios de descuento al por mayor. En algunos casos, los patronos muy pequeños pueden elegir juntarse y coordinar sus esfuerzos de adquisición de PPE mediante una asociación industrial local o cooperativa para obtener descuentos al por mayor en equipo. La fecha límite de cumplimiento extendida proveerá el tiempo para establecer tales arreglos.

X. Efecto sobre los contratos existentes con las uniones

Muchos convenios de negociación colectiva contienen lenguaje que especifica que los patronos proveerán cierto PPE a los empleados gratuitamente y algunos especifican cierto PPE que los empleados serán responsables de proveerse (y pagar por ello). La norma final pudiera tener un impacto sobre estos acuerdos. OSHA ha considerado cuidadosamente el impacto de la regla final sobre los convenios de negociación colectiva y ha determinado que los lugares de trabajo con acuerdos de negociación colectiva no deben tratarse diferentemente en la regla final que los lugares de trabajo sin acuerdo de negociación colectiva. Sin embargo, para reducir los impactos sobre los convenios de negociación colectiva existentes, OSHA está estableciendo una fecha límite de cumplimiento de seis meses para la regla final. Esto permitirá que algunos convenios de negociación colectiva expiren o provee a los patronos y empleados tiempo para renegociar los acuerdos conforme a la regla final.

Muchos interesados comentaron sobre la extensión a la cual la regla de pago de PPE por el patrono impactaría a los convenios de negociación colectiva. Algunos comentaristas de unión declararon que una regla de pago por el patrono afectaría a los convenios de negociación

colectiva en la misma manera que otras normas de seguridad y salud de OSHA y que OSHA no debería hacer excepción alguna de la regla para lugares de trabajo regidos por convenios de negociación colectiva (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 14, 16, 17, 21, 65, 79, 99, 167, 173, 183, 188, 189).

Un comentarista señaló que la mayoría de los convenios de negociación colectiva requieren que el patrono pague por todo el PPE requerido (Ex. 12: 105). Algunos comentaristas apoyaron la regla basado en que crearía un campo de juego nivelado para los empleados unionados y no unionados (Ex. 12: 110), asegurando que a más empleados, incluyendo a los empleados no unionados, se les ofrecería las mismas protecciones (Ex. 12:113).

Algunos comentaristas, de la otra mano, aseveraron que la regla interfiere inapropiadamente con los convenios de negociación colectiva existentes porque el pago por el PPE es un tema tradicional y mandatorio de la negociación colectiva bajo la ley federal y así viola las políticas de la legislación laboral federal que rigen la negociación entre patronos y empleados sobre las condiciones de trabajo (Véase, por ejemplo, 12: 43, 173, 189). Caterpillar, Inc., comentó que: “Los procedimientos de compartir pago que han sido desarrollados durante años de negociación colectiva serán injustamente modificados por esta propuesta” (12:66).

OSHA halla que la regla final no interfiere inapropiadamente con los convenios de negociación colectiva. El impacto de las normas de OSHA sobre la negociación colectiva ha sido discutido por OSHA en reglamentaciones pasadas, OSHA ha establecido consistentemente que el deber de negociar con las uniones por asuntos de seguridad y salud no excusa a los patronos de cumplir con las normas de OSHA. Este principio ha sido sostenido por los tribunales (Véase, por ejemplo, *Forging Industries at 1451-1452*). En *United Steelworkers of America v. Marshall*, 647 F.2d 1189, 1236 (D.C. Cir. 1980), el tribunal observó:

Al pasar un estatuto de seguridad y salud masivo, el Congreso ciertamente supo que estaba poniendo las bases para reglamentaciones de agencia que substituirían u obviarían las disposiciones de seguridad a los trabajadores junto con las leyes estatales de compensación al trabajador como parte del status quo que no ha provisto a los trabajadores suficiente protección. (Id. at 1236).

OSHA no ve distinción entre esta regla y otras normas de OSHA que colocan las obligaciones sobre los patronos. De hecho, en numerosas reglamentaciones pasadas, OSHA ha requerido a los patronos proveer PPE “gratuitamente” ; ninguna de estas reglas ha sido derogada por interferir inapropiadamente con la negociación colectiva. El cumplimiento con la regla no conflige con las obligaciones de los patrono de negociar los temas mandatorios de la negociación bajo la Ley Nacional de Relaciones Laborales (NLRA).

Adicionalmente, la regla no impide la negociación de sobre aspectos discrecionales de la norma, tales como los medios por los cuales el patrono proveerá el PPE a los empleados, de modo que no resulte en costo a los empleados, arreglos de pago por el equipo que no esté cubierto por la regla final y demás. Según han hallado los tribunales, a la extensión en que el patrono tenga discreción en la manera mediante la cual alcance el cumplimiento y los medios envuelvan un tema mandatorio de negociación, el patrono no sólo está libre para negociar, sino que se le requeriría negociar con la unión no empece el medio de cumplimiento. *United Steelworkers*, 647 F. 2d at 1236 (“cuando un asunto relacionado con la obtención de protección no esté completamente cubierto por los reglamentos de OSHA surja entre el trabajo y la gerencia, permanecerá un tema mandatorio de negociación colectiva”) véase *Watsonville Newspapers, LLC*, 327 N.L.R.B. No. 1`60, slip op. 2-3 (Mar. 24, 1999); *Dickerson-Chapman*,

Inc. 313 N.L.R.B. 907, 942 (1994) (aunque el patrono debe cumplir con la norma de la Ley OSH que requiere inspecciones diarias de las excavaciones abiertas por una “persona competente”, el patrono debe negociar con la unión sobre quién estaría designado así); *Hanes Corp.*, 260 N.L.R.B. 557, 561-562 & n.12 (1982) (donde la norma de OSHA requería el uso de respiradores pero daba discreción a los patronos con respecto a la selección de respirador, el patrono pudiera requerir el uso de respirador sin negociar, pero no pudiera determinar unilateralmente qué respirador aprobado debiera usarse).

OSHA ha enfatizado repetidamente la importancia de involucrar a los representantes de los empleados en todos los aspectos de la seguridad y salud del lugar de trabajo. La Agencia cree que los patronos y las uniones han podido cumplir con sus responsabilidades bajo la NLRA. Este ha sido el caso con otras reglas de OSHA y la Agencia cree que los patronos y los empleados podrán hacer lo mismo bajo las normas de pago por PPE.

Un comentarista comentó que “No hay evidencia de que se haya roto el proceso de negociación colectiva” (12:189), mientras otros observaron que depender del convenio de negociación colectiva para el pago por el PPE es una “solución inadecuada”. (Ex. 12:100). OSHA señala que muchos empleados no están representados por uniones, así que depender de las negociaciones colectivas como alternativa a la regla final no será efectivo. Tampoco sería práctico crear una excepción para los lugares de trabajo cubiertos por los acuerdos de negociación colectiva, porque hacerlo así resultaría en protección desigual para los empleados, dependiendo de si hay o no convenio colectivo. Una excepción también sería una disposición indebidamente gravosa y compleja de ejecutar.

Aunque OSHA no cree que haya necesidad ni suena racional proveer una excepción para los patronos cuyos empleados estén representados bajo un convenio de negociación colectiva, la Agencia no quiere causar alteración indebida a los convenios de negociación colectiva existentes. Por lo tanto, según explicado en la sección de Fechas de vigencia de este preámbulo, la Agencia ha extendido la fecha límite de cumplimiento para la norma en seis meses. Esto permitirá que algunos convenios colectivos expiren. En otros casos, la fecha límite de cumplimiento de seis meses permite a los patronos y a los empleados y a los representantes de los empleados, de conducir negociación entre términos o de otro modo llegar a un acuerdo concerniente a sus métodos para implantar la regla final.

XI. Efecto sobre otras normas de OSHA

Según señalado anteriormente, muchas de las normas existentes de OSHA especifican si al patrono se requiere proveer el PPE requerido gratuitamente a los empleados. Otras normas guardan silencio sobre el asunto del pago. OSHA está estableciendo claramente una nota en la regla final que cuando una disposición de pago por el patrono por equipo específico en otra norma, la disposición de pago de la otra norma deberá prevalecer sobre la disposición de la regla final.

Esta regla tiene la intención de aplicar a todas las normas de OSHA que requieran PPE. Esto incluye el requisito de pago general pro el patrono en la regla final, además de las excepciones dadas. Para otras normas que ya requieren a los patronos proveer cierto tipo de PPE gratuitamente, la regla final “enmienda” a aquellas normas para incluir a las excepciones para PPE propiedad del empleado, reemplazo del PPE, etc. Así, esta regla final debe leerse en concierto con las otras normas que requieren pago del PPE por el patrono. Es sólo en aquellos casos donde otra norma específicamente trate un aspecto del pago por el PPE que también sean tratados específicamente en esta regla final que las disposiciones de la otra norma rigen.

Por ejemplo, si una norma de salud de OSHA establece que los patronos deben proveer el PPE “gratuitamente” a los empleados y no incluye excepciones al requisito, las excepciones en esta regla final aplicarían a los patronos y a los empleados que realizan trabajo cubierto por esa norma. Contrario a esto, si otra norma de OSHA incluye lenguaje “gratuitamente” y específicamente requiere a los patronos pagar por todo el PPE de reemplazo- no importa si el PPE fue perdido o intencionalmente dañado-que otra norma de OSHA regiría la obligación del patrono con respecto a la sustitución del PPE, según opuesto a esta regla final.

Surge una pregunta naturalmente concerniente a la futura reglamentación y cómo el pago por el PPE será tratado cuando una reglamentación tenga requisitos de PPE. Generalmente, OSHA tiene la intención de que los requisitos de PPE requerirán que los patronos provean el PPE gratuitamente a los empleados (con excepciones), de acuerdo con sus hallazgos en esta regla. Sin embargo, es difícil, si no imposible, predecir todos los asuntos y argumentos de PPE que surjan en futuras reglamentaciones y los requisitos de pago por PPE específico que puedan ser apropiados para esas reglas. Es enteramente posible que algún artículo pro el cual el pago está requerido bajo § 1910.132(h) se determinen exentos del pago y similarmente, un artículo exento de pago bajo § 1910.132(h) pudiera estar sujeto a pago pro el patrono bajo alguna norma futura.

Al añadir una nota al texto reglamentario de varias normas, sin embargo, si OSHA decide tomar una posición diferente sobre el pago por el PPE en una futura reglamentación, no será necesario hacer un cambio paralelo al lenguaje reglamentario de la norma relevante de pago (industria general, construcción, astilleros, terminales marítimos u operaciones portuarias), establecidas en esta regla final. OSHA cree que este enfoque es más flexible y será más claro al público reglamentado.

En el preámbulo a la regla propuesta, OSHA listó muchas de las normas que incluyen disposiciones que requieren el uso de PPE. Para facilidad, OSHA está proveyendo una lista similar a continuación. Algunas de estas normas específicamente incluyen lenguaje “gratuito” y algunas no. Los patronos necesitan revisar cuidadosamente sus obligaciones bajo las normas que les apliquen.

Tabla XI-1. Normas de OSHA que requieren PPE

29 CFR 1910, Industria general

1910.28 Requisitos de seguridad para andamios

1910.66 Plataformas automáticas para mantenimiento de edificios

1910.67 Plataformas de trabajo elevadoras y rotativas montadas en vehículos

1910.94 Ventilación

1910.95 Exposición ocupacional a ruido

1910.119 Manejo de seguridad de proceso de químicos altamente peligrosos

1910.120 Operaciones de desperdicios peligrosos y respuesta de emergencia

1910.132 Requisitos generales (equipo de protección personal).

1910.133 Protección para los ojos y cara

1910.134 Protección respiratoria

1910.135 Protección ocupacional de la cabeza

1910.136 Protección ocupacional del pie

1910.137 Equipo de protección eléctrica

1910.138 Protección de las manos

1910.146 Espacios confinados de permiso requerido

1910.156 Brigadas contra incendios

1910.157 Extintores de incendio portátiles

1910.160 Sistemas extintores de incendios, general

1910.183 Helicópteros

1910.218 Máquinas de forjar

1910.242 Herramientas y equipo de mano y automáticos portátiles, general

1910.243 Resguardo de herramientas automáticas portátiles

1910.252 Requisitos generales (soldadura, corte y bronce soldadura)

1910.261 Molinos de pulpa, papel y cartón

1910.262 Textiles

1910.265 Aserraderos

1910.266 Operaciones madereras

1910.268 Telecomunicaciones

1910.269 Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica

1910.272 Facilidades de manejo de granos

1910.333 Selección y uso de prácticas de trabajo

1910.335 Resguardos para protección personal

1910.1000 Contaminantes de aire

1910.1001 Asbesto

1910.1003 13 carcinógenos, etc.

1910.1017 Cloruro de vinilo

1910.1018 Arsénico inorgánico

1910.1025 Plomo

1910.1026 Cromo (VI)

1910.1027 Cadmio

1910.1028 Benceno

1910.1029 Emisiones de hornos de coque

1910.1030 Patógenos hematotransmitidos

1910.1043 Polvo de algodón

1910.1044 1,2-dibromo-3-cloropropano

1910.1045 Acrilonitrilo

1910.1047 Óxido de etileno

1910.1048 Formaldehído

1910.1050 Metilenedianilina

1910.1051 1, 3-Butadieno

1910.1052 Cloruro de metileno

1910.1096 Radiación ionizante

1910.1450 Exposición ocupacional a químicos en laboratorios

29 CFR 1915, Astilleros

1915.12 Precauciones y orden de pruebas antes de entrar a espacios confinados y encerrados y otras atmósferas peligrosas

1915.13 Limpieza y otro trabajo frío

1915.32 Solventes limpiadores tóxicos

1915.33 Removedores químicos de pintura y preservativos
1915.34 Removedores mecánicos de pintura
1915.35 Pintura
1915.51 Ventilación y protección en soldadura, corte y calentado
1915.53 Soldadura, corte y calentado a manera de revestimientos preservativos
1915.73 Resguardado de aberturas y bordes de cubierta
1915. 77 Superficies de trabajo
1915.135 Herramientas remachadoras automáticamente accionadas
1915.153 Protección para los ojos y la cara
1915.152 Requisitos generales
1915.154 Protección respiratoria
1915.155 Protección para la cabeza
1915.156 Protección de los pies
1915.157 Protección para las manos y el cuerpo
1915.158 Equipo salvavidas
1915.159 Sistemas personales de detención de caídas (PFAS)
1915.160 Sistemas de dispositivos posicionadores
1915.504 Guardias contra incendios
1915.505 Respuesta contra incendios
1915.1001 Asbesto
1915.1026 Cromo (VI)

29 CFR 1917, Terminales marítimos

1917.22 Carga peligrosa
1917.23 Atmósferas y sustancias peligrosas
1917.25 Fumigantes, plaguicidas, insecticidas y desperdicios peligrosos

1917.49 Espitas, canaletas, tolvas, chilleras y equipo asociado

1917.73 Facilidades de terminales que manejan arenques y especies de peces similares

1917.91 Protección de los ojos y la cara

1917.92 Protección respiratoria

1917.93 Protección para la cabeza

1917.94 Protección para los pies

1917.118 Escalas fijas

1917.126 Riveras de ríos

1917.152 Soldadura, corte y calentado (trabajo caliente)

1917.154 Aire comprimido

29 CFR 1918, Reglamentos de seguridad y salud para operaciones portuarias

1918.85 Operaciones de carga en furgones

1918.88 Operaciones madereras

1918.93 Atmósferas y substancias peligrosas

1918.94 Ventilación y condiciones atmosféricas

1918.101 Protección para los ojos y la cara

1918.102 Protección respiratoria

1918.103 Protección para la cabeza

1918.104 Protección para los pies

1918.105 Otras medidas de protección

29 CFR 1926, Reglamentos de seguridad y salud para construcción

1926.28 Equipo de protección personal

1926.52 Exposición ocupacional a ruido

1926.55 Gases, vapores, emanaciones, polvos y nieblas

1926.57 Ventilación

1926.60 Metilenedianilina

1926.62 Plomo

1926.64 Manejo de seguridad de proceso de químicos altamente peligrosos

1926.65 Operaciones de desperdicios peligrosos y respuesta de emergencia

1926.95 Criterios para equipo de protección personal

1926.96 Protección ocupacional de los pies

1926.100 Protección para la cabeza

1926.101 Protección auditiva

1926.102 Protección de los ojos y la cabeza

1926.103 Protección respiratoria

1926.104 Cinturones de seguridad, líneas salvavidas y cabos

1926.105 Redes de seguridad

1926.106 Trabajo cerca y sobre agua

1926.250 Requisitos generales de almacenado

1926.300 Requisitos generales (herramientas de mano y automáticas)

1926.302 Herramientas automáticas de mano

1926.304 Herramientas de ebanistería

1926.353 Ventilación y protección en soldadura, corte y calentado

1926.354 Soldadura, corte y calentado a manera de revestimientos preservativos

1926.416 Requisitos generales (Eléctrico)

1926.451 Requisitos generales (Andamios)

1926.453 Elevadores aéreos

1926.501 Deber de tener protección contra caídas

1926.502 Criterios y prácticas de sistemas de protección contra caídas

1926.550 Grúas y cabrias

1926.551 Helicópteros

1926.605 Operaciones y equipo marítimo

1926.701 Requisitos generales (Construcción en concreto y mampostería)

1926.760 Protección contra caídas (construcción en acero)

1926.600 Construcción soterrada

1926.951 Herramientas y equipo de protección

1926.955 Líneas sobresuspendidas

1926.959 Cinturones corporales, correas de seguridad y cabos de celador de líneas

1926.1053 Escalas

1926.1101 Asbesto

1926.1126 Cromo (VI)

1926.1127 Cadmio

XII Asuntos misceláneos

La vasta mayoría de los comentarios recibidos de varias partes durante el proceso de reglamentación han sido contestados en otras secciones del preámbulo relacionadas con el asunto del pago de PPE específico traído. Sin embargo, algunos comentaristas trajeron un número de asuntos que no tratan directamente sobre el pago del PPE, sino más bien sobre aspectos del procedimiento de reglamentación, el análisis subyacente de OSHA en apoyo de la reglamentación u otros asuntos relacionados con el uso de PPE. OSHA Discute estos comentarios a continuación.

A. Asuntos procedurales

Al desarrollar la regla final, OSHA recopiló un extenso expediente de reglamentación. Recibió cientos de comentarios sobre la propuesta publicada en 1999, condujo cuatro días de vistas y dio a las partes interesadas cuatro meses para someter comentarios y resúmenes post-*vista*. Subsiguientemente, el 8 de julio de 2004, OSHA publicó una notificación de reapertura del expediente. La Agencia solicitó comentario sobre cómo la regla final debiera tratar el PPE que acostumbra ser provisto por los empleados (69 FR 41221). OSHA recibió sobre 100 comentarios sobre este asunto. OSHA revisó y analizó cuidadosamente los comentarios e información provistos en el desarrollo de la regla final.

A pesar de esto, algunos comentaristas cuestionaron unos cuantos aspectos de los procedimientos que OSHA usó en el desarrollo de la regla propuesta, así como la calidad de la información y datos en los cuales la Agencia se basó. OSHA trata estos comentarios a continuación.

1. Panel de peritos

En 1998, OSHA auspició un panel de peritos de los representantes de la industria, el trabajo, compañías aseguradoras y manufactureros y distribuidores de equipo de seguridad para recopilar información sobre los patrones de uso y pago por PPE. Basado en la información provista por el panel y la experiencia de ejecución de OSHA, la Agencia proveyó estimados cuantitativos de la diferencia en uso de PPE cuando los patronos compran el PPE versus a cuando los empleados lo compran.

Unos cuantos comentaristas trajeron preocupaciones sobre la confianza de OSHA en la información provista por el panel de peritos (Véase Exs. 12: 173, 188, 189). La Pacific Maritime Association (PMA), y United Parcel Service (UPS), ambos argumentaron que las actividades del panel eran conducidas en violación a la Ley del Comité Consultivo Federal (“FACA”), 5 U.S.C. app. sección 1 *et seq.* (Ex. 12:173, 189). Estos comentarios declararon que el panel, “proveyó información y discutió el pago por los patronos por el PPE, lo cual * * * cae dentro de la cubierta FACA de un panel * * * establecido o utilizado por una o más agencias, en el interés de obtener consultoría o recomendaciones * * *” (Ex. 12:173, 189). A tenor con FACA, se publicó notificación de las reuniones del comité en el **Federal Register**, y tales reuniones han de hacerse abiertas al público (5 U.S.C. app. sección 10(a)).

Estos comentaristas malinterpretaron el alcance de la cubierta de FACA y el rol desempeñado por el panel de peritos en el proceso de reglamentación. FACA no aplica al panel de peritos descrito anteriormente. Según explicado en las reglamentaciones emitidas por la General Services Administration (GSA), para administrar FACA, el estatuto no aplica a “cualquier grupo que se reúna con un oficial federal donde se busque consejos de los asistentes individualmente y no del grupo como entero”(41 CFR 102-3.40(e). También excluido de FACA está “cualquier grupo que se reúna con federales oficiales con el propósito de intercambiar hechos o información” (41 CFR 102.3.40(f)).

En *Public Citizen v. U.S. Dept. of Justice*, el Tribunal Supremo examinó el alcance de FACA y concluyó que “un comité asesor” “parece muy general para leerse sin cualificación” (*Public Citizen v. Dept. of Justice*, 491 U.S. 440, 465 (1989). El Tribunal enfatizó además que “donde la lectura literal de un término estatutario compela a un resultado extraño, * * * debemos buscar otra evidencia * * * para prestar al término su alcance apropiado.”(*Public Citizen*, 491 U.S. at 454. El Tribunal de Apelaciones para el Circuito de DC proveyó guía adicional para determinar si un panel constituye un comité consultivo de FACA.

El punto, nos parece, es que un grupo es un comité consultivo de FACA cuando se pide que de asesoramiento o recomendaciones como grupo. El entero, en otras palabras, debe ser mayor que la suma de las partes. Así, un factor importante al determinar la presencia de un comité consultivo se convierte la formalidad y estructura del grupo (*Ass’n of Am. Physicians and Surgeons, Inc. v. Clinton*, 997 F.2d 898, 913-14 (DC Cierre/rotulación. 1993).

OSHA juntó un panel perito con el propósito de recopilar datos, evidencia anecdótica y otra información que la Agencia considerara al bosquejar esta regla. El panel comprendía a representantes de las uniones laborales, distribuidores y manufactureros de equipo de seguridad y compañías aseguradoras. OSHA proveyó un cuestionario a los miembros del panel, de modo que la Agencia pudiera saber la opinión de cada perito sobre varios asuntos relacionados con el uso de PPE.¹² OSHA no buscó una contestación de consenso para cada pregunta, sino que avaluó la respuesta individual de cada perito a las preguntas. La Agencia se

¹² Las respuestas están resumidas en el texto principal del Patterns of PPE Provision Final Report y la serie completa de respuestas de cada perito está provista en el Apéndice A del informe (Ex. 1)

interesó en el alcance de las experiencias que diferentes sectores habían tenido con PPE. Además, OSHA no buscó asesoramiento sobre política o recomendaciones del panel, sino simplemente información a usarse en el desarrollo de la regla de pago por el PPE.

Según indicado por el Tribunal de Apelaciones para el Circuito de DC, también es importante considerar la formalidad y estructura del panel al determinar si el panel es o no un comité asesor de FACA (*Ass'n of Am. Physicians and Surgeons, Inc.* 997 F.2d at 913-914). Aquí, los miembros del panel de peritos no se reunieron. Para suplementar las respuestas individuales de los miembros del panel, seis de los ocho miembros participaron en una llamada de conferencia con los oficiales de OSHA para discutir asuntos relacionados con el uso del PPE, incluyendo los diferentes estimados concernientes a los niveles de provisión de PPE por los patronos. No se celebró ninguna otra reunión. De haber buscado OSHA consulta o recomendaciones del grupo como entero, la Agencia habría dispuesto para discusiones más largas y frecuentes entre los miembros del panel, haciendo posible que el panel alcanzara una recomendación basada en el consenso. OSHA, en vez, estaba buscando datos e información general sobre PPE de los representantes de los diferentes sectores, que la regla sopesó al bosquejar esta regla.

Los mismos comentaristas trajeron un asunto adicional relacionado con la transparencia del proceso de reglamentación. Los comentaristas declararon que OSHA se basó en información y estimados provistos por un miembro del panel de peritos que no fue identificado por nombre en el informe sobre los patronos de uso de PPE (Ex. 12:189). OSHA no está de acuerdo en que no proveyó al público de información suficiente para comentar sobre los beneficios estimados en la regla propuesta.

Conforme con la petición en el cuestionario sometido a los panelistas, el Dr. Jeffrey Stull proveyó estimados de la incidencia de no uso o falta de uso del PPE bajo diferentes esquemas de pago (Véase *Patterns of PPE Provision Final Report*). El estimó una incidencia de 40% de falta de uso o mal uso del PPE comprado por los empleados y de 15 a 20% de falta de uso del PPE comprado por el patrono. Según explicado en la propuesta, OSHA adoptó estos estimados porque eran consistentes con la información provista por otros panelistas, así como la propia experiencia ejecutoria de la Agencia.

Durante la vista pública celebrada el 10 de agosto de 1999, la declaración de apertura de OSHA estableció la creencia de la Agencia de que la regla de pago por el PPE evitará miles de lesiones cada año, que resultan del mal uso o la falta de uso del PPE cuando los empleados deben comprarse el PPE por sí mismos. (Tr. 15). Adicionalmente, en la declaración, OSHA específicamente pidió comentarios sobre las ventajas de seguridad asociadas con el PPE comprado por el patrono.

También nos gustaría mucho su comentario sobre los resultados del estudio de PPE, los cuales están en el Sumario y nos gustaría saber si tienen evidencia, ya sea en términos cualitativos o cuantitativos, que muestren que el PPE propiedad de los empleados es menos protector que el PPE provisto por el patrono. ¿Hay, por ejemplo, casos particulares donde los empleados hayan puesto en peligro su seguridad y salud para evitar la pérdida financiera que experimentarían si tuvieran que pagar por su propio PPE? ¿Hay evidencia que sugiera que los empleados cuidan mejor el PPE que ellos mismos deban comprar? Alternativamente, ¿hay evidencia de que los empleados descuiden el cuidado del PPE pagado por sus patronos? (Tr.23).

Siguiente a esta declaración, OSHA tomó preguntas del público. Durante este período de preguntas, ninguno de los que asistentes presentó preguntas ni expresó preocupaciones sobre los estimados de OSHA de las ventajas de seguridad del PPE comprado por el patrono.

Durante la misma vista, el Dr. Stull testificó como perito en PPE designado por OSHA. De acuerdo con los procedimientos de vista publicados en el **Federal Register**. La reprogramación de la vista pública informal, 64 FR 27941 (May 24, 1999), el 15 de julio de 1999, OSHA proveyó notificación a la Docket Office de la intención del Dr. Stull de aparecer como perito de OSHA junto con su currículum vital (Ex. 13:16). El 23 de julio de 1999, el texto completo del testimonio del Dr. Stull fue sometido a la Docket Office para revisión pública (Ex. 13: 16-1).

Después de preparar su testimonio, el Dr. Stull también recibió preguntas. Un representante de la AFL-CIO pidió datos específicos concernientes a la frecuencia del uso de PPE fuera del sitio de trabajo (Tr. 73). Subsiguientemente, un abogado de la Oficina del Procurador preguntó al Dr. Stull sobre la ventaja de seguridad de pedir que el patrono pague por el PPE (Tr. 80). Aunque al Dr. Stull se pidió específicamente que discutiera los datos sobre el uso de PPE y luego discutiera los beneficios del PPE comprado por el patrono, ninguno de los asistentes-incluyendo a los comentaristas antes mencionados que cuestionaron el estimado de los beneficios de OSHA-tomaron al oportunidad para preguntar al perito sobre los datos relacionados con el beneficio de seguridad del PPE comprado por el patrono.

En resumen, OSHA proveyó amplia oportunidad para que el público presentara preguntas a los representantes de la Agencia, así como el perito en PPE designado sobre las cifras específicas usadas en su análisis de beneficios pero ninguno lo hizo. Más aún, ningún comentarista ofreció punto de estimado alternativo de los beneficios de seguridad del pago de PPE por el patrono. El proceso de reglamentación y el análisis de OSHA fueron transparentes. No se privó al público de la oportunidad de comentar o cuestionar el análisis de beneficios de la Agencia.

2. Calidad de los datos

La Society for Human Resource Management (SHRM), expresó preocupación sobre la calidad de los datos de los que OSHA depende al realizar el estimado de beneficios en la propuesta, declarando: "SHRM pregunta si la regla propuesta * * * mejorará significativamente la seguridad del lugar de trabajosa que no se muestra que está basada sobre estudios científicos sólidos ni se ha establecido que los datos fueran recopilados conforme a los requisitos de la Ley de Calidad de Datos"(46:43).

Las "Guías para asegurar y maximizar la calidad, objetivo, utilidad e integridad de la información diseminada por el Departamento del Trabajo" (Guías) (Disponible en [DOL.gov](http://www.dol.gov/cio/programas/InfoGuidelines/InforQualityGuidelines.pdf) en <http://www.dol.gov/cio/programas/InfoGuidelines/InforQualityGuidelines.pdf>) establece guía del Departamento para garantizar que la calidad de la información diseminada por el Departamento cumpla con las normas de calidad, incluyendo objetividad, utilidad e integridad. Las Guías también contienen principios específicos a seguirse por las agencias al analizar los riesgos de seguridad y salud. Aunque mucha de la información usada en la regla final fue desarrollada antes de la publicación de las guías, la información usada en la regla final fue desarrollada antes de la publicación de las guías, la información fue recopilada usando técnicas que cumplen con las guías.

Contrario a la sugerencia de SHRM, la información presentada en apoyo a los beneficios de seguridad de la regla final cumple por completo con las Guías. El análisis de beneficios en la

regla final está basado en la mejor evidencia disponible. Además del panel de peritos descrito anteriormente, en 1999, OSHA dedicó al Eastern Research Group (ERG), para realizar un estudio de teléfono a gran escala para recopilar datos específicos de industria que describan los patrones de uso de PPE y la extensión a la cual los patronos pagan por el PPE requerido por OSHA. Los resultados fueron publicados en el informe de Estudio de Costo de PPE el 23 de junio de 1999 y facilitado en la Docket Office (Ex. 14). OSHA subsiguientemente publicó una notificación en el **Federal Register** pidiendo al público que comentara sobre los resultados de estudio (64 FR 33810-33813, June 24, 1999).

ERG obtuvo respuestas completas de 3,722 respondedores. Se recogieron tres tipos básicos de información sobre ocho categorías de PPE: (1) Si el PPE es usado en el establecimiento del respondor; (2) cómo muchos empleados usan el PPE; y (3) quién paga por el PPE (Ex. 12:14). Los datos de estudio proveen estimados específicos de industria de los números de los empleados y establecimientos que actualmente usan cada tipo de PPE. Los datos también proveen estimados específicos de industria de los números de empleados y establecimientos que en los cuales los patronos pagan el costo completo del equipo y los números en los cuales los patronos y empleados comparten los costos del PPE.

OSHA se basó grandemente en estos datos, así como el extenso expediente que fue recopilado durante la reglamentación y actualizó los datos del Negociado de Estadísticas del Trabajo, para desarrollar la regla final y para determinar los costos, beneficios e impactos económicos de la regla. Este es precisamente el tipo de información que las Guías requieren que las agencias utilicen al evaluar los riesgos. Las Guías específicamente requieren que las agencias usen “datos recopilados por los métodos aceptados o los mejores métodos disponibles” al analizar los riesgos a la seguridad y salud. Los métodos aceptados incluyen el “testimonio de los peritos” y los análisis relevantes de la información o datos pertinentes. (Guías, p.16). OSHA confía en que ha dependido de la mejor información disponible al desarrollar esta regla y que la información presentada cumple con las Guías.

B. Devolución del equipo viejo

Unos cuantos comentaristas trajeron el asunto de los “sistemas de cambio”, donde al empleado se requiere devolver el PPE que ya no es funcional cuando el patrono provee PPE de reemplazo. (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 65, 167, 183). SCA comentó que:

Muchos astilleros requieren que los empleados devuelvan su PPE que ya no es útil al recibir nuevo equipo. La revisión por el patrono del equipo usado ha resultado en la reducción de lesiones en los astilleros, al provee a los patronos una idea de cómo se está usando el equipo al examinar las partes del equipo que estén desgastadas. Esta práctica permite a los patronos identificar las técnicas pobres e instituir controles de ingeniería que puedan reducir la incidencia de lesión. SCA recomienda que la regla proteja el derecho del patrono a continuar con esta práctica (Ex. 12:651).

OSHA no prohíbe la práctica de SCA y OSHA no objeta a que los patronos requieran que los empleados devuelvan el PPE viejo propiedad del patrono al asignarse PPE nuevo. Analizar el PPE para ver los patrones de desgaste u otras características que puedan ayudar a implantar controles de ingeniería mejorados u obtener PPE más apropiado sería un método útil de mejorar el programa de seguridad y salud del patrono. Sin embargo, la Agencia señala que estos tipos de programas de cambio necesitan establecerse de manera que no se deniegue al empleado el PPE de reemplazo. Por ejemplo, si el PPE de un empleado se daña debido a eventos que ocurran en el trabajo, el patrono no puede denegar la substitución estableciendo

como regla de trabajo que el equipo devuelto esté en condiciones de servicio. Tal política subvertiría la regla final de pago por el patrono y los requisitos de PPE subyacentes.

C. Guía para asistir a los patronos con los asuntos de PPE

SGIA trajo el asunto de los patronos que tienen preguntas sobre los requisitos de PPE de OSHA, sugiriendo que:

OSHA necesita proveer guía y otras ayudas de adiestramiento para asistir a los patronos en la selección, cuidado y uso apropiados del PPE. La vasta mayoría de las imprentas son negocios muy pequeños. De hecho, 80% tienen menos de 20 empleados y no poseen los recursos para emprender la evaluación apropiada por ellos mismos o contratar a un consultor externo para hacerlo por ellos. OSHA necesita proveer información básica y útil sobre este tema (Ex. 12: 116).

OSHA está de acuerdo en que se necesita asistencia para ayudar a los patronos y más especialmente, a los pequeños patronos, con una variedad de asuntos sobre PPE y la Agencia tiene varios recursos y materiales disponibles para proveer información sobre PPE. OSHA tiene dos páginas de Internet de temas dedicados al PPE, uno para la construcción y otro para los patronos de la industria general (busque “equipo de protección personal” bajo el índice alfabético en <http://www.osha.gov>). Estos incluyen varios recursos, incluyendo a las normas de PPE de OSHA, asistencia electrónica llamada e-tools que ayudará a los patronos con la selección y otros asuntos de PPE y enlaces a otros recursos de PPE en la Internet. OSHA también provee la Publicación 3151 – Personal Protective Equipment para los patronos y empleados gratuitamente. Esta publicación discute el avalúo de riesgos y selección del PPE, adiestramiento a los empleados y varios tipos de PPE que pueden ser necesarios para proteger a los empleados. Adicionalmente, el PPE es mencionado en muchas de las publicaciones específicas de riesgo de OSHA, tal como aquellas que tratan sobre patógenos hematotransmitidos y riesgos químicos.

Aunque OSHA ha provisto al público con una variedad de recursos para ayudarlos en la selección, adiestramiento y uso del PPE, la Agencia continuará buscando maneras de asistir a los patronos y empleados con asuntos de PPE. La Agencia continuará proveyendo información en la Internet y da la bienvenida a cualesquiera sugerencias específicas sobre los productos y asistencia de adiestramiento que pudieran ayudar a los patronos y con asuntos de PPE. Sin embargo, la responsabilidad última de garantizar que el PPE sea adecuado recae sobre el patrono.

D. Transmisión de enfermedad mediante equipo compartido

La Framing Contractors Association expresó preocupación sobre el PPE que es compartido entre varios empleados y el potencial de contaminación o enfermedades infecciosas a pasarse de un empleado a otro. El comentario específico fue: “también estamos preocupados porque el equipo es compartido o vuelto a usar por otra persona, pudiera haber potencial para la transferencia de alguna enfermedad o de posibles infecciones contagiosas causadas por las pobres condiciones higiénicas de las bandas para sudor en los capacetes o contaminantes en las gafas. (Ex. 12:207).

Esta preocupación ha ocurrido por largo tiempo cuando el PPE es usado por más de un empleado. Por eso las normas de OSHA requieren que el PPE se mantenga incondición

sanitaria. Las normas no prohíben el uso de PPE compartido; por lo tanto, es crítico que los patronos se aseguren de que el PPE sea higienizado antes de proveerse a otro empleado.

E. Llevar a casa contaminantes en la ropa

El Building and Construction Trades Department señaló que la familia del empleado puede ser expuesto a materiales peligrosos cuando el empleado los lleva a casa en su PPE, señalando:

debido a que los patronos, empleados y OSHA no siempre reconocen los riesgos inherentes presentes en el trabajo de construcción, los trabajadores de la construcción rutinariamente exponen a sus familias sin saberlo a contaminantes de su trabajo. A veces, estos contaminantes causan efectos adversos a la salud de su familia* * * Si los patronos proveen y controlan el uso del PPE efectivamente, estos riesgos pudieran reducirse significativamente o eliminarse (Ex. 12:218).

OSHA está de acuerdo en que los empleados y sus familias pueden estar expuestos a sustancias peligrosas inadvertidamente removidas del sitio de trabajo en el PPE del empleado y muchas de las normas específicas de sustancia de OSHA requieren que los patronos eviten tal contaminación controlando la ropa del lugar de trabajo, proveyendo duchas y áreas separadas para vestirse. Sin embargo, no hay un requisito comprensivo para que los patronos controlen todas las sustancias peligrosas de esta manera. La Agencia recomienda que los patronos recomienden a sus patronos hacer todo esfuerzo por limitar la difusión de contaminantes químicos a través de este y otros mecanismos.

XIII. Otras alternativas consideradas durante el proceso de reglamentación

Durante el desarrollo de la norma final, OSHA consideró cuatro alternativas: (1) Una excepción para el PPE que sea personal en naturaleza y que se acostumbre usar fuera del trabajo; (2) una excepción para PPE usado como herramienta del oficio; (3) y (4) eximir a las industrias de alto cambio de personal. Por las razones discutidas a continuación, OSHA rechazó estos acercamientos alternativos.

A. Requerir a los patronos pagar por todo el PPE, excepto el PPE que el patrono demuestre que es personal en naturaleza y que acostumbra usarse fuera del trabajo

La regla propuesta específicamente pidió comentario sobre el texto reglamentario alternativo que hubiera requerido a los patronos pagar por todo el PPE, excepto el equipo que el patrono demostrara que era personal en naturaleza y se acostumbrara usar fuera del trabajo (64 FR 15416). Unos cuantos comentaristas reaccionaron favorablemente a este lenguaje de ejecución alternativo.¹³ La National Rural Electric Cooperative Association apoyó el acercamiento alternativo, declarando que “claramente, cualquier intento por listar todo el PPE disponible para excepción en una razón personalizada, fuera del trabajo, claramente está destinado al fracaso * * * Cualquier aclaración de la regla general y la excepción tradicional disponible para todo el PPE que es personal y puede usarse fuera del trabajo (Ex. 12:221). Otro comentarista se hizo eco de esta opinión, declarando que “OSHA puede estar comenzando un asunto resbaladizo al excluir ciertos artículos considerados personales en

¹³ Con un acercamiento orientado a la ejecución, la Agencia identifica una meta a ser alcanzada pero no especifica los medios por los cuales deba alcanzarse, para proveer a los patronos flexibilidad. Véase, por ejemplo, *Secretary of Labor v. Pike Elec.*, No. O.S.H.R. 06-0166, 2007 WL 962965, at *10 (O.S.H.R.C. Feb.5, 2007) (“El Secretario promulgó § 1910.269(n)(3) como una norma de ejecución, en las cuales da al patrono alguna flexibilidad para alcanzar el resultado deseado.”)

naturaleza y no otros. Hay numerosos tipos de PPE, incluyendo guantes, ropa, dispositivos de protección auditiva, calzado distinto del calzado con puntera de seguridad, que pueden considerarse personal en naturaleza”(Ex. 12:134). Finalmente, ASSE declaró que “si la Agencia se involucra en tratar de prescribir reglas individuales para PPE tal como para soldadores, trabajadores de la industria maderera, etc. * * * prevemos que la Agencia eventualmente se encontrará en el cenagal de las desviaciones de PPE, excepciones y directrices” (Ex. 12:110).

Un representante de UAW testificó en oposición al acercamiento orientado a la ejecución:

La noción de que ciertos artículos de PPE son personales en naturaleza y acostumbran usarse fuera del trabajo es vaga, demasiado amplia, ambigua, difícil de definir y generará dificultades mayores en el cumplimiento y ejecución. Los tapones para oído moldeados, por ejemplo, son más personales que los zapatos y también pueden usarse en beneficio del empleado fuera del trabajo.* * * UAW cree que el texto reglamentario sobre excepciones es peor que el texto propuesto. * * * Sin embargo, si la Agencia insiste en las excepciones en la regla final, preferiríamos el lenguaje propuesto que identificaría muy específicamente el PPE exceptuado en lugar del texto alternativo (Tr. 242-244).

Este punto de vista fue compartido pro otras también (Véase, pro ejemplo, Exs. 12:230, 24^a, 24B; Tr. 281-282, Tr. 344). En los comentarios escritos, ISEA declaró que la alternativa propuesta sería difícil de definir e interpretar”, y que eximir PPE que es personal en naturaleza es “estúpido” dado que el PPE debe ajustarse al empleado individual para ser efectivo contra los riesgos (Ex. 12:230).

OSHA está de acuerdo con estos comentaristas en que el lenguaje alternativo propuesto es demasiado vago. Provee guía insuficiente a los patronos y empleados en relación a por cuál PPE los patronos deban pagar en una circunstancia en particular. Aún más, sería difícil para los oficiales de cumplimiento intentar ejecutar la regla, ya que no tendrían una base clara para evaluar la determinación del patrono de que la excepción fue cumplida en un caso dado. OSHA está preocupada por que la vaguedad del texto alternativo resultaría en menor protección para los empleados. Sin especificar claramente las responsabilidades de las partes, no puede tomarse precauciones de seguridad.

En contraste, la regla final establece claramente que el PPE por el cual patrono no se requiere pagar. Estas excepciones están apoyadas por el expediente de reglamentación. Los patronos y empleados comprenderán claramente que el PPE debe ser pagado por el patrono y cuál PPE para el cual los patronos y los empleados pueden negociar el pago. Según discutido anteriormente, OSHA cree que esta claridad resultará en beneficios aún mayores para los patronos y los empleados.

B. Añadiendo una excepción para el PPE que cumpla con los criterios que reflejen su uso como herramienta del oficio

OSHA también consideró añadir una excepción específica de la regla de pago de PPE por el patrono consideradas “herramientas del oficio”, donde el patrono pueda demostrar que (1) el PPE sólo puede ser usado por un empleado por razones del ajuste a la medida o higiene, y (2) se acostumbra en la industria que los empleados seleccionen y paguen por el PPE. En respuesta a la propuesta de 1999 de OSHA, varios comentaristas arguyeron que a los patronos no debiera requerirse pagar por artículos de PPE que los empleados ahora acostumbran comprar y se llevan consigo de trabajo en trabajo.

Después de revisar estos comentarios, OSHA determinó que se necesitaba más información sobre la naturaleza y extensión de tales prácticas acostumbradas para evaluar completamente el impacto de una regla final en varias industrias. OSHA reabrió el expediente de reglamentación el 8 de julio de 2004 y solicitó comentario sobre si y cómo una regla final debiera tratar situaciones donde el PPE ha sido provisto por costumbre por los empleados (69 FR 41221). La Agencia recibió casi 100 comentarios escritos en respuesta a la notificación para reabrir el expediente. OSHA recibió casi 100 comentarios escritos en respuesta a la notificación para reabrir el expediente. OSHA recibió una variedad de opiniones sobre las herramientas del oficio, sin embargo, la mayoría de los interesados consideraron la idea de eximir a ciertas herramientas del oficio, sin embargo, la mayoría de los interesados consideró la idea de eximir a ciertas herramientas del oficio de los requisitos del pago pro el patrono es problemática.

Los comentaristas en representación de los intereses del trabajo en general se opusieron a proveer una excepción del requisito de pago por los patronos para herramientas del oficio. A la extensión en que cualquier herramienta del oficio particular sea PPE, estos comentaristas declararon que los patronos deben ser responsables de proveer y pagar por tal equipo. También advirtieron que cualquier esfuerzo por clasificar el PPE como herramienta del oficio era inapropiado y llevaría a confusión (Exs. 45:1. 18, 21, 25, 32, 53). James August de AFSCME escribió:

La discusión subsiguiente del asunto de las herramientas del oficio enturbiará en lugar de aclarar los asuntos de los que constituye PPE y el deber del patrono de proveer condiciones de trabajo seguras. El término herramientas del oficio es inapropiado para que OSHA lo use en el contexto de una regla que requiere a los patronos el pago por el PPE. Herramientas del oficio significa equipo que es usado para realizar un trabajo o tarea específico. El equipo de protección personal, en contraste, no es usado para realizar una tarea, sino para proteger al trabajador de los riesgos que están asociados con el trabajo (Ex. 45:1).

ISEA expresó un punto de vista similar, declarando que una herramienta capacita al trabajador a hacer su tarea. El PPE protege al trabajador del uso de la herramienta” (Ex. 46:31).

Algunos representantes de los patronos comentaron con puntos de vista similares. Estos representantes declararon que lo que se considera una herramienta del oficio varían grandemente por la industria y aún dentro de la industria. Por lo tanto, OSHA tendría dificultades al identificar en una sola regla, todos los tipos diferentes de PPE que caen en esta categoría (Exs. 45:3, 17: 46; 1, 3, 9, 13). Muchos representantes de los patronos, sin embargo, creyeron que el PPE debe estar excluido del requisito de pago por el patrono, si el PPE cumple con ciertos criterios, incluyendo algunos criterios que son característicamente usados para describir las herramientas del oficio. Por ejemplo, ORC declaró:

ORC visualiza los criterios de que “se espera que el PPE sea usado por sólo un empleado por razones de higiene y de ajuste personal” según sea razonable. ORC también ve el concepto de trabajar para múltiples patronos como razonable. El equipo que debe ajustarse a un trabajador individual, se vuelve, con el uso en inapropiado para ser usado por otro trabajador por razones de higiene, junto con el empleo de trabajador por, y frecuentemente, movimientos entre varios diferentes patronos, son criterios que argumentan en contra del requisito general de que todo patrono tiene la responsabilidad absoluta de proveer y pagar por todo el PPE. (Ex. 46: 47).

ORC recomendó que OSHA incluya una exención general para el PPE que cumpla con estos criterios pero que OSHA no incluye una exención basada en la práctica acostumbrada de la industria, ya que eso comprometería la claridad de la regla.

Otros dos representantes describieron las prácticas comunes en su industria con respecto al pago por el PPE. La International Association of Drilling Contractors declaró que los empleados en la industria de pozos de petróleo y gas proveen sus propios capacetes, botas de seguridad, guantes, mamelucos (ropa de trabajo), guantes de trabajo de uso general, protección invernal para el clima frío y equipo contra lluvia, incluyendo botas de goma para el tiempo mojado (Ex. 46:30). Una sumisión escrita de la Tree Care Association declaró que: “por largo tiempo ha sido la práctica que el empleado se presente al trabajo en botas y otra ropa por el cual ha pagado” (Ex. 46:44). Los comentaristas también explicaron que los empleados frecuentemente realizan trabajo para múltiples patronos.

Dos representantes de las utilidades eléctricas declararon que era práctica común que los patronos requieran que los empleados provean el equipo de trepar, incluyendo cinturones de celador, guantes de trabajo de cuero, ganchos y botas (Exs. 45: 37, 42). Varios otros patronos de la industria general declararon que era acostumbrado que los empleados provean ciertos tipos de PPE y apoyaron la exención del pago por el patrono por estos artículos (Exs. 45: 28, 30, 52, 46: 5, 12). Una sumisión de una compañía grande de telecomunicaciones arguyó que aunque los artículos “personales” tales como guantes, ropas de trabajo y calzado, deben estar exentos del requisito de pago, todo otro PPE, incluyendo al equipo de trepar, debe ser pagado por el patrono (Ex. 45:13).

OSHA también recibió muchos comentarios de los representantes de la industria de la construcción que apoyaron una exención del PPE considerado como herramientas del oficio. Sin embargo, estos comentarios indicaron que las clases de PPE consideradas como herramientas del oficio varían considerablemente entre los diferentes segmentos de la industria de la construcción. Un contratista que construye armazones de concreto para estructuras rascacielos declaró que los empleados reclutados como carpinteros se les requiere tener su propio sistema de arnés de cuatro puntos, cabos de dos patas y cadenas o dispositivos posicionadores (Ex. 45:5). Un representante de NAHB escribió:

Hay varios artículos de PPE que son considerados “herramientas del oficio” en la construcción residencial. Estos incluyen: capacetes, espejuelos de seguridad, botas/zapatos de trabajo y guantes de deber general. Hay varias razones por las cuales estos artículos de PPE se piensa que sean herramientas del oficio y que debieran ser excluidas. Primero, es costumbre que los trabajadores traigan estos artículos al trabajo-normalmente son suplidos (y pagados), por los trabajadores y cargados con ellos de trabajo en trabajo o de patrono a patrono. A los trabajadores se les requiere característicamente suplir sus propias herramientas y equipo para el trabajo que están realizando y el PPE se considera sólo otra herramienta en su caja de herramientas (Ex. 45:26).

De acuerdo con un representante de la Independent Electrical Contractors, Inc., la práctica varía entre establecimientos dedicados a la construcción eléctrica, con algunos patronos que pagan pro el PPE y otros requieren que los empleados provean capacetes, gafas de seguridad, guantes, botas y ropa apropiada. (Ex. 45:36).

Varios representantes de la industria marítima apoyaron la exención para el PPE de los soldadores, indicando que es costumbre en la industria que los soldadores se provean su propio PPE. Un representante de SCA declaró:

SCA cree que el equipo de seguridad considerado como herramientas del oficio debe estar exento del requisito de pago por el patrono. Los miembros de SCA consideran el equipo de protección personal (PPE), y herramientas del oficio como dos categorías separadas de equipo. PPE es equipo de seguridad provisto por el patrono que generalmente puede higienizarse y volverse a usar. Una herramienta del oficio es vista como una pieza separada de equipo de seguridad que es altamente personal en naturaleza y generalmente no puede ser usado por otro empleado * * * Las herramientas del oficio para las operaciones de soldadura, tal como escudos faciales /gafas, camisas/chaquetas resistentes al fuego, mangas y guantes de cuero han sido provistas predominantemente por el empleado porque es equipo personal en naturaleza. La industria los considera herramientas del oficio porque no es factible que diferentes empleados usen los guantes y cueros de soldador cada día, por razones higiénicas, ni es factible que al renunciar a la posición que el empleado deje atrás los cueros para ser usados por otro individuo. (Ex. 46:32).

Una sumisión por Northrop Grumman Ship Systems (NGSSS), reflejó un punto de vista similar. Con respecto a los cueros de soldar, chaquetas de soldar, mangas y guantes de soldar y protectores de soldar, NGSSS declaró:

Este equipo presenta ejemplos clásicos de “herramientas del oficio”, las cuales los empleados tradicionalmente llevan con ellos al trabajo y se llevan cuando se van. Hay buena razón para esto, ya que estos artículos absorben sudor y entran en contacto directo con la piel del empleado. Como tal, este equipo debiera no ser apropiado para volverse a usar por otro empleado.

Similarmente, otros artículos, tales como capacetes y gafas de seguridad son individuales y personales en naturaleza, ya que deben ser ajustados conforme a las dimensiones físicas del empleado. Ellos también deben ser higienizados y reparados antes de volverse a usar. Con aproximadamente 20,000 empleados, NGSSS incurriría en gastos exorbitantes. Más aún, el alto índice de cambio de personal tradicionalmente alto intrínseco a la construcción de barcos agrava este problema (Ex. 46-39).

OSHA cree que el una regla de pago por PPE que exima el equipo que cumpla con los criterios descritos anteriormente no indicaría claramente a los patrono ni a los empleados cuando el PPE deba ser pagado por los patronos y con probabilidad resultaría en que la Agencia tuviera que hacer numerosas interpretaciones de la regla según aplicada a situaciones específicas. Por ejemplo, aunque hubo algún acuerdo en el expediente de que cierto equipo de trepar y equipo de soldar estaba considerado herramientas del oficio en algunas industrias, el expediente refleja considerable desacuerdo en relación a otro tipo de PPE que son considerados herramientas del oficio.

El expediente también muestra que el PPE considerado herramienta del oficio en una industria, puede no ser considerado herramienta del oficio en otra industria. Por lo tanto, aunque el equipo de soldar puede ser considerado herramientas del oficio en partes de la industria marítima, puede no ser considerado herramientas del oficio en la industria general (por ejemplo, plantas manufactureras). También hay evidencia en el expediente de que aún dentro de la misma industria, hay desacuerdo en cuanto a qué se considera herramienta del oficio. Los patronos tendrían gran dificultad en determinar si un tipo particular de PPE es considerado herramienta del oficio y si serían responsables de pagar por ello. También sería difícil para OSHA verificar los tipos de PPE que los empleados acostumbran proveer y pagar en una industria dada. Estas diferencias en la manera en que se trata cierto PPE en industrias

específicas hace impráctica esta alternativa. De conformidad, OSHA cree que esta alternativa es muy vaga y que crearía confusión entre los patronos y los empleados.

C. Requerir pago pro todo el PPE sin excepción

OSHA consideró requerir a los patronos pagar por todo el PPE, sin excepciones. Muchos comentaristas apoyaron esta alternativa (Véase, por ejemplo, Exs. 12:100, 19, 22A, 25, 26A, 37; Tr.173-174, Tr. 241, Tr. 320, Tr. 366, Tr. 463-464). Ellos arguyeron que OSHA es parte de una jerarquía de controles. Por lo tanto, de la misma manera que OSHA no le pediría a un empleado que pagara por controles de ingeniería o administrativos, la Agencia no debiera esperar que los empleados paguen pro cualquier PPE. Por ejemplo, AFSME fuertemente objetó a cualquier excepción, declarando:

De acuerdo con el propio razonamiento de OSHA, no hay base racional para distinguir entre el uso de PPE de otros tipos de controles y la responsabilidad de pagar por la protección debiera, en cada caso, descansar en el patrono. El calzado protector de puntera de seguridad y los espejuelos de seguridad son claramente formas de PPE. Por lo tanto, a los patronos debe requerirse pagar por el calzado de seguridad y los espejuelos de seguridad. A los patronos debe requerirse pagar por tal protección para los pies y espejuelos no importa sin son usados fuera del sitio de trabajo. (Ex. 12: 100).

Durante la vista pública, Jackie Nowell, Director del Departamento de seguridad y salud ocupacional de UFCW, testificó:

Las normas de OSHA no son ambiguas sobre quién paga por los controles de ingeniería o administrativos y no creemos que sean ambiguos sobre el pago de PPE.

D. Eximiendo a las industrias de alto cambio de personal del requisito del pago pro el patrono

Finalmente, OSHA consideró eximir a las industrias de alto cambio de personal del requisito de pago pro el PPE. El expediente muestra que una razón común por la cual los patronos no pagan por PPE es el alto cambio en personal, tal como en situaciones que envuelven trabajo de un día o reclutamiento para el trabajo o situación contingente. OSHA recibió comentarios expresando preocupación sobre los costos para los patronos en industrias de alto cambio de personal.

Conforme a la National Maritime Safety Association (PRENSAS MECÁNICAS AUTOMÁTICAS), un requisito de pago por el patrono no es práctico en la industria de los sindicatos de empleo, porque la fuerza de trabajo de cada patrono cambia de día a día, dependiendo de sus necesidades de empleomanía y la antigüedad, destrezas y preferencias personales de los empleados disponibles (Exs. 12-172, 12-173). NMSA declaró además que no es posible diseñar un sistema en el cual el PPE comprado pro el patrono pudiera ser distribuido a los empleados al comienzo del turno de trabajo y recogerse al final del turno, e higienizarse y redistribuirse a diferentes empleados al comienzo del próximo turno (Ex. 12:172). NMSA aseveró que los patronos no tendría elección, sino asignar nuevo PPE a los empleados cada día, a un costo substancial y sin beneficios de seguridad adicionales (Id.)

La United States Maritime Alliance Limited (USMX), argumentó que un requisito de pago por PPE genérico sería difícil para la industria marítima, dado que muchos empleados trabajan para múltiples patronos.

En la industria de la carga marítima, con frecuencia se utiliza sindicatos laborales para asignar mano de obra a cierto lugar de trabajo. No es infrecuente que un empleado trabaje en la facilidad de un patrono diferente de día a día o aún de turno en turno. Como tal, cualquier norma que requiera acción, tal como el pago por PPE sobre un “patrono” crea confusión significativa en una industria donde un solo empleado puede tener varios patronos. Esta es una razón por la cual las asociaciones gerenciales de puertos locales con frecuencia están envueltas en proveer tal equipo. (Ex. 45:40).

NAHB argumentó similarmente de parte de sus miembros. NAHB declaró que algunas firmas procesan de 15 a 50 empleados por semana y que muchos de ellos renuncian o son terminados en cosa de horas. Proveer nuevo PPE a cada nuevo empleado a un costo de \$15 por persona sería gravoso, arguyó NAHB y no conduciría a mayor uso del equipo (Ex. 12: 68). Un representante de la industria perforaciones para gas y petróleo informó que la industria tradicionalmente tiene un alto cambio de personal, con una firma que informa un cambio promedio de casi 50% (Ex. 12: 9). Una firma en esta industria mantuvo que los costos de proveer de tres a cuatro pares de guantes de algodón por semana a sus 4,300 empleados que dan servicio a los pozos costaría \$804,960 anualmente y tendría un impacto económico significativo. (Ex. 12:19)

OSHA analizó esta alternativa y determinó que no es apropiado denegar los beneficios de la regla final a ciertos empleados simplemente porque trabajan en industrias con “mucho cambio”. La Ley OSH no contempla eximir a los patronos de sus obligaciones de proteger a los empleados por esa razón solamente. Esto es particularmente verdadero cuando no hay problemas de factibilidad en cualquiera de las industrias afectadas.

Más aún, tal exención no sería práctica. El expediente de reglamentación no proveyó suficiente información para que OSHA identifique específicamente a las industrias de alto cambio para propósitos de exención. En particular, el cambio de personal depende grandemente del tamaño del patrono, ocupación y área geográfica. Así, para algunos patronos grandes, en una industria en particular, el cambio puede ser bajo; sin embargo, para patronos más pequeños en la misma industria, puede haber cambio de personal extremadamente alto. Más aún, en la misma industria, pudiera haber diferencias significativas en el cambio, dependiendo de trabajos particulares. Así, los soldadores en la industria de la construcción pueden experimentar mucho cambio, pero los operadores de grúa no. Finalmente, en algunas áreas del país, hay un alto cambio en una industria particular, pero un cambio moderado en la misma industria en otra área del país. Estas son pequeñas diferencias en los índices de cambio que hacen difícil que OSHA exima específicamente a ciertas industrias del requisito de pago por el patrono.

OSHA tampoco pudo identificar una incidencia que pudiera considerar “alto cambio” para propósitos de la exención. La incidencia de cambio varía grandemente; puede ser tan baja como 5%-10% o tan alta como 200% al año. La Agencia no pudo identificar un punto límite apropiado para el alto cambio que pudiera usarse como base para eximir a las industrias del requisito de pago por el patrono. Más aún, los índices de cambio fluctúan anualmente. Así, en un año una industria pudiera tener una incidencia de cambio de 50% pero una incidencia de 25% el año siguiente. La Agencia no pudo diseñar lenguaje alternativo que pudiera justificar estas fluctuaciones mientras proveen a los patronos de notificación suficiente de sus obligaciones de cumplimiento. Por todas estas razones, OSHA rechazó esta alternativa.

XIV. Autoridad legal

A. Introducción

Esta regla está limitada a discutir quién debe pagar por el PPE que ya está requerido en las normas existentes de PPE. La regla no requiere que se compre tipo alguno de PPE. Tampoco impone requisitos nuevos para el PPE en uso.

La regla final está justificada sobre dos bases diferentes. Primero, la regla es interpretativa en que aclara e implanta un requisito de pago por el patrono implícito en el esquema estatutario y el lenguaje de las normas de PPE de OSHA. La parte B de esta sección discute estos esquemas estatutarios y de pago reglamentarios. Segundo, la regla es una disposición supeditada que reduce más el riesgo tratado por las normas de PPE existentes. Para ser justificada como una disposición supeditada, la regla sólo tiene que estar razonablemente relacionada al propósito remediativo de la norma de PPE. La parte C de esta sección discute los beneficios de seguridad y salud de la regla final.

B. La Regla Final codifica el requisito de pago por el patrono implícito en la Ley OSH y el palabreo de en las normas existentes de PPE.

Según el punto de vista de la Agencia, la regla final no hace sino aclarar un requisito legalmente implícito bajo la Ley. La Ley responsabiliza únicamente al patrono por los medios necesarios para alcanzar lugares de trabajo seguros y salubres. Esto incluye la responsabilidad financiera. Los patronos son, por lo tanto, responsables de proveer gratuitamente a sus empleados el equipo de protección personal que esté requerido debido a los riesgos del lugar de trabajo.

El lenguaje de la Ley y su agenda de trabajo son indicios de este requisito. En la sección 2(b) (29 U.S.C. 651(b)), el Congreso declaró su propósito y política de “garantizar, en tanto sea posible, a todo hombre y mujer trabajador de la nación condiciones de trabajo seguras y salubres para conservar nuestros recursos humanos.” A ese fin, el Congreso autorizó a la Agencia a emitir normas de seguridad y salud y requerir que todo patrono cumpla con las normas (29 U.S.C. 654(a)(2)).

La Ley define una norma de seguridad y salud ocupacional como una que “requiere * * * la adopción o uso de una o más prácticas, medios, métodos, operaciones o procesos, razonablemente necesarios o apropiados para proveer lugares de empleo seguros y salubres” (29 U.S.C. 652(8)). El Congreso dio a OSHA amplia discreción para establecer normas para evitar las lesiones y enfermedades ocupacionales y de cargar a los patronos el costo de los equipos razonablemente necesarios. *United Steelworkers v. Marshall*, 647 F.2d 1189, 1230-31 (DC Cir. 1980), cert. denied, 453 U.S. 913 (1981)(Lead).

Además del requisito estatutario de que los patronos cumplan con las normas, las secciones 9, 10 y 17 de la Ley (29 U.S.C. 658, 659, 666), establece un esquema detallado de ejecución únicamente contra los patronos. *Atlantic and Gula Stevedores, Inc. v. OSHRC*, 534 F.2d 541, 553 (3d Cir. 1976), Secciones 9(a) y 10(a) (29 U.S.C. 658(a), 659(a)), disponen para la emisión de citaciones y notificaciones de las penalidades propuestas únicamente a los patronos. La sección 10(a) (29 U.S.C. 659(a)), hace referencia sólo a la oportunidad del patrono de impugnar una citación y notificación de penalidad propuesta. La Sección 17 (29 U.S.C. 666), dispone para el avalúo de penalidades monetarias civiles sólo contra los patronos. La autoridad de ejecución contra los patronos – no los empleados – enfatiza la intención del Congreso de responsabilizar al patrono de crear condiciones de trabajo seguras y salubres.

El esquema estatutario está apoyado además por las disposiciones de variación de la Ley, las cuales disponen que los patronos – pero no los empleados – pueden solicitar a OSHA una variación permanente o temporera del cumplimiento con las normas de OSHA. Las variaciones temporeras permiten al patrono tiempo adicional para entrar en cumplimiento con una norma cuando el patrono demuestre que no puede hacerlo para la fecha de efectividad debido a la indisponibilidad de personal profesional o técnico o materiales o debido a la construcción o alteraciones necesarias de las facilidades (29 U.S.C. 655(b)(6)). Las variaciones permanentes proveen a los patronos de medios alternativos para proteger a sus empleados, en lugar de las normas específicas de OSHA, siempre que esas medidas alternativas sean tan protectoras como las medidas establecidas en las normas relevantes (29 U.S.C. 655(d)). Estas disposiciones reconocen que los patronos son responsables de cumplir con, y pagar por el cumplimiento con las normas de OSHA y les proveen flexibilidad en alcanzar este cumplimiento.

El Tribunal Supremo confirmó la intención del Congreso de que los patronos paguen por el cumplimiento con las normas de seguridad y salud. Al revisar la norma de polvo de algodón de OSHA, el Tribunal interpretó el historial legislativo como que muestra que el Congreso está al tanto del potencial de la Ley para imponer costos substanciales sobre los patronos pero creyó que tales costos son apropiados cuando son necesarios para crear un ambiente de trabajo seguro y salubre (*American Textile Mfrs. Inst., Inc. v. Donovan*, 452 U.S. 490, 519-522, 101 S. Ct. 2478, 2495-96 L. Ed. 2d 185 (1981) (*Cotton Dust*). Véase también *Forging Industry Ass'n. v. Secretary of Labor*, 773 F.2d 1436, 1451 (4th Cir. 1980), cert. denied, 453 U.S. 913 (1981) (Lead).

Además del requisito estatutario de que los patronos cumplan con las normas, las secciones 9, 10 y 17 de la Ley (29 U.S.C. 658, 659, 666), establece un esquema detallado de ejecución solamente contra los patronos. *Atlantic and Gula Stevedores, Inc. v. OSHRC*, 534 F. 2d 541, 553 (3d. Cierre/rotulación. 1976). Las secciones 9(a) y 10(a) (29 U.S.C. 658(a), 659(a)), dispone para la emisión de citaciones y notificación de penalidades propuestas sólo para patronos. La sección 10(a) (29 U.S.C. 659(a)), se refiere sólo a la oportunidad del patrono para impugnar una citación y notificación de penalidad propuesta. La sección 17 (29 U.S.C. 666), dispone para el avalúo de penalidades civiles monetarias sólo contra patronos. La autoridad ejecutoria de OSHA contra los patronos – no los empleados, enfatiza la intención del Congreso de responsabilizar a los patronos de crear condiciones de trabajo seguras y salubres.

Este esquema estatutario está apoyado adicionalmente por las disposiciones de variación de la Ley OSH, las cuales disponen que los patronos – pero no los empleados – pueden solicitar una variación temporera o permanente del cumplimiento con las normas de OSHA. Las variantes temporeras permiten a los patronos tiempo adicional para entrar a cumplimiento con una norma cuando el patrono demuestre que no puede hacerlo para al fecha de efectividad debido a la indisponibilidad de personal profesional o técnico o material o debido a la necesidad de construcción o alteraciones necesarias a las facilidades. (29 U.S.C. 655[d]). Estas disposiciones reconocen que los patronos son responsables de cumplir con y pagar por el cumplimiento con las normas de OSHA y proveerles flexibilidad en alcanzar este cumplimiento.

El Tribunal Supremo confirmó la intención del Congreso de que los patronos paguen por el cumplimiento con las normas de OSHA. En la revisión a la norma de polvo de algodón de OSHA, el Tribunal interpretó que el historial legislativo muestra que el Congreso estaba al tanto del potencial de la Ley para imponer costos substanciales sobre los patronos pero creyó que tales costos son apropiados cuando fueran necesarios para crear un ambiente de trabajo seguro y salubre (*American Textile Mfrs. Inst., Inc. v. Donovan*, 452 U.S. 490, 519-522, 101 S.

Ct. 2478, 2495-96, 69 L. Ed. 2d 185 (1981) (*Cotton Dust*). Véase también *Forging Industry Ass'n v. Secretary of Labor* 773 F.2d 1436, 1451 (4th Cir. 1985) (Noise); Lead 647 F.2d at 1230-31).

Varias declaraciones por miembros del Congreso demostraron que se espera que los patronos asuman los costos de cumplimiento con las normas de OSHA. El senador Yarborough declaró que: “sabemos que los costos de cumplir con la Ley se pasaría a los bienes de consumo pero es el precio que tenemos que pagar por 80 millones de trabajadores en América.” (S. Rep. No. 91-1282, 91st Cong., 2d Sess. (1970); H.R. Rep. No. 91-1291, 91st Cong., 2d Sess. (1970), reimpresso en Senate Committee on Labor and Public Welfare, *Legislative History of the Occupational Safety and Health Act of 1970*, (Committee Print 1971) at 44 4. El senador Cranston declaró:

La vitalidad de la economía de la nación será mejorada por la mayor productividad realizada mediante las vidas salvadas y los años de trabajo útil. Cuando un hombre es lesionado o incapacitado por un accidente o enfermedad individual, son él y su familia quienes sufren la pérdida más inmediata y personal. Sin embargo, esa trágica pérdida también afecta a cada uno de nosotros. Como resultado de los accidentes y enfermedades ocupacionales, se pierden sobre \$1.5 billones en salarios cada año (dólares de 1970), y la pérdida anual al producto grueso nacional se estima en sobre \$8 billones. Vastos recursos que pudieran estar disponibles para uso productivo son aspirados para pagar compensaciones al trabajador y gastos médicos * * *. Sólo mediante un acercamiento comprensivo podemos esperar efectuar una reducción significativa en estas cifras de muertes y accidentes del trabajo. (Id. at 518-19).

El senador Eagleton declaró que aún más claramente que: “Los costos en que incurrirán los patronos en cumplir con las normas de seguridad y salud a establecerse bajo esta ley son, a mi entender, los costos razonables y necesarios de hacer negocio” (116 Cong. Rec., at 41764, Leg. Hist. 1150-1151).

Más aún, el Congreso consideró crucial la ejecución uniforme contra los patronos porque reduciría o eliminaría la desventaja que el patrono consciente pudiera experimentar donde esté presente la competencia inter o intra- industria. “Muchos patronos – particularmente los más pequeños simplemente no pueden hacer la inversión necesaria en la seguridad y salud y sobrevivir competitivamente, a menos que estén todos compelidos a hacerlo”(Leg. Hist. at 144, 854, 1188, 1201). (Leg. Hist. at 144, 854, 1188, 1201).

Nada en el historial legislativo sugiere que el Congreso tenga la intención de que los costos de cumplimiento sean sobrellevados por los patronos. El Congreso buscó mantener el estándar de vida de los hombres y mujeres trabajadores y no contempló que la paga y los beneficios de los empleados fueran sacrificados para alcanzar lugares de trabajo seguros y salubres. Por ejemplo, el senador señala que los patronos están ligados por el “deber general y común de no traer efectos adversos a la vida y a la salud de sus empleados durante el curso de su empleo. Los patronos tienen el control primario del ambiente de trabajo y deben asegurarse de que sea seguro y salubre” (Leg. Hist. at 149).

Por lo tanto, según visto en el texto estatutario y el historial legislativo, el Congreso concluyentemente determinó que la reglamentación de OSHA es necesaria para proteger a los empleados de los riesgos ocupacionales y que a los patronos debe requerirse reducir o eliminar las amenazas significativas del lugar de trabajo a la seguridad y la salud. Esto incluye la responsabilidad financiera concomitante de pagar por las medidas necesarias a ese fin. El

Congreso claramente visualizó los costos de cumplimiento con la Ley como un tipo de gasto ordinario del negocio que se espera que los patronos sobrelleven para reducir la exposición de los empleados a los riesgos de seguridad y salud (*Cotton Dust*, 452 U.S. 490, 519-521(1980)).

El PPE es un medio de garantizar la seguridad y la salud de los empleados, igual que lo son los controles de ingeniería, administrativos y prácticas de trabajo. No hay distinción entre estos otros métodos de control y el PPE para propósitos de adjudicación de costos (Véase *UAW v. Pendergrass*, 878 F.2d 389, 400 (D.C. Cir. 1989)). Por ejemplo, en la reglamentación de Política de Cáncer en 1980, OSHA no halló distinción, para propósitos de pago, entre los controles de ingeniería y el equipo de protección personal necesarios para proteger a los empleados de la exposición a sustancias carcinogénicas:

El requisito de que los patronos paguen por el equipo de protección es el corolario lógico de la proposición aceptada de que el patrono debe pagar por los controles de ingeniería y prácticas de trabajo. No hay base racional para distinguir entre el uso de equipo de protección personal de otros controles. La meta en cada caso es la protección de los empleados; consecuentemente, la responsabilidad de pagar por la protección debe, en todo caso, descansar sobre el patrono (45 FR 5261, Jan. 22 1980).

Muchos comentaristas en la reglamentación estuvieron de acuerdo en que la Ley OSH manda requerir a los patronos que provean un lugar de trabajo seguro y salubre para sus empleados “incluye la obligación de los patronos de proveer controles para tratar los riesgos que pudieran causar lesión o daño físico a sus empleados. La mayoría de los miembros de ASSE que revisaron esta propuesta, en general estuvieron de acuerdo en que la mayoría del PPE está cubierto bajo la Ley OSH” (Ex. 12:110).

AFSCME declaró que “está completamente de acuerdo” con la razón de que: “el requisito de que los patronos paguen por el PPE es un corolario lógico de las proposición aceptada de que el patrono debe pagar pro los controles de ingeniería y prácticas de trabajo” (Ex. 12:100).

La International Brotherhood of Teamsters declaró que “requerir a los patronos proveer equipo de protección personal gratuitamente a los empleados sólo aclara los requisitos legales implícitos de la Ley OSH y su historial legislativo, según discutido en el preámbulo. La Ley OSH claramente carga a los patronos con la responsabilidad de alcanzar lugares de trabajo seguros y salubres” (Ex. 12:190).

La AFL-CIO comentó que “el lenguaje, intención e historial legislativo de la Ley todos apoyan el principio de que a los patronos se les requiere proveer y pagar por las medidas necesarias para proteger a los trabajadores controlando los riesgos que presenten un riesgo de lesión, enfermedad o muerte a sus empleados” (Ex. 12:19-1). Por lo tanto, la AFL-CIO apoya una regla que “codifique la responsabilidad del patrono de pagar por el equipo de protección personal” (Id.).

Algunos comentaristas, sin embargo, no estuvieron de acuerdo con que la Ley OSH establece requisitos sobre la asignación de los costos. Como asunto de construcción estatutaria, algunos comentaristas sugirieron que el único lugar en que el Congreso establece los requisitos relacionados con costos es en la sección 6(b)(7) para exámenes médicos. La sección 6(b)(7) dispone que: “cualquier norma tal deberá prescribir el tipo y la frecuencia de los exámenes médicos u otras pruebas que deberán ser facilitadas por el patrono o a su costa” (29 U.S.C. 655(b)(7)). OSHA está en desacuerdo con estos comentaristas.

Estos comentarios, tomados en su extremo lógico, sugerirían que los patronos no pagarían nada bajo la Ley OSH, excepto los exámenes médicos u otras pruebas. Esto significa que a los empleados pudiera pedirse que pagaran por todo lo demás: su propio adiestramiento, controles de ingeniería, muestreo de aire, el establecimiento de áreas reglamentadas, medidas de orden y limpieza, archivo de expedientes y todas las otras medidas de protección requeridas bajo la Ley y las normas de OSHA. Una lectura tal de la Ley sería contraria al propósito y al historial legislativo de la Ley, que coloca la responsabilidad del cumplimiento con los patronos, según discutido anteriormente. El argumento fue, de hecho, rechazado en *Lead*, 647 F.2d at 1232:

La máxima (*expressio unius est exclusio alterius*) (th expresión of one is the exclusión of the another), es crecientemente considerado no confiable * * * ya que se basa sobre la falsa premisa de que todas las posibles alternativas o disposiciones suplementarias fueron consideradas y rechazadas por los bosquejadores legislativos. Así, es incorrecto decir que debido a que el Congreso expresamente requirió que la norma prescribiera el tipo y frecuencia en que los exámenes médicos u otras pruebas deberán facilitarse, por el patrono o a su costa, el Congreso prohibió a OSHA que usara su amplia autoridad reglamentaria para requerir el pago de los patronos por otros derechos de los empleados, donde determine, después de la reglamentación, que tales derechos son necesarios para capacitar a la agencia a llevar a cabo efectivamente sus responsabilidades.

Algunos comentaristas adujeron que hay distinciones fundamentales entre los controles de ingeniería y el PPE que ameritan diferente tratamiento de costo bajo la Ley. U.P.S. argumentó que la diferencia principal entre los cambios de ingeniería y el PPE es “clara y simple: los patronos son los propietarios del equipo al cual hacen cambios de ingeniería – es parte de su facilidad – pero por definición [PPE], característicamente es propiedad de los empleados: por eso es que es personal” (Ex. 12:189, p. 19). SHRM declaró que el PPE, a diferencia de los controles de ingeniería y prácticas de trabajo, “está en el cuidado personal de los empleados y el empleado juega un papel directo en la selección, uso, tamaño, ajuste, cuidado, almacenado y control del PPE.” SHRM también declaró que el empleado está generalmente en mejor posición que el patrono de asegurar que el PPE asignado personalmente sea apropiadamente mantenido, usado y almacenado” (Ex. 46: 43, p. 19-20).

OSHA no está convencida por estos argumentos. Como asunto inicial, OSHA está en desacuerdo con que, por definición, el PPE sea característicamente “propiedad” del empleado. De hecho, el expediente de esta reglamentación sugiere lo opuesto. Con pocas excepciones – los zapatos con puntera de seguridad y la ropa de diario – los patronos característicamente proveen el PPE a sus empleados y esperan que los empleados lo devuelvan al final del día o al completarse su trabajo para el patrono. El expediente no apoya la posición de UPS de que los empleados característicamente son los “propietarios” de PPE tal como gafas protectoras, guantes protectores contra químicos, arneses, cabos, cinturones de dispositivos de seguridad de escalas, guantes de goma y mangas, protectores para las piernas en las operaciones madereras, respiradores de aire suprido, salvavidas y chalecos salvavidas, sistemas de rescate y cosas parecidas, OSHA tampoco está persuadida por los argumentos de SHRM de que los empleados están en mejor posición de mantener, usar, y almacenar el PPE. De hecho, las normas de PPE existentes colocan en los patronos la responsabilidad del ajuste, uso y mantenimiento apropiados del PPE.

El punto esencial de la posición de OSHA es que el PPE es una medida de control importante requerida por las normas de OSHA. Aunque el PPE está considerado como la última línea de defensa y OSHA ha establecido la preferencia pro los controles de ingeniería, prácticas de trabajo y controles administrativos, aún es un tipo importante de protección utilizado por

millones de empleados cada día. Simplemente porque el PPE no es parte de, ni está pegado a la facilidad del patrono, no significa que provee una función protectora diferente. Al igual que otras medidas de control, protege a los empleados de riesgos a la seguridad y salud en el sitio de trabajo y no debe tratarse categóricamente diferente para el propósito de pago que otras medidas de control.

Otros comentaristas contendieron que la interpretación de OSHA de la Ley ignora las muchas referencias a las responsabilidades de los empleados en el estatuto (Exs. 12: 189; 46: 43). En particular, estos comentaristas citaron el lenguaje de la sección 5(b) de la Ley, la cual requiere que “todo empleado deberá cumplir con las normas ocupacionales de seguridad y salud y todas las reglas, reglamentos y órdenes emitidas conforme a esta Ley que sean aplicables a sus propias acciones y conducta.”(29 U.S.C. 654(b)).

No hay duda de que el Congreso esperaba que los empleados cumplieran con las normas de seguridad y salud. También es verdad que el Congreso creyó que la cooperación de los empleados en la seguridad y salud eran críticos en garantizar lugares de trabajo seguros y salubres. Lo que no fue la intención del Congreso, sin embargo, es que los empleados asumieran el costo de garantizar que sus lugares de trabajo fueran seguros y salubres. Por eso es que la sección 5(b) de la Ley enfoca en las propias acciones y conducta de los empleados”. Es por eso que el Congreso aclaró que “el deber de los empleados provisto en esta sección 5(b) no disminuye en manera alguna la manera en que los patronos cumplen con las responsabilidades de asegurar el cumplimiento por sus propios empleados. La responsabilidad final por el cumplimiento con los requisitos de esta ley permanecen con el patrono” (S. Rep. No, 91-1282, U.S. Cod Cong. & Admin.. News 1970, p. 5187).

El rol de los patronos y empleados bajo la Ley OSH fue específicamente discutida por el Tercer Circuito en *Atlantic & Gulf Stevedores, Inc. v. OSHRC*, 534 F. 2d 541 (3d Cir. 1976). Al sostener que el Congreso no confirió el poder a OSHA para sancionar las violaciones de los empleados por violaciones a la Ley, el tribunal establece claramente que los patronos son los últimos responsables de garantizar que sus lugares de trabajo sean seguros y salubres. Los patronos, así, no pueden transferir la responsabilidad financiera de garantizar lugares de trabajo seguros y salubres a sus empleados.

Finalmente, y más fundamentalmente, algunos comentaristas sugirieron que esta regla era puramente económica y que la Ley OSH no da a OSHA autoridad para resolver asuntos económicos. UPS y PMA ambos aseveraron que “el mandato de seguridad y salud de OSHA no permite que invada la negociación colectiva con esta regla puramente económica” (Exs. 12: 173, 189). SCA mostró preocupación por el “intento de OSHA de regular los salarios * * * lo que no es parte del mandato de OSHA y de conformidad, no debe estar sujeto a reglamentación por OSHA”(Ex. 12:65). NMSA declaró que “OSHA simplemente no tiene jurisdicción sobre la compensación al empleado” (Ex. 12:172).

Estos comentaristas malinterpretaron esta regla y los requisitos de la Ley OSH. El asunto no es si un requisito en particular trata sobre la economía en alguna manera, la prueba apropiada es si el requisito ayudará a reducir significativamente el riesgo de lesión y enfermedad a los empleados. De hecho, el Congreso confirmó esto especificando que los patronos deben sufragar los costos de cumplir con las normas de OSHA. Según explicado con más detalle subsiguientemente, esta regla se relaciona directamente con la protección de la seguridad y salud de los empleados y resultará en beneficios substanciales.

Estos comentaristas tampoco consideraron las aproximadamente 20 reglas de seguridad y salud que OSHA ha emitido que requiere a los patronos pagar por el PPE. Muchas de estas normas han sido impugnadas y sostenidas en el tribunal. Por ejemplo, en *Noise*, 773 F.2 at 1451-1452, el tribunal sostuvo el requisito en la norma de conservación de audición que los patronos deben pagar por los protectores de audición, hallando que el requisito está razonablemente relacionado con el propósito de la norma de reducir el riesgo asociado con el propósito de la norma de reducir el riesgo ocupacional asociado con la exposición a ruido. Ningún tribunal ha quitado las normas de OSHA que requieren que los patronos paguen por el PPE porque están fuera del mandato estatutario de OSHA.

a. Excepciones

Según establecido un mayor detalle en la sección V, la regla final contiene ciertas excepciones a la regla final de que los patronos deben pagar por el PPE requerido. Estas excepciones incluyen cierto calzado de protección con puntera de seguridad y espejuelos de seguridad recetados, botas para operaciones madereras y ropa de diario, tal como pantalones largos, camisas de manga larga y botas de trabajo normales. Incluir estas excepciones a la regla final es consistente con la ley OSH y su esquema de asignación de costos.

Según establecido anteriormente, la Agencia está de acuerdo con el principio general de que la responsabilidad legal del patrono por el cumplimiento con las normas de OSHA implican una responsabilidad financiera concomitante de pagar por las medidas necesarias a ese fin. OSHA también concluye que este requisito aplica a la mayoría de los tipos de PPE. El PPE no puede ser categóricamente segregado de otros tipos de medidas de control con propósitos de pago. Este es uno de los puntales de la regla final. OSHA ha concluido que el requisito general de pago por el patrono efectuará el esquema implícito de asignación de costos y reducirá el riesgo de lesiones, enfermedades y muertes.

Sin embargo, la aceptación de estos principios no significa que la Ley OSH prohíbe las excepciones a la regla de pago por el patrono. Hay ciertas circunstancias estrechas donde OSHA cree que el Congreso no tuvo la intención de que los patronos paguen por el PPE. Y el Congreso esperaba que OSHA hiciera los juicios razonables en relación a los tipos de PPE que se ajustan a esta categoría. OSHA ha reconocido estas situaciones en el pasado y el expediente en esta reglamentación sostiene estas determinaciones.

En su primera interpretación del caso *Budd*, la Agencia enfatizó que los zapatos con puntera de seguridad tienen ciertas características que los separan de la mayoría del PPE con propósito de asignación de costos. En su resumen en *Budd*, el Secretario declaró que:

por tradición, en este país los zapatos están considerados artículos únicos de naturaleza personal. Los zapatos de seguridad son comprados por tamaño, están disponibles en una variedad de estilos y se usan frecuentemente fuera del trabajo, para uso formal y casual. Más aún, no es factible que un empleado diferente use los zapatos cada día, ni es factible que al renunciar a su posición el empleado deje atrás los zapatos para ser usados por otro individuo.

En la norma de seguridad sobre operaciones madereras, OSHA determinó que los patronos madereros debieran pagar por el equipo de protección para la cabeza, ojos, cara, manos y piernas pero no debiera requerírseles pagar por las botas para trabajo maderero. OSHA exceptuó las botas para trabajo maderero de entre los tipos de equipo que los patronos deben comprar por varias razones. La Agencia halló que las botas de trabajo maderero, a diferencia de otros tipos de equipo de protección personal, no pueden volverse a usar. OSHA también

señaló que las botas de trabajo maderero son fácilmente portátiles y a diferencia de la protección para la cabeza y las piernas, tienen tamaños para ajustarse a un empleado en particular. Finalmente, la Agencia señaló que había evidencia en el expediente de que los empleados usan sus botas para trabajo maderero fuera del trabajo.

En el memorando de 1994 "Obligación del patrono de pagar por el equipo de protección personal" OSHA también estableció su política de que "donde el equipo sea muy personal en naturaleza y puede ser usado por los trabajadores fuera del trabajo, el asunto del pago puede dejarse a las negociaciones laborales-gerenciales." El memorando también da ejemplos de este tipo de equipo, incluyendo zapatos de seguridad, espejuelos de seguridad no especializados, y ropas exteriores de abrigo contra el frío.

OSHA no cree que el Congreso tuviera la intención de que los patronos tuvieran que pagar por todos los tipos de PPE exceptuados en la regla final. Esta lista incluye zapatos y botas de seguridad no especializados, ropa de diario, equipo para el clima frío y botas de trabajo normales. Aunque sirve a la función protectora en ciertas circunstancias, este equipo ha sido históricamente exento pro OSHA del pago por el patrono (por ejemplo, zapatos con puntera de seguridad), el artículo con frecuencia se usa fuera del trabajo o es equipo que los empleados deben usar para el trabajo no importa los riesgos hallados. Por ejemplo, un empleado que trabaje en un terminal de computadora puede tener que usar pantalones largos para el trabajo (debido a una política de la compañía), aunque usar pantalones largos no esté requerido por razones de seguridad. Pero un podador de árboles puede tener que usar pantalones largos para el trabajo para proveer protección contra las ramas y vástagos, etc., de los árboles. En ambos casos, el empleado tiene que usar pantalones largos para el trabajo. Sin embargo, con respecto al podador de árboles, los pantalones sirven también como función protectora. Según la Agencia el Congreso simplemente no tuvo la intención de que los patronos pagaran por este tipo de equipo, aunque se admite que sirve a una función protectora en ciertas circunstancias. LA intención del Congreso fue que la Agencia, mediante su función reglamentadora y en su discreción establecedora de normas identifique aquellas circunstancias donde el pago puede dejarse a la negociación entre el patrono y el empleado. Estas circunstancias incluyen consideraciones tales como si los artículos son usados normalmente fuera del trabajo o son artículos que el empleado deba usar, sin que importen los riesgos hallados.

La posición de OSHA en esta regla final es también consistente con sus pasadas interpretaciones del asunto, según detallado anteriormente. Ya que las primeras interpretaciones de OSHA sobre el pago de los patronos por el PPE, ha aclarado que hay algunas excepciones a la regla del pago por el patrono. El principio del pago pro el patrono no puede estirarse tanto que aplique a todo el equipo protector, en todas las circunstancias, en todo momento.

2. El requisito del pago por el patrono está implícito en el palabreo de las normas existentes.

El requisito de que los patronos paguen por el medio necesario para alcanzar el cumplimiento está implícito en el estatuto mismo y por lo tanto, es un término propiamente implicado en toda norma de seguridad y salud ocupacional. Vista con propiedad, la regla final aclara el requisito de pago pro el patrono que previamente había estado implícito en esas normas.

En la regla propuesta, la Agencia establece en detalle su historial interpretativo sobre los asuntos del pago del patrono por el PPE. También discutió el sostenimiento de la decisión Budd y por qué, a la vista de OSHA, *Secretary of Labor v. Union Tank Car Co.* (18 O.S.H. Cas. (BNA) 1067 (Rev. Comm) 1997) fue erróneamente decidida. OSHA recibió sólo unos cuantos

comentarios sobre esta discusión; estos comentarios aseveraron que la decisión *Union Tank* estuvo correcta en no leer el término “proveer” como que requiere el pago por el patrono. OSHA continúa estando de acuerdo con la discusión en la propuesta y la incorpora en esta regla final. No obstante, OSHA reitera aquí las partes principales de la discusión porque apoya adicionalmente la interpretación de OSHA de la Ley OSH como que requiere a los patronos el pago por virtualmente todo el PPE.

Desde 1974 hasta octubre de 1994, OSHA hizo una variedad de declaraciones sobre la cuestión del pago por el patrono por el PPE. Las declaraciones más autorizadas sobre la posición de la Agencia están contenidas en las normas de seguridad y salud de OSHA promulgadas mediante notificación y comentario. Desde 1978, OSHA ha promulgado muchas normas de seguridad y salud que requieren explícitamente a los patronos proveer PPE gratuitamente.¹⁴ En estas reglamentaciones, OSHA concluyó que este requisito explícito efectúa el esquema de asignación de costos de la Ley OSH.

En 1978, OSHA promulgó una norma para proteger a los empleados del polvo de algodón. Esa regla requería a los patronos pagar por los respiradores cuando fuera necesario para proteger a los empleados de la exposición a esta sustancia peligrosa (43 FR 27350 (June 23, 1978)). La Agencia señaló que el lenguaje que requiere a los patronos proveer respiradores “sin costo para los empleados * * * hace explícita la posición que por largo tiempo ha estado implícita en todos los procedimientos de de normas de salud de OSHA bajo la sección 6(b) de la Ley” (Id. (citas internas omitidas) La Agencia expresó un punto de vista similar en el preámbulo a las normas de 1, 2-Dibromo-3-cloropropano (DBCP) (43 FR 11514, 11523 (March 17, 1978)), plomo (43 FR 52952, 52994 (May 5, 1978), benceno< (43 FR 5918, 5953 (Feb. 10, 1978), óxido de etileno, (49 FR 25734, 25782 (June 22, 1984)), y asbesto (51 FR 22612, 22697 (June 20, 1986)).

En otras acciones de agencia oficiales durante este mismo período, OSHA interpretó y ejecutó sus normas para requerir a los patronos pagar por el equipo de protección personal, sacando una excepción limitada a únicamente los artículos personales tales como zapatos de seguridad. En 1979, OSHA emitió una instrucción interpretativa aclarando que 29 CFR 1910.1029(h)(1), que usaba el lenguaje “deberá proveer” , requería a los patronos proveer equipo de protección personal para los empleados de hornos de coque gratuitamente. OSHA Instruction SRD 1-6.4 (March 12, 1979). Véase también *Erie Coke Corp.*, 15 O.S.H. Cas (BNA) at 1563 (citando esta disposición). Un memorando de la Agencia del 17 de julio de 1990, declaró que, aunque la sección 1910.132(a) no asigna específicamente los costos del equipo de protección personal a los patronos, “es nuestra posición que el patrono está obligado a pagar por el pPE que no sea usado fuera del sitio de trabajo. Esto incluye guantes de soldar pero no zapatos de seguridad * * * En septiembre de 1990, OSHA emitió una citación a una firma empacadora de carnes, alegando que violaba la sección 1910.132(a) por cobrarles a los empleados por la reparación o sustitución de los guantes de malla de acero y las bandas muñequeras de plástico usadas

¹⁴ Véase 29 CFR 1910.95(i)(1), (i)(3) (conservación de audición); 29 CFR 1910.1001(g)(1), (g)(2)(i), (h)(1) (asbestos); 29 CFR 1910.1018(h)(1), (h)(2)(i), (j)(1) (arsénico inorgánico); 29 CFR 1910.1018(h)(1), (h)(2)(i) ; 29 CFR 1910.1025(f)(1), (g)(1) (plomo); 29 CFR 1910.1027(g)(1), (i)(1) (cadmio); 29 CFR 1910.1028(g)(1), (g)(2)(i), (h) (benceno); 29 CFR 1910.1030(d)(3)(i), (d)(3)(ii) (patógenos hematotransmitidos); 29 CFR 1910.1043(f)(1), (f)(3) (polvo de algodón); 29 CFR 1910.1044(h)(1), (h)(2), (h)(3)(i), (j)(1), (1, 2-dibromo-3- cloropropano); 29 CFR 1910.1045(h)(2)(i), (j)(1) (acrilonitrilo); 29 CFR 1910.1047(g)(2)(i), (g)(4) (óxido de etileno); 29 CFR 1910.1050(h)(2)(i), (i)(1), (4, 4, metilendianilina); 29 CFR 1910.1051(h)(1), (i) (1, 3-butadieno); 29 CFR 1910.1910.146(d)(4)(iv) (espacios confinados); 29 CFR 1910.156(e)(1)(i) (brigadas contra incendios); 29 CFR 1910.266(d)(1)(iii), (d)(1)(iv), (d)(1)(vi), (d)(1)(vii) (operaciones madereras); 29 CFR 1910.134(c)(4) (norma de protección respiratoria); 71 FR 10100 (Feb. 24, 2006) (cromo hexavalente).

como protección contra los cortes de cuchillo. La citación no fue impugnada y así se convirtió en una orden final de la Comisión mediante la operación de la ley (29 U.S.C. 659(a)).

El 18 de octubre de 1994, OSHA emitió un memorando a sus administradores regionales y cabezas de directorado estableciendo una política nacional con respecto al pago por el PPE. La interpretación señalada en este memorando requería a los patronos pagar por todo el equipo de protección que sea necesario para que el empleado haga su trabajo con seguridad y en cumplimiento con las normas de OSHA, excepto por equipo que sea de naturaleza personal y normalmente usado fuera del sitio de trabajo, tal como zapatos con puntera de seguridad. Antes de que el memorando de 1994 fuera emitido, OSHA concedió que algunos oficiales de Agencia habían provisto respuestas a las peticiones escritas de información en 29 CFR 1910.132(a) sugiriendo, entre otras cosas, que la disposición era ambigua sobre el tema del pago pro el patrono y que se resolvería mejor a través de la negociación colectiva o que la decisión en *Budd* y que impide la interpretación que requiere el pago por el patrono. El memorando de 1994, sin embargo, fue visto en sus declaraciones más autorizadas hechas desde 1974. OSHA subsiguientemente emitió una directriz de cumplimiento nacional, STD 1-6.6, incorporando esta interpretación y estableciendo que las violaciones de política serían citadas.

A pesar de este historial, la Review Commission en *Union Tank* rechazó la reclamación de que 29 CFR 1910.132(a) pudiera requerir el pago del PPE por el patrono. En marzo de 1996, OSHA emitió una citación alegando que la Union Tank Car Company violó a 29 CFR 1910.132(a) al requerir a los empleados pagar por los zapatos de seguridad metatarsales y guantes de soldar. Al revisar, la Comisión Revisora emitió una decisión que anulaba la citación. (18 O.S.H. Cas. (BNA) at 1067-8). Citando su decisión anterior en *Budd*, la Comisión concluyó que 1910.132 no puede interpretarse como que requiere a los patronos pagar por equipo de protección personal (Id. at 1068). La Comisión creyó que la posición del Secretario sobre el asunto era contraria a varias declaraciones sobre el pago del PPE por los patronos y así, era una salida que no estaba cuidadosamente explicada.

La posición sostenida por la Comisión Revisora en *Union Tank* y su interpretación de 29 CFR 1910.132(a) malestablece la posición histórica de OSHA sobre el pago por equipo de protección personal. Más aún, aunque dos comentaristas al expediente de la reglamentación arguyeron que *Union Tank* estuvo correctamente decidido (Exs. 12: 173, 189), OSHA creyó que el caso estuvo erróneamente decidido. Según descrito anteriormente, las interpretaciones oficiales de OSHA de 1974 en adelante consistentemente favorecieron el pago del patrono por el PPE. Este punto de vista fue expresado en una variedad de acciones oficiales de agencia, incluyendo los procedimientos de reglamentación bajo la Ley, memorandos y directrices de agencia y citaciones. La posición histórica es subyacente al hallazgo de la Comisión Revisora de que el memorando de 1994 t STD 1-6.6 anunciaron una política nacional completamente nueva.

La mala caracterización de la Comisión Revisora de la visión histórica de OSHA también surge en parte de la lectura errónea de *Budd*, los empleados del apelado estaban trabajando sin zapatos con puntera de seguridad (1 O.S.H. Cas. (BNA) at 1549). El Secretario emitió una citación alegando una violación de 29 CFR 1910.132(a) por la omisión del patrono en proveer tales zapatos. (Id). Antes de la vista, el patrono se movió para retirar su notificación de impugnación sobre el entendimiento de que la obligación sobresaliente de proveer zapatos de seguridad no incluía el requisito de pagar por ellos. (Id). El Secretario estuvo de acuerdo en que al patrono no se requería pagar por estos zapatos debido a sus características especiales como únicamente personales; sin embargo, la unión que representaba a los trabajadores objetó

sobre las bases de que la norma requiere el pago por el patrono. Al revisar esta moción de retirar la citación, la Comisión Revisora sostuvo que §1910.132(a) no requiere que el patrono pague por tales zapatos, opinando cada comisionado una razón distinta para ello. En *Union Tank*, la Comisión erróneamente caracterizó este sostenimiento como que interpreta “proveer” según usado en § 1910.132(a) como que excluye el pago por el patrono (18 O.S.H. Cas. (BNA) at 1067-8). La Comisión también describió al Secretario como habiendo accedido a este sostenimiento, volviendo su posición posterior en el memorando de 1994 históricamente “insostenible” “después de 20 años de aquiescencia en la interpretación de la Comisión Revisora anunciada en *Budd*” (Id. at 1069).

OSHA cree que la Comisión Revisora en *Union Tank* fue, sin embargo, incorrecta en ambos puntos. Primero, *Budd* no sostuvo ampliamente que “proveer” en § 1910.132(a) nunca puede interpretarse como que significa “pagar por”. Aunque la Comisión Revisora estuvo de acuerdo en *Budd* en que § 1910.132(a) no requiere que el patrono pague por los zapatos de seguridad, la Comisión no anunció una opinión de mayoría que extendiera esta conclusión más allá de los zapatos de seguridad. Sólo un comisionado, Van Namee, opinó que § 1910.132(a) ampliamente excluía a los patronos del pago por todo el equipo de protección personal (1 O.S.H. Cas. (BNA) at 1549-50). Los comisionados restantes escribieron opiniones separadas, uno limitando su sostén a los hechos particulares del caso y al contexto particular de los zapatos de seguridad (Commissioner Cleary Id. at 1552-3), y uno concurrente sin establecer una razón (Commissioner Moran, Id. at 1553-4). Debido a que estos dos otros comisionados sometieron opiniones separadas anunciando razones distintas, el punto de Van Namee de “proveer” como que universalmente excluye el pago pro el patrono no es la posición oficial de la Comisión. (Véase *Atlantic Gula & Stevedores v. OSHRC*, 534 F.2d at 546). Las reclamaciones de lo contrario hechas por UPS y PMA en comentarios a la regla propuesta (Exs. 12:189, 179), ignoran las limitaciones de la decisión de la Comisión Revisora.

La posición del Secretario en *Budd* estuvo similarmente limitada a los particulares de los zapatos de seguridad y no adopta una interpretación más amplia que excluye todo pago del patrono por equipo de protección, según sugirió la Comisión en *Union Tank*. En su resumen en *Budd*, el Secretario concedió que a los patronos no debe requerirse pagar por los zapatos de seguridad. El Secretario, sin embargo, enfatizó las características especiales de los zapatos de seguridad, incluyendo su naturaleza únicamente personal y su uso potencial fuera del sitio de empleo (Brief of the Secretary, served January 10, 1973, at 8). El Secretario, sin embargo, no extendió esta razón para excluir todo pago del patrono por equipo de protección. Más bien, el Secretario enfatizó que una interpretación que requiera a los patronos generalmente proveer equipo de protección personal gratuitamente sería consistente con el sistema estatutario. También señaló que el historial legislativo de demostraba la intención del Congreso de colocar los costos de alcanzar lugares de trabajo seguros y salubres sobre los patronos (Id. at 10). El Secretario concluyó: “El equipo de protección personal no puede ser segregado del equipo necesario para proveer condiciones de trabajo apropiadas y por lo tanto, la compra de tal equipo por el patrono fue contemplada por la Ley en casos donde una norma pudiera requerirlo” (Id. at 10-11).

Así, contrario a la sugerencia de la Comisión Revisora en *Union Tank*, el Secretario nunca, ni en *Budd* ni en ninguna otra parte, caracterizado “proveer” según usado en 29 CFR § 1910.132(a) como que excluye a los patronos de pago. Si acaso, la posición del Secretario en *Budd*, reconoce una regla general de pago por el patrono limitada sólo donde el equipo, tal como los zapatos de seguridad, sea únicamente personal. Esta posición, al igual que la posición tomada en *Union Tank* y articulada en esta regla final, es consistente con el acercamiento histórico de OSHA a 29 CFR § 1910.132(a) y el pago de los patronos por el PPE

en general. Está evidenciado subsiguientemente por la posición largamente mantenida por la Agencia de que la Ley OSH requiere a los patronos pagar por el PPE.

C. La regla final es una disposición supeditada razonablemente relacionada con los propósitos de las normas de PPE subyacentes

Separado de hacer explícito el esquema de la asignación de costos básicos de la Ley OSH en las normas de PPE, la regla final está justificada como un ejercicio legítimo de la autoridad reglamentaria de OSHA para promulgar disposiciones en sus normas para ayudar a reducir riesgos significativos. Las normas existentes de PPE reflejan la determinación de reducir un riesgo significativo de lesión y muerte. Una vez OSHA ha determinado que hay presente un riesgo significativo de daño material a la salud o el bienestar y será reducido por una norma, la Agencia es libre para desarrollar los requisitos específicos que estén razonablemente relacionados a la Ley y el propósito remediador de la norma. Esta regla final está colocando disposiciones supeditadas en las normas existentes que requieren el uso de PPE. Así, OSHA debe demostrar solamente que requerir a los empleados pagar por el PPE está razonablemente relacionado con el propósito remediador de las normas de PPE y ayudarán a reducir riesgos significativos. OSHA halla que la regla final cumple con esta prueba.

Requerir que los patronos paguen pro el PPE usado para cumplir con las normas de OSHA es un requisito supeditado clásico. Ayuda a garantizar que el PPE sea usado apropiadamente por los empleados para protegerlos de lesión y muerte, OSHA ha incluido disposiciones de pago por el patrono como disposiciones supeditadas en numerosas partes de la regla, según descrito anteriormente. En esas reglamentaciones, el requisito fue promulgado al mismo tiempo que las otras disposiciones de la norma para ayudar a reducir riesgo significativo. En esta regla, desde luego, OSHA está añadiendo el requisito explícito de pago pro el patrono en una acción reglamentaria separada. Sin embargo, al hacerlo, OSHA no cambia la naturaleza fundamental del requisito. Al final de esto, la regla añade una disposición supeditada a ciertas normas de PPE para ayudar a reducir un riesgo significativo de lesión.

Después de una revisión cuidadosa del expediente de reglamentación, OSHA concluye que requerir a los patronos pago por la mayoría de los tipos de PPE aumenta la efectividad de las normas de PPE ya existentes en varias maneras: (1) El requisito estimula a un grado mayor de uso del PPE eliminando los desincentivos financieros a tal uso; (2) aumenta el grado de control del patrono sobre la selección y mantenimiento de PPE, aumentando así la efectividad del programa de seguridad del patrono; y (3) el requisito indirectamente promueve un mayor grado de cooperación de los empleados en los programas de seguridad del patrono, al demostrar el compromiso financiero del patrono con la seguridad.

Primero, la razón por la cual el pago por el patrono resultará en la seguridad mejorada es principalmente un asunto de economía y cómo el comportamiento de los patronos y empleados concerniente al PPE se ve afectado por sus situaciones financieras. En la regla propuesta, OSHA citó casos de ejecución que documentaban casos donde las consideraciones financieras tenían un papel importante en el uso de los empleados de PPE dañado e inseguro PPE (Id. at 15407). Por ejemplo, en *Ormet Primary Aluminum Corp.*, OSHC Docket No. 96-0470, un empleado testificó que continuaba usando botas de seguridad, aunque la puntera de acero protectora estuviera expuesta y presentara un riesgo de electrocución, porque no podía pagar por un par nuevo. El empleado también testificó que algunos empleados también ponen una sustancia parecida a cemento sobre las punteras de acerote sus botas cuando el cuero se desgastaba pero esta práctica es peligrosa, porque la sustancia es inflamable (Id).

El expediente de reglamentación también apoya fuertemente la posición de OSHA. Según señalaron varios comentaristas, cuando a los empleados de sueldos más bajos se requiere proveer su propio PPE, tienen la tendencia a evitar los costos del PPE y así no se proveen protección adecuada. David Daniels de la United Steelworkers of America señaló que: “Los soldadores tienen que comprar sus cueros, guantes y botas metatarsales. Los soldadores toman sus cueros cuando la parte de arriba de la manga se quema con agujeros y las cosen y vuelven los cueros, lo que expone la parte de abajo del brazo del soldador al calor, metal caliente o llama abierta”(Tr.375). Similarmente, John Molovich, también con United Steelworkers of America declaró que:

Los trabajadores con frecuencia no ganan un salario suficiente para pagar por todas las cosas que son necesarias para mantenerse a sí mismos y a sus familias. Como resultado, algunas cosas son obviadas o eliminadas y en muchos casos sería el PPE que usan en el trabajo. Aún si compran el PPE, es usualmente el más barato y en muchos casos, el más infectivo. Esto es meramente la naturaleza humana (Tr. 370).

En respuesta a la reapertura de OSHA del expediente sobre las herramientas del oficio, AFSCME declaró:

La omisión en requerir a los patronos que paguen pro el PPE también causaría una carga no razonable sobre los trabajadores peor pagados. A los trabajadores en riesgo se estaría pidiendo que eligieran entre pagar por su PPE y proveer a las necesidades básicas de sus familias * * * . La probabilidad de que la protección a los trabajadores fuera disminuida sería aún mayor para los empleados cuyos niveles de lenguaje y alfabetismo pudieran presentar barreras a la selección y uso apropiados del PPE (Ex. 45:1).

Algunos comentaristas proveyeron ejemplos específicos de casos donde hacer que los empleados paguen por el PPE pudiera contribuir a un riesgo aumentado de lesión. Jackie Nowell de la UFCW testificó que:

Cuando a los trabajadores se da la elección entre la paga completa de la semana y nuevos guantes de metal [para reducir el riesgo de lesión debido a herramientas cortantes afiladas] elegirán su cheque de pago. Los guantes se hacen agujeros y los trabajadores los cosen en vez de gastar \$65 por un nuevo par (Tr. 184-185).

La evidencia sugiere que los empleados de paga más baja tienen menos probabilidad de comprar el PPE adecuado y de sustituirlo cuando sea necesario y tienen mayor de hacer reparaciones cosméticas, ocultar defectos, comprar PPE usado que ya está fuera de su vida de servicio o no mantener el PPE en condiciones de trabajo apropiadas. Después de revisar cuidadosamente el expediente de reglamentación, OSHA está convencida de que permitir a los patronos que cobren a los empleados por el PPE resultará en un mayor uso de PPE inseguro.

OSHA cree también que los empleados estarán más inclinados a usar el PPE si les es provisto gratuitamente. Al igual que con cualquier otro producto, cuando hay PPE disponible a costo más bajo, el empleado estará inclinado a usarlo más prontamente. Se pudiera argumentar que ya que es la seguridad del empleado la que está en juego, el empleado estaría más inclinado a comprar el mejor PPE disponible en el mercado. Desafortunadamente, según sugiere la evidencia en el expediente, cuando los empleados pagan por su propio PPE, algún número de ellos no tomará este curso y como resultado, su seguridad se verá comprometida (Tr. 104-105, 178, 184-185, 323, 370, 375; Ex. 19, 22^a, 23, 23^a, 25, 30, 43, 45; 13, 21, 36, 46: 1, 13, 45).

El comportamiento económico natural del patrono de reducir costos también pudiera resultar en algunos desincentivos de seguridad y salud. BCTD y AFL-CIO sugieren que permitir a los empleados pagar por el PPE provee un desincentivo económico para que los patronos inviertan en controles de ingeniería, aumentando así el riesgo a los empleados (Ex. 45: 21; Tr.322-323). Si los patronos ignoran la jerarquía de controles porque pueden pasar los costos de la seguridad del lugar de trabajo a sus empleados, pueden estar eligiendo métodos menos efectivos de mitigar los riesgos. Al eliminar este incentivo, los patronos pueden estar más inclinados a implantar controles de ingeniería, administrativos, y prácticas de trabajo más efectivos, llevando a la seguridad mejorada y menos lesiones y enfermedades. Esta regla final elimina cualesquiera incentivos económicos que los patronos pudieran tener para evitar las medidas de control más protectoras.

Segundo, OSHA cree que los beneficios de seguridad serán realizados por la regla final porque claramente moverá la responsabilidad general por el PPE a los patronos. En pasadas reglamentaciones, OSHA ha concluido que requerir a los patronos pagar por PPE resultará en beneficios porque claramente hará responsable a los patronos por el control del PPE (Véase 43 FR 19619 (May 5, 1978) (preámbulo a arsénico inorgánico); 46 FR 4153 (preámbulo a conservación de audición)). Recientemente, OSHA promulgó una norma para proteger a los empleados contra las exposiciones a cromo hexavalente (71 FR 10100 (Feb. 28, 2006)). En la regla final, OSHA requirió a los patronos pagar por el equipo de protección necesario. La Agencia declaró que el pago por los patronos como necesario porque “el patrono está generalmente en la mejor posición para seleccionar y obtener el tipo apropiado de ropa y equipo de protección para protección contra Cr(VI)” (71 FR 10355). Además, OSHA concluye que “al proveer y ser propietarios de la ropa y equipo de protección, el patrono mantendrá control sobre el inventario de estos artículos, conducir inspecciones periódicas y cuando sea necesario, repararlo o sustituirlo para mantener su efectividad” (Id).

Del comentario en esta reglamentación, es aparente que algunos patronos han movido la responsabilidad por el PPE a sus empleados, junto con la responsabilidad de pagar por el equipo. Algunos han llegado hasta a sugerir que los empleados tiene mejor idea del PPE requerido para el trabajo y por derecho deberían estar seleccionando su propio PPE. SHRM declaró que el empleado “juega un rol en la selección, uso, medida, ajuste, cuidado, almacenado, y control del PPE” y que “el empleado está generalmente en mucho mejor posición de asegurarse de que el PPE personalmente asignado sea apropiadamente mantenido, usado y almacenado (Ex. 46: 43, pp. 19-20).

OSHA cree que los empleados pueden proveer cualquier número de sugerencias útiles sobre los programas de PPE del patrono, incluyendo la selección, uso y cuidado del PPE. Sin embargo, OSHA fuera de uno cuantos campos especializados, un empleado recientemente reclutado no está en posición de saber los tipos de riesgos que enfrenta y los tipos de PPE que serán necesarios para protegerlo de esos riesgos. El patrono que controla el lugar de trabajo está mucho más al tanto de los riesgos encontrados en el lugar de trabajo y las medidas de protección que sean necesarias (Exs. 23, 46-13, 46-33; Tr. 104-105). Esta es la razón subyacente de las normas de OSHA, que requieren a los patronos realizar un avalúo de riesgos para determinar los tipos de PPE que sean necesarios (Véase, pro ejemplo, § 1910.132(d) y § 1915.152(b)).

Cuando los patronos toman toda la responsabilidad de proveer PPE a sus empleados y pagar por ello, tiene mayor probabilidad de asegurarse de que el PPE sea correcto para el trabajo, que esté en buenas condiciones y de que el empleado esté protegido. Según declaró ASSE:

Los patronos comprenden correctamente que si inversión en PPE apropiado es una inversión económica en productividad, así como un medio de garantizar que los trabajadores regresen a sus casas seguros y saludables cada día. Y para propulsar esa inversión, han reconocido que su propio involucramiento con el PPE provee la mejor oportunidad de garantizar el uso efectivo y apropiado del PPE en sus lugares de trabajo. Al reconocer su responsabilidad de identificar riesgos, proveen el seguimiento necesario para tratar esos riesgos (Ex. 46-33).

UPS arguyó que el pago por los patronos no tiene efecto sobre la selección del PPE, porque los patronos pueden seleccionar el PPE correcto, comprarlo, y luego cobrarles a los empleados por los artículos. También arguyó que los patronos pudieran instruir a los empleados a comprar una hechura, modelo o diseño particular de equipo de una localización particular y requerirles que presenten el equipo para verificación antes de comenzar el trabajo (Véase, por ejemplo, 189, p.17).

OSHA está de acuerdo en que los patronos pudieran tomar estas acciones y algunos patronos usan una o ambas prácticas ahora. Sin embargo, OSHA no cree que esta práctica sea la norma; no es probable que haya muchos patronos que usen sistemas administrativos complejos para asegurarse de que el PPE sea apropiados cuando los empleados pagan por los artículos. Adicionalmente, bajo estos sistemas, los empleados continúan teniendo el incentivo de bajo informar el PPE deficiente o desgastado que necesite ser substituido para realizar sus funciones protectoras. OSHA cree que estos tipos de sistemas no mejoran la cultura de seguridad en el sitio de trabajo, no exhortan a los empleados a participar animadamente en el programa de seguridad y salud del patrono.

Por lo tanto, OSHA cree que el escenario descrito por UPS es administrativamente estorboso para los patronos, no se practica ampliamente y no provee una solución trabajable al problema de política general de la falta de uso o mal uso del PPE. Los sistemas de este tipo, a veces llamados “tiendas de la compañía” es probable que también sean criticados por aquellos que creen que el patrono se está lucrando de la administración del sistema. Según inquirió ISEA: “De OSHA decidir que los patronos puedan requerir a los empleados pagar pro su PPE, ISEA pide a OSHA que explique el mecanismo que debe establecer para asegurar que los patronos no cobren excesivamente a los empleados”(Ex. 46:31). Por lo tanto, estos comentaristas no ofrecieron suficientes alternativas y su razonamiento no es suficiente para convencer a la Agencia de que la regla de pago por el PPE no es necesaria.

Tercero, los empleados pueden tener menor probabilidad de participar decididamente en el programa de seguridad y salud cuando deban pagar pro su propio PPE y el pago del patrono por el PPE puede mejorar la cultura de seguridad en el sitio de trabajo. En pasadas reglamentaciones, este hallazgo ha sido clave a las conclusiones de OSHA de que el pago del patrono resultará en beneficios de seguridad, Al requerir a los patronos pagar por protectores de audición como parte de la norma de conservación de audición, por ejemplo, OSHA confió en el testimonio del director del Departamento de Seguridad y Salud de la International Brotherhood of Teamsters:

un intento del patrono por requerir que sus empleados compren sus propios dispositivos de protección auditiva causaría resentimiento entre los trabajadores y claramente les demostraría la falta de compromiso de parte del patrono en la prevención de la pérdida de audición. Tal requisito disuadiría al uso de dispositivos de protección auditiva y crearía una atmósfera adversa concerniente al programa de conservación auditiva (46 FR 4153).

OSHA halló que la necesidad de garantizar la cooperación voluntaria por los empleados también es una razón importante para pagar requerir que los patronos paguen por otras protecciones en las normas, incluyendo los exámenes médicos y la protección de remoción médica (MRP). Al promulgar la norma de plomo, OSHA se basó sobre la evidencia extensa de que los miedos de los empleados a las consecuencias económicas adversas debido a la participación en el programa de vigilancia médica pudiera socavar seriamente los esfuerzos para mejorar la seguridad de los empleados (43 FR 54442-54449 [Nov. 21, 1978]). OSHA citó datos de numerosas fuentes que muestran la preocupación de los empleados sobre la posible pérdida de ingresos los volvería renuentes a participar significativamente en cualquier programa que pudiera llevar a transferencia o remoción del trabajo (Id). OSHA promulgó la disposición de la norma de plomo “específicamente para minimizar el impacto adverso de este factor sobre el nivel y la calidad de la participación del trabajador en el programa de vigilancia médica” (Id. at 54449).

El expediente en esta reglamentación también apoya esta posición. ISEA resumió los puntos de vista de muchos comentaristas cuando comentó:

Un programa de PPE sistemático, dirigido por la gerencia a través de la organización, es un factor importante al crear una cultura de seguridad positiva. Los patronos que proveen y pagan por el PPE reconocen que no están simplemente incurriendo en costo por equipo, sino que más bien están haciendo una inversión al valorizar a sus empleados y evitar los altos costos directos e indirectos de lesiones, enfermedades y muertes (Ex. 12:30).

Finalmente, OSHA fue persuadida por el imponente consenso de las prominentes organizaciones de seguridad y salud de que el pago de los patronos por PPE resultará en condiciones de trabajo más seguras. OSHA examinó cuidadosamente los cientos de comentarios al expediente de reglamentación que pesaron sobre si un requisito de pago por el patrono resultaría en beneficios de seguridad. Al hacerlo, OSHA identificó a las organizaciones de seguridad y salud independientes que comentaron en el expediente. A diferencia de la mayoría de los comentaristas, estas organizaciones no tienen intereses financieros en el resultado de la reglamentación y no sufren ganancias o pérdidas económicas, ya sean los patronos o los empleados quienes paguen por el PPE. Su único interés en la reglamentación yace en si mejorará o no los intereses de seguridad y salud ocupacional y protegerá a los empleados de lesiones, enfermedades y muerte en el lugar de trabajo. Es así apropiado que OSHA de importancia particular a los comentarios de estas organizaciones.

El National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH), comentó que ha recomendado consistentemente que los patronos paguen por todo el PPE requerido por el escenario de trabajo y compartió el punto de vista de OSHA de que:

- “los empleados puede comprometer su seguridad y salud al evitar o demorar la compra, mantenimiento o sustitución del PPE, si debe hacerse a expensas de los empleados”;
- “cuando los patronos no pagan ni proveen el PPE, puede no ser usado o usado inapropiadamente y puede no ser cuidado y sustituido apropiadamente”; y
- “cuando los patronos no pagan ni proveen el PPE, los empleados pueden seleccionar y usar el PPE incorrecto o pobre” (Ex. 12:130).

El American Collage of Occupational and Environmental Medicine (ACOEM), que representa a 7,000 médicos ocupacionales, apoyaron el pago de los patronos por el PPE , declarando que”:

“Es importante que los patronos sean responsables de asegurarse de que el equipo de protección personal seleccionado para usarse en sus facilidades sea apropiado y esté mantenido en condiciones de trabajo apropiadas. No creemos que esto pueda alcanzarse si los patronos no están directamente envueltos en la compra y mantenimiento del equipo” (Ex. 12:248).

Los comentarios de Mount Sinai Irving J. Selikoff Center for Occupational and Environmental Medicine estuvieron basados en la experiencia con 7,000 empleados pro ano que trataron para enfermedades relacionadas ocupacionalmente. Ellos arguyeron que los empleados no pueden conocer los asuntos de seguridad y salud específicos de sitio antes de empezar en el empleo, lo que llevaría a los empleados a tener equipo que es incompatible con el sitio de trabajo; que si los empleados compran su propio PPE , la supervisión del patrono del mantenimiento del PPE se vuelve más compleja, lo que puede llevar a pérdida de seguridad; que los empleados que paguen por su PPE tienen menor probabilidad de traer preocupaciones de exposición [con sus patronos]; y que la educación en seguridad del patrono es más complicada cuando los empleados pagan pro su propio PPE. Ellos también argumentaron que:

Los trabajadores de bajos ingresos, que no hablan inglés y los inmigrantes tienen mayor probabilidad de ser vulnerables a un cambio en responsabilidad de compra. Sabemos, de aconsejar a nuestros pacientes sobre el PPE, que el dinero es un asunto importante para la procuración y uso apropiados. La compra de un par de espejuelos de seguridad recetados o de zapatos puede representar una carga notable a los trabajadores, mientras que representa costo de operación para los patronos. En un intento por economizar, se compra equipo de calidad inferior y el equipo no es actualizado como debiera (Ex. 46:35).

La American Association of Occupational Health Nurses (AAOHN), que representa a 12,000 enfermeros de salud ocupacional en una gran variedad de sectores industriales apoyó la regla, señalando que permitir que los empleados elijan su propio PPE puede presentar problemas administrativos y de ejecución para los patronos. AAOHN también informó una situación donde una facilidad manufacturera permitió la preferencia individual y la selección de espejuelos de seguridad y halló que 70% de las empleadas estaban usando espejuelos sin lentes de seguridad (Ex. 12:32).

En sus comentarios de 1999, la American Society of Safety Engineers (ASSE), que representa a alrededor de 30,000 profesionales de la seguridad y salud, señaló que la mayoría de los patronos ya pagaron por el PPE durante el curso de sus operaciones de negocio normales y que:

muchas organizaciones se benefician de la política de pagar por el equipo de protección personal. La alternativa para estas organizaciones pudiera ser el uso de equipo subestándar por los empleados, niveles inconsistentes de protección a los empleados, números aumentados de lesiones, enfermedades y muertes y patronos que tienen que gastar recursos en litigios para defenderse.

ASSE también relató varios casos donde los empleados se estaban proveyendo su propia protección para los ojos y fallaron en seleccionar espejuelos que cumplieran con las normas de OSHA, resultando en citaciones de OSHA. Los patronos habían asumido erróneamente que los empleados estaban seleccionando el equipo correcto (Ex. 12:110).

En sus comentarios de 2004 sobre herramientas del oficio, ASSE reafirmó sus argumentos en apoyo al pago del PPE por los patronos y proveyó una lista de citas sus miembros ingenieros de seguridad que suplementan la visión del panel de peritos de OSHA. Algunos de estos comentarios son:

- Es buen negocio proveer y pagar por el equipo, de modo que controlamos la calidad y el tipo, de manera que se eviten las lesiones. Estoy seguro de que ahorramos más a la larga evitando lesiones que lo que gastamos en el PPE;
- He hallado que el PPE comprado por el empleado es viejo y gastado;
- Generalmente, a los empleados no debe permitirse traer su equipo de seguridad al sitio de trabajo * * * esto asegura que el equipo esté en buenas condiciones y pueda ser utilizado; y
- Donde la gente se provea sus propias herramientas, no ya el PPE, ha habido resistencia a mantenerse actualizados con el mejor equipo y las mejores prácticas. Como ejemplo, he visto a personas que han asignado valor sentimental a sus capacetes que ya no cubren con las especificaciones del fabricante (Ex. 46:33).

También hay grandes grupos de comentarios de los patronos que reconocen el valor del pago por el PPE y apoyaron alguna forma de requisito de pago por el PPE (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 2, 4, 6, 9, 10, 12, 21, 58, 101, 105, 113, 117, 134, 149, 184, 190, 210, 218, 230, 247). De interés particular son los comentarios de la Voluntary Protection Programs Participant's Association (VPPPA), cuyos miembros todos han implantado sistemas de manejo de seguridad y salud aprobados por OSHA. Más de 1,500 lugares de trabajo han completado exitosamente las evaluaciones y auditorías del Programa de Protección Voluntario (VPP) de OSHA y tienen índices de lesiones y enfermedades de lugar de trabajo que están bajo el promedio para su industria. VPPPA, así como las compañías de VPP que comentaron sobre la regla propuesta, apoyaron el pago del patrono por el PPE. (Véase, por ejemplo, Ex. 12: 113). VPPPA comentó que:

Felicitemos a OSHA por moverse prontamente para aclarar la ley concerniente al pago del patrono pro el PPE. La decisión *Secretary of Labor v. Union Tank Car* tuvo poyo efecto sobre los miembros de nuestra asociación, quienes continuaron creyendo que pagos por el PPE de sus empleados es la estrategia más sólida para promover un lugar de trabajo seguro y salubre. Esperamos que con la promulgación de esta regla, más lugares de trabajo alcanzarán esta conclusión y maximizarán la protección para sus empleados (Ex. 12:113).

Por estas razones, OSHA rechaza los comentarios de algunos que argumentan que la regla propuesta no tendría impacto directo sobre la seguridad y la salud (véase, por ejemplo, Exs. 12: 14, 17, 22, 29, 31, 36, 41, 47, 55, 65, 73, 82, 90, 91, 120, 121, 140, 172, 194, 216, 225, 241), y que no había prueba de los beneficios de seguridad y salud (véase, por ejemplo, Ex, 12:173, 189). El expediente de reglamentación, examinado por entero, lleva a OSHA a la conclusión opuesta. Hay beneficios de seguridad y salud significativos del pago del patrono por el PPE.

Algunos comentaristas arguyeron que el estimado de OSHA de los beneficios cuantitativos no es confiable porque no factorizó sobre los tipos de trabajo y PPE envueltos en esta reglamentación. El American Iron and Steel Institute (AISI) halló problemático el estimado cuantitativo de la incidencia de falta de uso o mal uso de PPE, según comparado a los patronos

que pagan pro PPE. AISI arguyó que el estimado asume que el adiestramiento y comportamiento de los patronos y empleados a través de todas las industrias es el mismo, no empee la naturaleza del riesgo, o si hay convenio de negociación colectiva que tratara la compra de PPE (Ex. 12: 188). OSHA está de acuerdo con AISI en que diferentes patronos y empleados tienen diferentes comportamientos concernientes al PPE. Por lo tanto, según descrito anteriormente, la Agencia cree que el impacto general de la regla resultará en menos lesiones y enfermedades ocupacionales porque mejorará el uso del PPE en el lugar de trabajo.

Más aún, OSHA quiere enfatizar que el estimado de beneficios cuantitativos en la regla final no está basado solamente en la opinión de un perito. OSHA ha estimado los beneficios de la regla final basado en tres diferentes asunciones. Aún bajo la asunción más conservadora- que el pago pro los patronos resulte en una disminución de 2.25% en el mal uso o falta de uso de PPE-la regla final evitará aproximadamente 2,700 lesiones al año a través de todas las industrias afectadas, un número substancial de lesiones evitadas. Para una discusión completa del análisis de beneficios de OSHA, véase la sección XV, a continuación.)

Finalmente, algunos comentaristas arguyeron que había evidencia contraria a la conclusión de OSHA de que el pago de PPE por los patronos resultaría en beneficios – a saber, los datos de lesiones estatales en estados con requisitos de pago de PPE por los patronos. Dos comentaristas trajeron el concepto de que el pago por el PPE era efectivo en reducir las lesiones y enfermedades de lugar de trabajo, un análisis de los índices de enfermedades y lesiones ocupacionales estatales debiera indicar un índice más bajo para esos estados que requieren el pago por el PPE. Ellos argumentaron que el estado de Minnesota, que ha tenido una ley estatal que requiere que los patronos paguen pro todo el PPE, tiene índices de lesiones y enfermedades que están sobre los de los EEUU completos, y que si el PPE redujera las lesiones y enfermedades de lugar de trabajo, Minnesota debiera tener un índice más bajo (Exs. 12:173, 189).

OSHA rechazó este análisis por tres razones. Primero, el efecto del pago por el PPE sobre los índices de lesiones y enfermedades puede no ser lo suficientemente grande para afectar a los índices, dado que son informados únicamente a nivel general. El Negociado de Estadísticas del Trabajo (BLS), informó sobre 4,200,000 lesiones y enfermedades de lugar de trabajo para 2005, con un índice de 4.6 casos por 100 empleados a tiempo completo. Usar estas estadísticas, requeriría un cambio de sobre 91,000 lesiones y enfermedades para mover los índices de EEUU una décima de punto., el estimado más detallado publicado por BLS. Si el beneficio estimado completo de 21,789 lesiones y enfermedades evitadas ocurrió durante un año, no sería suficiente para cambiar el índice de los EEUU ni siquiera por una décima de las lesiones o enfermedades por 100 empleados a tiempo completo. Por lo tanto, aunque el efecto de la regla sobre la seguridad y salud ocupacional se espera que sea substancial, es improbable que afecte dramáticamente a las estadísticas nacionales. El efecto sobre las estadísticas específicas de estado es similar, de modo que no es sorprendente que un patrón de índices más bajos no sea prontamente aparente en los estados que requieren pago por el PPE.

Segundo, los estados que requieren pago característicamente lo hacen porque el requisito está establecido en su legislación. Debido a que los índices de lesión no están disponibles para este período de tiempo, no es posible realizar un análisis significativo de antes y después para determinar los efectos observables debidos al pago por el PPE. Tercero, los índices de lesiones y enfermedades ocupacionales están afectados pro un gran número de factores, muchos de los cuales aún no pueden ser identificados y hay considerable incertidumbre concerniente a cómo trabajan en combinación para afectar a los índices generales. Por ejemplo, los índices de BLS

son afectados por la mezcla de industrias dentro de un estado, condiciones climatológicas, eventos a gran escala (por ejemplo, desastres naturales), avances de la tecnología, costumbres de prácticas de trabajo, programas de seguro de compensaciones al trabajador, características de la fuerza de trabajo y factores económicos, tales como cambios en el empleo y la productividad. Desde luego, OSHA reconoce que sus políticas afectan también a esos índices, que los cambios en normas, nuevas políticas de ejecución y casos de ejecución publicados de OSHA tienen influencia sobre la seguridad y salud del lugar de trabajo. Dada la naturaleza compleja de los índices de lesión y enfermedad específicos de sitio, es difícil, si no imposible, discernir el efecto de las políticas de pago por PPE sobre los índices específicos de estado. Por lo tanto, OSHA no halla que el argumento del plan estatal sea persuasivo. Según señalado en la sección de beneficios, a continuación, la Agencia consideró una gran variedad de reducciones de lesión al evaluar los efectos sobre la norma. La Agencia confía, por las razones señaladas, en que esta reglamentación resultará en una reducción general en los índices de lesión y enfermedad y en beneficios netos a la sociedad.

Por todas las razones discutidas anteriormente y después de revisión cuidadosa de todos los comentarios, la Agencia concluye que la regla final ayudará a reducir los riesgos asociados con las normas de PPE subyacentes.

1. Riesgo significativo

Algunos comentaristas arguyeron que OSHA debe hallar un riesgo significativo debido a que los patronos no paguen por el PPE y hallan que esta regla reducirá substancialmente ese riesgo (Véase, por ejemplo, Exs. 12: 173, 188, 189). AISI impugnó los argumentos de OSHA para requerir pago, aseverando que la Agencia no había identificado claramente la capacidad de la norma de pago por PPE para reducir riesgo y no estableció que los requisitos son efectivos de costo (Ex. 12: 188, pp. 7, 8). UPS hizo los mismos argumentos, añadiendo que “OSHA no ha identificado siquiera la existencia de un riesgo significativo de daño material que resulte de que un empleado pague por su propio PPE”(Ex. 12: 189, p.5).¹⁵ PRENSAS MECÁNICAS AUTOMÁTICAS añadió que a OSHA se requiere hacer un hallazgo umbral:

de que hay presente riesgo significativo y puede ser eliminado o aminorado mediante un cambio en las prácticas antes de que pueda promulgar una norma bajo 29 U.S.C. 651(b). Específicamente, OSHA debe determinar que hay presentes riesgos significativos de daño material y que pueden ser disminuidos mediante un cambio en prácticas o equipo. Para una norma de salud, esto requiere un riesgo significativo de daño material a la salud o a la capacidad funcional y una probabilidad de beneficio significativo de una regla que pudiera resguardar contra tal riesgo (Ex. 12:173, pp. 13, 14).

Estos comentaristas malinterpretaron las bases legales de esta regla. Al promulgar las normas subyacentes que requieren PPE, la Agencia encontró su carga de riesgos significativa. Según explicado anteriormente, esta es una disposición supeditada que ayudará a efectuar el uso de PPE. Y OSHA halla que ha cumplido claramente con la prueba de que las revisiones propuestas a las normas de PPE estén razonablemente relacionadas con su propósito de evitar lesión al requerir la provisión y uso de equipo de protección personal adecuado.

¹⁵ UPS también argumentó que la regla debe cumplir con la norma de seguridad y por lo tanto, que OSHA debe demostrar una razón de beneficio de costo para la regla. UPS establece mal la prueba legal para las normas de seguridad. En *UAW v. OSHA*, 37 F.3d665, 668 (D.C. Cir. 1994) (Lockout/ Tagout II), OSHA decline adoptar pruebas de beneficio de costo par alas normas de seguridad y el tribunal aceptó la posición de OSHA. No obstante, OSHA ha analizado los costos y beneficios de la regla. El análisis está contenido en la Sección XV, Análisis económico final.

Si los empleados están expuestos a riesgos no discutidos por los controles de ingeniería, prácticas de trabajo o controles administrativos y no son provistos del PPE apropiado, pueden lesionarse, morir o sobreexponerse a químicos peligrosos, ruido o radiación. El riesgo es causado por la omisión de los patronos en proveer a sus empleados del PPE apropiado para resguardar contra el riesgo del lugar de trabajo y la omisión de los patronos y de los empleados en usar apropiada y consistentemente el PPE apropiado. Las disposiciones de pago pro PPE usan las prácticas de pago para ayudar a reducir el riesgo.

Las lesiones de los empleados relacionadas con la falta de PPE apropiado son comunes. OSHA ha investigado cientos, si no miles de accidentes donde la falta de PPE contribuyó a lesión, sobreexposición a químicos y muerte en el lugar de trabajo. Los siguientes resúmenes de la base de datos de investigaciones de accidentes Integrated Management Information System (IMIS), de OSHA públicamente disponible proveen sólo unos cuantos ejemplos de los tipos de accidentes donde el PPE apropiadamente usado pudiera haber permitido al empleado sobrevivir al accidente, evitar la lesión o la exposición química o aminorar la extensión de las lesiones resultante de un accidente.

- En 2000, un empleado que sumergía partes de metal en una mezcla de sales fundidas fue salpicado con sal fundida, lo que resultó en quemaduras de segundo grado a los brazos y cara. El empleado no estaba usando el PPE apropiado para protegerse los brazos, ni un protector facial, aunque el supervisor que trabajaba al lado de él estaba apropiadamente equipado con PPE.
- En 2000, un empleado de la construcción estaba usando un martillo para romper losas durante una operación de desmantelamiento. Un pedazo de losa voló y le golpeó el ojo izquierdo, resultando en ceguera permanente.
- En 1999, un empleado estaba trabajando en el área de vertido de una fundición, sin PPE, depurando el metal fundido caliente en un molde de arena. El molde se rompió y salpicó metal fundido al piso, de donde corrió a su bota, Recibió quemaduras de tercer grado hasta la mitad del pie y fue hospitalizado.
- En 1999, un empleado de almacén fue golpeado en la cabeza por una barra de soporte que cayó desde arriba, recibiendo una laceración en la cabeza que requirió hospitalización. El empleado no estaba usando forma alguna de protección de la cabeza.
- En 1999, un empleado que estaba construyendo una pared de bloques estaba haciendo una línea de mampostería con un cordel, cuando el cordel se rompió y le golpeó la cara, resultando en hospitalización para tratarle la pérdida completa de la visión por un ojo y múltiples fracturas de la cara y la nariz. El empleado no estaba usando forma alguna de protección para los ojos o la cara.
- En 1998, un empleado que estaba posando árboles estaba removiendo ramas de árboles del suelo, cuando una rama cayó 30 pies y le golpeó en la cabeza, resultando en su muerte. El empleado no estaba usando capacete.
- En 1997, un empleado estaba instalando cable de televisión desde un elevador aéreo, usando una gorra pero no un capacete aislante. El empleado contactó una línea sobresuspendida con la cabeza y se electrocutó.

- En 1996, un vagón pasó sobre el pie de un empleado, resultando en una fractura compuesta del pie. Estaba usando zapatos tenis en lugar de zapatos con puntera de seguridad.
- En 1996, un empleado estaba transfiriendo una sustancia corrosiva entre tanques de almacenamiento, sin protección para los ojos. Una pequeña salpicadura de líquido le cayó en la cara y en los ojos, resultando en hospitalización.
- En 1995, un empleado que trabajaba para un servicio de mantenimiento de edificios estaba limpiando una ventana de cristal sin protección contra caídas cuando cayó desde 70 pies y murió.
- En 1995, un empleado estaba usando una antorcha de cortar para cortar el caso de metal de un carro tanque sin PPE de soldar. El calor y las llamas de la antorcha le prendieron fuego a su uniforme, resultando en lesiones de quemadura que requirieron seis días de tratamiento en el hospital.
- En 1995, un empleado de astillero estaba fijando una placa de acero de 300 libras a un flange sin usar calzado protector. La placa cayó y le golpeó el pie, resultando en la amputación parcial de sus dedos.

Además, OSHA comúnmente halla problemas de PPE durante sus inspecciones. En 2006, la Agencia emitió sobre 13,000 violaciones de PPE, casi 8,000 de ellas de naturaleza seria.

Finalmente, aún si OSHA necesitara hallar en esta regla que el pago de los empleados por el PPE es un riesgo significativo y requerir a los patronos pagar por el PPE redujera substancialmente ese riesgo- lo que OSHA no necesita hacer para demostrarlo- el estimado de OSHA de las lesiones evitadas cumple con la prueba. Según se establece en detalle en el análisis de beneficios, un estimado conservador de los impactos beneficiosos de la regla muestran que una vez promulgada, evitará aproximadamente 2,700 lesiones por año. Esta es una reducción significativa en lesiones por cualquier medida y está basada en la asunción más conservadora con respecto a los beneficios de la regla final. (El estimado más alto de los beneficios de la regla final es que evitará 21,798 lesiones al año.)

Un comentarista estuvo en desacuerdo con la posición de OSHA tomada en la propuesta- y en la regla final- de que la Agencia no necesita hacer un hallazgo de riesgo significativo en una norma. AISI declaró que la posición de OSHA es "inconsistente con los principios constitucionales bajo los cuales el Congreso delegó la autoridad reglamentadora a la Agencia y contraria a los requisitos de las Secciones 6(b) y 3(8) de la Ley OSH, según definida por el Tribunal Supremo de EEUU en las decisiones de *Benceno* y *Polvo de algodón*" (Ex. 12:188, p.10).

La interpretación de AISI de los requisitos de la Ley OSH para promulgar normas es incorrecta. Según ha establecido el Tribunal Supremo y se ha discutido anteriormente, antes de promulgar una norma, OSHA debe demostrar que existe un riesgo significativo y que la norma reducirá substancialmente el riesgo. Este requisito aplica a la norma por entero. A OSHA no se requiere hacer un análisis de riesgo significativo disposición por disposición, lo que sería una carga imposible de cumplir. A veces hay más de 100 disposiciones diferentes en las normas de OSHA que operan juntas para reducir un riesgo significativo afrontado por los empleados en el

sitio de trabajo. Estas disposiciones incluyen monitoreo de exposición, vigilancia médica, protección respiratoria, ropa protectora, adiestramiento, comunicación de riesgos, información compartida y demás. A OSHA nunca se le ha requerido en el pasado ni se le requiere ahora, hacer un hallazgo de riesgo significativo para cada una de estas disposiciones. De hecho, este asunto fue tratado en la revisión de la norma de conservación de audición de OSHA, donde el Cuarto Circuito declaró que la prueba apropiada era si los requisitos de la norma se relacionaban razonablemente con los propósitos de la legislación (*Noise*, 773 F.2d at 1447).

2. Efectividad de costo

OSHA concluye que la norma final también es efectiva de costo. Una norma es efectiva de costo si las medidas de protección que requiere son las menos costosas de las alternativas disponibles para alcanzar el mismo nivel de protección (*Cotton Dust*, 452 U.S. at 514 n. 32). La efectividad de costo es uno de los criterios que todas las normas de OSHA deben cumplir. La Ley OSH no apoya un requisito que imponga costos mayores que las alternativas disponibles sin beneficios de seguridad. Para que el pago por el patrono sea más efectivo de costo, debe proveer el mismo o mejor nivel de seguridad a un costo más bajo que permita a los patronos y empleados determinar quién paga por PPE. Después de revisar cuidadosamente el expediente de reglamentación, OSHA ha concluido que esta regla final es la más efectiva de costo de las alternativas disponibles.

OSHA consideró el efecto sobre la seguridad de permitir a los empleados pagar por el PPE en comparación a imponer un requisito de pago de patrono, con excepciones limitadas. (OSHA consideró cuatro alternativas específicas a la regla final, las cuales están discutidas en mayor detalle en la Sección de Alternativas, anterior.) Aunque hay muchas razones por las cuales el pago por el patrono aumentará la seguridad y OSHA halla estas razones compellinges, algunos comentaristas sugirieron razones por las cuales el pago por los empleados puede tener algunas ventajas de seguridad en ciertas circunstancias.

Unos cuantos comentaristas arguyeron que la seguridad estaría aumentada cuando los empleados paguen por el PPE porque podrían seleccionar PPE que sea cómodo para ellos y tendrían más cuidado de su condición (véase, por ejemplo, Exs. 12: 31, 48, 68, 140, 165, 203,; 45: 5, 6; 46: 4, 17, 32, 42). Por ejemplo, un representante de HBC Barge declaró en un comentario escrito que: "Haciendo que el empleado pague por el PPE que esté clasificado "herramientas del oficio", el efecto sobre la seguridad y salud del lugar de trabajo y sólo puede ser positivo. La propiedad del equipo en promedio traerá el orgullo de mantenerlo su equipo en condiciones apropiadas" (Ex. 46:4). Un representante de la National Rural Electric Cooperative Association comentó que:

Si los empleados pagan por su propio PPE que son herramientas del oficio, hay mayor probabilidad del ajuste preciso al individuo y mayor probabilidad de que se cumpla con las preferencias individuales. Como resultado, los empleados tienen mayor probabilidad de usar el PPE que se provean ellos mismos. Cuanto más los trabajadores usen el PPE, más seguro el lugar de trabajo (Ex.46: 42).

La National Contractors Association (NECA), declaró que los empleados que trabajan en sitios de construcción estaban en la mejor posición de proveerse cierto equipo de protección personal y herramientas y sugirieron que la seguridad pudiera verse comprometida en algunas situaciones donde los patronos provean el equipo a ser compartido por los empleados:

Ciertas herramientas de los celadores de línea han sido consideradas por largo tiempo como “herramientas del oficio”. Las herramientas de los celadores de línea deben medirse y adaptarse para ajustarse al empleado individual. Intercambiar tales cinturones con otros empleados causaría que los cinturones tuvieran presillas más grandes o más pequeñas, lo que llevaría a que las herramientas se cayeran. Para protección contra caídas, los ganchos de celador de línea son afilados al gusto del celador, los ganchos se ajustan individualmente al largo de la pantorrilla y a la preferencia del celador y las almohadillas de los ganchos se ajustan al individuo para reducir el estrés y la fatiga. La constante transferencia de ganchos, cinturones y dispositivos de seguridad causarían preocupaciones desconcertantes para los celadores de línea (Ex. 12:16).

NECA también comentó que la ropa resistente a llamas es mejor que la compre el empleado, en parte porque el empleado puede asegurarse mejor de su cuidado diario, ajuste apropiado y lavado adecuado, lo que es vital a la longevidad de la ropa y de la salud de los empleados * * *

“ (Ex.12:16).

Estos y otros comentaristas declararon que los empleados de regularmente cargaban el PPE de trabajo en trabajo pueden tener mayor familiaridad con su PPE que los empleados a quienes se provee equipo nuevo cada vez que trabajan para un nuevo patrono. Esta consistencia puede también asegurar a los empleados que el PPE que estén usando se ajusta mejor a sus necesidades. Dado esto, estos comentaristas sugirieron que pudiera ser más efectivo de costo para los empleados en estas industrias con altos índices de cambio de personal suplir PPE básico tal como capacetes, gafas de seguridad y guantes, que pueden llevarse fácilmente de establecimiento a establecimiento.

OSHA no está de acuerdo con los comentaristas en que el pago por los empleados resulte en mayores beneficios de seguridad que la regla final. OSHA halla que la regla final resultará en beneficios significativos para los empleados y reducirá los riesgos subyacentes de las normas de PPE existentes. Los patronos están en mejor posición de conocer y tratar los riesgos en sus lugares de trabajo y el pago pro el PPE proveerá un incentivo para mejor comprender esos riesgos y tomar medidas apropiadas para asegurar que el PPE sea usado pro sus empleados. El expediente de reglamentación fuertemente apoya el hallazgo de OSHA de los beneficios de seguridad de la regla final.

Los comentaristas que sugirieron mayores beneficios de seguridad bajo un escenario de pago por los empleados parecen basar su sugerencia sobre el hecho de que, ya que el PPE es “personal”, si los empleados lo seleccionan y compran, estará mejor adaptado a sus gustos y lo usarán con mayor frecuencia. Aunque es verdad que el PPE cuando está adaptado al tamaño y ajuste del empleado, OSHA no cree que esto sea relevante a la pregunta de si los empleados deben pagar por el PPE. El patrono es responsable bajo las normas existentes de OSHA, de asegurar que se use el PPE adecuado en el lugar de trabajo y de que ajuste al empleado; OSHA ha hallado, sobre las bases de este expediente de reglamentación, que un requisito de pago por el patrono ayudará a asegurar que los patronos lleven a cabo su responsabilidad. OSHA no cree que hacer que los empleados paguen por PPE resulte en mejor uso del equipo por los empleados.

Además, OSHA ha diseñado la regla final en manera efectiva de costo. Reconoce los beneficios de seguridad del pago del patrono por la mayoría de los tipos de PPE pero exige a cierto PPE del requisito del pago general. Mucho del PPE exento puede usarse fuera del trabajo y es la clase de PPE que los empleados pueden llevarse de trabajo en trabajo o de patrono en patrono. La regla final también reconoce específicamente que las normas de OSHA permiten a

los empleados llevarlos al sitio de trabajo y usar el PPE que ya poseen. Así, la regla final trata muchas de las preocupaciones sobre la efectividad de costo traídas por los comentaristas para ciertas industrias con mucho cambio de personal.

OSHA también cree que cree que el pago del patrono por el PPE resultará en compras de PPE que son menos costosas que si los empleados pagaran por el PPE. Los patronos con frecuencia utilizan descuentos de compras al por mayor, lo que significa que se proveerá la misma cantidad de PPE a un costo menor, o se proveerá más PPE por el mismo costo. Requerir a los empleados individuales que compren piezas individuales de equipo no es una manera eficiente de proveer esta protección crítica.

Finalmente, de acuerdo con los datos de estudio de OSHA, la vasta mayoría de los patronos hallados en todas las industrias, ya están pagando por el PPE de todos sus empleados, OSHA no cree que este sería el caso si el pago por el patrono no fuera efectivo de costo. Esto demuestra que la mayoría de los patronos han tomado la decisión de negocio de que pagar por el PPE es un método efectivo de costo de proveer protección a sus empleados.

XV. Análisis económico final y flexibilidad reglamentaria

A. Introducción

OSHA ha preparado este Análisis económico final para examinar la factibilidad de la regla sobre Pago del patrono por el equipo de protección personal y para cumplir los requisitos de la Orden Ejecutiva 12866 y la Ley de Flexibilidad Reglamentaria (según enmendada). La regla aclarará que, con ciertas excepciones, a los patronos se requiere pagar por el equipo de protección personal, (PPE), cuandoquiera que las normas de OSHA manden que los patronos provean tal equipo a sus empleados. Al patrono no se requiere pagar por calzado con puntera de seguridad no especializado (incluyendo a los zapatos o botas con puntera de acero), y espejuelos de seguridad recetados no especializados, siempre que el patrono permita que tales artículos sean usados fuera del sitio de trabajo. Al patrono no se requiere pagar por las botas para operaciones madereras requeridas por 29 CFR 1910.266(d)(1)(v); ropa de diario, tal como camisas de manga larga, pantalones largos, zapatos de calle o botas de trabajo normales; o ropa ordinaria, cremas para la piel u otros artículos, usados solamente para protección contra el clima, tal como abrigos de invierno, chaquetas, guantes, parkas, botas de goma, sombreros, impermeables, gafas de sol ordinarias y bloqueador solar.

Los requisitos de PPE de OSHA aparecen en muchas normas de salud, seguridad, empleo en astilleros, terminales marítimos, operaciones portuarias (llamadas normas marítimas), y normas de construcción. En algunos casos, la norma es explícita al establecer que los patronos deben proveer el PPE gratuitamente a los empleados (véase, por ejemplo, las normas específicas de substancia de OSHA, que están codificadas en la Subparte Z de 29 CFR 1910.1000). En otros casos,, sin embargo, tales como en el párrafo (a) de 29 CFR 1910.132 y el párrafo (a) de 29 CFR 1926.28, quién haya de pagar por el PPE no está expresamente especificado. (Para una lista completa de los requisitos de PPE de OSHA, véase la sección de Sumario y explicación, anterior.)

Esta regla aplicará a los lugares de trabajo de la industria general, construcción, y marítimos cubiertos por las disposiciones de PPE en las normas existentes de OSHA. La regla aclarará la posición de OSHA de que, con las excepciones señaladas, los patronos deben proveer el PPE requerido a sus empleados gratuitamente. Las clases de PPE discutidos por esta regla incluyen espejuelos no recetados y protección para la cara; capacetes; protección metatarsal;

guantes y ropa protectora; protección contra caídas y equipo de soldar; y protección auditiva. (Una lista más detallada de las clases de PPE cubiertas aparece en la sección Sumario y explicación, anterior.)

B. Necesidad de la regla y falla de mercado

La justificación para imponer normas de seguridad y salud en general y para adoptar este cambio a las normas de PPE en particular, es que sin estos requisitos, los riesgos a los empleados permanecerían inaceptablemente altos. OSHA ha determinado que esta regla cumple con el estándar de reglamentación establecido por el Congreso a través al pasar al Ley de Seguridad y Salud Ocupacional. Además, los riesgos serían demasiado altos en términos de imponer grandes costos netos (ambos pecuniarios y no pecuniarios), sobre la sociedad, produciendo una asignación ineficiente de los recursos y reduciendo el bienestar social general.

OSHA ha hallado que en este caso, los incentivos de mercadeo solamente son incapaces de asignar suficientes recursos para proveer bienestar social que realce las mejoras en seguridad y salud. En sí misma, sin embargo, la existencia de constreñimientos que evitan la eficiencia óptima no necesariamente justificarían la intervención reglamentaria porque los reglamentos mismos pueden introducir costos, rigideces y distorsiones. Sin embargo, en este caso, las consecuencias negativas de no reglamentar son sobrepasadas por los beneficios de la reglamentación. Las fuentes de falla de mercado pudieran incluir la existencia de externos, el alto costo de, o la falta de información necesaria, incluyendo grandes incertidumbres que son costosas de remediar.

Las medidas para mejorar la seguridad y salud ocupacional envuelven externalidades significativas. Las consecuencias de una lesión o muerte usualmente se extienden más allá del empleado y el patrono afectados. Una parte substancial de los costos emocionales y financieros asociados con las lesiones o muertes con frecuencia es asumida por terceras partes que no son compensadas por sus costos, incluyendo a otros trabajadores, familiares y amigos. Así, una parte substancial de los beneficios asociados con las mejoras a la seguridad y salud es externalizada. Como resultado, aún los acuerdos mutuamente satisfactorios entre los patronos y los empleados pudieran representar un resultado socialmente indeseable. Una segunda falla de mercado concierne al costo de y la falta de información necesaria y suficiente. El riesgo de lesiones y muertes específicas a un trabajo particular por un período de tiempo futuro son difíciles de conocer o predecir. La recopilación más detallada de y actualizada de información sobre los riesgos específicos de patrono y trabajo pudiera proveer mejoras pero a un gran costo, dificultad y controversia. Por ejemplo, tales estimados de riesgo pudieran tener que tomar en cuenta la presencia o ausencia de un número de combinaciones de controles o procedimientos en el contexto de innumerabilidad de diferentes circunstancias. Sin la información adecuada concerniente a los riesgos ocupacionales y cómo pudieran ser afectados por innumerables factores diversos., negociaciones entre patronos y empleados concerniente a la paga y condiciones de trabajo, no pueden reflejar adecuadamente la naturaleza de tales riesgos. Característicamente, el empleado estará en desventaja al avaluar y controlar estos riesgos, especialmente en relación a las consideraciones específicas de patrono y sitio de trabajo; además, los patronos no están siempre al tanto de la naturaleza de los riesgos, los costos completos asociados con un incidente de lesión, la extensión a la cual pudieran reducirse, y los métodos y recursos que puedan alcanzar reducciones en riesgo.

Una tercera fuente de falla de mercado envuelve los altos costos e incertidumbres asociadas con los intentos de restitución. La naturaleza costosa del sistema legal, junto con las incertidumbres asociadas con el resultado de los casos, limita la probabilidad de

responsabilidad de perjuicio para crear los incentivos apropiados. Los problemas con las leyes de responsabilidad por perjuicio han sido reconocidos por décadas y fueron parcialmente tratados mediante el establecimiento de programas de compensación al trabajador en todos los estados. Sin embargo, aún los sistemas de compensaciones al trabajador no corrigen adecuadamente las fallas de mercado, porque las tasas de seguro son frecuentemente no específicas de patrono, la cubierta y compensación son sólo parciales y el resultado aún deja los índices delusión y muerte sobre los niveles alcanzables mediante los requisitos reglamentarios.

Esta regla es en respuesta a estas fallas de mercado. Cuando promulgó la Ley OSH, el Congreso señaló la falla del mercado en evitar un número significativo de lesiones y muertes. El Congreso concluyó que la promulgación de la Ley OSH era necesaria para crear un ambiente de trabajo seguro y salubre. Según declarado por el Senador Cranston:

La vitalidad de la economía de la Nación será mejorada por la mayor productividad conseguida al salvar vidas o años útiles de trabajo. Cuando una persona es lesionada o incapacitada por un accidente o enfermedad industrial, son la persona y su familia quienes más sufren la pérdida inmediata y personal. Sin embargo, esa trágica pérdida también le afecta a cada uno de nosotros. Como resultado de los accidentes y enfermedades ocupacionales, se pierden sobre \$1.5 billones en salarios cada año (dólares de 1970), y la pérdida anual al producto neto nacional está estimado en sobre \$8 billones. Vastos recursos que pudieran estar disponibles para uso productivo son aspirados para pagar por compensaciones al trabajador y gastos médicos * * *. Sólo un acercamiento comprehensivo podemos esperar que efectúe una reducción significativa en estas cifras de muertes y accidentes de trabajo (Id. at 518-19).

Según explicado en detalle anteriormente, el Congreso estableció que los patronos deben asumir los costos de crear un lugar de trabajo seguro y salubre y así los dirigió a cumplir con las normas de seguridad y salud promulgadas por OSHA. Esta regla es consistente con la Ley OSH a la extensión en que esta regla simplemente aclara la intención del Congreso de que los patronos deben asumir el costo del cumplimiento con las normas de OSHA.

OSHA también ha determinado que la regla es necesaria para reducir más el riesgo significativo asociado con las normas de OSHA que requieren el uso de PPE. Se ha hecho claro que los empleados frecuentemente no perciben el riesgo del PPE gastado. Más aún, el sistema de compensación al trabajador, además de elevar el costo de la restitución, ha introducido distorsiones al mercado. Las primas de compensaciones al trabajador son tasas frecuentemente no experimentadas; a muchos patronos se da así un incentivo limitado para reducir las lesiones-terminan pagando la misma cantidad al sistema, no importa el nivel de seguridad del lugar de trabajo.

En la mayoría de las reglamentaciones de OSHA, el costo de proveer seguridad cae directamente sobre los hombros del patrono, aunque en mercados eficientes, el costo de la reglamentación puede pasarse hacia delante, a cierta extensión, a otros participantes de mercado tales como empleados y consumidores. No empece, OSHA ha hallado en este análisis que requerir a todos los empleados pagar por todo el PPE, con pocas excepciones, lleva a un mejor resultado reglamentario. Por ejemplo, con los beneficios de compensaciones al trabajador pagados al empleado que permanece fijo bajo la ley estatal, el incentivo al empleado para adquirir o sustituir el PPE apropiado en manera oportuna puede ser menos de los costos totales asociados con un posible accidente como resultado del seguro provisto por el sistema de compensación al trabajador. Sobre los resultados riesgosos y trágicos de esta

distorsión de mercado se discute extensamente en la sección de Autoridad Legal del preámbulo. Una manera de corregir esto es requerir a los patronos pagar por el PPE.

La regla de pago por PPE mejorará la eficiencia y el bienestar social produciendo beneficios netos en conjunción con la corrección de los resultados deletéreos resultantes de las fallas de mercado asociadas con la protección de la seguridad y salud.

C. Alternativas no reglamentarias

Las fallas de mercado en general pueden tratarse mediante acercamientos distintos de la reglamentación y OSHA consideró el potencial para tales acercamientos para las fallas de mercado en el mercado para seguridad y salud ocupacional. Por ejemplo, la información adicional y más fácilmente accesible concerniente a los riesgos ocupacionales y a las soluciones prácticas relevantes a lugares de trabajo particulares que pudieran ayudar a mejorar la conciencia. Los esfuerzos para proveer asistencia directa para reducir los riesgos pudieran expandirse.

Como asunto práctico, sin embargo, frecuentemente se requiere reglamentación para facilitar la transmisión de información. Según señalado en la sección de Autoridad legal, una meta de la regla es aclarar la responsabilidad de proveer PPE. En ausencia de líneas de responsabilidad que alcanzan al patrono con frecuencia se omite proveer la información. En otro nivel, la falla del patrono en pagar por el PPE es interpretada pro el empleado como señal de que el patrono no toma en serio la importancia de la seguridad y salud.

OSHA tiene la intención de continuar intentando tratar los riesgos ocupacionales mediante estas alternativas a la reglamentación, donde sea apropiado. Sin embargo, debido a la naturaleza de las fallas de mercado según descritas anteriormente, estas medidas por sí mismas no reducirían suficientemente los riesgos. Según señalado en la sección de Autoridad Legal, no sólo existe un riesgo significativo para los empleados de la falta de PPE adecuado, sino que la Ley OSH implícitamente requiere a los patronos pagar por ello. OSHA concluye que para los riesgos que requieren PPE, es necesaria una norma mandataria que claramente establezca la obligación del patrono de pagar por el PPE, igual que lo es para los controles de ingeniería y prácticas de trabajo.

D. Perfil industrial

Esta regla está dedicada sólo con quién paga por el PPE requerido; esto es, no requerirá a los patronos proveer PPE donde no se haya requerido antes. En su lugar, la regla meramente estipula que el PPE requerido sea pagado por el patrono. Si todos los patronos están en cumplimiento completo con los requisitos de que se provea PPE, entonces ya se está pagando por el PPE, ya sea por el patrono o por los empleados y la regla cambiará el costo de esa porción del PPE que actualmente es pagado por los empleados al patrono. (Véase la sección de Autoridad Legal del preámbulo, anterior, para los detalles de la interpretación de OSHA de este asunto.) Tal cambio en quién paga los costos representará una transferencia dentro de la economía y no un costo neto a la economía. Sin embargo, a la extensión en que un cambio en los pagos resulte en más y mejor uso del PPE, entonces esta regla llevará a costos sociales y de beneficios. Este asunto está discutido en mayor detalle a continuación.

Para determinar la extensión del uso actual del PPE, la magnitud potencial de cualquier cambio en costos y los posibles costos sociales, OSHA ha desarrollado un perfil de patronos de uso y

pago de PPE de industria.¹⁶ La mayoría de los patronos ya están pagando por el PPE que proveen a los empleados para cumplir con las normas de OSHA. El estudio más reciente de los convenios de negociación colectiva mostraron que 55% de los contratos que mencionan equipo de seguridad estipulan que los patronos deben pagar por el PPE, mientras que sólo 11% de tales convenios requieren que el empleado pague por cualquier PPE¹⁷ (BNA, 1995). Los patronos en la actualidad pagan por el PPE por una variedad de razones: Debido a acuerdos laborales-gerenciales para propósitos de compensaciones al trabajador; debido a que los patronos pagan por el PPE, saben qué clase de PPE están usando sus empleados y pueden asegurarse de que sea substituido cuando sea necesario; y debido a que pueden requerir procedimientos estandarizados para limpiarlo, almacenarlo y mantenerlo. Los patronos pueden controlar qué PPE es usado y cómo es usado y así puede tener mayor seguridad de que están de hecho, en cumplimiento con las normas de OSHA y pueden asegurar que minimizarán cualesquiera responsabilidades asociadas con los accidentes evitables mediante el uso apropiado del PPE. Otras razones por las cuales los patronos prefieren pagar por el PPE, de acuerdo al panel de peritos convenido por OSHA para obtener información sobre los patronos de uso y pago por PPE para la regla propuesta, son:

- El patrono tiene experiencia con las lesiones que pudieran ser evitadas mediante el uso del PPE;
- El patrono ha recibido información de su aseguradora;
- El patrono está preocupado por la probabilidad de una inspección de OSHA (Ex. 1).

E. Datos sobre patronos de uso de PPE

Los datos usados para desarrollar este perfil de industria vienen de un estudio de teléfono de toda la nación de 3,722 patronos conducido para OSHA por Eastern Research Group (ERG), en 1999 (Ex. 14). El estudio recogió información sobre la extensión a la cual los patronos actualmente pagan por el PPE de sus empleados en los sectores de la industria general, construcción, y marítimo. Se recopilaron tres tipos básicos de información sobre ocho categorías de PPE: (1) ¿Se usa el PPE en el establecimiento del ronsponsor?; (2) ¿Cuántos empleados usan PPE?; y (3) ¿Quién paga pro el PPE? El informe de estudio describe el diseño de muestra, disposición y ponderación de las respuestas. Este estudio constituye la mejor evidencia disponible concerniente a los patronos de uso de PPE.

OSHA no se basó en este estudio al formular su perfil industrial para al regla propuesta, porque el estudio fue completado después de que la regla propuesta fuera publicada. Sin embargo, OSHA facilitó el estudio en su sumario público cuando fue completado en 1999 y proveyó al público la oportunidad de comentar sobre su diseño y metodología (64 FR 33810). Algunos interesados comentaron sobre el estudio y OSHA ha considerado cuidadosamente estos comentarios. OSHA también revisó los resultados y metodología del estudio al preparar esta regla final y le hizo algunos ajustes.

¹⁶ Esta reglamentación afecta principalmente a los estados que no tienen plan estatal, como a la mayoría de los empleados de los estados con plan estatal ua cubiertos por los requisitos iguales a, o mayores que esta regla final. Aproximadamente 50% de los trabajadores del sector privado en los estados no cubiertos por los planes estatales de OSHA para el sector privado (BLS, 2004), y así son afectados por esta regla.

¹⁷ Esta cifra incluye el pago pro todo tipo de zapato de seguridad.

En particular, OSHA hizo dos ajustes a los resultados del estudio para mejor reflejar los patrones de uso de PPE. Primero, la Agencia comprendió que retener las ponderaciones para los números de los empleados asignados de los identificadores de la base de datos de Dun estaba resultando en información errada en algunos casos. OSHA, por lo tanto, ha vuelto a ponderar las respuestas de estudio para los números de empleados basado en la información actual del estudio (ERG, 2007). Segundo, para referenciar los datos a las cifras de Censo recientes, ERG convirtió los resultados basados en los Standard Industrial Classification (SIC), de a un perfil industrial de North American Industrial Classification System (NAICS). En la mayoría de las industrias, los SICs de dos dígitos se convierten directamente a su contraparte NAICS de tres dígitos. Algunas industrias (por ejemplo, marítima), transfirieron a un nivel mayor de detalle. En otras industrias, fue necesario consolidar unos cuantos SICs de dos dígitos en un solo código NAICS de tres dígitos¹⁸.

La Tabla XV-1 muestra el estimado de OSHA, basado en el estudio, de la extensión del uso del PPE en los lugares de trabajo de estados que no son de plan estatal cubiertos pro la regla. Se estima que 24.9 millones de empleados usen una o más clases de PPE en el lugar de trabajo dentro de los estados sin plan estatal de OSHA. Los espejuelos de seguridad no recetados son usados por aproximadamente 11.3 millones de empleados, mientras que 9.2 millones de empleados usan guantes como protección contra la abrasión, 6.5 millones usan gafas de seguridad, 5.8 millones usan guantes para protección contra químicos y 5.7 millones usan capacetes. Las industrias con el mayor número de empleados que usan PPE incluyen a servicios administrativos y de apoyo (NAICS 541), con 1.7 millones de empleados. También hay cuatro otras industrias con más de un millón de empleados que usan PPE cada una: comerciantes al mayoreo-bienes duraderos (NAICS 423), servicios del cuidado de la salud ambulatorios (NAICS 622), y servicios de alimentos y lugares de bebidas (NAICS 722). En muchos casos, mucho del PPE necesario está concentrado en artículos particulares, tal como guantes.

¹⁸ Por ejemplo, SICs 75 (Reparación de automóviles) y 76 (Servicios misceláneos de reparación) fueron consolidados en el NAICS 811, Reparación y mantenimiento.

Tabla XV-1A

PPE Use Profile - Non State Plan States

NAICS	Industry	Number of Employees Using Personal Protective Equipment										
		Total Establishments - Non State Plan States	Establishments with PPE - Non State Plan States	Total Number of Employees	Employees using PPE (any type) [a]	Non-Prescription Safety Glasses	Safety Goggles	Chemical Splash Goggles	Face Shields	Hard Hats	Metatarsal Protection	Chemical Protective Footwear
113	Forestry and Logging	6,413	5,868	38,900	32,743	26,261	9,257	4,283	1,750	13,716	4,468	775
211	Oil and Gas Extraction	6,286	4,054	69,039	50,036	28,202	13,526	9,763	7,163	31,978	2,766	6,538
221	Utilities	10,840	6,602	402,740	163,495	98,004	56,851	28,682	15,786	108,326	23,861	9,498
236	Construction of Buildings	106,457	91,962	875,585	679,563	407,649	172,859	199,075	43,029	536,870	42,212	53,779
237	Heavy and Civil Engineering Construction	25,477	23,388	543,974	431,421	289,948	228,037	119,384	113,122	380,524	54,859	6,502
238	Specialty Trade Contractors	229,061	211,881	2,277,779	1,841,388	1,223,427	384,056	438,219	205,131	1,416,431	127,961	89,991
311	Food Manufacturing	12,554	10,206	186,809	501,827	356,018	186,055	40,548	22,955	70,424	25,689	8,172
312	Beverage and Tobacco Product Manufacturing	1,131	975	76,090	43,067	33,020	21,004	4,511	2,330	5,286	2,006	820
313	Textile Mills	1,312	1,076	95,130	53,844	40,819	22,549	4,806	2,649	6,862	2,617	804
314	Textile Product Mills	3,447	2,827	106,847	60,476	45,847	25,326	5,388	2,975	7,707	3,910	903
315	Apparel Manufacturing	3,044	2,426	127,809	73,541	52,668	28,178	6,876	3,368	9,544	3,647	1,443
316	Leather and Allied Product Manufacturing	706	505	29,458	16,673	11,516	5,741	1,305	724	2,452	883	280
321	Wood Product Manufacturing	8,513	6,657	280,928	159,007	112,467	63,680	18,860	7,405	20,569	8,080	4,887
322	Paper Manufacturing	2,699	2,275	290,958	174,283	126,956	65,800	30,722	28,585	54,512	10,382	15,026
323	Printing and Related Support Activities	17,018	13,325	406,489	230,076	156,313	85,643	23,865	10,339	32,178	12,028	6,475
324	Petroleum and Coal Products Manufacturing	1,354	991	73,738	49,458	37,092	19,933	10,697	16,809	29,244	4,013	11,234
325	Chemical Manufacturing	6,824	5,227	516,469	346,408	265,221	142,480	75,640	121,977	211,641	21,326	80,536
326	Plastics and Rubber Products Manufacturing	7,365	6,047	508,788	287,978	210,908	107,935	23,556	13,197	38,932	14,503	4,175
327	Nonmetallic Mineral Product Manufacturing	8,747	8,747	379,006	233,306	168,785	52,155	48,270	18,360	126,769	82,451	4,315
331	Primary Metal Manufacturing	2,833	2,833	268,857	224,820	158,789	44,170	37,159	17,157	111,401	81,941	4,612
332	Fabricated Metal Product Manufacturing	29,510	27,474	922,242	531,202	435,533	80,555	82,577	12,310	17,280	16,437	2,237
333	Machinery Manufacturing	13,453	12,377	656,137	377,928	299,952	54,952	54,185	7,544	15,188	12,964	1,789
334	Computer and Electronic Product Manufacturing	12,524	5,836	554,700	319,501	244,583	32,780	13,501	5,901	9,522	10,064	1,548
335	Electrical Equipment, Appliance, and Component Manufacturing	3,040	2,845	371,444	157,501	120,829	15,849	16,423	2,942	4,577	5,391	750
336	Transportation Equipment Manufacturing, Except Shipbuilding	6,356	5,968	836,015	489,094	363,644	43,558	40,970	9,973	14,914	17,929	2,830
336611	Ship Building and Repairing	354	334	52,456	39,851	36,157	7,387	8,171	2,180	37,015	7,537	253
337	Furniture and Related Product Manufacturing	9,815	7,839	272,552	194,266	115,460	64,812	15,668	7,530	19,468	7,534	3,117
339	Miscellaneous Manufacturing	28,842	13,267	416,899	240,130	189,121	33,891	32,829	4,773	8,476	8,327	1,175
423	Merchant Wholesalers, Durable Goods	120,222	68,286	1,960,281	1,048,486	438,679	200,609	240,329	98,101	305,607	71,158	64,476
424	Merchant Wholesalers, Nondurable Goods	60,488	34,720	1,419,695	759,345	331,603	130,282	169,349	71,849	206,906	50,444	50,327
441	Motor Vehicle and Parts Dealers	66,173	52,674	1,119,898	599,236	286,542	162,699	107,956	44,093	58,158	13,793	14,327
442	Furniture and Home Furnishings Stores	31,534	14,136	357,249	106,651	18,002	22,039	3,128	831	8,236	64	1,561
443	Electronics and Appliance Stores	23,491	10,527	256,737	76,645	13,708	16,798	3,905	633	6,272	48	1,189
444	Building Material and Garden Equipment and Supplies Dealers	43,865	20,529	714,172	213,205	37,251	37,895	10,898	2,388	18,530	199	3,018
445	Food and Beverage Stores	69,458	33,896	1,752,844	523,284	87,311	68,014	26,385	7,493	47,662	660	6,483
446	Health and Personal Care Stores	41,191	18,454	652,560	194,812	34,560	41,582	9,945	1,574	15,915	120	3,014
447	Gasoline Stations	62,961	50,117	549,719	269,695	138,186	78,462	52,062	21,264	28,047	6,651	6,909
448	Clothing and Clothing Accessories Stores	70,868	31,891	934,102	238,862	50,354	61,439	14,219	2,186	23,058	164	4,441
451	Sporting Goods, Hobby, Book, and Music Stores	29,097	13,085	353,592	105,559	18,727	22,531	5,389	853	8,623	65	1,633
452	General Merchandise Stores	23,529	13,294	1,349,261	462,508	73,151	42,179	22,466	7,675	42,698	700	4,941
453	Miscellaneous Store Retailers	62,142	27,840	472,999	141,180	25,046	30,134	7,207	1,141	31,533	87	2,184
454	Nonstore Retailers	24,523	10,986	327,217	97,686	17,330	20,851	4,987	789	7,980	60	1,511
481	Air Transportation	2,823	1,680	297,133	118,853	36,339	31,773	17,656	7,510	13,060	10,264	4,129
482	Rail Transportation	N/A	N/A	182,182	23,151	17,108	14,890	10,588	6,083	11,264	5,629	4,960
483	Water Transportation	1,019	570	49,022	19,699	5,035	5,476	2,704	788	4,830	2,909	502
484	Truck Transportation	60,431	34,083	846,936	338,762	82,668	88,324	42,346	12,858	73,305	49,319	7,874
485	Transit and Ground Passenger Transportation	7,405	4,154	271,870	108,748	32,702	22,899	11,148	3,208	23,386	17,558	1,950
486	Pipeline Transportation	1,862	1,117	32,255	13,994	6,882	5,437	2,475	1,341	8,645	1,193	878
487	Scenic and Sightseeing Transportation	1,134	667	8,811	3,525	736	742	361	104	758	569	63

PPE Use Profile - Non State Plan States

NAICS	Industry	Number of Employees Using Personal Protective Equipment										
		Total Establishments - Non State Plan States	Establishments with PPE - Non State Plan States	Total Number of Employees	Employees using PPE (any type) [a]	Non-Prescription Safety Glasses	Safety Goggles	Chemical Splash Goggles	Face Shields	Hard Hats	Metatarsal Protection	Chemical Protective Footwear
488	Support Activities for Transportation, Except Longshoring	17,209	9,482	287,429	114,971	27,327	36,809	15,713	2,856	37,282	19,821	1,971
488320	Marine Cargo Handling (Longshoring)	304	255	29,182	23,082	19,257	13,390	7,962	2,838	22,624	535	8,433
491	Postal Service	NA	NA	796,199	163,630	126,668	106,017	77,765	48,896	74,195	37,390	39,458
492	Couriers and Messengers	6,626	3,717	341,952	136,780	33,354	35,662	17,098	5,192	29,598	15,833	3,179
493	Warehousing and Storage	6,465	3,646	334,730	133,908	32,654	34,813	16,739	5,083	28,976	19,416	3,112
511	Publishing Industries (except Internet)	14,617	11,445	606,838	343,475	333,357	127,854	35,628	15,435	48,037	17,956	9,666
515	Broadcasting (except Internet)	5,133	3,111	180,355	73,216	40,771	23,796	12,323	6,955	47,187	9,524	4,138
517	Telecommunications	25,019	15,162	851,856	345,816	192,572	121,841	58,206	32,850	222,873	44,982	19,545
541	Professional, Scientific, and Technical Services	382,430	136,328	4,266,085	1,745,844	419,799	254,920	125,159	222,327	362,621	112,951	33,023
561	Administrative and Support Services	162,338	93,344	5,221,213	1,912,340	469,751	299,794	115,495	50,916	139,747	31,783	14,931
562	Waste Management and Remediation Services	9,498	5,784	200,540	81,411	48,800	28,308	14,282	7,891	53,980	11,881	4,729
621	Ambulatory Health Care Services	241,989	184,880	3,280,819	1,503,287	640,546	422,653	318,243	209,280	43,042	675	3,320
622	Hospitals	4,087	3,122	3,358,307	1,538,792	655,675	432,635	325,769	214,232	44,058	690	3,399
623	Nursing and Residential Care Facilities	32,186	24,590	1,843,428	844,209	359,715	237,351	178,713	117,526	24,171	379	1,865
721	Accommodation	30,063	14,190	951,703	299,353	54,588	42,582	15,676	6,983	11,598	2,861	2,329
722	Food Services and Drinking Places	252,027	130,046	5,381,460	1,548,905	260,390	234,520	77,145	20,426	137,039	1,770	19,771
811	Repair and Maintenance	225,650	88,737	758,887	372,312	212,992	119,362	78,954	31,598	51,921	10,215	10,468
812	Personal and Laundry Services	99,253	45,160	809,579	254,648	74,296	42,508	24,439	8,714	14,877	1,345	2,437
	Total	2,815,732	1,699,945	55,554,552	24,854,597	11,297,750	6,481,200	3,689,247	2,011,216	5,658,075	1,200,478	696,905

[a] Figure is an estimate of the total number of PPE users in affected establishments, not the total number of PPE items in use. Figures will therefore not necessarily sum across.

Source: OSHA Office of Regulatory Analysis, based on 1999 Nationwide PPE Survey.

Tabla XV-1B

PPE Use Profile - Non State Plan States

Number of Employees Using Personal Protective Equipment

NAICS	Industry	Gloves for Abrasion Protection	Gloves for Chemical Protection	Splash Aprons	Chemical Protective Clothing	Fall Protection	Welding Helmets	Welding Goggles	Welding Protective Clothing	Hearing Protection
113	Forestry and Logging	14,258	5,519	1,471	943	6,253	1,051	621	80	NA
211	Oil and Gas Extraction	21,474	9,964	7,644	4,217	16,155	1,620	1,472	67	NA
221	Utilities	76,385	29,253	17,157	16,686	68,935	6,030	5,396	2,239	NA
236	Construction of Buildings	406,920	57,397	15,143	21,164	336,305	47,060	33,489	4,248	533,624
237	Heavy and Civil Engineering Construction	254,299	105,982	37,484	83,232	148,091	66,623	38,440	10,055	305,524
238	Specialty Trade Contractors	1,090,199	334,446	41,486	146,771	751,610	155,638	137,778	55,400	999,068
311	Food Manufacturing	188,727	150,779	73,262	20,630	35,081	22,046	15,824	5,335	NA
312	Beverage and Tobacco Product Manufacturing	18,584	17,719	9,053	3,325	4,389	2,164	1,487	526	NA
313	Textile Mills	20,703	19,327	8,822	2,257	4,181	2,451	1,682	621	NA
314	Textile Product Mills	23,253	21,707	9,908	2,536	4,696	2,753	1,889	698	NA
315	Apparel Manufacturing	27,637	23,875	10,046	2,540	5,307	3,455	2,365	1,052	NA
316	Leather and Allied Product Manufacturing	6,037	4,658	2,138	533	1,043	719	518	185	NA
321	Wood Product Manufacturing	65,259	53,720	20,359	6,613	13,331	8,825	5,913	3,335	NA
322	Paper Manufacturing	69,846	58,651	27,302	17,670	23,285	9,237	7,113	2,624	NA
323	Printing and Related Support Activities	92,672	68,837	29,693	10,467	17,924	11,940	8,368	3,959	NA
324	Petroleum and Coal Products Manufacturing	25,577	21,214	11,426	11,107	12,976	3,776	3,007	1,157	NA
325	Chemical Manufacturing	183,289	150,754	82,468	78,421	94,075	26,725	21,925	8,246	NA
326	Plastics and Rubber Products Manufacturing	104,655	91,421	40,087	8,488	18,930	12,514	8,710	3,251	NA
327	Nonmetallic Mineral Product Manufacturing	136,067	20,237	6,574	7,799	23,679	19,411	14,279	2,730	NA
331	Primary Metal Manufacturing	121,083	14,217	6,304	8,339	23,493	15,728	12,426	2,193	NA
332	Fabricated Metal Product Manufacturing	182,146	82,053	66,331	50,401	21,217	56,398	14,327	3,144	NA
333	Machinery Manufacturing	125,241	55,664	40,546	31,063	16,313	39,348	10,645	2,181	NA
334	Computer and Electronic Product Manufacturing	90,248	44,387	30,481	25,081	12,581	24,787	6,021	1,434	NA
335	Electrical Equipment, Appliance, and Component Manufacturing	44,255	21,914	15,280	12,589	6,104	12,056	2,857	693	NA
336	Transportation Equipment Manufacturing, Except Shipbuilding	123,272	71,661	38,968	40,079	19,659	31,757	8,906	2,091	NA
336611	Ship Building and Repairing	27,277	6,926	2,062	2,725	19,940	9,299	16,648	27,811	NA
337	Furniture and Related Product Manufacturing	60,847	55,797	23,678	6,409	12,568	7,604	5,123	2,352	NA
339	Miscellaneous Manufacturing	77,920	35,135	24,904	19,297	10,331	23,879	6,562	1,388	NA
423	Merchant Wholesalers, Durable Goods	399,872	121,876	28,035	66,530	228,733	87,832	42,998	36,806	NA
424	Merchant Wholesalers, Nondurable Goods	294,662	90,367	21,224	48,891	143,617	65,798	33,773	29,382	NA
441	Motor Vehicle and Parts Dealers	238,699	239,924	73,104	14,329	42,674	79,555	58,270	9,415	NA
442	Furniture and Home Furnishings Stores	42,970	24,953	7,905	596	14,768	222	1,603	665	NA
443	Electronics and Appliance Stores	32,721	19,002	6,020	454	11,245	169	1,221	507	NA
444	Building Material and Garden Equipment and Supplies Dealers	91,324	49,148	15,376	1,408	24,988	623	3,497	964	NA
445	Food and Beverage Stores	219,446	111,261	34,914	5,060	44,259	1,947	8,725	1,240	NA
446	Health and Personal Care Stores	81,479	48,733	15,887	1,618	27,840	429	3,113	1,246	NA
447	Gasoline Stations	115,113	115,704	35,254	6,910	20,579	38,366	28,101	4,540	NA

PPE Use Profile - Non State Plan States

Number of Employees Using Personal Protective Equipment

NAICS	Industry	Gloves for Abrasion Protection	Gloves for Chemical Protection	Splash Aprons	Chemical Protective Clothing	Fall Protection	Welding Helmets	Welding Goggles	Welding Protective Clothing	Hearing Protection
448	Clothing and Clothing Accessories Stores	118,024	70,634	23,089	2,082	41,189	602	4,533	1,850	NA
451	Sporting Goods, Hobby, Book, and Music Stores	44,150	26,406	8,608	877	15,085	232	1,687	675	NA
452	General Merchandise Stores	189,712	90,716	28,012	5,482	26,689	1,567	7,604	308	NA
453	Miscellaneous Store Retailers	59,047	35,317	11,513	1,172	20,176	311	2,256	903	NA
454	Nonstore Retailers	40,856	24,437	7,966	811	13,960	215	1,561	625	NA
481	Air Transportation	46,894	9,621	11,057	11,596	11,370	5,030	4,454	610	NA
482	Rail Transportation	23,161	7,482	6,817	7,262	6,951	2,577	2,180	171	NA
483	Water Transportation	8,421	1,139	1,403	1,285	1,764	1,390	1,186	94	NA
484	Truck Transportation	136,562	18,139	22,338	20,929	28,483	23,619	20,205	1,835	NA
485	Transit and Ground Passenger Transportation	41,946	4,865	5,190	4,586	6,849	7,941	6,595	686	NA
486	Pipeline Transportation	7,070	2,499	1,204	1,289	4,949	533	464	442	NA
487	Scenic and Sightseeing Transportation	1,359	158	168	149	222	257	214	22	NA
488	Support Activities for Transportation, Except Longshoring	51,633	4,720	7,356	5,945	11,365	9,934	8,595	467	NA
488320	Marine Cargo Handling (Longshoring)	10,245	2,283	709	633	4,529	912	751	15	NA
491	Postal Service	163,630	58,350	52,114	57,267	53,119	17,134	14,535	1,186	NA
492	Couriers and Messengers	55,139	7,324	9,019	8,450	11,500	9,536	8,158	741	NA
493	Warehousing and Storage	53,981	7,170	8,830	8,273	11,259	9,336	7,987	725	NA
511	Publishing Industries (except Internet)	138,348	102,765	44,328	15,026	26,758	17,824	12,492	5,910	NA
515	Broadcasting (except Internet)	34,664	12,977	7,124	7,479	29,739	2,623	2,310	1,230	NA
517	Telecommunications	163,728	61,295	33,646	35,327	140,462	12,389	10,912	5,807	NA
541	Professional, Scientific, and Technical Services	441,610	224,833	100,736	50,201	99,059	37,202	37,635	0	NA
561	Administrative and Support Services	273,851	361,196	77,243	12,887	76,805	13,259	15,837	5,208	NA
562	Waste Management and Remediation Services	38,035	14,566	8,543	8,309	34,326	3,003	2,687	1,115	NA
621	Ambulatory Health Care Services	377,623	599,758	432,092	311,343	50,018	2,924	3,607	455	NA
622	Hospitals	386,542	613,923	442,297	318,697	51,200	2,994	3,692	465	NA
623	Nursing and Residential Care Facilities	212,064	336,809	242,652	174,843	28,089	1,642	2,026	255	NA
721	Accommodation	31,064	57,995	11,933	1,041	9,161	1,317	2,448	710	NA
722	Food Services and Drinking Places	656,214	334,314	102,663	12,014	145,227	5,232	25,228	4,618	NA
811	Repair and Maintenance	179,596	175,783	49,415	12,338	35,050	61,137	42,857	7,744	NA
812	Personal and Laundry Services	32,527	78,841	23,453	2,895	14,420	2,042	2,437	1,319	NA
	Total	9,212,112	5,800,496	2,719,315	1,888,269	3,296,929	1,154,956	832,228	280,049	1,838,215

Source: OSHA Office of Regulatory Analysis, based on 1999 Nationwide PPE Survey

La Tabla XV-2 lista el índice de pago de los patronos por las varias categorías de artículos de PPE, según indicado en el estudio de 1999 de OSHA. Para casi todas las industrias, los índices de pago son muy altos-en exceso del 90%. La mayor excepción a este patrón es la industria de manejo de carga marítima (NAICS 48832), promediando 78% para todos los artículos cubiertos pro esta reglamentación. Para la mayoría de los artículos de PPE, los índices de pago por el patrono son muy altos-variando entre 96% para equipo protector para soldar a casi 99% para protección de ojos y cara. La principal excepción a este patrón es la protección de los pies (incluyendo la protección metatarsal y el calzado protector contra químicos pero no a los zapatos con puntera de seguridad), para la cual el índice de pago pro el patrono (incluyendo a algunos compartidos), es entre 50% y 55%.¹⁹ Para todos los artículos, excepto el calzado, los

¹⁹ La mayoría de los artículos fueron pagados pro el patrono o el empleado. Sin embargo, algunos establecimientos, particularmente para calzado, han establecido una variedad de sistemas de pagos compartidos. En estos sistemas, los empleados característicamente pagan por aproximadamente 50% del costo.

patrones pagan un promedio de 96.5% del costo. Para los artículos cubiertos por esta regla final, incluyendo guardas metatarsales, ponderados por los costos societarios totales, (el patrono y el empleado comparten), de los varios artículos, los empleados están pagando aproximadamente 95% de los costos del PPE.

Tabla XV-2

Estimated Percentage of PPE Cost Currently Borne by Employers

NAICS	Industry	Eye and Face Protection [a]	Head Protection [b]	Foot Protection [c]	Metatarsal Protection [c]	Chemical Protective Footwear	Current Chemical Protection [d]	Fall Protection [e]	Welding Protection [f]	Hearing Protection [g]	All PPE Except Footwear	All PPE Footwear
113	Freight and Logistics	100.0%	100.0%	25.6%	4.3%	62.3%	96.5%	100%	100.0%	NA	94.1%	97.8%
211	Oil and Gas Extraction	100.0%	92.6%	75.0%	69.1%	89.4%	89.4%	100%	100.0%	NA	92.8%	94.5%
221	Utilities	100.0%	100.0%	79.9%	83.2%	77.3%	100.0%	100%	100.0%	NA	97.7%	98.0%
236	Construction of Buildings	91.8%	95.4%	25.0%	20.2%	22.9%	82.5%	100%	100.0%	98.5%	91.3%	94.0%
237	Heavy and Civil Engineering Construction	100.0%	99.0%	34.7%	12.9%	94.0%	94.5%	100%	100%	99.2%	96.2%	97.5%
238	Specialty Trade Contractors	96.8%	95.2%	32.2%	15.2%	45.5%	81.4%	100%	100%	99.7%	92.3%	95.0%
311	Food Manufacturing	100.0%	99.2%	69.4%	43.8%	94.3%	96.4%	100%	100.0%	NA	96.8%	97.5%
312	Beverage and Tobacco Product Manufacturing	100.0%	99.9%	71.2%	48.7%	93.0%	95.8%	100%	100.0%	NA	96.5%	97.0%
313	Textile Mills	100.0%	89.5%	69.5%	47.3%	94.4%	93.1%	100%	100.0%	NA	97.1%	97.9%
314	Textile Product Mills	100.0%	99.5%	72.4%	42.0%	97.9%	96.7%	100%	100.0%	NA	96.7%	97.5%
315	Apparel Manufacturing	100.0%	98.2%	69.0%	44.3%	97.0%	94.3%	100%	100.0%	NA	96.4%	96.0%
316	Leather and Allied Product Manufacturing	100.0%	98.7%	69.0%	44.3%	97.0%	94.3%	100%	100.0%	NA	96.4%	96.0%
321	Wood Product Manufacturing	100.0%	98.2%	76.0%	37.3%	93.4%	94.7%	100%	100.0%	NA	95.4%	95.9%
322	Paper Manufacturing	100.0%	99.8%	91.3%	68.8%	97.1%	95.1%	100%	100.0%	NA	95.2%	95.9%
323	Printing and Related Support Activities	100.0%	96.9%	74.3%	37.5%	94.2%	100.0%	100%	100.0%	NA	95.0%	95.4%
324	Textile and Apparel Product Manufacturing	100.0%	100.0%	94.1%	93.9%	94.3%	100.0%	100%	100.0%	NA	95.0%	95.4%
325	Chemical and Allied Product Manufacturing	100.0%	100.0%	94.9%	94.1%	94.3%	100.0%	100%	100.0%	NA	95.0%	95.4%
326	Plastics and Rubber Product Manufacturing	100.0%	99.0%	69.2%	46.2%	96.3%	97.1%	100%	100%	NA	97.4%	98.1%
327	Nonmetallic Mineral Product Manufacturing	99.8%	95.0%	81.2%	79.1%	96.0%	96.2%	100%	100%	NA	92.5%	93.7%
331	Primary Metal Manufacturing	99.5%	96.3%	84.2%	83.3%	90.0%	91.7%	100%	100%	NA	94.4%	95.7%
332	Fabricated Metal Product Manufacturing	99.7%	100.0%	81.9%	74.8%	100.0%	91.4%	100%	100%	NA	97.5%	97.7%
333	Machinery Manufacturing	99.8%	100.0%	71.8%	62.4%	100.0%	97.5%	100%	100%	NA	96.5%	96.9%
334	Computer and Electronic Product Manufacturing	99.8%	100.0%	63.2%	48.2%	100.0%	98.3%	100%	100%	NA	96.5%	97.4%
335	Electrical Equipment, Appliance, and Component Manufacturing	99.8%	100.0%	65.6%	48.8%	100.0%	98.7%	100%	100%	NA	96.5%	96.9%
336	Transportation Equipment Manufacturing, Except Shipbuilding	99.4%	99.3%	50.9%	35.7%	100.0%	96.8%	100%	100%	NA	95.2%	96.0%
336811	Ship Building and Repairing	100.0%	92.9%	35.9%	1.5%	100.0%	77.3%	100%	100%	NA	87.4%	88.2%
337	Furniture and Related Product Manufacturing	100.0%	98.4%	72.0%	43.3%	97.1%	96.4%	100%	100%	NA	95.7%	97.3%
339	Miscellaneous Manufacturing	100.0%	100.0%	71.2%	59.4%	100.0%	98.1%	100%	100%	NA	95.7%	96.9%
413	Merchant Wholesalers, Durable Goods	94.7%	100.0%	34.2%	70.8%	20.7%	88.8%	100%	100%	NA	82.4%	83.1%
424	Merchant Wholesalers, Nondurable Goods	97.0%	100.0%	32.6%	67.3%	20.7%	91.3%	100%	100%	NA	84.8%	86.3%
441	Motor Vehicle and Parts Dealers	95.0%	95.1%	32.7%	63.8%	22.3%	95.3%	100%	100%	NA	93.5%	94.8%
442	Furniture and Home Furnishings Stores	100.0%	100.0%	0.7%	50.0%	6.6%	100.0%	100%	100%	NA	98.6%	100.0%
443	Electronics and Appliance Stores	100.0%	100.0%	0.7%	50.0%	6.6%	100.0%	100%	100%	NA	98.6%	100.0%
444	Building Material and Garden Equipment and Supplies Dealers	100.0%	100.0%	1.1%	50.0%	6.6%	100.0%	100%	100%	NA	98.7%	100.0%
445	Food and Beverage Stores	100.0%	100.0%	0.7%	50.0%	6.6%	100.0%	100%	100%	NA	98.6%	100.0%
446	Health and Personal Care Stores	100.0%	100.0%	0.7%	50.0%	6.6%	100.0%	100%	100%	NA	98.6%	100.0%
447	Grocery Stores	99.0%	99.1%	32.7%	63.8%	22.3%	95.3%	100%	100%	NA	93.5%	94.8%
448	Clothing and Clothing Accessories Stores	100.0%	100.0%	0.0%	50.0%	0.0%	100.0%	100%	100%	NA	98.6%	100.0%
451	Spending Goods, Hobby, Book, and Music Stores	100.0%	100.0%	0.7%	50.0%	6.6%	100.0%	100%	100%	NA	98.6%	100.0%
452	General Merchandise Stores	100.0%	100.0%	2.3%	50.0%	0.0%	100.0%	100%	100%	NA	98.7%	100.0%
453	Miscellaneous Store Retailers	100.0%	100.0%	0.7%	50.0%	6.6%	100.0%	100%	100%	NA	98.6%	100.0%
454	Menusure Retailers	100.0%	100.0%	0.7%	50.0%	6.6%	100.0%	100%	100%	NA	98.6%	100.0%
481	Air Transportation	100.0%	100.0%	22.1%	49.9%	100.0%	100.0%	100%	100%	NA	95.0%	99.7%
482	Rail Transportation	100.0%	100.0%	88.0%	57.3%	100.0%	100.0%	100%	100%	NA	96.0%	100.0%
483	Water Transportation	100.0%	100.0%	34.3%	51.5%	100.0%	99.1%	100%	100%	NA	94.7%	99.5%
484	Truck Transportation	100.0%	100.0%	25.1%	51.5%	100.0%	99.1%	100%	100%	NA	94.7%	99.5%
485	Transit and Ground Passenger Transportation	100.0%	100.0%	19.6%	52.4%	100.0%	98.5%	100%	100%	NA	94.0%	99.1%
486	Pipeline, Transportation	100.0%	100.0%	79.2%	76.7%	80.3%	99.7%	100%	100%	NA	93.9%	96.8%
487	Scenic and Sightseeing Transportation	100.0%	100.0%	19.6%	52.4%	100.0%	98.5%	100%	100%	NA	94.0%	99.1%

Estimated Percentage of PPE Cost Currently Borne by Employers

NAICS	Industry	Eye and Face Protection [a]	Head Protection [b]	Foot Protection [c]	Metatarsal Protection	Chemical Protective Footwear	Gloves and Chemical Protection [d]	Fall Protection [e]	Welding Protection [f]	Hearing Protection [g]	All PPE	All PPE Except Footwear
488	Support Activities for Transportation, Except Longshoring	100.0%	100.0%	39.7%	51.2%	0.0%	99.3%	100%	100.0%	NA	95.2%	95.6%
488320	Marine Cargo Handling (Longshoring)	99.5%	98.5%	7.9%	20.7%	7.6%	86.7%	100%	97.6%	NA	77.8%	94.7%
491	Postal Service	100.0%	100.0%	75.4%	0.0%	100.0%	100.0%	100%	100.0%	NA	97.5%	100.0%
492	Couriers and Messengers	100.0%	100.0%	35.1%	51.5%	0.0%	99.1%	100%	100.0%	NA	94.7%	99.5%
493	Warehouses and Storage	100.0%	100.0%	35.1%	51.5%	0.0%	99.1%	100%	100.0%	NA	94.7%	99.5%
511	Publishing Industries (except Internet)	100.0%	96.9%	74.5%	37.5%	98.2%	94.3%	100%	100.0%	NA	95.2%	95.9%
515	Broadcasting (except Internet)	100.0%	100.0%	76.9%	81.7%	73.1%	97.5%	100%	100.0%	NA	97.3%	98.3%
517	Telecommunications	100.0%	100.0%	76.9%	81.7%	73.1%	97.5%	100%	100.0%	NA	97.3%	98.3%
541	Professional, Scientific, and Technical Services	97.9%	100.0%	74.5%	55.5%	96.8%	98.5%	100%	100.0%	NA	97.6%	98.9%
561	Administrative and Support Services	99.6%	100.0%	55.1%	10.4%	84.6%	95.8%	100%	100.0%	NA	95.9%	96.8%
562	Waste Management and Remediation Services	100.0%	100.0%	79.9%	85.3%	75.3%	97.9%	100%	100.0%	NA	97.5%	98.6%
621	Ambulatory Health Care Services	100.0%	100.0%	96.7%	50.0%	100.0%	97.7%	100%	100.0%	NA	98.1%	98.1%
622	Hospitals	100.0%	100.0%	96.7%	50.0%	100.0%	97.7%	100%	100.0%	NA	98.1%	98.1%
623	Nursing and Residential Care Facilities	100.0%	100.0%	96.7%	50.0%	100.0%	97.7%	100%	100.0%	NA	98.1%	98.1%
721	Accommodation	99.5%	100.0%	64.9%	0.0%	92.4%	96.2%	100%	100.0%	NA	96.5%	97.1%
722	Food Services and Drinking Places	100.0%	100.0%	1.5%	50.0%	0.0%	100.0%	100%	100.0%	NA	98.7%	100.0%
811	Repair and Maintenance	95.1%	95.0%	40.7%	78.4%	28.0%	96.3%	100%	85.8%	NA	94.0%	95.1%
812	Personal and Laundry Services	98.4%	100.0%	83.9%	0.0%	99.8%	91.9%	100%	100.0%	NA	93.7%	93.9%
	All Industries	98.7%	97.7%	53.9%	51.9%	55.1%	96.2%	97%	96.1%	NA	95.2%	95.5%

[a] Nongoggles eyewear, safety goggles, chemical splash goggles, and face shields

[b] Hard hats

[c] Metatarsal protection and chemical protective footwear

[d] Gloves for abrasion and chemical protection, splash aprons, and chemical protective clothing

[e] Body harnesses, body belts, and lanyards

[f] Welding goggles, helmets, and protective clothing

[g] Ear muffs and inserts

Sources: OSHA Nationwide Telephone Survey, 1999 [Ex. 1]; OSHA Office of Regulatory Analysis

Unos cuantos comentaristas (Ex. 12:173, 189), sugirieron que OSHA debe comparar los índices de respuesta de estudio para asegurarse de que no hay desviaciones. Se sugirió que, dado que los patronos estaban al tanto de que OSHA estaba conduciendo un estudio del pago de los patronos por el PPE, trataron de evitar participar en el estudio, a pesar de la garantía de confidencialidad. Se aseveró, además de que “un porcentaje substancial de la categoría “no disponible” consiste en patronos quienes, al ser contactados, explícitamente se negaron a participar” (Ex. 12:173, 189). Presumiblemente, estos patronos evitarían la participación o rehusarían participar debido a que actualmente no pagan por el PPE de sus empleados. Esto, a su vez, pudiera haber inflado los hallazgos del estudio de los porcentajes de los patronos que pagan por el PPE.

OSHA no está de acuerdo con estos comentarios y cree que el error del estudio no tiene un impacto significativo sobre los datos usados. Primero, la mayoría de los establecimientos listados como “no completos” no fueron rechazos.²⁰ Del 53% de las llamadas telefónicas no completadas. 37.5 % no estaban disponibles; sólo 14.9% rehusó participar. Muchos simplemente no pudieron conseguirse dado el tiempo concedido para el estudio. Según descrito por ERG (Ex. 14, pp. 66-67):

entre los 2, 9862 respondedores no disponibles 1, 862 (62.8%), fueron llamados menos de seis veces. Este grupo de respondedores potenciales fue extraído casi enteramente como parte de la muestra suplementaria y según señalado, los entrevistadores dejaron de llamarlos cuando se alcanzó metas simples cerca del fin del estudio. Para los respondedores no disponibles del estrato 1 68% (1, 407 de 2, 065), fueron parte de este grupo de muestra suplementaria que fue llamado menos de seis veces. Si las llamadas hubieran continuado de modo que cada uno de estos números hubiera sido llamado al menos seis veces, el índice de respuesta hubiera sido significativamente más alto. Hacerlo, sin embargo, hubiera resultado en el sobre muestreo de los respondedores del estrato 1. El índice de respuesta de la muestra primaria fue 52.6%; en comparación, el índice de respuesta del estrato 1 en toda la muestra fue 34.7%.²¹

Los comentarios que especulan que los patronos estaban intentando evitar mencionar que no pagan pro el PPE y así no respondieron (Ex. 12: 173, 189), también sugirieron que el estudio también tendría mayor probabilidad de ser evitado pro los patronos grandes:

Los patronos concedores, especialmente los grandes patronos que emplean al grueso de la fuerza laboral, están al tanto de las demandas de OSHA de que los patronos deben comprar el PPE * * *. De conformidad, los patronos que no pagan pro el PPE tendrían menos probabilidad de responder a un estudio sobre el pago pro PPE por miedo de las reacciones adversas por OSHA. Este miedo es el error potencial más obvio del estudio pero ERG no hizo ningún intento por probarlo.

De hecho, los resultados del estudio mostraron justamente el patrón opuesto. Los patronos mayores (Estratos 2 y 3), generalmente mostraron índices más altos de respuesta al estudio que los patronos menores (estrato 1), (61.7% y 58* para el estrato 2 y 3, según opuesto a 34.7% de respuestas completas para estrato el estrato 1) (Ex. 14, Tabla 13). Esto es en opuesto contraste con el índice de negativa para el estudio, lo cual fue bastante constante a

²⁰ Según discutido en el informe ERG (Ex. 14), el estudio enfocó sobre tres estratos de tamaño de establecimiento, el Estrato 1 (1-19 empleados), Estrato 2 (20-499 empleados), y Estrato 3 (500 o más empleados), para asegurar que cada grupo de tamaño fuera adecuadamente representado en la muestra.

²¹ Según discutido en el informe ERG (Ex. 14), el estudio se dirigió a tres estratos de tamaño de establecimiento, el Estrato 1 (1-19 empleados), Estrato 2 (20-499 empleados), y Estrato 3 (500 empleados o más), para garantizar que cada grupo de tamaño estuviera adecuadamente representado en la muestra.

través de los tres estratos. El índice de respuesta más bajo para los patronos del estrato 1 fue enteramente debido al sector “no disponible”. Los patronos más pequeños tienen menor probabilidad de mantener un personal de oficina durante el día, haciendo así más difícil alcanzarlos para conducir un estudio. Esto puede ser particularmente verdadero para la industria de la construcción, la cual justifica caso la mitad de toda la muestra llamada; un tercio completo de la muestra llamada fueron patronos de la construcción con menos de 20 empleados (Ex. 14, p. 66, Tabla 12). En resumen, el patrón de no respuesta es consistente con la simple incapacidad de alcanzar a la gente por teléfono, no la negación a participar por miedo a una acción adversa de parte de OSHA.

Segundo, el índice de respuesta no es inusualmente bajo para estudios conducidos en la última década. Está bien documentado que el público en general y probablemente los patronos en particular, sufran de un elemento de “fatiga de estudio”, dado el gran número de peticiones de estudio por teléfono y en la Internet – la gente simplemente tiene menos probabilidad de estar de acuerdo con cualquier estudio en particular, a menos que haya un beneficio directo. Además, los individuos y patronos tiene menor probabilidad de esconderse detrás del correo de voz y las máquinas contestadoras de lo que lo estaban hace unas cuantas décadas (Curtain, *et al*, 2005). Así, sería inapropiado asumir que la omisión en participar representa una respuesta a este estudio en particular.

Tercero, un análisis del índice de respuesta de los establecimientos pequeños en el estudio sugiere que muchos de los establecimientos muy pequeños que OSHA no alcanzó simplemente no estaban bajo la jurisdicción de OSHA en virtud de estar autoempleados:

el tamaño promedio de los establecimientos no disponibles, según informado por D & B fue comparado al de los establecimientos que completaron el estudio. Para los respondores del estrato uno, el tamaño de empleo promedio D & B informado de los establecimientos no disponibles fue 3.9 comparado con 5.6 para aquellos que completaron el estudio. El tamaño relativamente pequeño de los establecimientos no disponibles, sin embargo, es engañoso porque los respondores para algunos de estos (especialmente aquellos para quienes D & B informó un solo empleado), hubiera indicado, que estaban autoempleados; sus establecimientos, por lo tanto, hubieran sido juzgados fuera del alcance. Entre los respondores exitosamente contactados con cinco o menos (según informado por D & B), 56.3% informaron que estaban autoempleados. Si los respondores no disponibles en el estrato uno tenían la misma probabilidad de estar autoempleados que los contactados exitosamente, ajustado al número proyectado de establecimientos en cada nivel de empleo, sería 5.3. Esto está muy cerca del empleo promedio para el estrato uno que completaron el estudio (Ex. 14, pp. 67-69).

Una fuente potencial de desviación no discutida en los comentarios fue la posibilidad de que los no respondores falsea la muestra a favor de los patronos que usaron PPE (opuesto a aquellos patronos que pagaron por el PPE). Puede ser que un porcentaje desproporcionado de gente que declinó ser entrevistado directamente o simplemente no devolvieron las llamadas telefónicas lo hicieron porque consideraron la encuesta inaplicable a su lugar de trabajo porque no usan PPE. En ese caso, la muestra terminó con un número desproporcionado de usuarios de PPE.

En cualquier caso, el número estimado de establecimientos que usan PPE dobló aproximadamente entre el análisis en la regla propuesta y el análisis aquí, después de incorporar los resultados del estudio de 1999. De hecho, los costos estimados en este análisis final fueron más altos de lo que fueron para la regla propuesta en gran parte debido a uso informado significativamente mayor de PPE en ciertos ítems que lo indicado en el estudio

telefónico previo de OSHA sobre PPE en 1989. Por ejemplo, la regla propuesta, basada en los datos de estudio de 1989 halló 10.6 millones de empleados que usaban guantes protectores químicos y no químicos (64 FR 15417). El estudio de 1999 halló un total combinado de aproximadamente 50% más alto. Mucho de este aumento puede haber estado relacionado a la efectividad de la reglamentación de PPE de 1994 en aumentar el uso de PPE. A la misma vez, los patronos pueden no haberse molestado en participar en el estudio porque simplemente no usan PPE, falseando así los números de los patronos que usan PPE. OSHA no tiene información específica de que esto ocurriera; si ocurrió, sin embargo, entonces el costo a los patronos (y a la sociedad), sería menor que lo estimado en este análisis. La Agencia no cree que los costos estén sobreestimados en este aspecto pero reconoce que hay varias fuentes de desviación potenciales diferentes en los resultados del estudio.

OSHA reconoce que la existencia de no respuestas es una fuente de incertidumbre con relación a los costos y beneficios de la norma. La norma ha realizado un análisis de sensibilidad para sondear los efectos de sobreestimar la extensión a la cual los empleados actualmente pagan por el PPE.

Finalmente, debe señalarse que ausente recursos vastamente mayores y un nivel substancialmente mayor de intrusión sobre los patronos, sería imposible aún en una sub muestra de los respondedores del estudio, verificar si el comportamiento de los no respondedores es significativamente diferente que la de los respondedores. Dado que muchos patronos no pudieron ser alcanzados por teléfono, últimamente pudiera ser necesario mandar a alguien en personal para entrevistar a los no respondedores. OSHA está limitada en sus recursos y no podría realizar este tipo de análisis. En balance, OSHA confía en que los resultados de este estudio represente la mejor evidencia disponible del perfil de los patronos de pago por PPE en la industria.

F. Factibilidad tecnológica

Esta regla no cambia ningún requisito de PPE pero afecta sólo al asunto de quién paga por el PPE requerido por OSHA. Estos requisitos de PPE ya se ha hallado que son tecnológicamente factibles en otras reglamentaciones. El equipo de protección personal es ampliamente manufacturado, distribuido y usado en los lugares de trabajo en todas las industrias cubiertas por las normas de OSHA. Así, la regla no trae asuntos de factibilidad tecnológica.

G. Beneficios de la regla final

OSHA concluye en esta regla final que cuando los patronos no proveen y pagan por el PPE, con frecuencia no es usado, es usado inapropiadamente o no es cuidado y substituido apropiadamente. (Véase la sección de autoridad legal para el análisis de OSHA sobre este asunto.) Cuando se requiere a los empleados pagar por su propio PPE, tienen la probabilidad de minimizar los costos del PPE y así no compran el equipo de protección personal apropiado. Más abajo en la escala salarial, estos problemas puede esperarse que empeoren y los empleados tendrán menos probabilidad de comprar PPE adecuado y substituirlo cuando sea necesario y tienen mayor probabilidad de reparaciones cosméticas, ocultar defectos o comprar PPE usado que ya ha pasado su vida de servicio.

Así, pueden ocurrir dos problemas cuando los patronos no compran el PPE: Ya sea que no se use el PPE en casos donde es necesario protegerse de las lesiones y enfermedades o que el PPE usado sea inadecuado. Las consecuencias de estas omisiones son las mismas: Los

empleados están expuestos a riesgos químicos, físicos o de seguridad en el lugar de trabajo, lo cual, a su vez, resulta en lesiones, enfermedades y muerte.

En la regla propuesta, OSHA estimó las diferencias cuantitativas en el mal uso o la falta de uso de PPE cuando los patronos pagan pro PPE versus cuando los empleados pagan por el PPE. OSHA determinó preliminarmente que el índice de falta de uso o mal uso del PPE sería aproximadamente 40% para el PPE comprado pro los empleados versus 15% a 20% para el PPE comprado por los patronos. Este estimado cuantitativo fue provisto pro un miembro del panel de peritos de OSHA pero fue consistente con las declaraciones de otros panelistas, así como la experiencia ejecutoria y reglamentaria de OSHA. La mayoría de los miembros del panel indicaron que su el patrono no paga por el PPE, característicamente, el PPE no era provisto por completo, en algunos casos fallando por un amplio margen. Aunque los comentaristas estuvieron en desacuerdo sobre si la premisa subyacente detrás del pago por el patrono fuera correcta, no se proveyeron estimados alternativos (distintos de los que establecen que no hay diferencia entre los dos), a los estimados antes mencionados. Así, en esta regla final, OSHA continúa usando los estimados dados en la propuesta como base para los beneficios en la regla final. (Sin embargo, según explicado a continuación, OSHA también ha conducido un análisis de sensibilidad para evaluar las preocupaciones por los comentaristas de que los beneficios estimados en la propuesta son demasiado altos.)

1. Beneficios debidos a las lesiones evitadas

Para estimar los beneficios de la regla final, OSHA calculó el número total de lesiones evitadas anualmente al requerir a los patronos pagar por el PPE por parte del cuerpo. OSHA usó los estimados antes mencionados que están ilustrados en al Tabla XV-3.

OSHA determinó el número de lesiones que se juzga que son evitables multiplicándolo por el número total de lesiones²² por parte del cuerpo (derivado de los datos de día de trabajo perdido de 2005 y mostrado en la columna A),²³ por los factores de evitabilidad que OSHA desarrolló en 1994 para los tipos de PPE examinados (columna B) (59 FR 16352).²⁴ Por ejemplo, las torceduras y esguinces (naturaleza), y lesiones causadas por el esfuerzo excesivo (circunstancias), no fueron considerados evitables por el PPE. En total, aproximadamente una tercera parte de las lesiones en la industria general fueron consideradas evitables con el PPE. Sin embargo, dentro de este grupo, fue aparente que el PPE pudiera ser particularmente efectivo en proteger ciertas partes del cuerpo (por ejemplo, las lesiones de los ojos se estima que sean 95% evitables con el PPE; pies y dedos, 75%; cara y oídos, 68%; y manos y dedos, 63%). Estos estimados estuvieron basados en una revisión cuidadosa de las descripciones de los accidentes. Se incurrió en sobre 90% de estas lesiones por los empleados de producción en la subcategorías industrias de alto riesgo seleccionadas para el estudio en la encuesta de PPE.

²² Este análisis don examina el impacto de la regla sobre las enfermedades ocupacionales, tales como dermatitis de contacto evitada por el PPE químicamente protector pero OSHA confía en que la regal producirá beneficios adicionales no justificados aquí.

²³ OSHA extrapoló el total de lesiones por parte del cuerpo del número de casos de días de trabajo perdidos con días fuera del trabajo [BLS, 2006], multiplicando por la razón total del total de casos registrables [BLS, 2006a], a los casos con días fuera del trabajo. Las partes del cuerpo no incluidas en este análisis: Torso (por ejemplo, espalda y hombros); muñecas y otras extremidades superiores, excepto manos y dedos; rodillas y otras extremidades inferiores, excepto pies y dedos; sistemas corporales múltiples partes del cuerpo; y “otras partes del cuerpo”. Juntos, estos casos excluidos justifican alrededor de 75% de las lesiones LWD.

²⁴ Para calcular los factores de evitabilidad, OSHA revisó 1, 170 OSHA Forma 200 que describen casi 64,000 lesiones. El perfil de lesiones, según definido por parte del cuerpo, cuidadosamente rastreadas en la base de datos de BLS sobre la naturaleza de la lesión [OSHA 1994, pp. V-11-13]. La información sobre la naturaleza de la lesión fue usada para determinar la extensión a la cual el PPE hubiera evitado la lesión.

Este análisis no cubrió al sector de la construcción. OSHA asume que los mismos factores de evitabilidad aplicarían en la construcción que en los sectores marítimos y de la industria general (véase la columna B). El análisis completo de las lesiones que se juzgan evitables mediante el uso apropiado del PPE está presentado en detalle en el Avalúo de impacto reglamentario de la reglamentación de 1994 (Docket S060, Exc. 56).

BILLING CODE 4510-26-P

Tabla XV-3

Injuries Judged to Be Preventable if Employers Are Required to Pay for PPE Now Being Paid for by Employees									
Body Part	Total Injuries by Body Part (a)	Preventable Injuries based on Preventability Factors	Total Preventable Injuries (Includes Both Employer Paid and Employer Paid PPE Users)	Total Injuries Preventable Among Employees Paying for PPE	Injuries Judged to Be Preventable by Requiring Employer Payment for PPE				
	A	B(b)	C	D(c)	E	F(d)	G	H(e)	I
Gen. Ind. & Maritimes									
Eye	94,729	95.0%	89,993	48.9%	44,036	2.3%	1,033	56.3%	581
Face and ear	51,491	68.0%	35,014	59.1%	20,686	1.3% #	266	56.3%	149
Head and neck	135,662	45.0%	61,048	59.1%	36,066	2.8% #	1,002	56.3%	563
Hand and finger	451,894	63.0%	284,693	59.1%	168,191	10.2% #	17,087	56.3%	9,611
Foot and toe	160,823	75.0%	120,617	12.5%	15,056	72.3% #	10,879	56.3%	6,120
Subtotal	894,599		591,365		284,034		30,267		17,025
Construction									
Eye	16,876	95.0%	16,032	48.9%	7,845	7.2%	566	56.3%	318
Face and ear	8,398	68.0%	5,711	59.1%	3,374	8.8%	297	56.3%	167
Head and neck	14,869	45.0%	6,691	59.1%	3,943	8.9%	353	56.3%	198
Hand and finger	60,400	63.0%	38,052	59.1%	22,480	29.1%	6,553	56.3%	3,686
Foot and toe	22,686	75.0%	17,015	12.5%	2,124	33.8%	717	56.3%	403
Subtotal	123,229		83,500		39,776		8,485		4,773
Total	1,017,828		674,865		323,810		38,752		21,798

Source: OSHA Office of Regulatory Analysis

[a] OSHA extrapolated total injuries by relevant body part from the number of detailed lost workday cases with days away work [BLS, 2006b] by multiplying by the overall ratio of total recordable cases [BLS, 2006a] to cases with days away from work.

[b] Based on PPE preventability factors shown in OSHA, 1994 [64 FR 15421].

[c] Injuries are reduced by percentage of employees in State Plan States where employer-payment requirements are already in place. In the case of eye and foot and toe injuries, the adjustment factor is based on distribution of employees by State Plan State category and the fact that nonprescription safety glasses represent 82.9% of safety glass use and safety shoes with metatarsal guards account for 22.3% of safety shoe use.

[d] Percent of preventable injuries among employees paying for their own PPE = $0.4 * Ep / (0.4 * Ep + 0.175 * En)$, where Ep equals the number of employees paying for their own PPE and En equals the number of employees with employer-paid PPE.

[e] Percent of injuries prevented by requiring employer PPE payment = $(0.4 - 0.175) / (0.4) = 0.563 = 56.3%$.

La columna C muestra el número de lesiones evitables basado en los factores de evitabilidad de 1994 y los datos de 2005 sobre el total de lesiones. OSHA luego redujo los números mostrados en la columna C por el porcentaje de empleados en los estados de plan estatal donde los requisitos de pago por el patrono ya están implantados. (Estos factores de reducción están mostrados en la columna D.) Los totales resultantes de las lesiones evitables, que incluyen al PPE pagado pro los patronos y los empleados, se muestran en la Columna E.

Luego OSHA estimó el porcentaje de lesiones relacionadas con el PPE donde los empleados pagaron por el PPE, el equipo que es deficiente o inadecuado 17.5% del tiempo. Usando estos parámetros, OSHA estima que los empleados que pagan pro su propio PPE tienen una probabilidad de 2.3 veces (0.4 dividido por 0.175), que los empleados cuyo PPE es pagado pro sus patronos de sufrir una lesión que de otro modo sería evitada por el uso del PPE.

El número de tales lesiones evitables, sin embargo, depende del porcentaje de empleados que actualmente pagan pro su propio PPE. Cuanto mayor este porcentaje, mayor el número de lesiones potencialmente evitables. Los porcentajes de lesiones evitables entre los empleados que pagan por su propio PPE fueron estimados multiplicando al número de empleados que pagan pro su propio PPE por 0.4 y dividiendo esta cantidad por la suma del producto del número de empleados que pagan por su propio PPE y 0.4 y el producto del número de empleados con PPE pagado por el patrono y 0.175. El numerador de esta razón es el número de empleados que se requiere que paguen por su propio PPE cuyo equipo será deficiente o inadecuado, mientras que el denominador es el número total de empleados (usuarios de PPE pagado por el patrono o no), cuyo equipo será deficiente o inadecuado. Estos porcentajes están mostrados en la columna F. Asumiendo que las lesiones ocurren en proporción entre los patronos, la aplicación de los porcentajes resultantes a la columna F rinde un número total de lesiones relacionadas con PPE donde el empleado está pagando por el PPE (mostrado en la columna G).

Una vez el número de lesiones evitables entre el grupo en el cual pagan los empleados es derivado, tiene que reconocerse que no todas las lesiones serán evitables cambiando el sistema de pago. Requerir el pago por el patrono reducirá el índice de lesión al nivel actualmente sufrido por los empleados con equipo pagado pro el patrono. El número total de lesiones evitadas pro el cambio al pago por el patrono es igual a: # de lesiones relacionadas con PPE entre el grupo pagado por los empleados multiplicado pro

$$1- \frac{\text{por ciento de tiempo en que el PPE no es usado cuando los patronos pagan}}{\text{por ciento de tiempo en que el PPE no es usado cuando los empleados pagan}}$$

En términos de números específicos, esta reducción de porcentaje está calculada como $1 - ((0.175/0.4), \text{ o } 1-).4375$ o 56.3%, según mostrado en la columna H. Reducir el número de lesiones en el grupo por el cual pagan los empleados (columna G), por 56.3% resulta en el número total de lesiones evitadas por esta reglamentación, según mostrado en la columna I.

Según indicado en la Tabla XV-3, este análisis indica que la regla final evitaría aproximadamente 21, 798 lesiones anualmente.²⁵ OSHA provee un análisis de sensibilidad de esto a continuación, para reflejar las incertidumbres en la fortaleza del efecto del pago por el patrono.

²⁵ Dentro de las 17,025 lesiones que se estima que son evitadas en la industria general y marítima, la Agencia estima que 214 serán marítimas y el resto en la industria general.

Aunque un número de comentaristas tenía preocupaciones sobre la regla, hubo acuerdo general sobre el valor del PPE en la prevención de lesiones (véase, por ejemplo, Exs. 12: 2, 4, 6, 9, 10, 11, 13, 15, 20, 21, 32, 58, 66, 79, 100, 101, 105, 110, 113, 117, 130, 134, 149, 184, 190, 210, 218, 230, 233, 247, 248). Un comentarista cuestionó la base subyacente para los estimados de OSHA en parte porque su experiencia ha sido que relativamente pocas lesiones son actualmente evitables por el PPE.

“tenemos aproximadamente 50 accidentes al año. Leo cada uno de ellos. Yo diría que en un año dado debe haber como máximo uno o dos accidentes donde el equipo de protección personal fue un factor al evitar o minimizar la lesión. Recuerde, esta es la barrera. El equipo de protección es el último recurso. Como sabemos, debe darse otros pasos para evitar una lesión antes de que llegue a ese punto” (Tr. 146).

OSHA no está de acuerdo con este comentarista a la extensión en que el comentarista sugiere que el pago del patrono por el PPE no ayudará a evitar lesiones. Primero, esto representa la experiencia de una compañía, lo que no es generalizable a la economía por entero. El análisis de OSHA de las lesiones hace concesión al hecho de que muchas lesiones no serían evitables por el PPE; esta compañía puede tener un número inusualmente alto de tales casos. El comentarista sugiere, correctamente, que los controles de ingeniería son lógicamente la primera línea de defensa contra los riesgos. La compañía puede tener un excelente programa en este aspecto. Segundo, el comentario se refiere a los casos donde se usa el PPE y evita accidentes; no dice nada sobre caso alguno donde el PPE no estuviera siendo usado y resultara en lesiones. Un hallazgo que sugiera que el PPE evita sólo unas cuantas lesiones está dramáticamente opuesto a la mayoría del expediente de reglamentación y a su predecesor de 1994. En ambos casos, se halló que el PPE es de considerable valor en reducir las lesiones.

Finalmente, vale la pena señalar que la Agencia no está reclamando una dramática reducción en el total de lesiones como resultado de la regla, en parte porque ya se ha pagado la mayoría del equipo por la mayoría de los patronos. Una reducción de uno o dos casos de 50 representan un número relativamente pequeño dentro de una unidad de negocio pero extrapolado a toda la economía, resulta en un beneficio neto substancial para toda la nación.

2. Beneficios de las muertes evitadas

Aunque el beneficio primario de esta regla se deriva de las lesiones no fatales y los costos asociados que serán evitados al requerir a los patronos que asuman todo el costo de los tipos de PPE cubiertos, algunos beneficios están asociados a la evitabilidad de las lesiones fatales. Aunque la mayoría de las lesiones evitables mediante el PPE apropiado no resultarían de otro modo en muertes, ciertas lesiones fatales de la cabeza, particularmente aquellas clasificadas como “golpeado por” o “golpeado contra” serían evitadas por el PPE (i.e., capacetes). Los datos recientes sobre las muertes ocupacionales recopilados por el Bureau of Labor Statistics muestran que un promedio anual de 112 de tales muertes ocurrió en las industrias general y marítima y 43 en la construcción durante el período de 2003 a 2005 (BLS, CFOI, 2004).

OSHA estimó el número de muertes con probabilidad de ser evitadas por la regla considerando el porcentaje de muertes “golpeado por” y “golpeado contra” que pudieran ser evitadas si se hubiera usado el PPE de cabeza apropiado. Muchos tipos de (o “eventos”), de lesiones fatales de la cabeza que no serían evitadas por los capacetes, tales como las resultantes de caídas, algunas explosiones y la mayoría de los accidentes relacionados con transportación no fueron incluidos en este análisis. En contraste, el PPE debiera ser relativamente efectivo en evitar lesiones de la cabeza “golpeado por” y “golpeado contra”. Las muertes adicionales que no

podrían ser evitadas incluyeron accidentes por aplastamiento (la fuerza excede a la protección del equipo de cabeza), y los casos donde el riesgo no pudiera ser anticipado y no pudiera juzgarse razonablemente que la víctima estuviera en riesgo y requiriera el uso de PPE (gente que pase, por ejemplo.) Para este análisis, OSHA estima que 75% de las lesiones “golpeado por” y “golpeado contra” de otro modo serían evitadas por el uso apropiado de la protección de la cabeza.

Aplicar el estimado de 75% descrito anteriormente al número total de muertes anuales de los datos del BLS (112 en las industrias general y marítima y 43 en la construcción), resulta en un estimado de 84 de muertes en la industria general y marítima y 32 muertes en la construcción serían evitables usando capacetes si todas las muertes ocurrieran en la industrias dentro de la jurisdicción de OSHA. Sin embargo, aproximadamente 59.1% de estas muertes evitables se estima que ocurran en los estados que no son de plan estatal.^{26 27} De conformidad, el número actual de muertes evitables por esta regla es aproximadamente 50 en las industrias general y marítima y 19 en la construcción. Además, sólo una subserie de estas muertes evitables afectadas por esta regla depende del porcentaje de empleados que actualmente pagan por su propio PPE. Cuanto más grande este porcentaje, mayor el número de muertes que sean potencialmente evitables.

Los datos del estudio de pago por PPE de OSHA sugieren que alrededor de 1.2% de los empleados de las industrias general y marítima y 4.1% de los empleados de la construcción pagan por su propio PPE de cabeza. Combinando estos porcentajes con los estimados de falta de uso/mal uso discutido anteriormente (40% falta de uso/mal uso cuando los empleados pagan por el PPE vs. 17.5% falta de uso/mal uso cuando los patronos pagan por el PPE), OSHA calculó la razón de las muertes relacionadas con PPE a todas las muertes relacionadas con PPE).

$$\frac{0.4 \times E_p}{(0.4 \times E_p) + (0.175 \times E_n)} = \text{donde } E_p = \# \text{ de empleados que pagan por PPE y } E_n = \# \text{ de empleados con PPE pagado por el patrono}$$

Usando la misma metodología usada para las lesiones no fatales, la razón para al industria general es igual a $(0.4 \times 0.012) / (0.4 \times 0.012 + 0.175 \times 0.988) = 2.8$ por ciento. Para construcción la razón es igual a $(0.4 \times 0.041) / (0.4 \times 0.041 + 0.175 \times 0.959) = 8.9\%$.

En resumen, OSHA estima que los empleados que pagan por su propio PPE sufren 2.8% (1.4 muertes anualmente), de las lesiones fatales “golpeado por” y “golpeado contra” de la cabeza en la industria general y 8.9% (1.7 muertes anualmente), de las lesiones fatales de “golpeado por” y “golpeado contra” de la cabeza” en la industria de la construcción, respectivamente), serán evitadas al cambiar el sistema de pago, porque aún hay 17.5% de índice de falta de uso/mal uso entre el grupo pagado por el patrono. OSHA estima que requerir que el pago por el patrono reducirá el índice de mal uso/falta de uso de PPE de 40 a 17.5%, lo que implica una reducción de 56.3% resultante $((0.4 - 0.175) / 0.4)$, en lesiones fatales de la cabeza entre los empleados que pagan por su propio PPE. Así, OSHA estima que se evitará 0.8 lesiones fatales de la cabeza (0.563 por 1.4), en la industria general y 0.9 lesiones fatales de la cabeza (0.563 por 1.7), en la industria de la construcción anualmente debido a esta regla.

²⁶ Según indicado en la Tabla XV-3, Census Bureau [Census 2005a], los datos indicaron que los estados que no son de plan estatal justificaron 59.1% del sector de empleo privado.

La Agencia también cree que la regla final alcanzará beneficios substanciales en el área de la protección contra caídas, particularmente en la construcción. La regla evitará un número de muertes y lesiones severas que están ocurriendo ahora, ya sea debido a que el PPE provisto por los empleados ofrece protección inadecuada o porque el empleado llega al sitio sin el PPE necesario. Por ejemplo, OSHA estima en el análisis de impacto reglamentario para 29 CFR Parte 1926 Subparte M que los sistemas de protección contra caídas evitarían casi 80 muertes y 26,600 lesiones de día de trabajo perdido anualmente. A la extensión en que los patronos suplan arneses y líneas más efectivos que los actualmente provistos por los empleados o garanticen que este equipo estará disponible para ser usado por los empleados, esta regla evitará muertes y lesiones causadas por caídas. Sin embargo, en este momento, la Agencia no tiene detalles suficientes sobre estos accidentes para cuantificar los beneficios de este efecto.

3. Incertidumbres

Según señalado en otra parte en este análisis, los beneficios asociados con la regla están sujetos a la incertidumbre con respecto al número y tipos de accidentes que serán evitados o mitigados por el uso de PPE y los costos y beneficios estimados están sujetos adicionalmente a los niveles de falta de respuesta del estudio. Además, este análisis asume que el efecto de la regla estará limitado a las situaciones donde a los empleados se requiere ahora que paguen por su propio PPE. Esto, sin embargo, aunque es una asunción simplificadora, puede no ser enteramente precisa. Según indicado en la sección de Autoridad Legal, hay evidencia de que el pago de los patronos por el PPE es importante para mandar la señal a los empleados sobre la importancia de usar PPE. El expediente es también claro en que ciertos sectores, tal como la construcción, tienen índices relativamente altos de cambio de empleados (BLS, 2004), y aún donde no sea tan alto, no permanece estático. Si la regla tiene el efecto de engendrar una mayor apreciación de la importancia del uso de PPE, entonces este efecto lógicamente se extendería a los lugares de trabajo donde los patronos pagan por el equipo actualmente, a través del cambio de empleados, así como en los cambios generales en las normas de comportamiento en la industria. El análisis actualmente asume que los empleados no usan el PPE de 15-20% del tiempo, aún cuando el patrono pague por el PPE. Dado que los patronos pagan por la mayoría de los artículos de PPE la mayoría del tiempo actualmente (característicamente más del 95% del tiempo), si este porcentaje cayera aún en una pequeña cantidad como resultado de esta reglamentación, los beneficios serían substancialmente mayores que lo asumido por este análisis.

4. Voluntariedad de pago por lesiones y muertes evitada

OSHA también realizó un análisis del valor de las lesiones y muertes evitadas basado en el acercamiento de la voluntariedad de pago. Este enfoque emplea la teoría de diferenciales de compensación en el mercado de trabajo. Un número de estudios académicos han sacado una correlación entre riesgo más alto en el trabajo y salarios más altos, sugiriendo que los empleados reclaman compensación monetaria por un riesgo mayor de lesión o muerte. OSHA ha usado este acercamiento en muchas reglas recientes y finales (Véase, por ejemplo, 70 FR 34822).

Al realizar su análisis de voluntariedad de pago, OSHA usa un estimado de \$50,000 por lesión de día de trabajo perdido, basado en dos estudios: Viscusi, 1993 y Viscusi & Aldi, 2003. En su estudio de 1993 (Viscusi, 1993, p. 1935), Viscusi revisó la literatura disponible y halló que el valor de las lesiones de día de trabajo perdido es: “en el área de \$50,000 o el extremo alto del alcance de estimados para el valor implícito de las lesiones en general.” Su estudio de 2003 con Aldy reafirmó esto ampliamente hallando que la literatura estima el valor en el alcance de

\$20,000-\$70,000. Aunque la literatura cubrió muchos tipos de lesiones, enfocó primordialmente, particularmente para muchas de las valuaciones más altas, en las lesiones de día de trabajo perdido. La Agencia ha elegido conservadoramente aplicar este valor a sólo los casos que resultaron en trabajo restringido. Según mostrado en la Tabla XV-4, la Agencia estima el valor de las lesiones evitadas usando este acercamiento como \$337 millones al año.

Mediante esta metodología, una sola muerte evitada está avalorada en \$7 millones [Viscusi 2003, p.63]. Según explicado anteriormente, OSHA estima que esta regla puede evitar 1.7 muertes al año. De conformidad, esto trae la valor monetizado total de los beneficios a \$349 millones.

Un acercamiento alterno para valuar las lesiones es el acercamiento de costo directo, el cual OSHA usó en el análisis para esta propuesta. Se provee una discusión completa de este estimado en un apéndice al final del Análisis económico final. Usando un acercamiento de costo directo para monetizar los beneficios por lesiones evitadas y un acercamiento de voluntariedad de pago para monetizar las muertes evitadas, OSHA estima el total de beneficios en \$228.3 millones (Véase la Tabla XV-14).

Tabla XV-4

Injuries Judged to Be Preventable If Employers Are Required to Pay for PPE Now Being Paid for by Employees (Days Away From Work Cases Only)

Body Part	Total Injuries by Body Part [a]	Preventable Injuries based on Preventability Factors		Total Preventable Injuries (Includes both Employer Paid and Employee Paid PPE Users)		Total Injuries Preventable Among Employees Paying for PPE	Injuries Judged to Be Prevented by Requiring Employer Payment for PPE		Estimated WTP Value of Injuries Avoided	
	A	B[b]	C	D[c]	E	F[d]	G	H[e]	I	
Gen. Ind. & Maritime										
Eye	27,462	95.0%	26,089	48.9%	12,766	2.3%	300	56.3%	168	\$8,424,943
Face and ear	14,927	68.0%	10,150	59.1%	5,997	1.3%	77	56.3%	43	\$2,166,408
Head and neck	39,328	45.0%	17,698	59.1%	10,455	2.8%	290	56.3%	163	\$8,166,264
Hand and finger	131,002	63.0%	82,531	59.1%	48,758	10.2%	4,953	56.3%	2,786	\$139,313,189
Foot and toe	46,622	75.0%	34,966	12.5%	4,365	72.3%	3,154	56.3%	1,774	\$88,703,011
Subtotal	259,341		171,434		82,540		8,774		4,935	\$246,773,815
Construction										
Eye	6,390	95.0%	6,071	48.9%	2,970	7.2%	214	56.3%	121	\$6,028,697
Face and ear	3,180	68.0%	2,162	59.1%	1,277	8.8%	112	56.3%	63	\$3,158,168
Head and neck	5,630	45.0%	2,534	59.1%	1,497	8.9%	134	56.3%	75	\$3,755,778
Hand and finger	22,870	63.0%	14,408	59.1%	8,512	29.1%	2,481	56.3%	1,396	\$69,780,230
Foot and toe	8,590	75.0%	6,443	12.5%	804	33.8%	272	56.3%	153	\$7,638,495
Subtotal	46,660		31,617		15,061		3,213		1,807	\$90,361,368
Total	306,001		203,051		97,401		11,987		6,743	\$337,135,183

Source: OSHA Office of Regulatory Analysis.

[a] Bureau of Labor Statistics, Occupational Injuries and Illnesses - Characteristics Data (2005) [BLS, 2006b].

[b] Based on PPE preventability factors shown in OSHA, 1994 [64 FR 15421].

[c] Injuries are reduced by percentage of employees in State Plan States where employer-payment requirements are already in place. In the case of eye and foot and toe injuries, the adjustment factor is based on distribution of employees by State Plan State category and the fact that nonprescription safety glasses represent 82.9% of safety glass use and safety shoes with metatarsal guards account for 22.3% of safety shoe use.

[d] Percent of preventable injuries among employees paying for their own PPE = $0.4 \cdot E_p / (0.4 \cdot E_p + 0.175 \cdot E_n)$, where E_p equals the number of employees paying for their own PPE and E_n equals the number of employees with employer-paid PPE.

[e] Percent of injuries prevented by requiring employer PPE payment = $(0.4 - 0.175) / (0.4) = 0.563 = 56.3\%$.

H. Costos de cumplimiento para los patronos

OSHA también ha usado los resultados de estudio para estimar los costos a los patronos del cumplimiento con la regla final. Basado en el estudio, OSHA estimó, por tipo de PPE, el porcentaje de usuarios de PPE en los estados que no son de plan estatal cuyos patronos asumen los costos completos del PPE y el porcentaje de usuarios de PPE en estados que no son de plan estatal cuyos patronos pagan alguna parte de los costos de PPE. Los empleados restantes son aquellos que ahora pagan por su propio PPE. Bajo al regla final, los patronos tendrán que asumir los costos del PPE para estos empleados y además, cubrir la parte del costo del PPE actualmente asumido por los empleados que pagan por alguna porción del gasto de equipo.

OSHA también determinó estimados de costo de unidad para el PPE, basado en parte en las asunciones usadas en el Análisis económico preliminar para la regla propuesta (64 FR 15425), actualizado de acuerdo a los datos del precio actual obtenido de los vendedores de equipo de seguridad. Los costos de unidad representan costos de equipo anualizados, basado en los precios y vida estimada de los artículos de PPE y son como sigue:

- Basado en los precios de un catálogo de equipo de seguridad actual, los capacetes que cuestan \$8.20 , los espejuelos de seguridad sin receta que cuestan \$6.20 y los protectores faciales que cuestan \$14.90 se asume que todos tiene una vida útil de un año.
- Las gafas contra salpicaduras de químicos que cuestan \$6.20 y las gafas de seguridad que cuestan \$6.45 se asume que son substituidas cada seis meses con un costo anualizado de 13.05 y \$ 9.79, respectivamente.
- Los guantes para protección contra abrasión que cuestan \$8.30 se asume que sean substituidos cuatro veces al año, resultando en un costo anualizado de \$34.64 (Lab Safety, 2007).
- Los capacetes de soldar se asumió que tengan una expectativa de vida de dos años y de costar \$40.00; las gafas de soldar se asumió que tiene una expectativa de vida de un año y de costar \$13.62 (estas asunciones resultan en costo por unidad de soldadura anualizado combinado de \$36.69). De acuerdo con el panel de peritos de OSHA, los soldadores necesitan capacetes y gafas en diferentes tiempos del año.
- La protección contra caídas (arnés o cinturón y línea de seguridad), se asumen que tengan una expectativa de vida de dos años y que cuesten \$93.90 (arneses), \$45.70 (cinturón) y \$5110 (líneas), respectivamente, resultando en un costo de unidad de protección contra caídas anualizado combinado de \$80.20.
- La ropa protectora contra químicos que puede volverse a usar se asume que sea substituida cada seis meses y que cueste \$41.30, mientras que los guantes protectores contra químicos que cuestan \$3.50 se asume que sean substituidos cada 10 días de trabajo (20 veces al año), basado en los precios en el catálogo de equipo de seguridad (Lab Safety, 2007).
- El párrafo (h)(3) de la regla revisada requiere a los patronos pagar sólo por el costo de las guardas metatarsales, opuesto al artículo de calzado completo. El costo anualizado

de las guardas metatarsales externas, asumiendo una sustitución cada dos años, es \$15.49, basado en un costo de unidad de \$28 (Lab Safety Supply, 2007, Omark Safety Online, 2007, Working Person's Store, 2007, Grainger, 2007, Alpenco, 2007).

Para derivar un costo el costo incremental para los patronos de cumplir con la regla final, para cada tipo de PPE, OSHA (a) multiplicó el costo de la unidad de PPE pro el número de empleados en los estados que no tiene plan estatal quienes ahora pagan por su equipo y (b) añadió a esto el costo de la unidad de PPE multiplicado por 1 menos la parte del porcentaje del costo ahora pagado pro los patronos que comparten costo, multiplicado por el número de empleados en los estados que no tienen plan estatal quienes ahora pagan alguna porción de los costos de su PPE.

Los costos ajustados para gastos de PPE adicionales resultantes del cambio de empleados, basado en los estimados de cambio preparado por el Bureau of Labor Statistics de su Job Openings and Labor Turnover Survey (JOLTS) (BLS, 2004). Dos factores determinan el impacto del cambio en los costos de cumplimiento. Primero, si el equipo protector es transferible a otros empleados y puede volverse a usar, el cambio no afecta a los costos de cumplimiento. Segundo, para el PPE no transferible, la vida del equipo determina el número de compras adicionales requeridas para los nuevos empleados.²⁸ Por ejemplo, el cambio tiene menos impacto para los tipos de PPE con vidas más cortas, debido a que tal equipo es regularmente substituido aún en ausencia del cambio de empleados. Para justificar esto, OSHA usó un factor que era igual a la vida del PPE (en fracciones de un año), para tipos de PPE con tiempos de vida de un año o más. Por ejemplo, supóngase que el índice de cambio del equipo es seis meses (0.5 años). Si el reclutamiento de nuevos empleados está difundido parejamente durante el año, la mitad de los nuevos empleados puede proveerse de equipo que tendría que haber sido substituido aún sin el cambio de empleados. En este caso, el PPE adicional requerido como resultado del cambio sería 5% (10% por 0.5).

La Tabla XV-5 presenta costos de cumplimiento de la regla final a los patronos, por código NAICS. La Tabla XV-resume los estimados de costo por categoría de PPE. Los costos totales de cumplimiento se estima que sean \$85.7 millones para todos los establecimientos. El costo por guantes para protección contra abrasión se estima que sea \$27.8 millones o 32.5% del total de costos. El calzado protector contra químicos se estima que sea \$17.6 millones o 20.5% del total de costos. Las guardas metatarsales para calzado se estima que sea \$13.3 millones y los guantes protectores contra químicos \$10.2 millones a 15.5% y 11.8% del total de costos, respectivamente.

Varios comentaristas declararon que el análisis de costo no es realista al avaluar los costos en sus industrias. Los representantes de la industria de taladrado (Ex. 12:91), declararon que el análisis no tomó en consideración el alto índice de uso de guantes de algodón en su industria, ya que informaron que sus empleados desgastan aproximadamente un par al día. OSHA se pregunta si los guantes descritos por los comentaristas constituyen PPE; no está claro para qué propósito de seguridad o salud se usan los guantes. Si los guantes se están usando con el propósito de protección contra la abrasión, hay disponible alternativas de protección más duradera y protectora que los guantes de algodón. Los análisis reglamentarios generalmente

²⁸ Este análisis asume que los siguientes artículos son transferibles: gafas anti salpicaduras de químicos, protectores faciales, capacetes, protección metatarsal, delantales contra salpicaduras, ropa protectora contra químicos, arneses corporales, cinturones corporales, líneas salvavidas, capacetes de soldar, gafas de soldar y orejeras. Los espejuelos de seguridad no recetados, gafas de seguridad, calzado protector contra químicos, guantes para protección abrasiva y química, ropa protectora para soldar e insertos para los oídos se asumió que no son transferibles.

asumen que los patronos adoptan la opción menos costosa, lo que puede diferir del patrón de compras de los empleados; esto aplica a la cantidad (por ejemplo, descuentos al grueso), y la calidad del PPE. Este análisis asume que los patronos usarán guantes de cuero o Kevlar para protección, una forma más costosa (por unidad), pero más duradera de protección.

Tabla XV-5

Cost Summary by PPE Category
All Establishments

NAICS	Industry	Eye and Face Protection	Handsets	Foot Protection	Gloves and Protective Clothing	Fall Protection	Welding Equipment	Hearing Protection	Total
111	Forestry and Logging	\$0	\$0	\$184,883	\$32,272	\$0	\$0	NA	\$137,352
211	Oil and Gas Extraction	\$0	\$21,365	\$11,339	\$221,454	\$0	\$0	NA	\$354,156
221	Utilities	\$0	\$0	\$282,653	\$150,802	\$0	\$0	NA	\$333,454
236	Construction of Buildings	\$874,334	\$215,217	\$3,234,871	\$4,963,288	\$0	\$0	\$183,174	\$8,371,284
237	Heavy and Civil Engineering Construction	\$0	\$0	\$32,024	\$1,244,058	\$1,269,731	\$0	\$71,274	\$2,881,781
238	Specialty Trade Contractors	\$1,180,117	\$894,245	\$6,023,245	\$9,970,821	\$285,443	\$119,250	\$85,989	\$18,161,701
311	Food Manufacturing	\$0	\$4,949	\$101,159	\$734,761	\$0	\$0	NA	\$1,080,909
312	Beverages and Tobacco Product Manufacturing	\$0	\$49	\$24,080	\$104,940	\$0	\$0	NA	\$128,991
313	Textile Mills	\$0	\$325	\$38,007	\$76,452	\$0	\$0	NA	\$106,284
314	Textile Product Mills	\$0	\$355	\$33,703	\$85,419	\$0	\$0	NA	\$119,487
315	Apparel Manufacturing	\$0	\$1,545	\$43,290	\$122,227	\$0	\$0	NA	\$167,063
316	Leather and Allied Product Manufacturing	\$0	\$284	\$10,380	\$23,841	\$0	\$0	NA	\$35,505
321	Wood Product Manufacturing	\$0	\$6,392	\$103,786	\$421,758	\$0	\$0	NA	\$532,473
322	Paper Manufacturing	\$0	\$0	\$91,414	\$85,788	\$0	\$0	NA	\$177,202
323	Printing and Related Support Activities	\$0	\$8,721	\$156,367	\$351,282	\$0	\$0	NA	\$556,390
324	Petroleum and Coal Product Manufacturing	\$0	\$0	\$18,753	\$0	\$0	\$0	NA	\$18,753
325	Chemical Manufacturing	\$0	\$0	\$243,343	\$0	\$0	\$0	NA	\$243,343
326	Plastics and Rubber Product Manufacturing	\$0	\$3,323	\$164,489	\$335,897	\$0	\$0	NA	\$503,712
327	Nonmetallic Mineral Product Manufacturing	\$4,834	\$46,455	\$356,899	\$711,297	\$108,981	\$3,333	\$0	\$1,225,299
331	Primary Metal Manufacturing	\$3,735	\$33,847	\$398,732	\$411,006	\$82,179	\$8,344	NA	\$848,393
332	Fabricated Metal Product Manufacturing	\$19,208	\$0	\$83,815	\$101,811	\$0	\$123,137	NA	\$324,091
333	Machinery Manufacturing	\$10,787	\$0	\$183,783	\$265,351	\$0	\$113,716	NA	\$493,237
334	Computer and Electronic Product Manufacturing	\$7,548	\$0	\$18,873	\$77,209	\$0	\$32,989	NA	\$233,612
335	Electrical Equipment, Appliance, and Component Manufacturing	\$3,822	\$0	\$55,735	\$11,833	\$0	\$13,488	NA	\$104,875
336	Transportation Equipment Manufacturing, Except Shipbuilding	\$27,123	\$888	\$331,694	\$38,084	\$0	\$49,633	NA	\$368,868
359911	Ship Building and Repairing	\$0	\$88,106	\$145,484	\$405,955	\$0	\$0	NA	\$640,545
337	Furniture and Related Product Manufacturing	\$0	\$2,732	\$93,346	\$278,770	\$0	\$0	NA	\$374,848
339	Miscellaneous Manufacturing	\$6,819	\$0	\$8,252	\$154,404	\$0	\$66,530	NA	\$295,865
423	Merchandise Wholesalers, Durable Goods	\$171,980	\$0	\$2,068,615	\$5,498,585	\$4,889,342	\$294,634	NA	\$11,223,132
424	Merchandise Wholesalers, Nondurable Goods	\$274,839	\$0	\$2,406,318	\$1,951,440	\$2,331,584	\$233,238	NA	\$7,090,640
441	Motor Vehicle and Parts Dealers	\$399,499	\$21,191	\$700,810	\$1,419,636	\$0	\$564,164	NA	\$3,109,301
442	Furniture and Home Furnishings Stores	\$0	\$0	\$90,650	\$0	\$0	\$0	NA	\$90,650
443	Electronics and Appliance Stores	\$0	\$0	\$69,029	\$0	\$0	\$0	NA	\$69,029
444	Building Material and Garden Equipment and Supplies Dealers	\$0	\$0	\$176,143	\$0	\$0	\$0	NA	\$176,143
445	Food and Beverage Stores	\$0	\$0	\$381,288	\$0	\$0	\$0	NA	\$381,288
446	Health and Personal Care Stores	\$0	\$0	\$174,957	\$0	\$0	\$0	NA	\$174,957
447	Cosmetic Stores	\$163,724	\$12,144	\$266,903	\$884,624	\$9	\$272,870	NA	\$1,499,479
448	Clothing and Clothing Accessories Stores	\$0	\$0	\$27,547	\$0	\$0	\$0	NA	\$27,547
451	Sporting Goods, Hobby, Book, and Music Stores	\$0	\$0	\$94,801	\$0	\$0	\$0	NA	\$94,801
452	General Merchandise Stores	\$0	\$0	\$292,923	\$0	\$0	\$0	NA	\$292,923
453	Miscellaneous Store Retailers	\$0	\$0	\$126,391	\$0	\$0	\$0	NA	\$126,391
454	Nonstore Retailers	\$0	\$0	\$81,718	\$0	\$0	\$0	NA	\$81,718
481	Air Transportation	\$0	\$0	\$349,839	\$18,408	\$0	\$0	NA	\$368,247
482	Rail Transportation	\$0	\$0	\$51,839	\$0	\$0	\$0	NA	\$51,839
483	Water Transportation	\$0	\$0	\$57,444	\$4,981	\$0	\$0	NA	\$62,425
484	Truck Transportation	\$0	\$0	\$938,381	\$89,832	\$0	\$0	NA	\$1,028,213
485	Taxi and Ground Passenger Transportation	\$0	\$0	\$283,437	\$39,023	\$0	\$0	NA	\$322,460
486	Postal Service	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	NA	\$0
487	Senior and Sightseeing Transportation	\$0	\$0	\$8,214	\$1,265	\$0	\$0	NA	\$9,479
488	Support Activities for Transportation, Except Longhoring	\$0	\$0	\$14,716	\$22,484	\$0	\$0	NA	\$37,200
488320	Marine Cargo Handling (Longhoring)	\$2,453	\$2,951	\$428,073	\$86,307	\$0	\$765	NA	\$571,551

Cost Summary by PPE Category
All Establishments

NAICS	Industry	Eye and Face Protection	Handsets	Foot Protection	Gloves and Protective Clothing	Fall Protection	Welding Equipment	Hearing Protection	Total
491	Postal Service	\$0	\$0	\$806,599	\$0	\$0	\$0	NA	\$806,599
492	Couriers and Messengers	\$0	\$0	\$376,856	\$32,637	\$0	\$0	NA	\$409,493
493	Warehousing and Storage	\$0	\$0	\$370,929	\$31,963	\$0	\$0	NA	\$402,892
511	Publishing Industries (except Internet)	\$0	\$15,019	\$226,867	\$874,967	\$0	\$0	NA	\$1,116,863
519	Broadcasting (except Internet)	\$0	\$0	\$90,403	\$77,975	\$0	\$0	NA	\$168,378
517	Telecommunications	\$0	\$0	\$427,005	\$348,293	\$0	\$0	NA	\$775,298
541	Professional, Scientific, and Technical Services	\$11,842	\$0	\$1,283,263	\$477,123	\$0	\$0	NA	\$2,072,228
561	Administrative and Support Services	\$36,121	\$0	\$829,444	\$1,782,631	\$0	\$0	NA	\$2,648,200
562	Waste Management and Remediation Services	\$0	\$0	\$110,602	\$78,184	\$0	\$0	NA	\$188,786
621	Ambulatory Health Care Services	\$0	\$0	\$6,894	\$2,187,274	\$0	\$0	NA	\$2,194,168
622	Hospitals	\$0	\$0	\$7,057	\$2,238,934	\$0	\$0	NA	\$2,245,991
623	Nursing and Residential Care Facilities	\$0	\$0	\$1,872	\$1,238,329	\$0	\$0	NA	\$1,240,201
721	Accommodation	\$10,217	\$0	\$89,689	\$233,285	\$0	\$0	NA	\$333,191
722	Food Services and Drinking Places	\$0	\$0	\$1,356,956	\$0	\$0	\$0	NA	\$1,356,956
811	Repair and Maintenance	\$231,684	\$22,875	\$427,702	\$854,317	\$0	\$415,823	NA	\$2,542,401
812	Personal and Laundry Services	\$31,734	\$0	\$29,695	\$636,879	\$0	\$0	NA	\$698,308
Total		\$7,713,538	\$1,140,422	\$36,865,261	\$40,131,852	\$8,817,364	\$2,721,990	\$340,548	\$85,758,170

Source: OSHA Office of Regulatory Analysis

Tabla XV-6

Categoría PPE	Costo Anualizado (\$millones)
Non-Prescription Safety Glasses	\$1.7
Safety Goggles	\$0.9
Chemical Splash Goggles	\$0.3
Face Shields	\$0.8
Hardhats	\$1.1
Metatarsal Protection	\$13.3
Chemical Protective Footwear	\$17.6
Gloves for Abrasion Protection	\$27.8
Gloves for Chemical Protection	\$10.2
Splash Aprons	\$0.7
Chemical Protective Clothing	\$1.5
Fall Protection	\$6.8
Welding Protective Equipment	\$2.7
Hearing Protection (Construction Industry)	\$0.3
Total – Todos los tipos de PPE	\$85.7

Fuente: OSHA Office of Regulatory Analysis
BILLING CODE 4510-16-C

En un asunto separado pero relacionado, este mismo comentarista indicó que, hablando con sus miembros, pensaron que el estudio de OSHA había subestimado la parte del PPE por la cual pagan los empleados. OSHA reconoce que tales resultados son inevitables al basarse en una muestra. Habrá casos donde ciertos costos están subestimados. Del mismo modo, habrá situaciones en las cuales los costos estén sobreestimados. Estos tienden a balancearse entre ellos, de modo que no haya desviación sistémica. Por ejemplo, fuertemente basado en una respuesta de estudio, el análisis sugiere que los patronos en el comercio al mayoreo se espera que tengan costos particularmente pesados para ciertos artículos de PPE, notablemente la protección contra caídas. Sin embargo, en el juicio profesional de OSHA, los usos de estos artículos de PPE en este sector no son tan altos como sugieren los estudios. No obstante, sería inconsistente y potencialmente erróneo proyectar un estimado final de los costos a la economía si tomar en cuenta el patrón de comportamiento completo indicado por el estudio.

Puede haber casos donde este análisis no considere cierto PPE especializado o patrones de uso de PPE en industrias particulares que sean más caros de lo calculado. Alternativamente, habrá casos donde el análisis haya estimado el costo del PPE para varias industrias. Sin embargo, según indicado más adelante en este análisis, dado los costos muy limitados del PPE como un porcentaje de las rentas y ganancias, su distribución comparativamente “nivelada” como un costo por empleado (i.e., costos como función del tamaño del empleo), así como los patrones establecidos del pago pro los empleados actualmente para la mayoría de los tipos de PPE en la mayoría de las industrias, los estimados de costo para industrias particulares generalmente necesitaría estar muy erróneos sobre un orden de magnitud antes de que estos comenzaran a ser un asunto de factibilidad económica.

También debe señalarse que ya que este análisis está aceptando los resultados de estudio en su valor inicial, no ha habido intento en corregir para situaciones donde OSHA ya requiera el pago por el PPE, por ejemplo, la norma de patógenos hematotransmitidos y numerosas normas de una sola sustancia. A la extensión en que los patronos no se adhieran a los requisitos existentes en este aspecto, los costos están sobre enfatizados en esta reglamentación.

Finalmente, este análisis no intenta estimar a qué extensión los empleados continuarán trayendo voluntariamente su PPE al lugar de trabajo. En vez, este análisis asume que los patronos pagarán el 100% de los costos del PPE cubierto por esta reglamentación actualmente pagado pro los empleados. A la extensión en que los empleados elijan traer su propio PPE al lugar de trabajo después de emitirse esta regla, los costos estarán sobre enfatizados.

I. Factibilidad económica y certificación RFA

Una norma es económicamente factible si no amenaza la dislocación masiva o pone en peligro la existencia de una industria. Véase *United Steelworkers of America*, 647 F.2d at 1265. Que una norma sea financieramente cargosa o amenace la supervivencia de algunas compañías en una industria no es suficiente para volverla infactible (Id. at 1265). El costo de cumplimiento con una norma de OSHA debe ser analizado “en relación a la salud financiera y la rentabilidad de la industria y el efecto probable de tales costos sobre el precio de la unidad a los consumidores.” (Id.) La pregunta práctica es si la norma amenaza a la estabilidad competitiva de una industria o si cualquier discriminación intraindustria o interindustria pudiera arruinar tal estabilidad o conducir a concentración indebida (Id.) (citando a *Industrial Union Dep., AFL- CIO v. Hodgson*, 499 F.2d 467 [DC Cir. 1974]). El tribunal ha observado, además, que conceder a las compañías tiempo razonable para cumplir puede mejorar la factibilidad económica (Id.).

Para evaluar los impactos económicos potenciales de la regla final, OSHA comparó los costos anticipados de alcanzar el cumplimiento contra las rentas y ganancias de los establecimientos que usan PPE en los estados que no tienen plan estatal. Los costos promedio por establecimiento fueron calculados dividiendo los costos totales de cumplimiento para cada industria por el número de establecimientos afectados. OSHA entonces comparó los datos financieros básicos (del Internal Revenue Service, Corporation Source Book, 2004), con los costos anuales de cumplimiento anualizados como porcentaje de las rentas y ganancias. Este avalúo de impacto está presentado en la Tabla XV-7.

Esta tabla está considerada como un análisis de cernimiento debido a que mide los costos como un porcentaje de las ganancias y ventas antes de los impuestos pero no predice los impactos sobre las ganancias y rentas antes de los impuestos. Este análisis de cernimiento es usado para determinar si los costos de cumplimiento potencialmente asociados con la norma llevarían a impactos significativos sobre los establecimientos en las industrias afectadas. El

impacto actual de la normas sobre las ganancias y rentas de los establecimientos en una industria dada dependerán de la elasticidad de precios de demanda por para los servicios vendidos por el establecimiento.

Tabla XV-7

Cost of the Final PPE Standard as a Percent of Revenues and Profits of Affected Establishments

NAICS	Industry	Number of Affected Establishments	Annual Compliance Cost	Average Cost per Establishment	Average Sales	Pre-Tax Profit Rate	Average Pre-Tax Profit	Costs as a % of Sales	Costs as a % of Profits
113	Forestry and Logging	5,868	\$137,252	\$23	\$1,005,573	4.2%	\$42,307	0.002%	0.06%
211	Oil and Gas Extraction	4,054	\$354,156	\$87	\$22,361,933	12.1%	\$2,714,551	0.000%	0.00%
221	Utilities	6,602	\$353,454	\$54	\$23,973,182	3.2%	\$772,865	0.000%	0.01%
236	Construction of Buildings	91,962	\$8,573,884	\$93	\$2,399,671	4.7%	\$112,219	0.004%	0.06%
237	Heavy and Civil Engineering Construction	23,388	\$2,891,791	\$124	\$3,840,250	2.8%	\$109,226	0.003%	0.11%
238	Specialty Trade Contractors	211,881	\$18,161,701	\$86	\$1,077,013	3.9%	\$41,674	0.008%	0.21%
311	Food Manufacturing	10,206	\$1,080,909	\$106	\$18,268,501	4.7%	\$855,556	0.001%	0.01%
312	Beverage and Tobacco Product Manufacturing	975	\$128,991	\$132	\$32,390,819	10.2%	\$7,313,667	0.000%	0.00%
313	Textile Mills	1,076	\$166,384	\$99	\$10,739,134	4.2%	\$452,364	0.001%	0.02%
314	Textile Product Mills	2,827	\$119,487	\$42	\$4,720,007	6.2%	\$293,619	0.001%	0.01%
315	Apparel Manufacturing	2,426	\$167,063	\$69	\$3,280,877	5.2%	\$169,915	0.002%	0.04%
316	Leather and Allied Product Manufacturing	565	\$34,429	\$61	\$4,959,108	6.0%	\$299,967	0.001%	0.02%
321	Wood Product Manufacturing	6,657	\$572,473	\$80	\$5,703,772	3.7%	\$213,101	0.001%	0.04%
322	Paper Manufacturing	2,275	\$178,102	\$78	\$28,248,018	3.5%	\$986,834	0.000%	0.01%
323	Printing and Related Support Activities	13,725	\$756,950	\$57	\$2,628,127	4.0%	\$104,999	0.002%	0.05%
324	Petroleum and Coal Products Manufacturing	991	\$38,753	\$39	\$166,190,876	6.4%	\$6,766,437	0.000%	0.00%
325	Chemical Manufacturing	5,227	\$243,943	\$47	\$36,834,936	9.2%	\$3,391,484	0.000%	0.00%
326	Plastic and Rubber Products Manufacturing	6,047	\$503,702	\$83	\$11,777,378	3.7%	\$389,895	0.001%	0.02%
327	Nonmetallic Mineral Product Manufacturing	8,747	\$1,252,053	\$143	\$5,976,098	4.1%	\$245,996	0.002%	0.06%
331	Primary Metal Manufacturing	2,833	\$848,393	\$299	\$25,538,856	3.4%	\$931,152	0.001%	0.03%
332	Fabricated Metal Product Manufacturing	27,474	\$534,091	\$19	\$4,258,734	5.1%	\$218,203	0.000%	0.01%
333	Machinery Manufacturing	12,377	\$495,537	\$40	\$9,361,378	3.3%	\$307,805	0.000%	0.01%
334	Computer and Electronic Product Manufacturing	5,836	\$233,612	\$40	\$23,277,453	4.9%	\$1,149,315	0.000%	0.00%
335	Electrical Equipment, Appliance, and Component Manufacturing	2,845	\$104,875	\$37	\$16,279,903	4.4%	\$723,845	0.000%	0.01%
336	Transportation Equipment Manufacturing, Except Shipbuilding	5,968	\$368,808	\$62	\$50,020,205	2.0%	\$981,599	0.000%	0.01%
336611	Ship Building and Repairing	334	\$910,448	\$2,726	\$21,297,500	5.4%	\$1,154,661	0.013%	0.24%
337	Furniture and Related Product Manufacturing	7,838	\$372,868	\$48	\$3,465,070	4.0%	\$138,778	0.001%	0.03%
339	Miscellaneous Manufacturing	13,267	\$295,865	\$22	\$4,228,414	6.9%	\$289,772	0.001%	0.01%
423	Merchant Wholesalers, Durable Goods	68,286	\$11,223,135	\$164	\$10,022,837	2.7%	\$289,954	0.002%	0.00%
424	Merchant Wholesalers, Nondurable Goods	34,720	\$7,090,640	\$204	\$16,785,204	2.8%	\$468,503	0.001%	0.04%
441	Motor Vehicle and Parts Dealers	52,674	\$3,109,301	\$59	\$6,038,715	1.4%	\$92,882	0.001%	0.08%
442	Furniture and Home Furnishings Stores	14,136	\$90,650	\$6	\$1,560,965	3.0%	\$56,581	0.000%	0.01%
443	Electronics and Appliance Stores	10,527	\$69,029	\$7	\$1,786,973	3.4%	\$60,339	0.000%	0.01%
444	Building Material and Garden Equipment and Supplies Dealers	20,529	\$176,143	\$9	\$3,201,366	5.5%	\$174,670	0.000%	0.00%
445	Food and Beverage Stores	33,896	\$381,288	\$11	\$3,142,551	1.7%	\$52,971	0.000%	0.02%
446	Health and Personal Care Stores	18,454	\$174,957	\$9	\$2,419,698	2.7%	\$65,792	0.000%	0.01%
447	Gasoline Stations	50,117	\$1,499,470	\$30	\$2,143,691	0.9%	\$19,518	0.001%	0.15%
448	Clothing and Clothing Accessories Stores	31,893	\$257,647	\$8	\$1,228,894	5.0%	\$61,861	0.001%	0.01%
451	Sporting Goods, Hobby, Book, and Music Stores	13,035	\$94,801	\$7	\$1,249,339	2.9%	\$36,401	0.001%	0.02%
452	General Merchandise Stores	13,294	\$292,923	\$22	\$10,929,045	4.1%	\$446,210	0.000%	0.00%
453	Miscellaneous Store Retailers	27,840	\$126,791	\$5	\$765,225	3.5%	\$26,434	0.001%	0.02%
454	Nonstore Retailers	10,986	\$87,730	\$8	\$3,497,998	3.8%	\$131,710	0.000%	0.01%

Cost of the Final PPE Standard as a Percent of Revenues and Profits of Affected Establishments

NAICS	Industry	Number of Affected Establishments	Annual Compliance Cost	Average Cost per Establishment	Average Sales	Pre-Tax Profit Rate	Average Pre-Tax Profit	Costs as a % of Sales	Costs as a % of Profits
481	Air Transportation	1,680	\$369,047	\$220	\$17,038,405	1.0%	\$162,777	0.001%	0.13%
482	Rail Transportation	3,165	\$51,839	\$16	NA	3.0%	NA	NA	NA
483	Water Transportation	570	\$62,430	\$110	\$13,420,894	5.1%	\$681,697	0.001%	0.02%
484	Truck Transportation	34,083	\$1,019,213	\$30	\$1,649,334	2.5%	\$40,769	0.002%	0.07%
485	Transit and Ground Passenger Transportation	4,354	\$324,461	\$75	\$1,154,418	2.1%	\$24,706	0.006%	0.30%
486	Pipeline Transportation	1,117	\$41,832	\$37	\$13,278,252	17.1%	\$2,264,907	0.000%	0.00%
487	Scenic and Sightseeing Transportation	667	\$10,516	\$16	\$833,175	4.5%	\$37,288	0.002%	0.04%
488	Support Activities for Transportation, Except Longshoring	9,482	\$337,222	\$36	\$1,821,786	3.0%	\$54,471	0.002%	0.07%
488320	Marine Cargo Handling (Longshoring)	255	\$521,551	\$2,045	\$12,254,954	3.0%	\$366,423	0.017%	0.56%
491	Postal Service	32,875	\$806,599	\$25	NA	NA	NA	NA	NA
492	Couriers and Messengers	3,737	\$411,524	\$110	\$4,129,863	3.0%	\$123,483	0.003%	0.09%
493	Warehousing and Storage	3,646	\$402,881	\$110	\$5,685,200	3.9%	\$223,283	0.002%	0.05%
511	Publishing Industries (except Internet)	11,445	\$1,114,854	\$97	\$8,000,475	11.8%	\$942,153	0.001%	0.01%
515	Broadcasting (except Internet)	3,111	\$168,380	\$54	\$10,878,489	5.5%	\$599,857	0.000%	0.01%
517	Telecommunications	15,162	\$795,298	\$52	\$7,987,007	3.3%	\$261,588	0.001%	0.02%
541	Professional, Scientific, and Technical Services	136,528	\$2,074,936	\$15	\$1,357,718	6.4%	\$87,535	0.001%	0.02%
561	Administrative and Support Services	93,344	\$2,587,595	\$28	\$1,320,756	4.0%	\$52,808	0.002%	0.05%
562	Waste Management and Remediation Services	5,784	\$188,786	\$33	\$2,904,678	4.1%	\$119,867	0.001%	0.03%
621	Ambulatory Health Care Services	184,880	\$2,194,168	\$12	\$1,129,609	5.3%	\$60,066	0.001%	0.02%
622	Hospitals	3,122	\$2,245,991	\$719	\$77,389,822	4.4%	\$3,427,341	0.001%	0.02%
623	Nursing and Residential Care Facilities	24,590	\$1,232,191	\$50	\$1,939,554	4.4%	\$85,896	0.003%	0.06%
721	Accommodation	14,190	\$332,925	\$23	\$2,283,632	4.4%	\$99,629	0.001%	0.02%
722	Food Services and Drinking Places	130,046	\$1,256,499	\$10	\$680,572	4.3%	\$29,024	0.001%	0.03%
811	Repair and Maintenance	88,737	\$2,044,452	\$23	\$571,334	4.0%	\$22,900	0.004%	0.10%
812	Personal and Laundry Services	45,160	\$687,507	\$15	\$373,170	5.3%	\$19,882	0.004%	0.08%
	Total	1,735,985	\$85,735,176	\$49	\$3,544,194	4.2%	\$147,246	0.001%	0.03%

Source: OSHA Office of Regulatory Analysis.

Note: Profit rates estimated as the average ratio of net income to total receipts over the years 2002 to 2004 as reported for 2003 by the US Internal Revenue Service, Corporation Source Book, 2004. <<<http://www.irs.gov/taxstats/bustaxstats/article/0,,id=149687,00.html>>> Data not available at disaggregated levels for all industries and profit rates at more highly aggregated levels are used for such industries. The profit rate for NAICS code 48 (Transportation and Warehousing) is used for NAICS code 492 (Couriers and Messengers).

La elasticidad de precios se refiere a la relación entre el precio cobrado por un servicio y la demanda por ese servicio; esto es, cuanto más elástica la relación menos puede el establecimiento pasar los costos de cumplimiento a sus clientes en forma de aumento de precio y más podrá absorber los costos de cumplimiento de sus ganancias. Cuando la demanda es inelástica, los establecimientos pueden recuperar los costos de cumplimiento simplemente elevando los precios que cobran por el servicio; bajo este escenario, las ganancias permanecen sin tocar. De la otra mano, cuando la demanda es elástica, los establecimientos no pueden recuperar todos los costos simplemente pasando el aumento de costos en forma de aumento de precio; en vez, deben absorber algo del aumento de sus ganancias. En general, “cuando una industria está sometida a costos más altos, no se los traga simplemente, eleva sus precios y reduce su rendimiento y de esta manera pasa parte de los costos a los consumidores y una parte a sus suplidores, “(ADA v Secretary of Labor, 984 F. 2d 823, 829 [7th Cir. 1993]).

Específicamente, si la demanda es completamente inelástica (i.e., la elasticidad de precio es 0), entonces el impacto de los costos de cumplimiento que ascienden a 1% de las rentas sería un aumento de 1% en el precio del producto o servicio, sin declinación en la demanda o las ganancias. Tal situación tiene mayor probabilidad cuando hay pocos, si alguno, sustitutos para el producto o servicio ofrecido por el sector afectado o si los productos o servicios del sector afectado justifican sólo una porción pequeña del ingreso de sus consumidores. Si la demanda es perfectamente elástica (i.e., la elasticidad del precio es infinitamente grande), entonces el aumento en precio no es posible, y las ganancias antes de los impuestos serían reducidos en una cantidad igual a los costos de cumplimiento (menos cualesquiera ahorros resultantes de la salud mejorada de los empleados y la reducción en costos de seguro). Bajo este escenario, si los costos de cumplimiento representan un porcentaje grande de las ganancias del sector, algunos establecimientos pudieran ser forzados a cerrar. Este escenario es altamente improbable que ocurra, sin embargo, debido a que sólo puede surgir cuando haya

otros bienes y servicios que sean, a los ojos del consumidor, sustitutos perfectos de los bienes y servicios que los establecimientos afectados producen o proveen.

Un caso intermedio común sería una elasticidad de precio de uno. En esta situación, si los costos de cumplimiento alcanzan 1% de las rentas, entonces la producción declinaría en 1% de las rentas, entonces la producción declinaría en 1% y los precios aumentarían en 1%. El sector permanecería en el negocio y mantendría aproximadamente el mismo índice de ganancia que antes pero reduciría 1% menos de sus servicios. Los consumidores absorberían efectivamente los costos mediante una combinación de precios aumentados y consumo reducido; esto, según descrito en el tribunal en *ADA v Secretary of Labor*, es un caso más característico.

Según indicado en la Tabla XV-7, el análisis de cernimiento indica que los impactos sobre las rentas y ganancias son para los NAICS 48832, Marine Cargo Handling (0.017% de las ventas y 0.56% de las ganancias); los NAICS 336611, Construcción y reparación de barcos (0.013% de ventas y 0.24% de las ganancias); y los NAICS 485, Tránsito y transportación de pasajeros por tierra (0.006% de las ventas y 0.3% de las ganancias); a través de toda la serie de las industrias afectadas, el impacto promedio sobre las ventas es 0.001% y el impacto promedio sobre las ganancias es 0.03%.

Los costos de esta magnitud no amenazan a la salud financiera de las firmas aún más marginales. Ya que la mayoría de los patronos en la mayoría de las industrias ya pagan por el PPE, el efecto competitivo mayor de la regla es limitar cualquier pequeña ventaja competitiva a corto plazo que algunas firmas ganen por no pagar por el PPE, i.e., al requerir a sus empleados que paguen por el PPE por el cual otros patronos en su industria pagan. Como se muestra en otra parte, muchas firmas ya pagan por el PPE porque resulta efectivo de costo. Muchas firmas hallarán que cuando se consideran los beneficios al igual que los costos, los costos del PPE están más que balanceados por los beneficios.

Debe señalarse que estos impactos pudieran ser nueve veces más altos sin alcanzar el nivel de 5% de las ganancias o el 1% de las rentas de una industria. Así, a pesar de las incertidumbres sobre los costos, esta regla no se acerca al nivel de amenaza a la viabilidad económica de cualquier industria afectada. Por todas las razones antes mencionadas, la Agencia concluye que la regla final es económicamente factible.

OSHA también evaluó el impacto económico de la regla final sobre las pequeñas firmas dentro de cada industria afectada. Los impactos sobre dos categorías de tamaño de pequeñas firmas fueron estimados: Firmas con menos de 500 empleados y las firmas con menos de 20 empleados. Al usar 500 empleados y 20 empleados para caracterizar a las firmas para el análisis de cernimiento para los impactos, OSHA no está proponiendo definiciones de pequeños negocios que sean diferentes de aquellas establecidas por la Small Business Administration (SBA) en su "Tabla de tamaños estándar." Las definiciones de tamaño de SBA son específicas de los códigos NAICS y generalmente están expresados ya sea en término de número de empleado o como recibos anuales. En vez, OSHA está usando 500 empleados y 20 empleados como un método simple de cernir los impactos significativos a través del gran número de industrias potencialmente afectadas por la regla. Debido a que el estudio usó niveles de 500 y 20 empleados, es apropiado retener estos niveles en la regla final. Este acercamiento también anula la interpolación que sería necesaria debido a que los datos de perfil de industria no corresponden con las categorías específicas de tamaño de NAICS establecidas por SBA. (OSHA señala que, para caso todas las industrias afectadas por esta reglamentación, las definiciones de tamaño de SBA caen dentro del alcance de 20 a 500

empleados.) OSHA cree que este acercamiento de cernimiento, capturará cualesquiera impactos significativos en las industrias afectadas.

Como acercamiento conservador, para analizar el impacto sobre las firmas con menos de 500 empleados, OSHA dividió el costo total anual en cada NAICS por establecimiento con menos de 500 empleados por el número total de las firmas con menos de 500 empleados que son parte de las firmas con más de 500 empleados. Estos costos calculados por firma con menos de 500 empleados fueron luego comparados a las ventas promedio por firma con menos de 500 empleados y el promedio de ganancias pre-impuestos por firma con menos de 500 empleados. La misma metodología fue usada para analizar el impacto sobre las firmas con menos de 20 empleados.

Los resultados de estos análisis se muestran en las Tablas XV-8 y XV-9, lo que demuestra que los costos anualizados de cumplimiento no exceden a 0.035% de las ventas o 0.65% de las ganancias para las pequeñas firmas en cualquier industria, ya esté definida como menos de 500 empleados o tan pocos como 20 empleados. Debe señalarse que estos impactos pudieran ser ocho veces más altos de 5% de las ganancias o 1% de las rentas que OSHA usa para determinar si es necesario un Análisis (RFA) de la Ley de Flexibilidad Reglamentaria (5 U.S.C 605). Así, a pesar de las incertidumbres sobre los costos, es muy improbable que esta regla aún eleve el nivel de necesidad de análisis más detallado más allá de este análisis de cernimiento. Basado en estos análisis, de acuerdo con la Ley de Flexibilidad Reglamentaria (5 U.S.C 605), OSHA certifica que la regla no tendrá un impacto significativo sobre un número substancial de pequeñas entidades.

Debido a que para la mayoría de las industrias hay datos estadísticamente significativos sólo al nivel del sistema North American Industrial Classification System, OSHA ha conducido este análisis de impactos económicos principalmente al nivel de tres dígitos. OSHA cree que este nivel de análisis captura adecuadamente las variaciones en impactos económicos. Además, los costos son tan bajos que aún una sub-industria tiene costos más substancialmente más altos como porcentaje de las ventas o ganancias, la salud financiera de esa sub-industria no estaría en peligro.

Tabla XV-8

Cost of the Final PPE Standard to Affected Enterprises with Fewer than 500 Employees as a Percent of Revenues and Profits

NAICS	Industry	Number of Affected Enterprises	Annual Compliance Cost	Average Cost per Enterprise	Average Sales	Pre-Tax Profit Rate	Average Pre-Tax Profit	Costs as a % of Sales	Costs as a % of Profits
113	Forestry and Logging	5,867	\$76,390	\$13	\$878,634	4.2%	\$36,966	0.001%	0.04%
211	Oil and Gas Extraction	4,048	\$158,282	\$39	\$4,325,559	12.1%	\$525,087	0.001%	0.01%
221	Utilities	6,526	\$85,519	\$13	\$8,093,884	3.2%	\$260,937	0.000%	0.01%
236	Construction of Buildings	91,903	\$6,814,494	\$74	\$1,831,558	4.7%	\$85,651	0.004%	0.09%
237	Heavy and Civil Engineering Construction	23,319	\$1,821,520	\$78	\$2,829,551	2.8%	\$80,479	0.003%	0.10%
238	Specialty Trade Contractors	211,787	\$16,969,520	\$80	\$954,590	3.9%	\$36,937	0.008%	0.22%
311	Food Manufacturing	9,901	\$233,871	\$24	\$4,907,874	4.7%	\$229,842	0.000%	0.01%
312	Beverage and Tobacco Product Manufacturing	941	\$10,412	\$11	\$4,935,839	10.2%	\$504,950	0.000%	0.00%
313	Textile Mills	1,051	\$21,687	\$21	\$4,295,318	4.2%	\$180,931	0.000%	0.01%
314	Textile Product Mills	2,784	\$36,518	\$13	\$1,773,417	6.2%	\$110,320	0.001%	0.01%
315	Apparel Manufacturing	2,406	\$108,936	\$45	\$1,995,782	5.2%	\$103,361	0.002%	0.04%
316	Leather and Allied Product Manufacturing	558	\$16,525	\$30	\$2,714,432	6.0%	\$164,191	0.001%	0.02%
321	Wood Product Manufacturing	6,627	\$321,831	\$49	\$3,328,369	3.7%	\$124,352	0.001%	0.04%
322	Paper Manufacturing	2,193	\$46,334	\$21	\$8,528,603	3.5%	\$297,933	0.000%	0.01%
323	Printing and Related Support Activities	13,265	\$509,067	\$38	\$1,591,273	4.0%	\$63,551	0.002%	0.06%
324	Petroleum and Coal Products Manufacturing	960	\$10,949	\$11	\$12,906,826	6.4%	\$822,417	0.000%	0.00%
325	Chemical Manufacturing	5,123	\$83,965	\$16	\$8,177,829	9.2%	\$752,953	0.000%	0.00%
326	Plastics and Rubber Products Manufacturing	5,954	\$168,730	\$28	\$5,143,226	3.3%	\$170,269	0.001%	0.02%
327	Nonmetallic Mineral Product Manufacturing	8,717	\$708,900	\$81	\$3,037,685	4.1%	\$125,041	0.003%	0.07%
331	Primary Metal Manufacturing	2,753	\$410,936	\$149	\$7,277,430	3.6%	\$265,337	0.002%	0.06%
332	Fabricated Metal Product Manufacturing	27,330	\$369,641	\$14	\$2,500,476	5.1%	\$128,116	0.001%	0.01%
333	Machinery Manufacturing	12,218	\$280,229	\$23	\$3,658,214	3.3%	\$120,283	0.001%	0.02%
334	Computer and Electronic Product Manufacturing	5,670	\$71,955	\$13	\$5,100,513	4.9%	\$251,967	0.000%	0.01%
335	Electrical Equipment, Appliances, and Component Manufacturing	2,761	\$31,853	\$12	\$4,956,285	4.4%	\$220,369	0.000%	0.01%
336	Transportation Equipment Manufacturing, Except Shipbuilding	5,729	\$87,817	\$15	\$5,696,194	2.0%	\$111,782	0.000%	0.01%
336611	Ship Building and Repairing	324	\$124,380	\$384	\$3,994,240	5.4%	\$216,551	0.010%	0.18%
337	Furniture and Related Product Manufacturing	7,776	\$185,455	\$24	\$1,826,548	4.0%	\$73,154	0.001%	0.03%
339	Miscellaneous Manufacturing	13,188	\$194,889	\$15	\$1,991,906	6.9%	\$136,505	0.001%	0.01%
423	Merchant Wholesalers, Durable Goods	68,224	\$7,381,605	\$108	\$4,608,013	2.7%	\$124,112	0.002%	0.09%
424	Merchant Wholesalers, Nondurable Goods	34,574	\$4,223,646	\$122	\$7,283,267	2.8%	\$203,288	0.002%	0.06%
441	Motor Vehicle and Parts Dealers	52,671	\$2,430,154	\$46	\$6,631,399	1.4%	\$92,780	0.001%	0.05%
442	Furniture and Home Furnishings Stores	14,134	\$58,539	\$4	\$1,165,217	3.6%	\$42,236	0.000%	0.01%
443	Electronics and Appliance Stores	10,525	\$28,942	\$3	\$902,959	3.4%	\$30,592	0.000%	0.01%
444	Building Material and Garden Equipment and Supplies Dealers	20,528	\$98,387	\$5	\$1,951,142	5.5%	\$106,432	0.000%	0.00%
445	Food and Beverage Stores	33,825	\$134,360	\$4	\$1,169,933	1.7%	\$19,720	0.000%	0.02%
446	Health and Personal Care Stores	18,452	\$59,863	\$3	\$1,462,224	2.7%	\$39,758	0.000%	0.01%
447	Gasoline Stations	50,117	\$985,808	\$20	\$1,710,900	0.9%	\$15,578	0.001%	0.13%
448	Clothing and Clothing Accessories Stores	31,886	\$68,478	\$2	\$683,242	5.0%	\$34,393	0.000%	0.01%
451	Sporting Goods, Hobby, Book, and Music Stores	13,033	\$43,852	\$3	\$665,846	2.9%	\$19,400	0.001%	0.02%
452	General Merchandise Stores	13,120	\$8,850	\$1	\$765,821	4.1%	\$31,274	0.000%	0.00%
453	Miscellaneous Store Retailers	27,838	\$93,569	\$3	\$556,561	3.5%	\$19,255	0.001%	0.02%
454	Nonstore Retailers	10,969	\$57,175	\$5	\$1,623,386	3.8%	\$61,126	0.000%	0.01%
481	Air Transportation	1,634	\$25,122	\$15	\$2,875,941	1.0%	\$27,475	0.001%	0.06%
483	Water Transportation	565	\$15,675	\$28	\$4,964,009	5.1%	\$252,140	0.001%	0.01%
484	Truck Transportation	34,009	\$62,430	\$2	\$1,006,738	2.5%	\$24,885	0.000%	0.01%
485	Transit and Ground Passenger Transportation	4,347	\$213,357	\$49	\$763,429	2.1%	\$16,338	0.006%	0.30%
486	Pipeline Transportation	1,113	\$3,775	\$3	\$11,652,554	17.1%	\$1,987,607	0.000%	0.00%

Cost of the Final PPE Standard to Affected Enterprises with Fewer than 500 Employees as a Percent of Revenues and Profits

NAICS	Industry	Number of Affected Enterprises	Annual Compliance Cost	Average Cost per Enterprise	Average Sales	Pre-Tax Profit Rate	Average Pre-Tax Profit	Costs as a % of Sales	Costs as a % of Profits
487	Scenic and Sightseeing Transportation	667	\$8,138	\$12	\$711,416	4.5%	\$31,839	0.002%	0.04%
488	Support Activities for Transportation, Except Longshoring	9,469	\$10,516	\$1	\$1,134,517	3.0%	\$33,922	0.000%	0.00%
488320	Marine Cargo Handling (Longshoring)	247	\$23,025	\$93	\$4,317,396	3.0%	\$129,090	0.002%	0.07%
492	Couriers and Messengers	3,698	\$24,606	\$7	\$739,893	3.0%	\$22,123	0.001%	0.03%
493	Warehousing and Storage	3,590	\$51,667	\$14	\$1,924,313	3.9%	\$75,576	0.001%	0.02%
511	Publishing Industries (except Internet)	11,326	\$117,568	\$10	\$2,233,975	11.8%	\$263,078	0.000%	0.00%
515	Broadcasting (except Internet)	3,096	\$71,654	\$23	\$4,263,639	5.5%	\$235,104	0.001%	0.01%
517	Telecommunications	14,994	\$78,342	\$5	\$2,836,095	3.3%	\$92,887	0.000%	0.01%
541	Professional, Scientific, and Technical Services	135,989	\$111,782	\$1	\$812,927	6.4%	\$52,411	0.000%	0.00%
561	Administrative and Support Services	92,895	\$546,004	\$6	\$705,173	4.0%	\$28,195	0.000%	0.02%
562	Waste Management and Remediation Services	5,759	\$140,768	\$24	\$1,457,912	4.1%	\$60,163	0.003%	0.04%
621	Ambulatory Health Care Services	184,223	\$8,221	\$0	\$874,636	5.3%	\$46,508	0.000%	0.00%
622	Hospitals	2,018	\$1,091	\$1	\$13,064,752	4.4%	\$578,595	0.000%	0.00%
623	Nursing and Residential Care Facilities	24,471	\$3,451	\$0	\$1,462,344	4.4%	\$64,762	0.000%	0.00%
721	Accommodation	14,073	\$73,581	\$5	\$923,380	4.4%	\$40,285	0.000%	0.01%
722	Food Services and Drinking Places	130,020	\$3,872	\$0	\$520,342	4.3%	\$22,191	0.000%	0.00%
811	Repair and Maintenance	88,727	\$269,714	\$3	489025,4632	4.0%	\$19,601	0.000%	0.02%
812	Personal and Laundry Services	45,153	\$24,234	\$1	\$298,986	5.3%	\$15,930	0.000%	0.00%
	Total	1,693,654	\$47,522,424	\$28	\$1,722,987	5.4%	\$93,843	0.002%	0.03%

Source: OSHA Office of Regulatory Analysis.

Profit rates estimated as the average ratio of net income to total receipts over the years 2002 to 2004 as reported for 2003 by the US Internal Revenue Service, Corporation Source Book, 2004.
 Note: <<http://www.irs.gov/taxstats/bustaxstats/article/0,,id=149687,00.html>> Data not available at disaggregated levels for all industries and profit rates at more highly aggregated levels are used for such industries. The profit rate for NAICS code 48 (Transportation and Warehousing) is used for NAICS code 492 (Couriers and Messengers).

Tabla XV-9

Cost of the Final PPE Standard to Affected Enterprises with Fewer than 20 Employees as a Percent of Revenues and Profits

NAICS	Industry	Number of Affected Enterprises	Annual Compliance Cost	Average Cost per Enterprise	Average Sales	Pre-Tax Profit Rate	Average Pre-Tax Profit	Costs as a % of Sales	Costs as a % of Profits
113	Forestry and Logging	5,492	\$65,904	\$12	\$620,854	4.2%	\$26,121	0.002%	0.05%
211	Oil and Gas Extraction	3,560	\$36,720	\$10	\$1,466,795	12.1%	\$178,057	0.001%	0.01%
221	Utilities	4,632	\$27,418	\$6	\$1,743,811	3.2%	\$56,218	0.000%	0.01%
236	Construction of Buildings	85,711	\$4,208,335	\$49	\$937,766	4.7%	\$43,854	0.005%	0.11%
237	Heavy and Civil Engineering Construction	18,706	\$698,586	\$37	\$895,800	2.8%	\$25,479	0.004%	0.15%
238	Specialty Trade Contractors	191,885	\$6,348,800	\$33	\$473,096	3.9%	\$18,306	0.007%	0.18%
311	Food Manufacturing	6,137	\$176,200	\$29	\$948,240	4.7%	\$44,407	0.003%	0.06%
312	Beverage and Tobacco Product Manufacturing	595	\$6,616	\$11	\$972,802	10.2%	\$99,520	0.001%	0.01%
313	Textile Mills	591	\$14,239	\$24	\$1,031,710	4.2%	\$43,459	0.002%	0.06%
314	Textile Product Mills	2,096	\$29,451	\$14	\$629,738	6.2%	\$39,174	0.002%	0.04%
315	Apparel Manufacturing	1,743	\$91,259	\$52	\$487,343	5.2%	\$25,239	0.011%	0.21%
316	Leather and Allied Product Manufacturing	395	\$13,099	\$33	\$594,842	6.0%	\$35,981	0.006%	0.09%
321	Wood Product Manufacturing	4,351	\$235,255	\$54	\$849,548	3.7%	\$31,740	0.006%	0.17%
322	Paper Manufacturing	687	\$22,129	\$32	\$1,623,126	3.5%	\$56,701	0.002%	0.06%
323	Printing and Related Support Activities	10,496	\$461,922	\$44	\$513,248	4.0%	\$20,498	0.009%	0.21%
324	Petroleum and Coal Products Manufacturing	612	\$8,102	\$13	\$2,933,402	6.4%	\$186,915	0.009%	0.01%
325	Chemical Manufacturing	2,477	\$75,515	\$30	\$1,892,436	9.2%	\$174,241	0.002%	0.02%
326	Plastics and Rubber Products Manufacturing	2,719	\$115,425	\$42	\$1,087,752	3.3%	\$36,011	0.004%	0.12%
327	Nonmetallic Mineral Product Manufacturing	5,998	\$234,175	\$39	\$884,178	4.1%	\$36,396	0.004%	0.11%
331	Primary Metal Manufacturing	1,368	\$71,739	\$52	\$1,188,672	3.6%	\$43,339	0.004%	0.12%
332	Fabricated Metal Product Manufacturing	18,666	\$347,662	\$19	\$688,549	5.1%	\$35,279	0.003%	0.05%
333	Machinery Manufacturing	7,684	\$269,420	\$35	\$904,513	3.3%	\$29,741	0.004%	0.12%
334	Computer and Electronic Product Manufacturing	3,311	\$65,497	\$20	\$1,198,167	4.9%	\$59,190	0.002%	0.03%
335	Electrical Equipment, Appliance, and Component Manufacturing	1,497	\$28,402	\$19	\$1,155,603	4.4%	\$51,381	0.002%	0.04%
336	Transportation Equipment Manufacturing, Except Shipbuilding	3,396	\$78,596	\$23	\$1,185,120	2.0%	\$23,257	0.002%	0.10%
336611	Ship Building and Repairing	201	\$57,512	\$286	\$822,329	5.4%	\$44,583	0.035%	0.64%
337	Furniture and Related Product Manufacturing	5,957	\$159,628	\$27	\$516,205	4.0%	\$20,674	0.005%	0.13%
339	Miscellaneous Manufacturing	10,387	\$186,258	\$18	\$555,131	6.9%	\$38,043	0.003%	0.05%
423	Merchant Wholesalers, Durable Goods	54,337	\$4,181,996	\$77	\$2,187,586	2.7%	\$58,920	0.004%	0.13%
424	Merchant Wholesalers, Nondurable Goods	26,685	\$2,322,617	\$87	\$2,797,035	2.8%	\$78,070	0.003%	0.11%
441	Motor Vehicle and Parts Dealers	42,341	\$675,051	\$16	\$1,472,524	1.4%	\$20,602	0.001%	0.08%
442	Furniture and Home Furnishings Stores	12,087	\$39,031	\$3	\$731,834	3.6%	\$26,527	0.000%	0.01%
443	Electronics and Appliance Stores	9,255	\$21,855	\$2	\$615,204	3.4%	\$20,843	0.000%	0.01%
444	Building Material and Garden Equipment and Supplies Dealers	16,031	\$57,654	\$4	\$971,974	5.5%	\$53,020	0.000%	0.01%
445	Food and Beverage Stores	23,330	\$82,472	\$4	\$637,106	1.7%	\$10,739	0.001%	0.03%
446	Health and Personal Care Stores	14,023	\$41,694	\$3	\$1,108,089	2.7%	\$30,129	0.000%	0.01%
447	Gasoline Stations	46,531	\$552,494	\$12	\$1,285,874	0.9%	\$11,708	0.001%	0.10%
448	Clothing and Clothing Accessories Stores	26,754	\$49,583	\$2	\$491,050	5.0%	\$24,719	0.000%	0.01%
451	Sporting Goods, Hobby, Book, and Music Stores	10,788	\$30,864	\$3	\$460,473	2.9%	\$13,416	0.001%	0.02%
452	General Merchandise Stores	6,836	\$7,607	\$1	\$449,405	4.1%	\$18,352	0.000%	0.01%
453	Miscellaneous Store Retailers	24,643	\$71,566	\$3	\$424,394	3.5%	\$14,683	0.001%	0.02%
454	Nonstore Retailers	9,469	\$31,579	\$3	\$816,088	3.8%	\$30,728	0.000%	0.01%
481	Air Transportation	1,107	\$5,780	\$5	\$1,022,779	1.0%	\$9,771	0.001%	0.05%
483	Water Transportation	409	\$2,682	\$7	\$1,288,994	5.1%	\$65,473	0.001%	0.01%
484	Truck Transportation	28,485	\$57,448	\$2	\$461,400	2.5%	\$11,405	0.000%	0.02%
485	Transit and Ground Passenger Transportation	2,931	\$41,942	\$14	\$290,669	2.1%	\$6,221	0.005%	0.23%
486	Pipeline Transportation	907	\$762	\$1	\$6,477,844	17.1%	\$1,104,943	0.000%	0.00%

Cost of the Final PPE Standard to Affected Enterprises with Fewer than 20 Employees as a Percent of Revenues and Profits

NAICS Industry	Number of Affected Enterprises	Annual Compliance Cost	Average Cost per Enterprise	Average Sales	Pre-Tax Profit Rate	Average Pre-Tax Profit	Costs as a % of Sales	Costs as a % of Profits
487 Scenic and Sightseeing Transportation	556	\$3,013	\$5	\$330,185	4.5%	\$14,777	0.002%	0.04%
488 Support Activities for Transportation, Except Longshoring	8,021	\$9,251	\$1	\$625,223	3.0%	\$18,694	0.000%	0.01%
488220 Marine Cargo Handling (Longshoring)	132	\$1,850	\$14	\$1,009,221	3.0%	\$30,176	0.001%	0.05%
492 Couriers and Messengers	2,655	\$13,739	\$5	\$372,873	3.0%	\$11,149	0.001%	0.05%
493 Warehousing and Storage	2,348	\$9,780	\$4	\$783,528	3.9%	\$30,773	0.001%	0.01%
511 Publishing Industries (except Internet)	8,480	\$68,067	\$8	\$604,556	11.8%	\$71,194	0.001%	0.01%
515 Broadcasting (except Internet)	2,113	\$31,134	\$15	\$667,750	5.5%	\$36,821	0.002%	0.04%
517 Telecommunications	11,854	\$42,235	\$4	\$955,644	3.3%	\$31,299	0.001%	0.01%
541 Professional, Scientific, and Technical Services	121,574	\$111,782	\$1	\$420,232	6.4%	\$27,093	0.000%	0.00%
561 Administrative and Support Services	78,758	\$287,094	\$4	\$334,103	4.0%	\$13,358	0.000%	0.03%
562 Waste Management and Remediation Services	4,472	\$60,964	\$14	\$623,452	4.1%	\$25,728	0.003%	0.05%
621 Ambulatory Health Care Services	162,210	\$0	\$0	\$540,452	5.3%	\$28,738	0.000%	0.00%
622 Hospitals	353	\$0	\$0	\$1,420,752	4.4%	\$62,920	0.000%	0.00%
623 Nursing and Residential Care Facilities	13,581	\$0	\$0	\$311,136	4.4%	\$13,779	0.000%	0.00%
721 Accommodation	10,263	\$66,524	\$6	\$421,782	4.4%	\$18,401	0.000%	0.04%
722 Food Services and Drinking Places	75,325	\$0	\$0	\$262,489	4.3%	\$11,194	0.000%	0.00%
811 Repair and Maintenance	84,192	\$105,422	\$1	369413.7776	4.0%	\$14,807	0.000%	0.01%
812 Personal and Laundry Services	42,328	\$0	\$0	\$210,323	5.3%	\$11,206	0.000%	0.00%
Total	1,387,516	\$23,219,392	\$17	\$705,543	4.1%	\$29,242	0.002%	0.06%

Source: OSHA Office of Regulatory Analysis.

Note: Profit rates estimated as the average ratio of net income to total receipts over the years 2002 to 2004 as reported for 2003 by the US Internal Revenue Service, Corporation Source Book, 2004. <http://www.irs.gov/taxstats/businstats/article0,,id=149687,00.html>>> Data not available at disaggregated levels for all industries and profit rates at more highly aggregated levels are used for such industries. The profit rate for NAICS code 48 (Transportation and Warehousing) is used for NAICS code 492 (Couriers and Messengers).

J. Costos y beneficios sociales

En la mayor parte, la regla simplemente cambiará el costo de comprar PPE de los empleados a los patronos. Sin embargo, el expediente demuestra que el pago de los patronos también resultará en uso mayor y mejorado del PPE en el lugar de trabajo. Esto llevará a costos sociales y beneficios sociales. Para propósitos de estimar los costos sociales, OSHA asumió, basado grandemente en el análisis de beneficios, que los empleados carecen del PPE apropiado un promedio de 17.5% del tiempo cuando los patronos pagan y 40% del tiempo cuando los empleados pagan. El costo social representa el costo de cerrar la brecha entre los dos números; el resto de los costo del patrono es meramente una transferencia económica del empleado al patrono. Así, los costos sociales de requerir el pago a los patronos representaría la siguiente porción del costo total a los empleados: $1 - ((1 - 0.4) / (1 - 0.175))$, donde $(1 - 0.4) / (1 - 0.175)$, representa la probabilidad relativa de que los empleados actualmente estén usando el PPE apropiado. Si la probabilidad relativa fuera 1 (el numerador y el denominador igual), no habría costo social. Calculado, esto resulta en $1 - (0.6 / 0.824)$, $1 - 0.727$ o 27.3%. Según indicado en la Tabla XV-10 esto sugiere que alrededor de \$23.4 millones del total de \$85.7 millones de costo estimado de costo a los patronos son costos sociales.

En el caso de comparar los costos sociales y los beneficios sociales, la magnitud de los costos sociales y los beneficios están muy ligados-los beneficios de reducir las lesiones dependen de la compra y uso del PPE. Para avaluar los beneficios de la regla final, OSHA estimó que el PPE es mal usado o no es usado 40% del tiempo cuando los empleados pagan y 17.5% del tiempo cuando los patronos pagan. En estos estimados hay incertidumbre necesariamente. De conformidad, OSHA ha realizado un análisis de los costos sociales y los beneficios sociales de la regla, dada diferentes series de asunciones, comúnmente llamadas análisis de sensibilidad, en este caso con respecto a diferentes índices de mal uso/falta de uso de PPE. La Agencia halló que si la diferencia en los patronos de uso de PPE entre los grupos pagados por los empleados y los grupos pagados por los patronos es mucho más pequeña que lo asumido por OSHA, los beneficios sociales aún son varias veces mayores que a los costos sociales.

Si se asumiera que la brecha entre los dos grupos fuera sólo la mitad de lo que se asumió en el estimado de beneficios basado en los costos directos, (i.e., asume que los empleados pagan por su propio PPE carecen del PPE apropiado 28.75% del tiempo y los empleados que tienen el PPE pagado por sus patronos carecieron de ello un 17.5% del tiempo, lo que significa una diferencia de 11.25%, según opuesto a 22.5% en estimado principal), OSHA estima que los costos sociales de \$11.7 millones y los beneficios sociales totales de \$125.3 millones para un beneficio neto de \$113.6 millones. Si el efecto del "pago por el patrono" fuera sólo 10% de los beneficios principales estimados (i.e., asume que los empleados que pagan pro su propio PPE carecieron del PPE apropiado 19.75 del tiempo y los empleados cuyo PPE era pagado pro sus patronos carecieron de ello 17.5% del tiempo), los costos sociales serían sólo \$2.3 millones; el resto del costo a los patronos simplemente se transferiría. Los beneficios estimados serían \$27.6 millones para un beneficio neto de \$25.3 millones.²⁹

²⁹ Los beneficios sociales totales incluyen muertes evitadas, que están valuadas en \$7 millones por muerte evitada, usando el acercamiento de voluntariedad de pago [Viscusi, 2003, p.763].

Tabla XV-10

**ANNUAL SOCIAL COSTS, BENEFITS, SOCIAL AND NET BENEFITS OF PPE PAYMENT RULE
BASED ON DIRECT COST OF INJURIES**

Benefit Assumption*	Social Cost (\$millions)	Injuries Avoided	Fatalities Avoided	Monetized Benefits** (\$millions)	Net Benefits
Base (22.5%)	\$23.4	21,798	1.7	\$228.3	\$204.9
50% of base (11.25%)	\$11.7	12,019	0.9	\$125.9	\$114.2
10% of base (2.25%)	\$2.3	2,662	0.2	\$27.9	\$25.6

*Assumed difference in usage of appropriate PPE, when employers pay, compared to employees.
Base assumption: 40% of employees are lacking appropriate PPE when employees pay vs. 17.5% when employers pay, or a difference of 22.5%. Alternate assumptions: 28.75% vs. 17.5%; 19.75% vs. 17.5%.
**Direct cost savings estimated at \$9,928 per injury; willingness-to-pay benefit of \$7 million per fatality avoided

Tabla XV-11

**ANNUAL SOCIAL COSTS, BENEFITS, SOCIAL AND NET BENEFITS OF PPE PAYMENT RULE
BASED ON WILLINGNESS TO PAY TO AVOID INJURIES**

Benefit Assumption*	Social Cost (\$millions)	Injuries Avoided	Fatalities Avoided	Monetized Benefits** (\$millions)	Net Benefits
Base (22.5%)	\$23.4	21,798	1.7	\$349.0	\$325.6
50% of base (11.25%)	\$11.7	12,019	0.9	\$192.3	\$180.6
10% of base (2.25%)	\$2.3	2,662	0.2	\$42.5	\$40.2

*Assumed difference in usage of appropriate PPE, when employers pay, compared to employees.
Base assumption: 40% of employees are lacking appropriate PPE when employees pay vs. 17.5% when employers pay, or a difference of 22.5%. Alternate assumptions: 28.75% vs. 17.5%; 19.75% vs. 17.5%.
**Willingness to pay to avoid injuries estimated at \$50,000 per lost workday injury, \$7 million per fatality avoided. The benefits are therefore based on a subset of all injuries: 6743, 3714 or 820 lost workday cases with days away from work in the respective scenarios.

K. Ahorros directos resultantes de la reducción en lesiones atribuible a la regla final

Esta sección evalúa los ahorros directos asociados con las lesiones evitadas por la regla final. Debe señalarse que las lesiones ocupacionales imponen una carga enorme sobre la sociedad, además del expendio directo de dinero para gastos médicos, pérdida de salario y producción y otros efectos puramente económicos. Esta sección del análisis no intenta colocar valor monetario sobre el dolor y sufrimiento experimentados por el empleado y su familia, pérdida de estima, interrupción de la vida familiar, sentimientos de ira e impotencia y otros efectos. Sin embargo, muchas de estas consideraciones, van al cálculo monetario de los beneficios sociales de la reducción de lesiones usado en los costos y beneficios sociales anteriores (véase la Sección J). Además, hay algunos costos puramente económicos que no han sido capturados en este análisis, tales como los costos legales para los empleados y el rendimiento perdido en el hogar.

Algunos aspectos de la carga de las lesiones ocupacionales pueden ser cuantificados en términos monetarios. Estos aspectos del problema de las lesiones y enfermedades pueden medirse mediante la pérdida de experiencia por los empleados y mediante los otros costos que son externalizados al resto de la sociedad. Una consecuencia de la falla de programas de PPE para evitar las lesiones relacionadas es el crecimiento de programas de mantenimiento de ingreso enormemente gravosos, tales como compensación al trabajador y programas de incapacidad a largo plazo. Estos costos imponen una carga sobre la sociedad separada de y adicional al costo en dolor y sufrimiento causado por las lesiones relacionadas con el lugar de trabajo.

Una medida de alguna de las pérdidas asociadas con el tiempo perdido debido a lesiones relacionadas con el trabajo es la pérdida de rendimiento del empleado, medido por el valor que el mercado coloca sobre su tiempo. Este valor es medido como el salario total del empleado, más los beneficios marginales. Otros costos incluyen: (1) gastos médicos, (2) costos de administración de seguro de compensaciones al trabajador, y (3) costos indirectos a los patronos (distintos de la administración de compensaciones al trabajador).

a. Rendimiento perdido

OSHA estima el valor del rendimiento perdido comenzando con los pagos de indemnización de compensación al trabajador y añadiendo otras pérdidas asociadas con las lesiones relacionadas con el trabajo. La Agencia sigue cuatro pasos para llegar a un valor para el rendimiento perdido:

- (1) Calcular la lesión relacionada con PPE en términos de pagos de indemnización de compensación al trabajador;
- (2) Añadir la diferencia entre el valor de estos pagos de indemnización y el ingreso neto del empleado después de los impuestos, basado en varios estudios que comparan los pagos de compensación al trabajador con el ingreso después de los impuestos. Este paso estima la magnitud del ingreso después de los impuestos;
- (3) Añadir el valor estimado de los impuestos, basado en el valor característico de los impuestos como porcentaje del ingreso después de los impuestos. Este paso estima el valor de la pérdida del total de ingreso; y

(4) Añadir el valor de los beneficios marginales, basado en los datos sobre los beneficios marginales como un porcentaje del ingreso total. Este paso estima el valor de mercado total del rendimiento perdido.

En este acercamiento, las lesiones están claramente subestimadas, debido a que OSHA sume que el valor asociado con las lesiones es el mismo que el valor de las reclamaciones de compensaciones al trabajador. Un análisis de los datos de reclamaciones de compensaciones al trabajador de Argonaut Insurance Company, actualizados para reflejar los dólares actuales que usan una razón de valor de reclamaciones al total de lesiones, muestra que el valor promedio ponderado de las lesiones mostradas en la Tabla XV-# es \$3,833. Basado en los estimados de toda la nación de la U.S. Social Security Administration, un promedio de 53% de estos pagos se pagan por indemnidad, y el restante 47% se paga por costos médicos. (NASI, 2006).

b. Indemnidad/pérdida de ingreso

Los pagos de indemnización de compensación al trabajador característicamente toman dos formas: pagos por incapacidad total temporeros, que cubren ausencias del trabajo antes de la estabilización de la condición y los pagos por incapacidad permanentes, que compensan al empleado por los efectos a largo plazo de una condición estabilizada. Basado en toda la nación, la National Academy of Social Insurance (NASI), estima que los pagos por incapacidad permanentes justifican 79% de todos los pagos por indemnización. Considerando todos los pagos, aquellos casos clasificados como incapacidad parcial permanente justifican 67% del total, mientras que aquellos clasificados como incapacidad total permanente justifican el 12% del total. Los pagos por indemnización restantes son por casos de incapacidad total temporera y justifican el 21% del total (NASI, 2006).

A la extensión en que el ingreso es substituido por cada tipo de pago de indemnización (i.e., temporera o permanente), difiere. Primero, aunque las reglas varían por estado, el ingreso por incapacidad temporera está diseñado en la mayoría de los estados para substituir dos tercios del ingreso antes de los impuestos. Sin embargo, la mayoría de los estados colocan un máximo y un mínimo sobre la cantidad de dinero pagada al empleado, sin que importe su ingreso actual o pasado. Los estudios por el Worker Compensation Research Institute (WRIC), muestran que los pagos por incapacidad total temporera substituyen entre 80% y 100% del ingreso antes de los impuestos para la mayoría de los empleados (WRIC, 1993). De 3% a 44% de los empleados reciben menos del 80% de su ingreso después de los impuestos y de 0 a 16% reciben más del 100% de su ingreso después de los impuestos. Desafortunadamente, WRIC no provee estimados de los índices de substitución promedio, ya que varían significativamente por estado por un número de razones, incluyendo diferencias en política, índices de lesión, demografía de empleados y variaciones de precios y salarios (NASI, 2006). Sin embargo, basado en estos datos, parece razonable asumir que, en promedio, los empleados reciben no más de 90% de su ingreso después de los impuestos durante una incapacidad temporera.

De la otra mano, los datos muestran que los pagos por incapacidad parcial permanente substituyó al 75% de la pérdida de ingreso en Wisconsin, 58% en Florida y 45% en California [Berkowitz and Burton]. OSHA usa el promedio simple de estos tres-59%-para estimar la extensión de la substitución del ingreso después de los impuestos para las incapacidades parciales permanentes.³⁰

³⁰ El uso de un promedio simple, en lugar de un promedio ponderado pro población, resulta en un estimado más bajo de la pérdida de ingreso y es así, un acercamiento más conservador.

Basado en estos y otros datos y los estimados de NASI de la distribución de pago tipo por tipo, OSHA estimó el ingreso después de los impuestos de la indemnización total pagada por lesiones evitables por la regla propuesta asumiendo que el pago por incapacidades temporeras justifican el 21% de todas los pagos por indemnización por las incapacidades evitable mediante PPE y substituyó 90% del ingreso después de los impuestos y esos pagos por incapacidades permanentes justifican el 79% de los pagos de indemnización evitables mediante PPE y substituye aproximadamente 60% del ingreso después de los impuestos.

c. Beneficios marginales

Además de la pérdida de ingreso después de los impuestos, el rendimiento perdido incluye el valor de los impuestos que hubieran sido pagados por el empleado lesionado y los beneficios marginales que hubieran sido pagados por el patrono del empleado. Los impuestos basados en el ingreso total (pagos de Seguro Social individuales, impuestos federales e impuestos estatales), pagados, se asumió que fueran 30% del ingreso total.³¹ Los beneficios marginales se estimaron como 44.4% del ingreso antes de los impuestos, basado en los datos de beneficios marginales promedio provistos por BLS (BLS, 2005).

Las Tablas XV-12 y XV-13 aplican a los parámetros de estimación desarrollados anteriormente para calcular el valor total del rendimiento perdido asociado con las incapacidades temporeras y permanentes, respectivamente. Según mostrado, el valor total del rendimiento perdido asociado con las reclamaciones de compensación al trabajador por incapacidad total temporera está estimado en \$17.3 millones, y que asociado con las incapacidades permanentes (parcial y total) en \$93.9 millones al año. Al evitar lesiones que lleven a incapacidad, la regla de pago por PPE también evitará el rendimiento perdido.

Table XV-12
Annual Value of Lost Output Associated With
Temporary Total Disabilities
Resulting from PPE-Preventable Injuries

Type of Benefit	Injuries/Cost Prevented
Total Number of PPE-Preventable Cases Annually	21,798
Weighted Average Total Cost per Claim	\$3,833
Indemnity Share of Payment (53% of Total Claim)	\$2,035
Medical Share of Payment (47% of Total Claim)	\$1,798
Value of Temporary Total Disability Indemnity Payments [a]	\$9,317,009
Lost-After-Tax Income Above the Value of Indemnity Payments [b]	\$724,656
Lost Value of Tax Payments [c]	\$3,105,670
Lost Value of Fringe Benefits [d]	\$4,182,302
TOTAL	\$17,329,637

Source: OSHA Office of Regulatory Analysis.

[a] Number of cases * indemnity payments per case * 21 percent indemnity value share attributable to temporary total disability.

[b] Temporary total disability payments have been estimated to equal 90 percent of lost after-tax income.

[c] Taxes are estimated to equal 30 percent of before-tax income.

[d] Fringe benefits equal 40.4 percent of wage income. BLS, *Employer Cost for Employee Compensation* (4th quarter, 2004)

³¹ Un estudio de CBO (CBO, 2004), estimó que el índice de impuestos federales actual efectivo, en 21.6% (Tabla 2, p. 18). A esto debe añadirse impuestos por Seguro Social e impuestos locales, de modo que el número 30% debe ser un estimado conservador, en la mayoría de los casos.

Table XV-13

**Annual Value of Lost Output Associated With
Permanent Partial Disabilities
Resulting from PPE-Preventable Injuries**

Type of Benefit	Injuries/Costs Prevented
Number of PPE-Preventable Injury Cases	21,798
Value of Indemnity Payments (Permanent Partial) [a]	\$35,049,702
Lost-After-Tax Income Above the Value of Indemnity Payments [b]	\$17,049,601
Lost Value of Tax Payments [c]	\$17,821,882
Lost Value of Fringe Benefits [d]	\$24,000,135
TOTAL	\$93,921,320

Source: OSHA Office of Regulatory Analysis.

[a] Number of cases prevented * indemnity payments per claim * 79 percent value share attributable to permanent partial disability. Includes 12 percent of all cases classified as "total permanent disability".

[b] Permanent partial disability payments are estimated to equal 59 percent of the value of lost after-tax income.

[c] Taxes are estimated to be 30 percent of before tax income.

[d] Fringe benefits equal 40.4 percent of wage income. BLS, *Employer Cost for Employee Compensation* (4th quarter, 2004)

BILLING CODE 4510-26-C

d. Médico

La mayoría de los elementos de los costos médicos están incluidos en la parte de los pagos pagados por costos médicos, estimados en 47% de los costos de las reclamaciones. Sin embargo, los costos médicos no incluyen ningún costo de primeros auxilios en que incurren los patronos y en algunos casos, los costos de transportación a una facilidad médica. Debe señalarse que los costos por tratar lesiones permanecen relativamente constantes, no empece a quién pague actualmente por el cuidado médico (i.e., el patrono a través de compensación al trabajador o un seguro médico). Según presentado en la Tabla XV-14, OSHA estima que los costos médicos de las lesiones evitables mediante la norma propuesta son 439.2 millones al año.

e. Costos administrativos

Los costos administrativos del seguro de compensación al trabajador incluyen cualesquiera fondos gastados directamente en ajustes de reclamación, así como otros costos administrativos en que incurra el asegurador, en conjunción con las pérdidas experimentadas.

OSHA calcula los costos administrativos de las reclamaciones de lesiones relacionadas con el PPE basado en los estimados de los beneficios y costos a los patronos por compensaciones al

trabajador según provistos por la National Academy of Social Insurance (NASI, 2006). La Tabla XV-15 presenta costos administrativos como un porcentaje del valor de las reclamaciones, por tipo de asegurador. Los costos administrativos para los corredores privados, fondos estatales y compañías autoaseguradas se estima que sea el 71.8%, 73.5% y 16.2%, respectivamente. Para estimar el valor agregado de los costos administrativos de seguro, estos costos fueron ponderados por el valor de los pagos del beneficio hechos por cada tipo de asegurador. El valor agregado de las reclamaciones incluye las porciones de indemnización y médicas de los pagos de la compañía de seguros. Según indicado en la Tabla XV-14, la Agencia estimó que las revisiones a la norma de PPE ahorrarán \$48.5 millones anualmente en costos administrativos.

Debe señalarse que los casos que caen fuera del sistema de compensación al trabajador característicamente tienen costos administrativos asociados con ellos—ciertamente, a la extensión en que son sobrellevados por aseguradores médicos privados, ellos cargarán gastos administrativos relativamente mayores que lo estimado aquí.

Table XV-14
Annual Social Benefits Associated With
The Reduction in Injuries
as a Result of Employer Payment for PPE

Type of Benefit	Injuries/Costs Prevented
Lost Output Associated with Temporary Disabilities [a]	\$17,329,637
Lost Output Associated with Permanent Disabilities [b]	\$93,921,320
Medical Costs [c]	\$39,190,595
Insurance Administrative Costs [d]	\$48,546,795
Indirect Costs [e]	\$17,379,920
TOTAL	\$216,368,267

Source: OSHA Office of Regulatory Analysis.

[a] Derived from Table VI-12.

[b] Derived from Table VI-13.

[c] Calculated by multiplying the number of injuries by the value of medical payments presented in Table VI-4.

[d] Calculated by multiplying the total value of claims times 58.1 percent.

[e] Calculated by multiplying the total value of workers' compensation medical and indemnity payments times 20.8 percent.

TABLE XV-15.—DERIVATION OF AVERAGE ADMINISTRATIVE COSTS AS A PERCENT OF THE VALUE OF CLAIMS, BY TYPE OF INSURANCE
(\$ millions)

Type of insurance	Total cost	Benefits	Administrative cost	Ratio of administrative costs to benefits
Private	\$48,695	\$28,346	\$20,349	71.8 percent.
State	\$19,157	\$11,044	\$8,113	73.5 percent.
Self-insured	\$15,478	\$13,321	\$2,157	16.2 percent.
All insurance	\$83,330	\$52,711	\$30,619	58.1 percent.

Source: National Academy of Social Insurance, Workers Compensation: Benefits, Coverage, and Costs, 2004 (Washington, DC, 2006).

f. Costos indirectos

El término “costos indirectos” describe el costo de las lesiones relacionadas con el trabajo que son sobrellevadas directamente por los patronos pero no están incluidos en los costos por reclamaciones de compensación. Tales costos son mejor estimados mirando los costos en que el patrono actualmente incurre el momento en que se somete la reclamación de compensación al trabajador. Estos costos incluyen un número de diferentes costos sociales, no incluidos en ninguna otra parte en estos cálculos, tal como la pérdida de productividad medida por permisos por enfermedad a empleados por ausencias que son más cortas que el período de espera por compensación al trabajador, pérdidas en producción asociadas con la partida y regreso del trabajador lesionado al trabajo, pérdidas en productividad de otros empleados y una gran variedad de costos administrativos distintos de los sobrellevados directamente por el seguro de compensaciones al trabajador, por ejemplo, costos gerenciales médicos para los empleados lesionados. Basado en un estudio (Hinze & Applegate), de los costos indirectos de las lesiones en la industria de la construcción, OSHA estima que los costos indirectos son 20.8% del valor de los pagos por compensación médica e indemnización. Según indicado en la Tabla XV-14, la Agencia estima que la regla de pago por PPE ahorrará \$17.4 millones anualmente en estos costos indirectos.

Tomado como entero, esta regla final se estima que ahorre \$216 millones anualmente al evitar lesiones evitables. Véase la Tabla XV-14. Estos ahorros de costo no incluyen el valor económico de la pérdida de tiempo de ocio. No justifican la carga de las tareas que son forzadas a otros miembros de la familia o de paga por ellas. Los ahorros directos tampoco incluyen el valor de evitar el dolor y sufrimiento o la pérdida de vida.

I. Referencias

- *Alpenso, 2007, www.alpenco.com. Accessed May 8, 2007 (Docket OSHA-S042-2006-0667)*
- American Association of Railroads, 2006. *North American Freight Railroad Statistics*. November 6 (Docket OSHA-S042-2006-0667)
- Berkowitz, M., and Burton, J. *Permanent Partial Disability Benefits In Worker Compensation*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan, 1987 (Docket S777, Ex. 1605).
- Bureau of Labor Statistics. “Employer Costs for Employee Compensation Summary,” News Release, December 9, 2005.
- Bureau of Labor Statistics, 2004. *Job Openings and Labor Turnover Survey, 2004*.
- Bureau of Labor Statistics. “Workplace Injuries and Illnesses in 2005,” News Release, October 19, 2006.
- Bureau of Labor Statistics. “Nonfatal Occupational Injuries and Illnesses Requiring Days Away From Work, 2005,” News Release, November 17, 2006.
- Bureau of National Affairs. *Basic Patterns in Union Contracts*, Fourteenth Edition, BNA Books, 1995 (Docket OSHA-S042-2006-0667).
- Curtin R., Presser, S., and Singer, E., “Changes in Telephone Survey Nonresponse Over the Past Quarter Century,” *Public Opinion Quarterly*, Vol. 69, No. 1, Spring 2005, pp. 87-98 (Docket OSHA-S042-2006-0667).
- Congressional Budget Office, *Effective Tax Rates Under Current Law, 2001-2004*.

- Eastern Research Group, *Patterns of PPE Provision*. 1998 (Ex. 1)
- Eastern Research Group, *PPE Cost Survey*, 1999 (Ex. 14)
- Eastern Research Group, *Revised Estimates of PPE Use and Payment Patterns*, 2007 Business Roundtable. *Improving Construction Safety Performance: A Construction Industry Cost Effectiveness Project*. Report A-3, January, 1982 (Docket OSHA-S042-2006-0667).
- Grainger, 2007. www.grainger.com, Accessed May 8, 2007 Business Roundtable. *Improving Construction Safety Performance: A Construction Industry Cost Effectiveness Project*. Report A-3, January, 1982 (Docket OSHA-S042-2006-0667).
- Hinze, J. and Applegate, L.L. "Costs of Construction Injuries," *Journal of Construction Engineering and Management*, 117(3):537-550, 1991 (Docket S777, Ex. 26-1589).
- Klein, R.W., Nordman, E.C., and Fritz, J.L. *Market Conditions in Workers' Compensation Insurance*. Interim Report Presented to the NAIC Workers' Compensation Task Force, July 9, 1993 (Docket S777, Ex. 26-1586).
- Lab Safety Supply, <http://www.labsafety.com>. Accessed May 1, 2007 Business Roundtable. *Improving Construction Safety Performance: A Construction Industry Cost Effectiveness Project*. Report A-3, January, 1982 (Docket OSHA-S042-2006-0667).
- National Academy of Social Insurance, *Workers Compensation: Benefits Coverage, and Costs*, 2004 (Washington DC, 2006) Business Roundtable. *Improving Construction Safety Performance: A Construction Industry Cost Effectiveness Project*. Report A-3, January, 1982 (Docket OSHA-S042-2006-0667).
- Occupational Safety and Health Administration, Office of Regulatory Analysis, *Background Document to the Regulatory Impact and Regulatory Flexibility Assessment for the PPE Standard*, 1994, (Docket S060, Ex. 56).
- Office of Technology Assessment, *Preventing Illness and Injury in the Workplace, Volume 2-Part B: Working Papers*, 1994 (Docket H049, Ex. 189).
- Omark Safety Online, 2007. www.omarksafety.com. Accessed May 8, 2007 Business Roundtable. *Improving Construction Safety Performance: A Construction Industry Cost Effectiveness Project*. Report A-3, January, 1981 (Docket OSHA-S042-2006-0667).
- Ryscavage, Paul. "Dynamics of Economic Well-Being: Labor of Force, 1991- to 1993", U.S. Census Bureau, *Current Population Reports, Household Economic Studies*, P70-48, August 1995.
- U.S. Census Bureau, 2004. *State and Local Employment and Payroll*, March 2004.
- U.S. Census Bureau, 2005a. *County Business Patterns, 2004*.
- U.S. Census Bureau, 2005b. *Statistics of U.S. Businesses 2004*.
- U.S. Internal Revenue Service, *Corporation Source Book, 2004*. Accessed online at <http://www.irs.gov/taxstats/bustaxstats/article/0,,id=149687,00.html>, March 2007.
- U.S. Postal Service. 2006. *Annual Report, 2006*.
- U.S. Small Business Administration, 2004. *Table of Small Business Size Standards Matched to the North American Industry Classification System*, Effective July 31, 2004. Accessed online at http://www.sba.gov/idc/groups/public/documents/sba_homepage/serv_sstd_tablepdf.pdf, March, 2007.

- U.S. Social Security Administration. Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin. Washington, DC, 2006.
- Viscusi, K., "The Value of Risks to Life and Health", *Journal of Economic Literature*, Vol. 31, No. 4. (Dec., 1993), pp. 1912-1946 (Docket OSHA-S042-2006-0667).
- Viscusi, K. and Aldy, J. "The Value of a Statistical Life: A Critical Review of Market Estimates Throughout the World", *The Journal of Risk and Uncertainty*, 2003, 27:1:5-76, 2003 (Docket OSHA-S042-2006-0667).
- Worker Compensation Research Institute. *Income Replacement in California*. December, 1993 (Docket S777, Ex. 26-1586).
- Working Person's Store, 2007. www.workingperson.com, Accessed May 8, 2007 (Docket OSHA-S042-2006-0667).

XVI. Impactos ambientales

OSHA ha revisado esta regla de acuerdo con la National Environmental Policy Act (NEPA), (42 U.S.C. 4321 *et seq.*), los reglamentos del Council on Environmental Quality (40 CFR Part 1500), y los procedimientos de DOL de NEPA (29 CFR Parte II). Como resultado de esta revisión, OSHA ha determinado que esta acción no tendrá impacto significativo sobre el ambiente externo.

XVII. Federalismo

OSH ha revisado esta regla final de acuerdo con la orden ejecutiva sobre federalismo (Orden Ejecutiva 13132, 64 FR 43255, August 10, 1999), la cual requiere que las agencias federales, a la extensión posible, se abstengan de limitar cualesquiera acciones que restrinja las opciones de política estatal y tomen tales acciones sólo cuando haya clara autoridad constitucional y la presencia de un problema de alcance nacional. La Orden Ejecutiva 13132 dispone para el sobreseimiento de la ley estatal sólo si hay la clara intención del Congreso de que la Agencia lo haga así. Cualquier sobreseimiento tal debe estar limitado a la extensión posible.

La Sección 18 de la Ley OSH (29 U.S.C. 651 *et seq.*), expresa la intención del Congreso de sobreseer la leyes estatales donde OSHA haya promulgado normas de seguridad y salud ocupacional. Bajo la Ley OSH, un estado puede evitar el sobreseimiento sobre asuntos cubiertos por las normas federales sólo si somete y obtiene aprobación de un plan para el desarrollo de tales normas y su ejecución (plan de plan estatal) (29 U.S.C. 667). Las normas de seguridad y salud ocupacional desarrolladas por tales estados de plan estatal deben, entre otras cosas, ser al menos tan efectivos en proveer empleo y lugares de empleo seguros y salubres como las normas federales. Sujeto a estos requisitos, los estados de plan estatal son libres de desarrollar y ejecutar sus propios requisitos para las normas de seguridad y salud bajo la ley estatal.

Esta regla final cumple con la Orden Ejecutiva 13132. Como el Congreso ha expresado la clara intención de que las normas de OSHA sobresean a las reglas de seguridad y salud de trabajo estatales en áreas tratadas por las normas de OSHA en estados sin plan estatal aprobado por OSHA, esta regla limita las opciones de política estatal en la misma manera que a todas las otras normas de OSHA. En estados con planes estatales aprobados por OSHA, esta acción no limita significativamente las opciones de política estatal.

XVIII. Mandatos no financiados

Esta regla ha sido revisada de acuerdo con la Unfunded Mandates Reform Act of 1995 (UMRA) (2 U.S.C. 1501 *et seq.*), y la Orden Ejecutiva 12875. Según discutido en el Análisis económico final, OSHA estima que el cumplimiento con la regla requerirá expendios de \$85.7 millones por año por patronos afectados. Por lo tanto, esta regla no es una acción reglamentaria significativa dentro del significado de la Sección 202 de UMRA (Pub. L. 104-4, 2 U.S.C. 1532). Las normas de OSHA no aplican a los gobiernos locales ni estatales, excepto en estados que voluntariamente hayan elegido adoptar un plan estatal de OSHA. Consecuentemente, la regla no cumple con la definición de mandato “intergubernamental federal” (Sección 421(5) de UMRA)(2 U.S.C. 658).

Además, la Agencia ha concluido que virtualmente todos los estados de plan estatal, los únicos estados que esta regla pudiera tener algún efecto sobre los patronos de los gobiernos locales y estatales, ya requieren que los patronos paguen pro todo tipo de PPE que va a estar cubierto por esta regla. Así, esta regla no tendrá un impacto significativo sobre los patronos que estén en el gobierno estatal o local. En resumen, esta regla no impone mandatos no financiados dentro del significado de UMRA.

XIX, Revisión de OMB bajo la Ley de Reducción de Trámites de 1995

La regla final de pago pro PPE simplemente aclara que los patronos deben pagar por el PPE usado APRA cumplir con las normas de OSHA, con pocas excepciones limitadas. Como tal, la regla no contiene requisitos de recopilación de información (trámites), que estén sujetos a revisión por la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OMB), bajo la Ley de Reducción de Trámites de 1995 (PARA-95), 44 U.S.C. 3501 *et seq.*, y los reglamentos de OMB en 5 CFR parte 1320. PARA-95 define “recopilación de información” como la obtención, causar la obtención o petición o requisición de la divulgación a terceras partes o al público de hechos u opiniones por una agencia, no empece la forma o formato * * *. (44 U.S.C. 3502(3)(A)).

Un número de comentaristas cuestionó si se les requeriría mantener recibos para probar las compras de PPE y así, si la regla final contiene requisitos de trámites (Véase, por ejemplo, Exs. 12:22, 31, 36, 44, 54, 56, 68, 72, 73, 78, 80, 95, 102, 115, 118, 127, 128, 136, 140, 157, 158, 165, 166, 176, 186, 194, 197, 202, 208, 212, 219, 224, 226, 232, 238, 241.) En un comentario representativo, NAHB preguntó:

¿Cómo ejecutará OSHA esta norma? Cuando un oficial de cumplimiento llega al sitio de trabajo y ve a todos los empleados usando capacete y gafas de seguridad, ¿pedirá ver un recibo del patrono por la compra del PPE? ¿Se citará al patrono si no tiene un recibo para probar que, de hecho, paga pro el PPE que se esté usando? (Ex. 12:212).

La norma final no requiere a los patronos mantener recibos ni ninguna otra forma de papeleo que envuelva el pago del PPY y OSHA no citará al patrono por no tenerlos. La Agencia comprende que los negocios normalmente mantienen los recibos para cumplir con los códigos de contabilidad, con propósitos de contabilidad de impuestos y como buena práctica estándar de negocio. Sin embargo, la norma no requiere al patrono hacerlo.

En respuesta al comentario de NAHB, en la mayoría de los casos, un inspector de OSHA entrevistará a los patronos y empleados APRA determinar si el patrono está cumpliendo con la regla de pago de PPE. OSHA no cree que será difícil verificar si el patrono pagó por una pieza de PPE particular y los patronos no necesitan justificar sus compras con recibos. Después de

publicar la regla final, OSHA instruirá a los inspectores en los requisitos de la regla final y que la regla final no requiere a los patronos mantener un expediente de los recibos o de otro modo documentar las determinaciones hechas.

XX. Estados de plan estatal

Cuando OSHA federal promulga una nueva norma o una enmienda más restrictiva a la norma existente, los 26 estados o territorios de EEUU con sus propios planes de seguridad y salud ocupacional aprobados por OSHA deben revisar sus normas para reflejar la nueva norma o enmienda o mostrar a OSHA por qué no hay necesidad de acción, por ejemplo, debido a que una norma estatal existente que cubre a esta área es ya “al menos tan efectiva” como la nueva norma o enmienda federal (29 CFR 1953.5[a]). La norma estatal debe ser al menos tan efectiva como la regla federal, debe ser aplicable a los sectores público y privado (empleados del gobierno estatal y local), y debe completarse dentro de los seis meses de la fecha de publicación de la regla final federal. Cuando OSHA promulga una nueva norma o enmienda que no imponga requisitos adicionales o más restrictivos que una norma existente, a los estados no se requiere revisar sus normas, aunque la Agencia puede exhortarlos a hacerlo. Estos 26 estados y territorios son: Alaska, Arizona, California, Connecticut (el plan cubre sólo a los empleados del gobierno estatal y local), Hawai, Indiana, Iowa, Kentucky, Maryland, Michigan, Minnesota, Nevada, Nuevo Mexico, Nueva Jersey (el plan cubre sólo a los empleados del gobierno estatal y local), Nueva York (el plan cubre sólo a los empleados del gobierno estatal y local), Carolina del Norte, Oregon, Puerto Rico, Carolina del Sur, Tennessee, Utah, Vermont, Virginia, Islas Vírgenes (el plan cubre sólo a los empleados del gobierno territorial y local), Washington y Wyoming.

Aunque esta regla final no cambia los tipos de PPE que están requeridos, impone requisitos de pago adicionales o más restrictivos sobre los patronos que las normas existentes de OSHA. Por lo tanto, a los estados se requiere revisar sus normas dentro de los seis meses de esta notificación del **Federal Register** o mostrar a OSHA por qué su norma existente es ya “al menos tan efectiva” como la nueva norma federal. Trece estados requieren el pago por la mayoría del PPE a través de reglamentación o política. Además, tres estados (California, Minnesota y Puerto Rico), actualmente requieren el pago del PPE mínimo necesario para hacer el trabajo pero pueden requerir al empleado pagar por el equipo mejorado a petición del empleado.)

OSHA recibió muy pocos comentarios concernientes a la implantación de la regla final en los estados de plan estatal. El estado de Minnesota señaló que ha requerido el pago del PPE por los patronos desde 1973, sin excepciones, bajo el Minnesota Statute § 183 subd. 10(a). Minnesota abogó por la adopción federal de la política del Estado de requerir al patrono pagar por al menos el costo mínimo de todo el PPE necesario para el trabajo, incluyendo los artículos que puedan usarse fuera del trabajo, por ejemplo, calzado de seguridad con puntera de acero y gafas de seguridad con receta, sin excepción. El estado expresó preocupación de que los patronos en Minnesota sean confundidos si OSHA adoptara un requisito diferente de del estado (Ex. 12:20). Es responsabilidad del patrono conocer y cumplir con los requisitos de seguridad y salud aplicables, ya sean federales o requisitos de un estado de plan estatal aprobado por OSHA. Los estados que elijan operar programas estatales están libres de adoptar normas más restrictivas, pero al hacerlo tiene la responsabilidad de comunicar esos requisitos a los patronos en sus estados. Un estado de plan estatal puede siempre adoptar normas idénticas a las federales si desean evitar tales diferencias.

Aunque cada plan estatal es últimamente responsable de comunicar sus normas y políticas específicas de estado a los patronos y empleados dentro del estado, OSHA federal continuará trabajando con los planes estatales para hacer la información sobre las políticas y reglamentos específicos de estado que difieran de los federales, incluyendo los requisitos de pago por el PPE, públicamente disponibles a los patronos y los empleados a través de comunicaciones mediante la Red y otras actividades de acercamiento.

XXI. Autoridad y firma

Este documento fue preparado bajo la dirección de Edwin G. Foulke, Jr., Assistant Secretary for Occupational Safety and Health, 200 Constitution Avenue, Nw., Washington, DC 20210. Esta acción se toma a tenor con las secciones 4, 6 y 8 de la Ley de Seguridad y Salud Ocupacional de 1970 (29 U.S.C. 653, 655, 657), la Longshore Harbor Worker's Compensation Act (33 U.S.C. 941), la Contract Work Hours and Safety Standards Act (Construction Safety Act) (40 U.S.C. 333), y Secretary of Labor's Order No. 5-2007 (72 FR 31160), y 29 CFR parte 1911.

Lista de temas

29 CFR Parte 1910

Químicos, Energía eléctrica, Prevención de incendios, Gases, Substancias peligrosas, Profesionales de la salud, Laboratorios, Operaciones madereras, Seguridad y salud ocupacional, Equipo de protección y Protección contra radiación.

29 CFR Parte 1915

Químicos, Energía eléctrica, Prevención de incendios, Gases, Substancias peligrosas, Profesionales de la salud, Facilidades de salud, Laboratorios, Trabajadores de operaciones portuarias y puertos, Seguridad y salud ocupacional, Equipo de protección y Protección contra radiación.

29 CFR Parte 1917

Químicos, Energía eléctrica, Prevención de incendios, Gases, Substancias peligrosas, Profesionales de la salud, Facilidades de salud, Laboratorios, Trabajadores de operaciones portuarias y puertos, Seguridad y salud ocupacional, Equipo de protección y Protección contra radiación.

29 CFR Parte 1918

Químicos, Energía eléctrica, Prevención de incendios, Gases, Substancias peligrosas, Profesionales de la salud, Facilidades de salud, Laboratorios, Trabajadores de operaciones portuarias y puertos, Seguridad y salud ocupacional, Equipo de protección y Protección contra radiación.

29 CFR Parte 1926

Químicos, Energía eléctrica, Prevención de incendios, Gases, Substancias peligrosas, Profesionales de la salud, Facilidades de salud, Laboratorios, Trabajadores de operaciones portuarias y puertos, Seguridad y salud ocupacional, Equipo de protección y Protección contra radiación.

Firmado en Washington, DC, este 2do día de Noviembre de 1007.
Edwin G. Foulke, Jr.,
Assistant Secretary of Labor for Occupational Safety and Health

De conformidad, la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional enmienda las partes 1910, 1915, 1917, 1918 y 1926 del Título 29 del Code of Federal Regulations, como sigue:

XXII. Regla final

Industria general

Parte 1910-[Enmendada]

1. La autoridad de citación para la subparte 29 CFR parte 1910 está revisada para que lea como sigue:

Autoridad: Secciones 4, 6 y 8 de la Ley de Seguridad y Salud Ocupacional de 1970 (29 U.S.C. 653, 655 y 657); Secretary of Laobr's Order No. 12-71 (36 FR 8754), 8-76 (41 FR 25059), 9-83 (48 FR 35736), 1-90 (55 FR 9033), 6-96 (62 FR 111), 3-2000 (72 FR 31160), según aplicable y 29 CFR Parte 1911.

2. Se añade un nuevo párrafo (h) a § 1910.132, para que lea como sigue:

§ 1910.132 Requisitos generales

* * * * *

(h) Pago por equipo de protección. (1) Excepto según dispuesto por los párrafos (h)(2) a (h)(6) de esta sección, el equipo de protección, incluyendo al equipo de protección personal (PPE), usado para cumplir con esta parte, deberá ser provisto por el patrono sin costo a los empleados.

(2) Al patrono no se requiere pagar por calzado protector con puntera de seguridad no especializado (incluyendo a los zapatos o botas con puntera de acero), ni por gafas de seguridad no especializadas recetadas, siempre que el patrono permita que estos artículos sean usados fuera del sitio de trabajo.

(3) Cuando el patrono provea guardas metatarsales y permita al empleado, a su petición, usar zapatos o botas con protección metatarsal integrada, al patrono no se requiere rembolsar al empleado por los zapatos o botas.

(4) Al patrono no se requiere pagar por:

(i) Las botas para operaciones madereras requeridas por 29 CFR 1910.266(d)(1)(v);

(ii) La ropa de todos los días, tal como camisas de manga larga, pantalones largos, zapatos de calle o botas de trabajo normales; o

(iii) Ropa ordinaria, cremas para la piel u otros artículos usados únicamente para protección contra el clima, tales como abrigos o chaquetas de invierno, guantes, parkas, botas de goma, sombreros, impermeables, gafas para sol ordinarias y protector solar.

(5) El patrono debe pagar por la substitución del PPE, excepto cuando el empleado haya perdido o dañado intencionalmente el PPE.

(6) Donde un empleado provea equipo de protección adecuado que sea de su propiedad, conforme al párrafo (b) de esta sección, el patrono puede permitir a empleado usarlo y no se le requiere reembolsar al empleado por ese equipo. El patrono no deberá requerir al empleado que se provea o pague por su propio PPE, a menos que el PPE esté exceptuado pro los párrafos (h)(2) a (h)(5) de esta sección.

(7) Este párrafo (h) deberá entrar en vigor el 13 de febrero de 2008. Los patronos deben implantar los requisitos de pago pro PPE no más tarde del 15 de mayo de 2008.

Nota a § 1910.132(h): Cuando las disposiciones de otra norma de OSHA especifiquen si el patrono debe o no pagar por equipo específico, las disposiciones de pago de esa norma deberán prevalecer.

Parte 1915-[Enmendada]

1. La autoridad de citación para 29 CFR parte 1915 está revisada para que lea como sigue:

Autoridad: Sección 41, Longshore and HarborWorker's CompensationAct (33 U.S.C. 941); Secciones 4, 6, 8 de la Occupational Safety and Health Acto f 1970 (29 U.S.C. 653, 655, 657); Secretary of Labor's Order No. 12-71 (36 FR 8754), 8-76 (41 FR 25059), 9-83 (48 FR 35736), 1-90 (55 FR 9033), 6-96 (62 FR 111), 3-2000 (65 FR 50017), 5-2002 (67 FR 65008), o 5-2007 (72 FR 31160), según aplicable; 29 CFR Parte 1911.

2. Se añade un nuevo párrafo (f) a § 1915.152, para que lea como sigue:

§ 1915.152 Requisitos generales

* * * * *

(f) Pago por equipo de protección(1) Excepto según dispuesto por los Excepto según dispuesto por los párrafos (f)(2) a (f)(6) de esta sección, el equipo de protección, incluyendo al equipo de protección personal (PPE), usado para cumplir con esta parte, deberá ser provisto por el patrono sin costo a los empleados.

(2) Al patrono no se requiere pagar por calzado protector con puntera de seguridad no especializado (incluyendo a los zapatos o botas con puntera de acero), ni por gafas de seguridad no especializadas recetadas, siempre que el patrono permita que estos artículos sean usados fuera del sitio de trabajo.

(3) Cuando el patrono provea guardas metatarsales y permita al empleado, a su petición, usar zapatos o botas con protección metatarsal integrada, al patrono no se requiere reembolsar al empleado por los zapatos o botas.

(4) Al patrono no se requiere pagar por:

(i) Ropa de diario, tal como camisas de manga larga, pantalones largos, zapatos de calle y botas de trabajo normales; o

(ii) Ropa ordinaria, cremas para la piel u otros artículos usados únicamente para protección contra el clima, tales como abrigos o chaquetas de invierno, guantes, parkas, botas de goma, sombreros, impermeables, gafas para sol ordinarias y protector solar.

(5) El patrono debe pagar por la sustitución del PPE, excepto cuando el empleado haya perdido o dañado intencionalmente el PPE.

(6) Donde un empleado provea equipo de protección adecuado que sea de su propiedad, conforme al párrafo (b) de esta sección, el patrono puede permitir al empleado usarlo y no se le requiere rembolsar al empleado por ese equipo. El patrono no deberá requerir al empleado que se provea o pague por su propio PPE, a menos que el PPE esté exceptuado por los párrafos (f (2) a (f)(5) de esta sección.

(7) Este párrafo (f) deberá entrar en vigor el 13 de febrero de 2008. Los patronos deben implantar los requisitos de pago por PPE no más tarde del 15 de mayo de 2008.

Nota a § 1915.152(f): Cuando las disposiciones de otra norma de OSHA especifiquen si el patrono debe o no pagar por equipo específico, las disposiciones de pago de esa norma deberán prevalecer.

Operaciones portuarias

Parte 1917-[Enmendada]

1. La autoridad de citación para 29 CFR parte 1917 está revisada para que lea como sigue:

Autoridad: Sección 41, Longshore and HarborWorker's CompensationAct (33 U.S.C. 941); Secciones 4, 6, 8 de la Occupational Safety and Health Acto f 1970 (29 U.S.C. 653, 655, 657); Secretary of Labor's Order No. 12-71 (36 FR 8754), 8-76 (41 FR 25059), 9-83 (48 FR 35736), 1-90 (55 FR 9033), 6-96 (62 FR 111), 3-2000 (65 FR 50017), 5-2002 (67 FR 65008), o 5-2007 (72 FR 31160), según aplicable; 29 CFR Parte 1911.

2. Se añade una nueva § 1917.96, para que lea como sigue:

§ 1917.96 Pago por equipo de protección

(a) Excepto según dispuesto por los párrafos (b) a (f) de esta sección, el equipo de protección, incluyendo al equipo de protección personal (PPE), usado para cumplir con esta parte, deberá ser provisto por el patrono sin costo a los empleados.

(b) Al patrono no se requiere pagar por calzado protector con puntera de seguridad no especializado (incluyendo a los zapatos o botas con puntera de acero), ni por gafas de seguridad no especializadas recetadas, siempre que el patrono permita que estos artículos sean usados fuera del sitio de trabajo.

(c) Cuando el patrono provea guardas metatarsales y permita al empleado, a su petición, usar zapatos o botas con protección metatarsal integrada, al patrono no se requiere rembolsar al empleado por los zapatos o botas.

(d) Al patrono no se requiere pagar por:

(1) Ropa de diario, tal como camisas de manga larga, pantalones largos, zapatos de calle y botas de trabajo normales; o

(2) Ropa ordinaria, cremas para la piel u otros artículos usados únicamente para protección contra el clima, tales como abrigos o chaquetas de invierno, guantes, parkas, botas de goma, sombreros, impermeables, gafas para sol ordinarias y protector solar.

(e) El patrono debe pagar por la sustitución del PPE, excepto cuando el empleado haya perdido o dañado intencionalmente el PPE.

(f) Donde un empleado provea equipo de protección adecuado que sea de su propiedad, conforme al párrafo (b) de esta sección, el patrono puede permitir al empleado usarlo y no se le requiere reembolsar al empleado por ese equipo. El patrono no deberá requerir al empleado que se provea o pague por su propio PPE, a menos que el PPE esté exceptuado por los párrafos (b) a (e) de esta sección.

(g) Esta sección deberá entrar en vigor el 13 de febrero de 2008. Los patronos deben implantar los requisitos de pago pro PPE no más tarde del 15 de mayo de 2008.

Nota a § 1917.96: Cuando las disposiciones de otra norma de OSHA especifiquen si el patrono debe o no pagar por equipo específico, las disposiciones de pago de esa norma deberán prevalecer.

Terminales marítimos

Parte 1918-[Enmendada]

1. La autoridad de citación para 29 CFR parte 1918 está revisada para que lea como sigue:

Autoridad: Sección 41, Longshore and HarborWorker's Compensation Act (33 U.S.C. 941); Secciones 4, 6, 8 de la Occupational Safety and Health Act of 1970 (29 U.S.C. 653, 655, 657); Secretary of Labor's Order No. 12-71 (36 FR 8754), 8-76 (41 FR 25059), 9-83 (48 FR 35736), 1-90 (55 FR 9033), 6-96 (62 FR 111), 3-2000 (65 FR 50017), 5-2002 (67 FR 65008), o 5-2007 (72 FR 31160), según aplicable; 29 CFR Parte 1911.

2. Se añade una nueva § 1918.106, para que lea como sigue:

§ 1918.106 Pago por equipo de protección

(a) Excepto según dispuesto por los párrafos (b) a (f) de esta sección, el equipo de protección, incluyendo al equipo de protección personal (PPE), usado para cumplir con esta parte, deberá ser provisto por el patrono sin costo a los empleados.

(b) Al patrono no se requiere pagar por calzado protector con puntera de seguridad no especializado (incluyendo a los zapatos o botas con puntera de acero), ni por gafas de seguridad no especializadas recetadas, siempre que el patrono permita que estos artículos sean usados fuera del sitio de trabajo.

(c) Cuando el patrono provea guardas metatarsales y permita al empleado, a su petición, usar zapatos o botas con protección metatarsal integrada, al patrono no se requiere reembolsar al empleado por los zapatos o botas.

(d) Al patrono no se requiere pagar por:

(1) Ropa de diario, tal como camisas de manga larga, pantalones largos, zapatos de calle y botas de trabajo normales; o

(2) Ropa ordinaria, cremas para la piel u otros artículos usados únicamente para protección contra el clima, tales como abrigos o chaquetas de invierno, guantes, parkas, botas de goma, sombreros, impermeables, gafas para sol ordinarias y protector solar.

(e) El patrono debe pagar por la sustitución del PPE, excepto cuando el empleado haya perdido o dañado intencionalmente el PPE.

(f) Donde un empleado provea equipo de protección adecuado que sea de su propiedad, conforme al párrafo (b) de esta sección, el patrono puede permitir al empleado usarlo y no se le requiere rembolsar al empleado por ese equipo. El patrono no deberá requerir al empleado que se provea o pague por su propio PPE, a menos que el PPE esté exceptuado por los párrafos (b) a (e) de esta sección.

(g) Esta sección deberá entrar en vigor el 13 de febrero de 2008. Los patronos deben implantar los requisitos de pago pro PPE no más tarde del 15 de mayo de 2008.

Nota a § 1918.106: Cuando las disposiciones de otra norma de OSHA especifiquen si el patrono debe o no pagar por equipo específico, las disposiciones de pago de esa norma deberán prevalecer.

Construcción

Parte 1926-[Enmendada]

1. La autoridad de citación para la subparte E de 29 CFR parte 1926 está revisada para que lea como sigue:

2. Se añade un nuevo párrafo (d) a § 1926.95, para que lea como sigue:

§ 1926.95 Criterios para equipo de protección personal

* * * * *

(d) *Pago por equipo de protección.* (1) Excepto según dispuesto por los párrafos (d)(2) a (d)(6) de esta sección, el equipo de protección, incluyendo al equipo de protección personal (PPE), usado para cumplir con esta parte, deberá ser provisto por el patrono sin costo a los empleados.

(2) patrono no se requiere pagar por calzado protector con puntera de seguridad no especializado (incluyendo a los zapatos o botas con puntera de acero), ni por gafas de seguridad no especializadas recetadas, siempre que el patrono permita que estos artículos sean usados fuera del sitio de trabajo.

(3) Cuando el patrono provea guardas metatarsales y permita al empleado, a su petición, usar zapatos o botas con protección metatarsal integrada, al patrono no se requiere rembolsar al empleado por los zapatos o botas.

(4) Al patrono no se requiere pagar por:

(i) Ropa de diario, tal como camisas de manga larga, pantalones largos, zapatos de calle y botas de trabajo normales; o

(ii) Ropa ordinaria, cremas para la piel u otros artículos usados únicamente para protección contra el clima, tales como abrigos o chaquetas de invierno, guantes, parkas, botas de goma, sombreros, impermeables, gafas para sol ordinarias y protector solar.

(5) El patrono debe pagar por la sustitución del PPE, excepto cuando el empleado haya perdido o dañado intencionalmente el PPE.

(6) Donde un empleado provea equipo de protección adecuado que sea de su propiedad, conforme al párrafo (b) de esta sección, el patrono puede permitir al empleado usarlo y no se le requiere rembolsar al empleado por ese equipo. El patrono no deberá requerir al empleado que se provea o pague por su propio PPE, a menos que el PPE esté exceptuado por los párrafos (d) (2) a (d)(5) de esta sección.

(7) Esta sección deberá entrar en vigor el 13 de febrero de 2008. Los patronos deben implantar los requisitos de pago por PPE no más tarde del 15 de mayo de 2008.

Nota a § 1926.95(d) Cuando las disposiciones de otra norma de OSHA especifiquen si el patrono debe o no pagar por equipo específico, las disposiciones de pago de esa norma deberán prevalecer.

[FR Dco. 07-5608 Filed 11-14-07; 8:45 am]

Billing Code 4510-26-P