

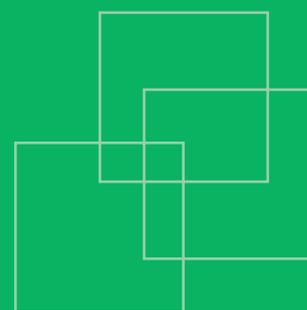


Organización
Internacional
del Trabajo



OIT – Plan de Formación sobre **Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo**

Módulo 2
**Introducción al Sistema Nacional
de Seguridad y Salud en el Trabajo**



OIT – Plan de Formación sobre
**Desarrollo de un Programa
Nacional de Seguridad
y Salud en el Trabajo**

Módulo 2
**Introducción al Sistema Nacional de
Seguridad y Salud en el Trabajo**



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2013
Primera edición 2013

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT – *Plan de Formación sobre Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*
Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2013

ISBN 978-92-2-326958-6 (impreso)
ISBN 978-92-2-326959-3 (web pdf)
ISBN 978-92-2-326960-9 (CD-ROM)

También disponible en inglés como *ILO Training Package on Development of a National Programme of Occupational Safety and Health*, ISBN 978-92-2-126958-8

seguridad en el trabajo / salud en el trabajo / nivel nacional

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Av. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@oit Chile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

Traducción al español Luis A. Ruiz Pailalef
Diagramación Francisca Galilea
Impreso en Chile por Ograma Impresores

¿De qué trata este Módulo?

El Módulo 2 aborda el Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, sus componentes principales, funcionamiento, organización, y posibles problemas desde una perspectiva internacional.

No describe el sistema de cada país, pero sí les entrega a los participantes información básica sobre los componentes genéricos de un Sistema Nacional de SST, así como sobre las instituciones de gobierno relevantes, y las opciones operacionales y organizacionales de sus diferentes funciones en relación con la SST a nivel nacional. Adicionalmente, ofrece información acerca de los problemas más comunes que se presentan en los distintos componentes del Sistema Nacional de SST.

Objetivos

Fortalecer el conocimiento de los participantes sobre las diferentes funciones y estructuras del Sistema Nacional de SST. Al terminar este módulo, los participantes estarán capacitados para:

- describir el contenido de los principales componentes de un Sistema Nacional de SST;
- explicar el propósito y la importancia de las funciones realizadas por una administración de SST a nivel nacional;
- plantear los posibles desafíos que deben enfrentar los principales componentes de un Sistema Nacional de SST, y proponer soluciones prácticas;
- analizar de manera crítica la capacidad y el desempeño de un Sistema Nacional de SST.



Este material de formación ha sido elaborado en el marco del proyecto “Vinculación de la seguridad y la salud en el trabajo al desarrollo económico sostenible: de la teoría y de los lugares comunes a la convicción y la acción” financiado por la Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional (SIDA). El proyecto promueve la mejora de la seguridad y la salud para todos los trabajadores, mediante el desarrollo de productos globales que aborden las deficiencias metodológicas y de información en este campo, a través de la movilización de los actores nacionales para la aplicación de medidas prácticas a nivel nacional, local y empresarial. Los resultados del proyecto incluyen materiales de capacitación, herramientas prácticas y orientaciones políticas para reforzar las capacidades nacionales y locales en materia de seguridad y salud en el trabajo y para ayudar a los mandantes a diseñar e implementar políticas y programas nacionales de salud y seguridad ocupacional.



Índice

1. EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	1
2. LAS AUTORIDADES COMPETENTES	5
3. ÓRGANO CONSULTIVO TRIPARTITO EN EL ÁMBITO NACIONAL	7
4. LEGISLACIÓN	10
4.1. Alcance y cobertura de los reglamentos	10
4.2. Organización del marco regulatorio.....	11
4.3. Cambio de enfoque del marco regulatorio	13
5. MECANISMOS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO	17
5.1. Asegurar el cumplimiento.....	17
5.2. Difundir las leyes	18
5.3. Promocionar el cumplimiento con las disposiciones en SST.....	23
5.4. Inspección del Trabajo	25
5.5. Poderes y obligaciones de los inspectores	26
5.6. Organización de la Inspección	28
5.7. El régimen de sanciones	30
6. INFORMACIÓN EN MATERIA DE LA SST	33
7. SERVICIOS DE ASESORAMIENTO EN MATERIA DE LA SST	36
7.1. El papel de las autoridades públicas	37
7.2. Modelos de Servicios de Asesoramiento en SST.....	37
8. SISTEMAS DE COOPERACIÓN BIPARTITA A NIVEL DE EMPRESA	40
9. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN	43
9.1. SST en el sistema educacional	43
9.2. Formación específica en SST	44
10. RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS	47
10.1. Fuentes de información	47
10.2. Notificación de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	48
10.3. Investigación sobre seguridad y salud en el trabajo.....	51



11. REGÍMENES DE SEGUROS PARA LESIONES PROFESIONALES.....	53
11.1. Cobertura	53
11.2. Prestaciones	55
11.3. Instituciones aseguradoras y financiamiento	56
12. MECANISMOS ESTRATÉGICOS PARA APOYAR A LAS EMPRESAS	60
12.1. Requerimientos de seguridad: Sistemas de prohibiciones, restricciones y certificación	60
12.2. Regímenes para los sistemas de gestión de SST	63
12.3. Regímenes de promoción de SST para las micro y pequeñas empresas.....	65
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS	69



1. EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

El Sistema Nacional de SST es la infraestructura (el marco legal e institucional) que opera en materia de SST a nivel nacional, es decir, todos los recursos a nivel nacional disponibles para efectuar las diversas funciones relacionadas con la SST. Los elementos más importantes que deben estar presentes en un Sistema Nacional de SST son los siguientes:

Elementos principales de un sistema nacional de SST

- Autoridad(es) competente(s).
- Órgano consultivo tripartito en el ámbito nacional.
- Legislación.
- Mecanismos para garantizar el cumplimiento (inspección).
- Servicios de información y asesoramiento.
- Servicios de Asesoramiento en SST.
- Mecanismos de cooperación bipartita a nivel de la empresa.
- Educación y formación.
- Recopilación y análisis de información.
- Instituciones relacionadas con accidentes del trabajo.
- Mecanismos estratégicos para apoyar a las empresas.

La acción a nivel nacional en materia de SST comprende todas las actividades (a cualquier nivel dentro del contexto nacional) que se realicen para asegurar la prevención de lesiones y enfermedades en el trabajo, y se implementa principalmente mediante las estructuras que aparecen en la lista anterior. La infraestructura descrita a continuación constituye el marco de un sistema nacional de SST en su conjunto:

- **Autoridad competente**, la que asume la responsabilidad política por las políticas, estrategias y acciones generales a nivel nacional, y debe ser designada por el gobierno.



- Un órgano consultivo tripartito en el ámbito nacional que articula la participación de los trabajadores y empleadores en la gobernanza nacional de la SST (y, frecuentemente, la coordinación de las distintas autoridades públicas involucradas en la SST).
- Legislación, la cual define las obligaciones que deben ser acatadas por los empleadores y otras personas involucradas y, si corresponde, establece derechos en lo que respecta a la SST. La legislación también estipula las funciones y responsabilidades de las instituciones públicas y privadas, a través de las cuales se debe organizar la acción a nivel nacional.
- La acción normativa por sí sola no basta para alcanzar los objetivos deseados. No es realista pretender que los reglamentos se acatarán simplemente porque han sido publicados en el Diario Oficial, especialmente si su cumplimiento exige, a menudo, un esfuerzo considerable. Se deben realizar acciones específicas para promover, monitorear y hacer cumplir los reglamentos. La acción regulatoria y la inspección, que deben efectuar las autoridades públicas, no son independientes, sino que están inter-relacionadas.
- La experiencia demuestra que la acción del tipo “regulación-inspección” es necesaria, pero con frecuencia no es suficiente para asegurar el pleno cumplimiento de las obligaciones relativas a la SST. La disponibilidad de recursos para la información y asesoramiento a nivel nacional es necesaria para promover y apoyar las medidas de prevención: sensibilización, difusión, información, orientación, asistencia técnica etc. Esto no significa que los gobiernos deban necesariamente llevar a cabo todas estas actividades por sí mismos, pero, si no lo hacen, deben proporcionar incentivos que garanticen que otros entes u organizaciones realicen estas tareas.
- El volumen y grado de especialización en las tareas de SST requieren frecuentemente contar con apoyo especializado temporal o permanente, que debe ser proporcionado por los Servicios de Asesoría en SST o profesionales. Las regulaciones sobre SST frecuentemente imponen a las empresas el deber de contratar estos servicios (según el número de empleados o su nivel de riesgo).
- Se pueden establecer programas complementarios, iniciativas y mecanismos para apoyar a las empresas con el propósito de hacer frente a situaciones específicas y diferentes. Muchas empresas pequeñas necesitan información, a la que se pueda tener fácil acceso, sobre sus obligaciones relativas a medidas preventivas y cómo se deben aplicar en la práctica a su situación o cómo se puede obtener ayuda para implementar tales medidas.
- El Convenio 155 de la OIT señala que *“La cooperación entre los empleadores y los trabajadores y/o sus representantes en la empresa deberá ser un elemento esencial de las medidas en materia de organización y de otro tipo (...)”*. La legislación nacional define los mecanismos de representación de los trabajadores a nivel de la empresa. Permite que los trabajadores estén representados en la consulta, discusión y cooperación con los empleadores en materia de SST.
- La educación y formación en materia de SST son componentes esenciales para generar una cultura básica de prevención, conocimiento sobre procedimientos de salud y seguridad, o las competencias necesarias para la gestión de SST. Por



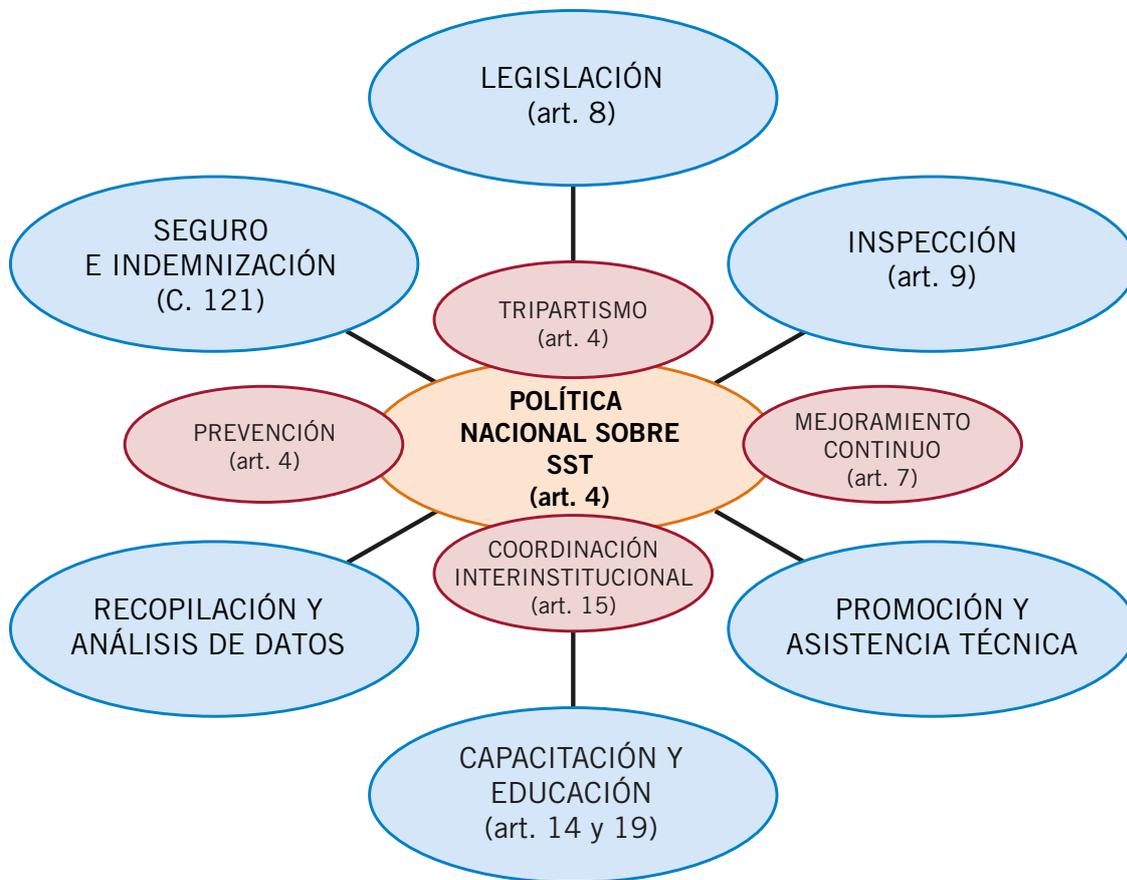
lo tanto, se debe incluir la SST en el sistema educacional general, y desarrollar capacidades nacionales para impartir mallas curriculares específicas de capacitación a aquellos que precisan conocimiento y competencias a un nivel básico o altamente especializado.

- La acción a nivel nacional con respecto a SST se debe planificar apropiadamente. La planificación debe tomar en cuenta la situación actual (riesgos prevalentes, sectores de riesgo, grupos vulnerables etc.) y centrarse fundamentalmente en las áreas prioritarias. Para detectar dichas áreas, es necesario generar y analizar información, recolectar y procesar aquella sobre accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales, efectuar encuestas e investigación, etc. Tales actividades de recopilación de información con vistas a un análisis sobre la situación de la SST, se deben considerar como parte integral de un sistema nacional de SST.
- El objetivo último de un sistema nacional de SST es la prevención de todos los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Sin embargo, cuando éstos ocurren, debiera ya estar establecido un régimen de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que brinde la ayuda apropiada y prestaciones monetarias. Estas actividades relativas al seguro e indemnización (es decir, no de prevención) se pueden considerar ya sea como parte de un sistema nacional de SST, o como complementarias a dicho sistema. Sin embargo, la prevención y la indemnización no se deben tratar en forma separada, puesto que la mayor parte del tiempo las instituciones que se encargan de los accidentes del trabajo desempeñan también un papel muy importante en las actividades de prevención.

Todas estas distintas funciones se deben llevar a cabo a nivel nacional para garantizar que los principales responsables en las empresas puedan trabajar eficazmente en el desarrollo y mantención de un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. Aunque la situación varía de un país a otro, normalmente la mayoría de las acciones son realizadas por las instituciones de gobierno, pero, en algunas ocasiones, también pueden ser realizadas por actores privados, según la normativa dada por las autoridades.



Figura 1. Principales elementos y funciones del Sistema Nacional de SST (Según el Convenio N° 155 de la OIT y otras fuentes).



2. LAS AUTORIDADES COMPETENTES

Uno de los componentes principales de la administración de SST a nivel nacional es la autoridad (o autoridades) competente en materia de SST. Éstas deben ser designadas por el gobierno y dadas a conocer a todos. Esa autoridad competente debe asumir la responsabilidad política por las políticas, estrategias y el programa nacional. Si hay varias autoridades, es también importante que existan mecanismos para establecer, con claridad, las diferentes responsabilidades y asegurar la coordinación. La autoridad máxima en materia de SST debe garantizar que se hagan las consultas correspondientes a las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores¹.

En la mayoría de los países, la SST recae dentro de las responsabilidades de los Ministerios del Trabajo y de Asuntos Sociales. En otros, la autoridad competente es el Ministerio de Salud. Suele suceder que existan responsabilidades compartidas entre varias instituciones de gobierno y órganos con diferentes funciones en materia de SST (o áreas relacionadas), que dependen indistintamente de ministerios como el del Trabajo o de Salud (o, a veces, de ministerios sectoriales en el ámbito de la agricultura, minería etc.), y que frecuentemente incluyen instituciones de seguridad social. En estos casos, es necesario desplegar relaciones y mecanismos de coordinación de manera tal que se abra paso a las sinergias o, por lo menos, a “la armonía en la acción” mediante la integración y coordinación en la implementación de las actividades. La forma más común de coordinación es la participación de todos los departamentos de gobierno involucrados en SST en los Consejos Nacionales Tripartitos². En algunos países, incluso en los que poseen dichos Consejos o Comités Nacionales, hay un **órgano de coordinación “central” o “inter-departamental”** que reúne (dos o tres) instituciones o ministerios con competencias clave en el área (por ejemplo: autoridades de salud, autoridades laborales, instituciones aseguradoras etc.) para crear un foro en que se acuerden acciones conjuntas y se resuelva cualquier problema de superposición jurisdiccional.

Frecuentemente, existen diferentes departamentos con competencias en materia de SST dentro del mismo ministerio. En algunos países, se ha creado una agencia autónoma específica que desempeña todas las funciones de la autoridad competente en materia de SST, por ejemplo: la Autoridad de Salud y Seguridad en el Trabajo de Malta, o la Oficina de Entorno Laboral de Suecia.

¹ Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, Informe IV (1) Conferencia General de la OIT, 95a Reunión, 2006. <http://www.ilo.org/public/english/standards/reIm/ilc/ilc95/pdf/rep-iv-1.pdf>

² Ver siguiente capítulo



Oficina del Entorno Laboral de Suecia

La Oficina de Entorno Laboral de Suecia, *Arbetsmiljöverket (AV)*, es el órgano supervisor nacional para la salud y seguridad en el trabajo, en ese país. El Ministerio de la Industria, Empleo y Comunicaciones es la Oficina de Gobierno a cargo de la AV, y nombra al director general y al subdirector general. La AV está facultada para emitir reglamentos dentro de su ámbito jurisdiccional sin tener que someterlos a consideración del Gobierno.

Principales problemas de las autoridades competentes

- Falta de definición de las competencias de las autoridades involucradas.
- Diferentes autoridades con competencias en SST que actúan según perspectivas y principios divergentes.
- Falta de coordinación al planificar e intervenir.



3. ÓRGANO CONSULTIVO TRIPARTITO EN EL ÁMBITO NACIONAL

Las medidas preventivas que el sistema de SST apunta a establecer en definitiva en las empresas deben ser introducidas, principalmente, por los empleadores, contando con la aceptación y cooperación de los trabajadores que son los beneficiarios de dichas medidas. A menudo, los trabajadores son las primeras personas en identificar los riesgos en materia de SST en el lugar de trabajo, y las notificaciones periódicas que hacen a sus supervisores pueden evitar posibles accidentes y enfermedades. Por lo tanto, la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en la gobernanza de SST no es un mero principio de aplicación general, sino un pre-requisito esencial para la eficiencia del sistema, ya que así los puntos de vista de las partes directamente involucradas se integran a la operación del sistema.

Los mecanismos más comunes desarrollados por los países para garantizar la participación de trabajadores y empleadores en la gobernanza de SST son los **Consejos o Comités Nacionales Tripartitos** en materia de SST, en los cuales están representados todos o la mayoría de los ministerios o instituciones involucrados, incluyendo a los interlocutores sociales. La composición de los órganos consultivos difiere según el país. En varios de ellos, los representantes de otras instituciones participan de manera permanente o *ad hoc*, por ejemplo: los representantes del mundo académico a quienes se les invita a actuar como invitados, por lo general, con derechos restringidos (con voz, pero no voto).

Los papeles y funciones de estos Consejos Nacionales varían según el país. Van desde un mero rol consultivo sobre las actividades y proyectos de las principales instituciones hasta un papel en la toma de decisiones con respecto a la definición de políticas y prioridades nacionales, así como la redacción de leyes y reglamentos, con responsabilidades por el desarrollo e implementación de estrategias y la coordinación general del Sistema Nacional de SST. Dichos Consejos están, a menudo, facultados para crear grupos y sub-comités de trabajo que se aboquen a temas de particular importancia y propongan soluciones acordadas de forma inter-institucional y tripartita. Es importante que las principales instituciones estén representadas al nivel más alto posible, de manera tal que sus recomendaciones se puedan dar a conocer con mayor eficacia a las autoridades pertinentes.



Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Malasia³

En Malasia, el Consejo Nacional para la Seguridad y Salud en el Trabajo (NCOSH) es el foro de más alto nivel en el Ministerio de Recursos Humanos, en el cual se sostienen discusiones tripartitas sobre temas relacionados con la dirección, política nacional e implementación de la seguridad y salud en el trabajo de ese país. El NCOSH fue creado por el Ministerio de Recursos Humanos en 1995, bajo la Sección 8 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo de 1994 (Ley 514), fruto de los constantes esfuerzos del Gobierno por hacer de las prácticas de un trabajo seguro y saludable parte de la cultura de Malasia. Los miembros son representantes de los departamentos del gobierno, de las organizaciones de empleadores y trabajadores, expertos y órganos representativos nombrados por el Ministro de Recursos Humanos,

Su función es plantear sugerencias al Ministerio de Recursos Humanos sobre las siguientes materias:

- cambios que se consideran apropiados para la legislación en materia de SST;
- administración y aplicación de la legislación en materia de SST;
- comunicación abierta entre la gerencia y los empleados con respecto a la seguridad, salud y bienestar de los trabajadores;
- métodos de control adecuados para los productos químicos industriales en el lugar de trabajo;
- análisis estadístico de muertes y accidentes relacionados con el trabajo;
- temas relativos a la seguridad, salud y bienestar de la mujer, los discapacitados y otros grupos de la comunidad;
- promoción del desarrollo y aceptación de códigos de prácticas industriales con respecto a la seguridad, salud y bienestar de los trabajadores;
- desarrollo de planes e instalaciones de rehabilitación para ayudar a aquellos lesionados en el lugar de trabajo.

En los Estados Federales o países muy descentralizados, en que las autoridades regionales tienen jurisdicción exclusiva o comparten competencias con el gobierno central en áreas clave (tales como inspección del trabajo, estadísticas de accidentes, formación de expertos, etc.), las autoridades regionales forman parte de los **Consejos Nacionales Tripartitos**, como es en el caso de Australia y España. En otros contextos, se establecen **comités ad hoc para la coordinación entre las autoridades regionales y el gobierno central** con el fin de planificar acciones conjuntas y, por sobre todo, para armonizar criterios y procedimientos.



³ Sitio web oficial del Departamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ministerio de Recursos Humanos de Malasia: <http://www.dosh.gov.my/>

La creación de este grupo, la definición de sus roles, las instituciones miembros y las reglas básicas de funcionamiento deben ser el resultado de un instrumento legislativo, ello garantizará certidumbre y permanencia. Es de especial importancia, también, establecer una Secretaría que respalde las actividades de los órganos consultivos.

Consejo del Entorno Laboral Danés (Arbejdsmiljøråd)

El Consejo del Entorno Laboral Danés, el consejo consultivo de más alto nivel para las instituciones participantes (representantes de los más importantes sindicatos y asociaciones de empleadores) y grupos de interés, asesora al Ministro para el Empleo sobre temas de SST, y entrega recomendaciones para la acción. Debate cómo mejorar la seguridad y la salud en el lugar de trabajo en Dinamarca, y prepara propuestas para el ministro en cuanto a cambios en los reglamentos o el sistema. Una Secretaría conformada por 6 personas proporciona servicios al Consejo, tales como:

- desarrollar ideas sobre políticas e iniciativas;
- preparar documentos para las reuniones;
- llevar cabo las iniciativas y actividades del Consejo;
- comunicar al público el trabajo del Consejo.

En algunos países también existen los **Comités de Coordinación Sectorial Tripartita** que evalúan los temas y coordinan acciones en ciertas industrias especialmente peligrosas (por ejemplo: agricultura, construcción y minería).

Otro mecanismo para garantizar la participación de los interlocutores sociales es la creación de **órganos consultivos para la administración institucional**. Éstos son órganos dentro de una institución de gobierno de SST a través de los cuales están representadas las organizaciones de empleadores y trabajadores, junto con las instituciones cuyas funciones complementan aquellas de la institución que los acoge. Estos órganos son consultados por la administración de la institución sobre sus políticas, prioridades y programas. En general, son muy útiles para alcanzar acuerdos que faciliten la administración institucional y refuercen la cooperación entre la institución de acogida y las organizaciones representadas.

Los órganos consultivos tripartitos en el ámbito nacional funcionan bien, especialmente cuando se cumple lo siguiente:

- los papeles y responsabilidades del grupo consultivo están claramente definidas;
- el tema de los miembros del órgano consultivo es suficientemente conversado y acordado;
- están establecidos los mecanismos de seguimiento institucional para las propuestas y recomendaciones;
- existen sistemas de apoyo logístico y secretarial en funcionamiento.



4. LEGISLACIÓN

Los órganos públicos (ya sea los departamentos de gobierno o entes autónomos) desempeñan un papel importante en el establecimiento del marco dentro del cual surgen las obligaciones y responsabilidades, pues formulan reglas generales y específicas sobre los deberes de diversos grupos de personas, y participan en velar por el cumplimiento de dichas reglas. Las reglas generales con respecto a SST, y aquellas específicas aplicables a industrias o riesgos específicos, se pueden establecer a través de diferentes instrumentos, como leyes y reglamentos, códigos de prácticas o normas técnicas aprobados por organismos públicos.

4.1. Alcance y cobertura de los reglamentos

El derecho de los trabajadores a la SST es universal. Por ende, el marco regulatorio debe proteger a todos los trabajadores asalariados (o sea, a las personas que trabajan para un empleador) y cubrir todos los riesgos relacionados con la SST a los cuales los trabajadores pueden estar expuestos, independiente del tipo de trabajo que realicen, o de la industria donde trabajen, o de cualquier otra circunstancia. Sin embargo, en los marcos regulatorios de muchos países existe una o más de las siguientes deficiencias:

- Discriminación entre grupos: ciertos grupos de trabajadores (por ejemplo, los del sector público, trabajadores migrantes) o aquellos de algunos sectores de actividad (agricultura, economía informal) se encuentran completa o parcialmente desprotegidos.
- Discriminación por riesgo: ciertos riesgos no se consideran, o son tomados en cuenta sólo para ciertos rubros y grupos (a pesar de su presencia en otros), o se abordan superficialmente (siendo que otros riesgos de importancia equivalente se tratan en detalle).

En algunos países, las reglamentaciones en cuanto a SST, también cubren a los aprendices, incluso a los trabajadores independientes. Además, en muchos países las normativas protegen a los trabajadores frente a la fatiga física y mental; contra ciertas molestias, como las elevadas temperaturas que representan un peligro para la salud, olores desagradables o situaciones similares; e incluso exigen requisitos de bienestar, instalaciones sanitarias y áreas de descanso en los lugares de trabajo. En otros países, muchos de estos problemas no quedan cubiertos por los reglamentos nacionales y se dejan para la negociación colectiva. Se recomienda una adopción gradual de las reglamentaciones relativas a:

- las condiciones de seguridad que deben existir en las instalaciones y servicios del lugar de trabajo (estabilidad estructural, espacio, medios de acceso y vías de evacuación, señalización, instalaciones eléctricas, iluminación, ventilación



- y aire acondicionado, gas, calefacción, elevación, seguridad contra incendio, etc.);
- seguridad, selección y adquisición, instalación, uso, mantención, almacenamiento y eliminación de equipo de trabajo, materias primas (si procede) y equipo de protección colectiva o personal (es decir, “recursos para el trabajo”);
 - las condiciones aplicables al medio ambiente laboral físico, químico y biológico (ruido, vibración, estrés térmico, radiación ionizante y no-ionizante, productos químicos peligrosos, etc.);
 - procedimientos laborales, en especial aquellos para efectuar operaciones potencialmente peligrosas (manipulación de cargas pesadas, trabajo con instalaciones eléctricas activadas, atmósferas explosivas, entornos con alta o baja presión, etc.);
 - los riesgos psico-sociales y ergonómicos (estrés, trastornos músculo-esqueléticos, etc.).

4.2. Organización del marco regulatorio

En algunos países, el marco regulatorio en materia de SST adolece de problemas estructurales. En lugar de un “corpus legislativo” pleno y jerárquico, existen textos regulatorios dispersos, con brechas, con contenidos que se superponen, incluso, en ocasiones, con disposiciones contradictorias. Todo esto crea confusión entre los responsables (provocando “incertidumbre legal”) y dificulta el cumplimiento de las obligaciones. Para evitar este problema, debe existir un solo marco legislativo básico, implementado a alto nivel, de modo que pueda servir como contexto para las regulaciones restantes, fijando las obligaciones generales de los empleadores, así como los derechos y obligaciones de los trabajadores.

Este mismo marco regulatorio básico, o las regulaciones complementarias, también puede establecer obligaciones adicionales de los empleadores con respecto a ciertos grupos o categorías de trabajadores que requieren de consideración especial, debido a la índole de sus circunstancias personales (embarazo, discapacidad, juventud, edad avanzada, vulnerabilidades especiales, etc.), condiciones laborales (requerimiento de turnos más cortos, por ejemplo) o plazos de los contratos (incluyendo trabajadores temporales o estacionales).

Aunque las reglas aplicables a la industria y servicios se consideran comúnmente como el “marco general”, se suelen adoptar también reglamentos específicos por sector de actividad (industria y servicios, construcción, minería, pesquería, transporte, etc.⁴ En términos generales, estas regulaciones sectoriales se adoptan si el sector de actividad es de especial relevancia para un país (por el número de empleados, de empresas o nivel de riesgo). Con este enfoque sectorial se da

⁴ Entre los Convenios por sector de la OIT, destacan los siguientes: Convenio 120 (Comercio y Oficinas); Convenio 152 (Trabajos Portuarios); Convenio 167 (Construcción); Convenio 176 (Minas); y Convenio 184 (Agricultura).



cuenta de una mirada más específica sobre las particulares condiciones y el medio ambiente de trabajo en el sector.

Los términos usados relativos a la legislación en materia de SST pueden variar según el país. No obstante, existen algunos términos internacionales que se pueden encontrar en toda legislación. Algunos de estos términos son:

- ley;
- reglamento;
- código de prácticas;
- convenio de negociación colectiva; y
- normas técnicas.

Ley: la mayoría de los países tienen leyes que se ocupan de SST, por ejemplo: la Ley de las Fábricas o la Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo. Las leyes son declaraciones jurídicas de principios y responsabilidades generales en SST en un país en particular, que son redactadas o aprobadas por el gobierno o el parlamento. Las leyes se encuentran completamente respaldadas por la legislación y, por lo tanto, tienen mucha fuerza potencial, pero, en general, esa fuerza solo es eficaz si las leyes se hacen cumplir adecuadamente.

Reglamentos: una vez que se promulga una Ley sobre SST, un ministro (generalmente, el Ministro del Trabajo), el Gabinete o el Estado, el gobierno provincial o, incluso, el nacional tendrán que crear Reglamentos detallados. Los reglamentos están plenamente respaldados por la ley, en consecuencia, los empleadores están obligados a acatarlos, al igual que la ley general que acompañan los reglamentos. Los reglamentos tienden a cubrir industrias o peligros específicos, y fijan las normas y objetivos mínimos obligatorios para el control del peligro, “niveles seguros”, formación, etc.; y se aplican a lugares de trabajo específicos. Los reglamentos no pueden ser más estrictos que la Ley que acompañan.

Códigos de Práctica (CoPs): proporcionan una orientación general a los empleadores (y trabajadores) sobre cómo cumplir con las normas y objetivos mínimos que se detallan en los Reglamentos. Estos códigos son adoptados y enmendados por un órgano de gobierno pertinente, usualmente dentro del Ministerio del Trabajo. Aunque los códigos de prácticas no son exigidos por la ley, en algunos países, como el Reino Unido, tienen una condición jurídica especial; y si los empleadores son procesados por violar la ley de SST y se prueba que no han cumplido las disposiciones estipuladas en el código de prácticas aprobado, un tribunal puede encontrarlos culpables, a menos que demuestren que acataron la ley de alguna otra manera aceptable.

Convenio de negociación colectiva: estos acuerdos emanan de las negociaciones entre un empleador y un grupo de empleados (a menudo, representados por un sindicato) que determinan las condiciones de empleo. El resultado de un procedimiento de negociación colectiva se conoce como el convenio o contrato de negociación colectiva. Una vez adoptado y firmado por cada una de las partes,



sus disposiciones son exigibles por parte de las autoridades laborales. A veces, los convenios de la negociación colectiva, incluyendo las disposiciones de SST, se usan a nivel sectorial o de empresa para superar algunas de las limitaciones de la legislación de SST, y llevar a cabo mejorías rápidas en el lugar de trabajo, ya que los cambios en la legislación nacional pueden ocurrir más lentamente.

Normas técnicas: estas normas abordan el diseño de la maquinaria, los principios ergonómicos, y regulan el acceso a las zonas de peligro, componentes o dispositivos de seguridad, así como tipos específicos de maquinaria. Aunque no son vinculantes, a veces otras normativas legales de SST requieren que los responsables cumplan con las disposiciones de una norma técnica específica de manera que se les atribuya fuerza legal. Las normas técnicas son usualmente aprobadas por organizaciones normativas oficiales.

Los temas que necesitan un sólido respaldo legal (porque son la base sobre la que se construye el marco regulatorio) y durabilidad (porque son políticas de apoyo de largo plazo) deben ser parte de los instrumentos legales aprobados por las más altas autoridades regulatorias. Sin embargo, la introducción de enmiendas a estos instrumentos puede requerir de mucho tiempo y esfuerzo. Los temas más técnicos y específicos (frecuentemente cubiertos por las normas técnicas y los convenios colectivos) pueden necesitar actualizaciones más frecuentes y rápidas, en consecuencia, deben ser parte de los instrumentos, como los ya mencionados, en que la enmienda o el cambio son relativamente fáciles. Los reguladores deben tomar las decisiones apropiadas sobre el contenido y los requerimientos que se necesitan para cada nivel de instrumento, según su importancia.

4.3. Cambio de enfoque del marco regulatorio

Hasta la década del 70, la legislación sobre SST se centraba casi únicamente en lugares de trabajo específicos, como fábricas, canteras y minas, y cubría, con algún detalle, elementos particulares de plantas y procesos y los riesgos asociados, por ejemplo: calderas o grúas. Sin embargo, en décadas recientes, la legislación de SST ha experimentado un cambio profundo desde un enfoque específico a uno más abarcador, el cual hoy se aplica a todos los sectores de empleo y riesgos.

La antigua legislación nacional de SST tendía a adoptar una postura prescriptiva, imponiendo a los empleadores un gran número de obligaciones específicas que emanaban de la ley principal sobre SST o de reglamentos de respaldo, decretos y ordenanzas. El énfasis se ponía en el cumplimiento de requisitos determinados, principalmente medidas de protección para hacer frente a peligros específicos, en vez de adoptar una perspectiva holística orientada a la prevención en materia de SST. El trabajo de la OIT en cuanto a la fijación de normas en el ámbito de la SST ha evolucionado considerablemente en lo que respecta a sus principios básicos subyacentes, lo que queda ejemplificado en el Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (No. 155) que difunde obligaciones generalizadas y amplias para evitar los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.



Las disposiciones de la Directiva Marco de la Unión Europea sobre seguridad y salud en el trabajo, 89/391/CEE⁵ es un buen ejemplo de este nuevo prisma.

Directiva marco 89/391/CEE

La Directiva Marco 89/391/CEE contiene muchas características de los Convenios de la OIT Nos. 155 y 161 que han implementado los países de la Unión Europea en sus leyes y prácticas nacionales. Algunas de las disposiciones más importantes cubren:

- el desarrollo de una política de prevención coherente y completa a nivel de la empresa, que abarca el entorno de trabajo, la tecnología, la organización del trabajo, las condiciones laborales y las relaciones sociales
- la responsabilidad del empleador en cuanto a garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todo aspecto relativo al trabajo, incluyendo la prevención de riesgos ocupacionales, entrega de información y capacitación, así como de la organización laboral necesaria, medidas y medios de control mediante los cuales se deben llevar a cabo las actividades de seguridad y salud en el trabajo, contando con la colaboración entre empleadores y trabajadores
- el requisito de que los trabajadores deben tener una vigilancia adecuada de salud, habida cuenta de los riesgos que enfrentan en el trabajo
- el requerimiento de que los trabajadores tengan derecho a recibir toda la información necesaria sobre los riesgos de seguridad y salud, así como las medidas de prevención y protección con respecto a la empresa en general y cada tipo de estación de trabajo y práctica laboral
- el requerimiento de que la planificación y la introducción de nuevas tecnologías deben quedar sujetas a consulta a los trabajadores y/o sus representantes, en lo que toca a la elección de equipo, condiciones laborales y medio ambiente de trabajo, con vista a la seguridad y salud de los trabajadores
- el requerimiento de que los principios generales de prevención deben incluir la eliminación de los riesgos en el trabajo; evaluación de los riesgos inevitables; combate de los riesgos en la fuente; adaptación del trabajo al individuo, especialmente en lo que se refiere al diseño de los lugares de trabajo, la elección del equipo, y los métodos de trabajo y de producción; adaptación al progreso técnico; reemplazo de sustancias peligrosas por aquellas que no lo son o lo son en menor medida; dar prioridad a las medidas protectoras colectivas por sobre las individuales; entregar instrucciones apropiadas a los trabajadores.



⁵ Directiva del Consejo 89/391/CEE relativa a la introducción de medidas para promover las mejoras en la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo. Unión Europea, 1989.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0391:EN:HTML>

Este nuevo enfoque de la legislación responsabilizó a la **alta gerencia** por alcanzar normas aceptables de SST en sus empresas, y les deja muy claro que la única forma práctica de cumplir exitosamente con una obligación tan amplia es empleando un enfoque de gestión para con la SST.

Sistemas de control interno

Noruega, en el año 1992, y Suecia, en 1993, introdujeron sistemas de control interno (CI) o de autorregulación que incluían la responsabilidad básica del empleador en cuanto a organizar un trabajo sistemático sobre la seguridad y la salud. La Ley del Entorno Laboral de Noruega de 1990 hace que el CI sea obligatorio para el empleador en cada lugar de trabajo, exigiéndole al empleador que trabaje sistemáticamente para perfeccionar el medio ambiente de trabajo en la empresa. Se incluye la obligación de identificar las metas y responsabilidades, así como realizar actividades de seguridad y salud y evaluaciones de riesgo, con el fin de definir un plan de acción, para monitorear el desempeño y documentar las medidas establecidas que apuntan a brindar un entorno de trabajo sano.

Las nuevas regulaciones imponen deberes a los empleadores para asegurar que las empresas instauren una organización preventiva (junto con recursos preventivos y los medios para garantizar consultas a los trabajadores y su participación) y prácticas de gestión que incorporen la realización de actividades y medidas preventivas. Las más comunes son:

- Evaluación de riesgo
- Control de las condiciones de trabajo
- Capacitación e información para los trabajadores
- Vigilancia de la salud de los trabajadores
- Monitoreo del medio ambiente
- Planificación para emergencias
- Registro, documentación y notificación de la información sobre SST
- Investigación de los accidentes en el trabajo

A diferencia del enfoque prescriptivo, este nuevo enfoque brinda mayor libertad a los empleadores en cuanto a la toma de decisiones, pero entrega una orientación general sobre los principios que se deben respetar. La Directiva Marco 89/391 de la UE antes mencionada señala que “El empleador implementará las medidas (...) sobre la base de los siguientes principios generales de prevención:

- evitar riesgos;
- evaluar los riesgos (...);
- combatir los riesgos en su origen;
- adaptar el trabajo a la persona (...);
- tener en cuenta la evolución de la técnica;



- sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro;
- desarrollar una política de prevención general coherente (...);
- adoptar medidas que antepongan la protección colectiva sobre la individual;
- dar las debidas instrucciones a los trabajadores⁶”

Este nuevo enfoque se ha implementado en la mayoría de los países con un alto nivel de desempeño en SST, y ha demostrado ser más exitoso en términos de reducir los accidentes en el trabajo y las enfermedades profesionales.

Otro cambio importante en la reglamentación de SST es la **inclusión progresiva de nuevos riesgos para la salud**. La reglamentación de SST solía centrarse en los riesgos para la seguridad y la prevención de accidentes, y, con posterioridad, comenzó a cubrir de manera gradual los riesgos para la salud. En los últimos años, otros problemas de salud se han incluido en las regulaciones de reciente adopción, principalmente en lo que se refiere a la ergonomía, ya que ellos pueden provocar trastornos músculo-esqueléticos, y a los factores psico-sociales, que pueden ocasionar problemas como estrés, fatiga profesional, acoso laboral, etc.

Los principales desafíos con respecto a las leyes y regulaciones en SST

- Deben quedar cubiertos por los reglamentos todos los riesgos para la SST, incluyendo los nuevos y emergentes.
- Se deben armonizar los reglamentos dispersos sobre SST emitidos por distintas autoridades.
- Todos los grupos de trabajadores deben estar cubiertos por los reglamentos.
- Se deben enmendar y corregir los vacíos, superposiciones o disposiciones contradictorias que surjan por la falta de un marco regulatorio básico único y por las normativas emitidas por distintos departamentos de gobierno.
- Se debe esclarecer la “incertidumbre jurídica” que es fruto de reglamentos carentes de calidad o de la inexistencia de un proceso riguroso de enmienda.
- El enfoque recomendado para la gestión de SST necesita apoyo logístico y técnico para que se complete con éxito.



⁶ Ibídem

5. MECANISMOS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO

Dentro de este contexto, por **cumplimiento** se debe entender la observación de las leyes y disposiciones relativas a la salud y seguridad en el trabajo. Los mecanismos usados para hacer cumplir las leyes abarcan la totalidad de los esfuerzos, actividades, iniciativas o planes de todos los participantes (agencias públicas, empresas, sindicatos y otros) que se usan para promover y monitorear que en los lugares de trabajo se obedezcan las leyes y disposiciones de la SST.

5.1. Asegurar el cumplimiento

Por el solo hecho de que existan una legislación, un sistema de inspección y la amenaza de sanciones no se puede garantizar que se cumplan automáticamente sus dictados. El cumplir con algún requerimiento legal estará determinado por una compleja interacción de factores que en parte son externos al gobierno y en parte surgen de las acciones de las autoridades regulatorias.

Es fundamental que la administración laboral tenga la capacidad de establecer las instituciones necesarias y llevar a cabo las funciones que se requieren para la entrega de programas regulatorios. La Administración debe ser capaz de definir claramente los roles y responsabilidades de sus diversas instituciones, y dotarlas con suficientes recursos financieros y humanos, lo cual significa contratar personal que posea las habilidades legales, técnicas y científicas necesarias; entregar capacitación e información a los inspectores, además de suficientes estructuras administrativa, de oficina y de transporte para los objetivos de inspección y de hacer cumplir la legislación. Por último, toda la administración debe poseer un sistema de gestión moderno y eficiente, que abarque materias de recursos humanos, financieros y de información, incluyendo la recopilación y el análisis de datos e información relevantes.

El diálogo social es vital para lograr que la ley se cumpla. A nivel nacional, tiene que haber diálogo y negociación entre representantes del gobierno, de los empleadores, de los trabajadores y de otros grupos de interés, con el fin de alcanzar acuerdos para aumentar el nivel de cumplimiento con las leyes laborales, tanto a nivel nacional, como sectorial y empresarial. A nivel de empresas, se necesita lo mismo, aunque las autoridades públicas no se involucrarán en el diálogo cotidiano que haya entre los empleadores y los representantes de sus trabajadores. No obstante,



el mismo modelo sirve, para que todas las partes colaboren y se garantice que los mínimos requerimientos legales se cumplan, y, de ser posible, que las condiciones laborales realmente sean mejores que lo estipulado por ley, de manera que todos tengan condiciones decentes de trabajo.

Se deben analizar los medio ambientes económicos y sociales; se deben identificar a las partes interesadas clave; se deben evaluar los factores que ayudan e impiden el cumplimiento de las regulaciones; y se deben definir los indicadores de su efectividad. Luego, se puede proponer una estrategia, describiendo las actividades puntuales que se han de adoptar para promover, monitorear y hacer cumplir lo estipulado.

La OCDE ha desarrollado una lista de verificación simple que sirve para evaluar la estrategia de implementación.

Lista de verificación para evaluar implementación⁷

1. ¿Está la ley redactada en una forma que facilite la implementación y el cumplimiento?
2. ¿Cuál es la estrategia para asegurar que se cumpla la legislación?
3. ¿Qué funciones se necesitarán para que esta estrategia funcione adecuadamente?
4. ¿Cómo se realizarán las actividades para promover el cumplimiento de la ley y las actividades de comunicación?
5. ¿Cómo se efectuará el monitoreo del cumplimiento?
6. ¿Cómo se mantendrán actualizados los requerimientos regulatorios?
7. ¿Cómo se llevarán a cabo las actividades para verificar el cumplimiento?
8. ¿Qué tipo de información se requerirá para la operación del programa?
¿Cómo se la generará, recopilará, protegerá y difundirá?
9. ¿Qué tipo y nivel de recursos humanos y financieros serán requeridos?
¿Cómo se los conseguirá y gestionará?
10. ¿Qué estructura organizacional será la óptima para entregar un equilibrio apropiado entre el control, la responsabilidad y la libertad para entregar servicios?



⁷ Mejoramiento de la calidad de las Leyes y regulaciones: técnicas económicas, legales y gerenciales, OCDE, 1994
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/OECD_Regulation_Quality_Tools_1994.pdf

Tres de los factores principales que determinan el cumplimiento con las regulaciones están relacionados con la calidad y difusión de la ley, las estrategias para promocionar y garantizar el cumplimiento de ella, y los regímenes de sanciones.

5.2. Difundir las leyes

La redacción de una legislación sólida no es suficiente por sí misma, y el gobierno también debe tener la capacidad de hacer que ella funcione en la práctica. Para este fin, se necesitan una estrategia y un sistema institucional que trabajen juntos para la aplicación en la práctica de las leyes. Aquí existen implicaciones importantes para las autoridades que velan por el cumplimiento de ellas, y también para las menos coercitivas organizaciones tripartitas, bipartitas o independientes que se nombraron para dar orientación e información, las cuales deben ayudar a promocionar que las leyes se cumplan.

Una amplia difusión de información sobre lo que exige la legislación, a través de diarios oficiales, publicaciones, sitios web y otros medios, será de ayuda para quienes deben cumplir con las leyes, y ella será un importante elemento de la estrategia general para promocionar el cumplimiento. Esta difusión de información se hace más fácil gracias a que los sistemas tecnológicos se desarrollan y se hacen más poderosos, y se los usa, cada vez más, tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo. Muchas más empresas tienen en la actualidad acceso a la Internet, y hasta las oficinas de inspectoría laboral más alejadas están ahora equipadas con modernos sistemas de informática. Aún así, hay mucho más por hacer en esta área.

“Una guía para la Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo”, Ontario, Canadá⁸

Explica lo que todo trabajador, supervisor, empleador, constructor y dueño de un lugar de trabajo necesita saber sobre la Ley de SST. Describe los derechos y deberes de todos, y responde, en un lenguaje simple, las preguntas más comunes sobre la Ley.

Además, existen muchas organizaciones que dan servicios de información y consejo, establecidas para brindarles apoyo a las inspectorías laborales y orientación a los empleadores, trabajadores y otros grupos de interés sobre cómo cumplir con los requerimientos legales de mejor forma y promover buenas prácticas (lo cual a veces incluso excede lo que la ley obliga). Esos tipos de servicios se encuentran cada vez con mayor frecuencia online. Varían en el tipo de asesoría que otorgan: hay organizaciones comerciales privadas, y otras son parte de servicios del gobierno que buscan una mayor implementación de trabajos decentes.

⁸ http://www.labour.gov.on.ca/english/hs/pdf/ohsa_g.pdf



Otros medios de creciente popularidad utilizados para propagar información son las campañas, programas, congresos y seminarios a nivel nacional o regional, y los inspectores laborales pueden jugar un papel activo en estas iniciativas, aún cuando ellos no sean la fuerza principal que esté detrás de tales actividades. Estas actividades pueden tener múltiples facetas, puesto que involucran: publicidad (sobre la ley y lo que se exige); congresos y seminarios; reuniones regulares entre interesados clave, en especial del gobierno y sus interlocutores sociales; y (de mucha importancia en el contexto presente) un programa de inspección identificado que se ajuste a los objetivos generales y temas principales de los programas, apuntando a que se vele por el cumplimiento efectivo de la ley. Un enfoque que se beneficia de los efectos sinérgicos de la información y la inspección aparece en el siguiente cuadro::

Nuevo Enfoque (Holanda)

Holanda ha adoptado un nuevo enfoque para coincidir con la nueva Ley sobre Condiciones Laborales que comenzó a regir el 1 de enero de 2007. Ahora, antes de realizar una inspección, el servicio de inspección envía un folleto a los negocios que desea visitar, el cual contiene un resumen de las leyes que se aplican y los riesgos que se observan en el sector correspondiente. Además, el servicio de inspección indica qué normas se aplicarán durante la visita. A fin de enfatizar el carácter cooperativo de este nuevo enfoque, la inspectoría también entrega ejemplos de soluciones prácticas para combatir condiciones laborales peligrosas. La inspectoría recalca que el objetivo de este servicio no es emitir advertencias ni multas, sino llevar a cabo mejoras en el lugar de trabajo.

El objetivo general de tales iniciativas no solo es aumentar el nivel de conocimiento de la ley entre la fuerza laboral, sino provocar cambios en las actitudes de los empleadores y trabajadores hacia la legislación y crear más cultura de prevención. Dichas iniciativas son más importantes para aquellas empresas que no cuentan con conocimientos dentro de ellas acerca de legislación laboral, como es el caso de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y los trabajadores independientes. Asimismo, hay partes de esa fuerza laboral a las cuales es difícil llegar, como los trabajadores migrantes, y los temporales o por estación que se desempeñan en la agricultura, etc. Algunas iniciativas pueden influenciar a organizaciones intermediarias, tales como ONGs y comunitarias que tengan contacto con los grupos recién mencionados.



Días de Concienciación sobre Seguridad y Salud en GB⁹

Estos días se originaron en el sector agrícola y, después, se llevaron a otros rubros, como la construcción. En una asociación entre la inspección laboral, la Autoridad de Salud y Seguridad (HSE), las organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores, y los institutos nacionales de capacitación, se desarrollaron eventos de concienciación en centros de formación que apuntaban principalmente a las PyMEs y trabajadores independientes. Con una duración de medio día, los eventos se centraban en las prioridades en salud y seguridad puestas por la inspección laboral, sobre las cuales se sabía que eran las que ponían en mayor riesgo la salud y la seguridad. Los eventos incluían mucha práctica, y los instructores daban demostraciones sobre cómo mejorar las condiciones laborales y prevenir riesgos.

La asistencia es voluntaria y no se cobra por asistir; se entrega almuerzo y bebidas.

Durante el día, hay información y orientación gratuitas. El incentivo para asistir al evento fue que la inspectoría no les haría una inspección preventiva a las empresas asistentes en los siguientes dos años. Este incentivo fue muy exitoso, y hubo gran concurrencia de PyMEs y trabajadores independientes. Una evaluación posterior demostró que muchos de los asistentes pusieron en práctica los consejos recibidos.

La HSE ha realizado más de 140 eventos como estos en los últimos diez años, a los cuales han asistido más de 43.000 personas. Los asistentes son, por lo general, agricultores, trabajadores independientes y negocios con hasta 4 trabajadores.

Mucho de lo que se ha escrito recientemente sobre campañas informativas, como las de seguridad y salud¹⁰, todas con el fin de ayudar a los responsables a que entiendan lo qué se les exige por ley, versa acerca de cómo hallar más información y alentarlos a que cumplan lo requerido. Algunas iniciativas se han focalizado especialmente sobre los trabajadores independientes y los grupos “difíciles de alcanzar”, mediante el uso de la TV y los medios de comunicación masiva¹¹. Sin embargo, aún hay diferencias importantes entre la población laboral, entre grupos de personas y sectores, en términos de cómo entienden alguna nueva ley y de su motivación a cumplirla. Las diferencias son más notorias entre las pequeñas y grandes empresas, como se ve en cuadro siguiente:

⁹ <http://www.hse.gov.uk/agriculture/shads.htm>

¹⁰ European Agency for Safety and Health at Work, “Health and Safety Campaigning –Experiences from across the European Union and tips on organizing your own campaign – Getting the message across”, 2001: <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/102>

¹¹ En Gran Bretaña, se produjo para la televisión local una serie de programas que duraban 45 segundos, con el nombre de “*Worksmart*”. Cada uno de ellos muestra gente real que se ve envuelta en un accidente grave, y se entrega un mensaje de seguridad simple para cada situación: <http://www.hse.gov.uk/campaigns/worksmart/videos/#construction>



Conocer la nueva legislación: la brecha entre las grandes y pequeñas empresas (OCDE, 2000)

Un estudio acerca del cumplimiento de la legislación sobre salud y seguridad efectuado en Inglaterra y Gales encontró que las grandes empresas y las que tienen personal a cargo de la seguridad no tienen dificultad en entender y usar la información sobre requerimientos de cumplimiento. Tales empresas tenían más probabilidades de poseer sistemas eficientes que garantizan el cumplimiento de sus obligaciones, a diferencia de las empresas de menor tamaño que no contaban con ese tipo de personal y en las que, usualmente, la gerencia carecía del tiempo y los recursos necesarios para leer y entender la vasta literatura disponible sobre salud y seguridad.

En 1991, nuevas leyes en Noruega entraron en vigor, las que exigían que tanto los empleadores públicos como los privados establecieran y mantuvieran un sistema de control para materias medioambientales, de salud y de seguridad. En 1994, se efectuó un estudio de evaluación para saber qué tan bien se habían implementado las regulaciones. El estudio encontró una gran diferencia entre las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), las que constituían el 90% de las compañías en Noruega, comparadas con las grandes compañías, que formaban el 10% restante. En las PyMEs, el 43% de los gerentes nunca habían escuchado las regulaciones, mientras que en las grandes empresas, solo un 6% jamás las había escuchado. En total, solo un 31% de las altas gerencias de las PyMEs estaban fuertemente comprometidas con la implementación del sistema.

Tales diferencias tienen claramente un gran impacto sobre los niveles generales de cumplimiento, y justifican la disparidad que existe entre las PyMEs y las empresas de gran tamaño.

Otro problema a considerar es la traducción, ya que existen países que poseen varios idiomas oficiales y/o posiblemente lenguas tribales o regionales. En tales casos, los gobiernos deben decidir, como cuestión de política, hasta qué nivel se publicara materiales en diversas lenguas, poniendo en la balanza el costo y la necesidad de hacerlo. En especial en áreas rurales a las cuales los inspectores rara vez visitan, si es que alguna vez lo hacen, es de suma importancia que se entiendan los requerimientos legales, de modo tal que los empleadores y los trabajadores puedan cumplirlos; todo esto puede repercutir en las traducciones y en los programas e iniciativas de concienciación.



5.3. Promocionar el cumplimiento con las disposiciones en SST

Tradicionalmente, las autoridades públicas abordan el cumplimiento de las normas en SST por medio de servicios de inspección que visitan los lugares de trabajo para verificar su acatamiento. Si bien es cierto que estos instrumentos son muy importantes, las mejores prácticas que han utilizado países que han tenido mucho éxito en la SST han demostrado que existen varios mecanismos que pueden contribuir significativamente a que haya más cumplimiento de las normas en SST.

Lo que básicamente tales mecanismos tratan de hacer es: aumentar el conocimiento y la sensibilización tanto de los empleadores como de los trabajadores en cuanto a normas de SST, y entregarles apoyo para que las acaten; aumentar la participación de los trabajadores; y ofrecer incentivos e involucrar a otros actores con el objeto de crear motivaciones adicionales para que los empleadores cumplan con las disposiciones.

Algunos de los mecanismos para asegurar tal cumplimiento son:

- **Ejecución forzosa:** las autoridades públicas verifican el cumplimiento, y, de ser necesario, lo imponen.
- **Inspección por parte de terceros:** sistemas que acreditan a entes privados para realizar inspecciones y certificar el estado de seguridad de ciertos artefactos (calderas, elevadores, dispositivos a gas, etc.).
- **Subcontratista de la cadena de distribución:** alentando a quienes se encuentran en la parte alta de la cadena (usualmente, grandes compañías que casi siempre tienen altos estándares) a que usen su influencia para que quienes estén más abajo en la cadena aumenten sus propios estándares. (A los clientes más grandes se los puede estimular a que, usando su poder de compra, apliquen presión sobre sus proveedores en el sentido de adoptar buenos estándares laborales y condiciones de trabajo.)
- **Sistema de gestión y su auditoría:** promocionando la adopción (voluntaria) de sistemas de gestión de SST en las empresas, a las cuales se las debe auditar para certificar su implementación exitosa.
- **Requerimiento contractual:** la inclusión por parte de organismos públicos (y privados) de cláusulas contractuales que les exijan a los contratantes que certifiquen su cumplimiento con lo estipulado en materia de SST.
- **Incentivos:** Entrega de beneficios por tener buen desempeño en SST (premios, reducción de los pagos que van a los seguros por accidentes, etc.).
- **Concienciación de los trabajadores:** aumentar el conocimiento, las habilidades y la actitud proactiva de los trabajadores para prevenir los accidentes en el trabajo y las enfermedades profesionales.
- **Exigencias de los trabajadores:** reforzar el papel de los trabajadores por ser la primera línea en la prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales, y porque ellos pueden ayudar a que las disposiciones sobre SST no sean pasadas por alto.



- Cultura de prevención en SST: promocionar entre la gerencia y los empleados los valores, las actitudes, las reglas, los sistemas y prácticas de gestión, los principios de participación y las conductas hacia el trabajo que conduzcan a crear un medio ambiente laboral sano y seguro.
- Diálogo social: conversaciones y negociaciones entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores para que se alcancen acuerdos que mejoren la SST a nivel nacional, sectorial y empresarial.
- Servicios de asesoría: desarrollo de planes de asesoramiento para entregar orientación a las empresas sobre cómo realizar actividades de prevención.
- Concienciación y conocimiento: búsqueda de otras formas de hacer llegar mensajes y consejos a grupos específicos, en una etapa temprana.

Figura 2. Principales mecanismos para asegurar que se cumplan los estándares de SST.



Estos mecanismos pueden ser complementarios. Condiciones esenciales para que se cumplan los estándares son el conocer y entenderlos: ellos son el QUÉ. Los incentivos y las sanciones crean motivaciones adicionales para cumplirlos: ellos son el POR QUÉ. Los servicios de asesoría y los sistemas de gestión en SST son el CÓMO.

Los mecanismos son promocionados mayoritariamente (pero no en forma exclusiva) por las autoridades públicas. Las empresas, las organizaciones de trabajadores y las de empleadores, las instituciones públicas (la inspección del trabajo y otras), incluso los actores privados, también, tienen un papel que desempeñar en la realización de estas iniciativas.



5.4. Inspección del Trabajo

Para asegurar el cumplimiento eficaz de los reglamentos de SST, es necesario contar con un sistema de inspección que cubra a todas las empresas con el fin de supervisar la observancia de los reglamentos en materia de SST, identificar el incumplimiento y rectificarlo.

El principal objetivo del sistema de inspección es promover y asegurar el cumplimiento de la legislación y las políticas laborales pertinentes en los lugares de trabajo. Esto se debe lograr a través de las siguientes funciones, según lo estipulado en el Artículo 3 del Convenio No. 81 de la OIT sobre inspección del trabajo:

Funciones de un sistema de inspección del trabajo¹²

- velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;
- facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;
- poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

La inspección debe cubrir todas las empresas de un país. Sin embargo, en algunos, hay empresas o incluso sectores completos de actividad que no están cubiertos por el sistema de inspección de SST porque los reglamentos excluyen algunos sectores de la economía, o debido a la falta de capacidad y recursos del servicio de inspección para llegar a ellos.

Es difícil determinar, si se utiliza un criterio cuantitativo aplicable en términos generales, los recursos mínimos con que debe contar un sistema de inspección para desempeñar sus funciones. No obstante, el objetivo principal está claro: el sistema de inspección debe ejercer un mínimo de presión sobre los empleadores para que estén conscientes de que podrían ser inspeccionados en cualquier momento. De lo contrario, el sistema de inspección no tendría un efecto disuasivo que evite el incumplimiento de los reglamentos de la SST en las empresas, lo que transforma el marco regulatorio en una declaración de intenciones sin aplicación práctica.

¹² Art. 3 Convenio No 81 de la OIT sobre Inspección del Trabajo <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C081>



5.5. Poderes y obligaciones de los inspectores

Es obvio que los poderes y obligaciones de los inspectores deben estar de acuerdo con los objetivos del sistema de inspección. Los principales poderes de intervención de la Inspección del Trabajo son:

- **Supervisión:** incluido su derecho de libre acceso a los establecimientos y el derecho de libre inspección.
- **Requerimiento:** ordenar a la empresa la adopción de las medidas necesarias para subsanar las deficiencias observadas según lo dispuesto en la legislación laboral.

Con respecto a los poderes de supervisión, los inspectores del trabajo estarán facultados para actuar según lo expuesto a continuación:

Poderes de los inspectores¹³

- a) entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección;
- b) entrar de día en cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección; y
- c) realizar cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente, y, en particular:
 - interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales;
 - exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales, y obtener copias o extractos de los mismos;
 - requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales;
 - tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique al empleador o a su representante que las sustancias o los materiales han sido tomados o extraídos con dicho propósito.

¹³ Según el Artículo 12 del Convenio No. 81 sobre Inspección del Trabajo
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C081>



En cuanto a los poderes de requerimiento, dependiendo de la índole o grado de incumplimiento encontrado, el inspector debería estar facultado para:

- emitir órdenes legales y exigir la adopción de medidas necesarias para subsanar las infracciones o defectos observados en la planta, diseño o métodos de trabajo dentro de un plazo determinado;
- ordenar la adopción inmediata de las medidas correctivas o, en su defecto, exigir la interrupción inmediata de las actividades laborales en caso de riesgos graves para la salud y seguridad;
- aplicar, o proponer a la autoridad competente, un procedimiento para imponer sanciones y multas, ya sea al momento de la infracción o una vez que ha expirado el plazo sin que se haya efectuado la corrección;
- decidir, según el caso, aconsejar o advertir o bien recomendar o iniciar procedimientos para aplicar la ley.

En muchos países, los inspectores cuentan con las facultades antes descritas. Sin embargo, la eficiencia y la calidad de la inspección depende también de una amplia gama de factores (la forma en que se planifican y realizan las actividades, capacitación de los inspectores, recursos de apoyo, etc.). Por ende, las condiciones de servicio¹⁴ de los inspectores del trabajo son gravitantes para el cumplimiento de las labores de inspección. Los inspectores del trabajo deben ser:

- funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo;
- contratados tomándose únicamente en cuenta sus calificaciones (las mujeres serán elegibles para formar parte del personal de inspección);
- formados adecuadamente y se les darán las instrucciones, información o apoyo¹⁵ necesarios para el desempeño de sus funciones;
- competentes para llevar a cabo sus responsabilidades;
- imparciales e independientes de los cambios de gobierno o de influencias externas impropias.

Además, la remuneración de los inspectores y las perspectivas profesionales deben ser suficientes como para atraer y retener personal calificado y protegerlo frente a influencias externas indebidas.

Entre las funciones de los inspectores se encuentra la obligación de secreto profesional (los inspectores no revelarán los secretos comerciales ni de fabricación ni los métodos de producción de los lugares de trabajo) y de confidencialidad (mantendrán confidencial el origen de cualquier queja que se les haya dado a conocer). Las acciones de los inspectores se deben implementar de manera objetiva e imparcial. Por lo tanto, no deben tener intereses personales en las

¹⁴ Módulo 2 “Introducción a la Inspección del Trabajo” del Paquete de Formación de la OIT “Desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces.”

¹⁵ En su sentido más amplio, incluyendo apoyo especializado, técnico, científico, jurídico, metodológico y de otra índole – oficinas adecuadas, apoyo informático, medios de transporte, etc. para ayudarlos en el desempeño de sus funciones.



empresas que inspeccionan, lo que implica que deben estar sujetos a un régimen de incompatibilidad.

En todo caso, para proteger su independencia frente a incentivos o presiones impropias, es necesario que su situación legal les brinde estabilidad laboral, buenas condiciones de trabajo y, especialmente, una remuneración adecuada.

5.6. Organización de la Inspección

La mayor parte de los requisitos básicos o generales de la SST, ya sean organizacionales o técnicos (por ejemplo, la existencia de un Comité Paritario sobre SST, o la altura de los pasamanos de una escalera) se pueden verificar fácilmente. No se necesita conocimiento especializado para comprobar si estos requerimientos se cumplen o no. Sin embargo, cuando los reglamentos profundizan en ámbitos como la seguridad de las máquinas, riesgos eléctricos o exposición a agentes químicos y otros más complejos, se necesita conocimiento especializado; en muchos casos hay que contar con instrumentos especiales para medir ciertos parámetros como los niveles de ruido, la concentración de un producto químico en el entorno, etc. En estas situaciones los inspectores deben poseer el conocimiento adecuado sobre recursos técnicos o contar con el apoyo de personal que lo pueda entregar.

Hay muchas formas de concebir un sistema de inspección para SST.¹⁶ Una categorización común es la distinción entre inspección especializada y generalista:

- Inspección especializada: los inspectores se encargan exclusivamente de supervisar las condiciones de SST, y poseen el conocimiento y los medios técnicos para hacerlo; excepto en casos especiales, no necesitan apoyo externo (por ejemplo, Italia, Irlanda y Estados Unidos). Bajo el modelo de inspección especializada, los inspectores son autónomos, lo que evita demoras, problemas de coordinación y otras dificultades inherentes a los esfuerzos de cooperación. Por otra parte, se necesitarán otros inspectores para supervisar las condiciones de trabajo restantes con todos los inconvenientes originados por inspecciones múltiples.
- Inspección generalista: los inspectores cuentan con un amplio mandato que cubre la promoción de condiciones justas de empleo y relaciones laborales, combate al trabajo ilegal y temas de seguridad social incluyendo las condiciones generales de trabajo y de SST (por ejemplo, en Japón, Francia, España y México). Las ventajas y desventajas inversas quedan de manifiesto; puede ser tan válido como el modelo anterior, siempre que los inspectores reciban ayuda técnica de fuentes externas y posean el mínimo conocimiento para entender los objetivos y el alcance de los criterios técnicos establecidos en los reglamentos.

¹⁶ Módulo 2 “Introducción a la Inspección del Trabajo” del Paquete de Formación de la OIT “Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”.



Frecuentemente, los servicios de inspectoría de mayor importancia para la SST se encuentran a cargo del Ministerio del Trabajo. En algunos países, principalmente en Asia y África, dos diferentes servicios de inspectoría coexisten (o dos departamentos bajo el mismo servicio), uno es especializado en SST, y el otro es general y trata sobre las condiciones generales de trabajo o las relaciones industriales. Estos servicios de inspectoría (o departamentos) normalmente dependen del mismo Ministerio, y tienen, o deberían tener, una amplia cooperación a nivel nacional y local.

Sin embargo, principalmente por razones históricas, muchos países tienen servicios de inspección adicionales **con competencias en SST** que dependen de diferentes departamentos de gobierno. Por ejemplo, en algunos países, el Ministerio de Salud a menudo asume la responsabilidad por la inspección de los temas de salud en el trabajo y prevención de enfermedades profesionales, mientras que la inspección de los temas de seguridad queda bajo la responsabilidad del Ministerio del Trabajo. En otros países las entidades aseguradoras también están facultadas para inspeccionar (Alemania y Francia). La inspección de ciertas sustancias o condiciones especialmente peligrosas (por ejemplo la radiación ionizante), puede ser confiada a órganos especializados (Zambia). En algunos países existen **inspecciones dentro de ministerios sectoriales** (minería, pesca, agricultura, transporte o trabajadores del sector público). En algunos países, las autoridades locales y las municipalidades tienen la potestad de inspeccionar, ya sea bajo sus propias normativas o bajo delegación de las autoridades centrales (por ejemplo, seguridad en caso de seguridad contra incendios).

El sistema de inspección en Dinamarca¹⁷

En Dinamarca, un solo acto legislativo en cuanto a salud y seguridad en el trabajo, la Ley de Entorno Laboral, se aplica a todos los sectores de la industria. La Autoridad de Entorno Laboral es responsable de supervisar las materias relativas a salud y seguridad en todos los sectores de la industria, pero en algunos de ellos su aplicación radica en otros departamentos de gobierno. La vigilancia de la salud y seguridad de las naves que van al mar se encuentra en la Autoridad Marítima Danesa del Ministerio de Asuntos Económicos y Comerciales, mientras que la aviación recae en el Departamento de Transporte. La salud y la seguridad en las instalaciones mar adentro es monitoreada por inspectores del Departamento de Energía, mientras que el Ministerio del Empleo tiene un acuerdo con el Instituto de Higiene de la Radiación, que es parte del Departamento de Salud, para supervisar el uso de radiación ionizante y no ionizante en el trabajo. La responsabilidad por los incendios en general en el lugar de trabajo recae en las autoridades locales encargadas de su combate.

¹⁷ Extraído del sitio web del Comité de Altos Responsables de la Inspección del Trabajo de la Unión Europea (SLIC), Organización para la Inspección del Trabajo en Dinamarca, 2005.



En algunos países federales o descentralizados las inspecciones realizadas en estados o regiones pueden ser completamente autónomas, aún si la legislación laboral nacional se aplica a todos los estados o regiones. De hecho, en algunos países federales el sistema es aun más complejo, ya que estos sistemas difieren entre provincias, estados o territorios (por ejemplo, en Australia, Canadá y Estados Unidos). Existen también Estados con estructura federal pero con una autoridad central para la inspección del trabajo a nivel federal (Nigeria, Brasil y la Federación Rusa).

Dicha pluralidad en cuanto a sistemas de inspección puede causar confusión entre los empleadores debido a la atención constante que se le presta a la empresa por parte de distintos órganos con los cuales deben cooperar, a veces, sin entender a cabalidad cuáles son sus competencias respectivas. Cada vez que surge este tipo de problema, deben adoptarse las medidas necesarias para separar las competencias y armonizar los criterios de evaluación, ya sea (de preferencia) mediante cambios al marco regulatorio, o a través de la implementación de procedimientos para coordinar los sistemas de inspección pertinentes.

5.7. El régimen de sanciones

Los regímenes legales confieren a las autoridades que aplican la ley las facultades para proponer o imponer sanciones por el incumplimiento de los reglamentos de SST. Cada sistema legal plantea diversas sanciones por el no acatamiento de los requerimientos administrativos, las que van desde (lo más común) imponer una sanción monetaria hasta el cierre de las instalaciones o encarcelar al personal responsable. Existe una amplia gama de opciones¹⁸ disponibles para los inspectores u otras autoridades que aplican la ley, como aparece a continuación:

- Advertencias orales o escritas; entrega de información y recomendación en cuanto a la aplicación de los reglamentos, o rectificación de una situación.
- Directivas u órdenes administrativas: son órdenes escritas con fuerza legal que obligan a los responsables a tomar medidas específicas para rectificar algunos incumplimientos (notificación de mejora), o a suspender las operaciones hasta que haya desaparecido la situación de peligro (notificación de prohibición).
- Sanciones monetarias impuestas administrativamente: son sanciones económicas impuestas por la autoridad ejecutora misma sin recurrir a los tribunales, como ocurre en muchos países (Alemania, Suecia, Estados Unidos, Holanda, etc.)
- Notificación de sanción, multas pagaderas en el acto y citaciones: los reguladores en algunas provincias de Canadá y Australia están autorizados a cursar pequeñas multas a todas las partes pertinentes en el lugar de trabajo.
- Carga regulatoria aumentada: esta opción se usa, por ejemplo, para solicitar a los infractores que sigan requerimientos más estrictos en cuanto a la presentación

¹⁸ Módulo 4 “Inspección del Trabajo: Diseño de Estrategias de Cumplimiento” del Paquete de Formación de la OIT “Desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces”.



de informes, o para que efectúen de una forma más detallada evaluaciones de riesgo, inspecciones o exámenes de equipos.

- Soluciones negociadas por incumplimiento, aplicables mediante diversos métodos.
- Condicionalidad para las empresas y directores: las empresas y directores encontrados culpables quedarán sujetos a condicionalidad por las infracciones cometidas, y cualquier otra violación dentro de un periodo de tiempo establecido será castigado en relación con la infracción original.
- Publicidad negativa para los infractores.
- Listado de contratos: los infractores pierden el derecho a postular a contratos del gobierno por un cierto periodo de tiempo, una medida que promueve a las empresas con un buen historial de acatamiento y neutraliza la ventaja competitiva que puede darse si las empresas bajan sus costos al incumplir.
- Variaciones de permisos o condiciones para las empresas (por ejemplo, cierre o suspensión de operaciones del establecimiento; suspensión o revocación del permiso de funcionamiento otorgado al empleador o gerente).
- Acusación civil y penal (que puede también dar lugar a multas penales, encarcelación o una amplia gama de medidas correctivas).

En muchos países, la parte perjudicada (el trabajador) puede solicitar ante los tribunales civiles indemnización por daños y perjuicios aparte de aquellos cubiertos por el seguro. Se pueden considerar otras sanciones o medidas punitivas, por ejemplo en lo que toca al seguro contra accidentes y enfermedades profesionales (primas más altas para las instituciones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, etc.)

Sanciones

En general, un sistema de sanciones es efectivo sólo si:

- la severidad de las sanciones (índole, monto en caso de multas, o el esfuerzo que se requiere para reparar el daño ocasionado) debe tener un efecto disuasivo real sobre el posible incumplimiento.¹⁹ La severidad y la gravedad de los distintos tipos de sanciones no tendrán el mismo impacto en todos los infractores/grupos objetivo.
- La rapidez y la certeza con se aplica la sanción aumenta su impacto; la sanción inmediata (política del ojo por ojo) tendrá mayor efecto que la que se posterga. Los procedimientos para aplicar las sanciones deberían ser rápidos, evitando las demoras excesivas del proceso por apelaciones constantes. No se impulsa el cumplimiento si los potenciales infractores saben que los procedimientos legales son muy laboriosos y ocupan tiempo de la inspección, que los tribunales le dan baja prioridad a las transgresiones en materia de SST o que sus recursos están muy sobre-exigidos.

¹⁹ El proceso de aplicación de sanciones puede tener también costos y desventajas adicionales como mala publicidad, pérdida de respeto/prestigio o costas judiciales.



Las evaluaciones de los servicios de inspección se centran, principalmente, en los efectos directos de las inspecciones en el lugar de trabajo, sin embargo, el mayor impacto de sus actividades emana de la disuasión: la amenaza de la inspección induce cambios en el cumplimiento o las prácticas. La disuasión se relaciona con que los responsables perciban que la posibilidad de inspección y la posible aplicación de la normativa y de sanciones sean lo suficientemente caras como para que valga la pena cumplir voluntariamente con la ley.

Se ha observado con frecuencia que si la cuantía de las sanciones es menor que el costo de internalizar las medidas de gestión de SST, es probable que algunos empleadores se arriesguen deliberadamente a ser sancionados, especialmente si es tan sólo una multa. Esto es especialmente cierto si la aplicación de las normas de SST es laxa. Se ha criticado la legislación de muchos países por no declarar ciertas formas de inconducta como delitos o por hacerlas merecedoras de penas muy leves.

Los principales desafíos con respecto a los mecanismos para asegurar el cumplimiento

- El servicio de inspección debe cubrir todas las empresas nacionales.
- El sistema de inspección debe generar un efecto disuasivo.
- El monto y la índole de las sanciones deberían tener un efecto disuasivo real.
- Los procedimientos para aplicar las sanciones no deben ser lentos ni estar sujetos a demoras excesivas del proceso debido a constantes apelaciones.
- Deben haber suficientes inspectores debidamente calificados.
- Los inspectores del trabajo deben contar con las facultades y la logística adecuadas para desempeñar sus funciones.
- Se debe evitar la superposición de competencias o procedimientos discordantes por parte de los distintos servicios de inspección al evaluar las posibles infracciones.



6. INFORMACIÓN EN MATERIA DE SST

Elementos necesarios de un Sistema Nacional de SST son la disponibilidad de estructuras a nivel nacional para proporcionar información sobre SST a los distintos grupos objetivo que persiguen diferentes fines, y el uso de un conjunto de metodologías. En el contexto de una acción nacional de SST, las actividades de información apuntan a:

- generar sensibilización entre los empleadores, trabajadores y la población en general sobre la importancia de la prevención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, así como la necesidad de contar con prácticas de SST;
- informar a los empleadores y a otras personas afectadas por la existencia de obligaciones preventivas, para “motivarlos”, proporcionarles acceso a información y responder cualquier consulta que puedan tener;
- permitir a los especialistas en SST acceder a información actualizada esencial y a recursos para desempeñar actividades técnicas.

Estas necesidades de información no son categorías separadas, sino que reflejan distintos grupos objetivo, propósitos y metodologías para entregar la información.

Información básica y difusión. La difusión básica, destinada a la promoción y sensibilización, por lo general, se implementa organizando campañas a través de los medios de comunicación, efectuando eventos anuales como “los días de SST”, entregando premios a las mejores prácticas preventivas, y otros métodos. Esta difusión básica puede generar sensibilización con respecto a los temas de SST entre la población en general, y, también, cambiar las actitudes de los empleadores y trabajadores frente a dichos temas, creando una cultura más preventiva. Existen sectores de la fuerza laboral a los que cuesta llegar, como es el caso de los trabajadores migrantes, los trabajadores agrícolas estacionales y temporales, así como aquellos que se encuentran en la economía informal. Sin embargo, las iniciativas pueden ejercer influencia sobre las organizaciones intermediarias como las ONGs y las organizaciones de la comunidad que están en contacto con dichos grupos.

Información sobre las funciones regulatorias de SST. La mera existencia de legislación junto con un sistema de inspección y sanciones no asegura automáticamente el cumplimiento de las normativas de SST. El cumplimiento de algún requerimiento legal será determinado por una compleja interacción de factores. Uno de los principales, es la difusión de la legislación en materia de SST. Las guías escritas son una forma bastante común de entregar esta información.



Las guías o notas de orientación sobre los reglamentos de SST son también adoptadas y enmendadas por los organismos de gobierno pertinentes. No son exigidas por la ley ni tampoco tienen el estatus semi-legal de los Códigos de Prácticas, o CoPs. Las guías entregan información técnica detallada oficial y recomendaciones, con tres objetivos principales:

- ayudar a los empleadores, trabajadores y otras personas a interpretar y comprender lo que dice la ley;
- ayudar a los empleadores a cumplir con la normativa de salud y seguridad; y
- proporcionar asesoría técnica e información práctica sobre cómo cumplir con la normativa.

La amplia difusión de información sobre lo que exige realmente la reglamentación de SST, mediante Diarios Oficiales Nacionales, publicaciones, sitios web y otros medios, ayudará a los responsables. Será un elemento importante en la estrategia general para promover el cumplimiento.

Tales iniciativas son más importantes para las empresas que no tienen experticia interna sobre la reglamentación de SST, como es el caso de las pequeñas y medianas (PyMES) y los trabajadores independientes.

La difusión técnica se implementa, principalmente, a través de la organización de conferencias y ferias comerciales generales o específicas, y mediante centros de información especializada, sistemas y publicaciones que tratan los temas más importantes, dando a conocer los últimos avances técnicos y presentando experiencias exitosas.

La difusión técnica tiene la desventaja de que su contenido es pre-establecido y puede que no se satisfagan las necesidades de información de muchas personas. Por lo tanto, es aconsejable poseer centros o sistemas de información que la recojan de distintas fuentes, la estructuren y la pongan a disposición de los usuarios, ofreciendo su libre acceso o entregándola en respuesta a las solicitudes específicas de los usuarios. El primer y más tradicional “centro de información” es la biblioteca, con sus servicios de búsqueda bibliográfica. Generalmente, los centros de información más importantes emiten boletines y publicaciones periódicas que presentan y resumen cualquier nueva información disponible, y operan un sistema estandarizado para recibir, procesar y responder a las consultas. Todo esto ha cambiado enormemente con la Internet.

La difusión se está volviendo más fácil a medida que los sistemas informáticos se desarrollan y se tornan más potentes, y son utilizados de manera creciente por países en desarrollo e industrializados. Un número cada vez mayor de instituciones tiene su propio sitio web, en el cual dan a conocer sus funciones, actividades y resultados. Usando estos sitios web se puede obtener una gran cantidad de información sobre la legislación actual, programas de capacitación, investigación en curso o terminada, estadísticas de accidentes, documentos y publicaciones periódicas, eventos programados, etc. Varios “portales” facilitan las



búsquedas mediante el acceso a los sitios web de diversos organismos nacionales e internacionales de SST, y en dichos sitios las instituciones interconectadas presentan información de manera compartida.

La Internet entrega una gran cantidad de información sobre prácticamente cualquier tema. Sin embargo, las dudas y dificultades prácticas que aparecen en las actividades preventivas cotidianas rara vez tienen una respuesta pre-establecida y disponible. De ahí que los sistemas de información más prácticos den respuestas rápidas por teléfono, fax o correo electrónico ofreciendo una solución no rutinaria que aborda un problema específico. Desgraciadamente, dichos sistemas son caros, ya que requieren de un equipo de especialistas (mientras más amplio mejor) para satisfacer la demanda en rápido crecimiento.

En casi todos los países hay entidades públicas y privadas que efectúan las actividades de diseminación e información. Los gobiernos deben decidir si tales actividades son suficientes y si se deben mejorar o ampliar.

Formas de promover los servicios de información

- Difundir el conocimiento de las normativas de SST a los empleadores, trabajadores y al público en general.
- Hacer hincapié sobre la cultura preventiva de SST en los servicios de información proporcionados.
- Crear estructuras o conocimientos para proporcionar información básica y técnica de SST a los empleadores, trabajadores y público en general.



7. SERVICIOS DE ASESORAMIENTO EN MATERIA DE LA SST

Las legislaciones de SST están reflejando cada vez más la necesidad de que las empresas realicen actividades de prevención que exigen un nivel de conocimiento técnico muy especializado. Al mismo tiempo, las legislaciones de muchos países están haciendo que las empresas (en especial aquellas de gran tamaño y las que presentan altos niveles de riesgo) tengan sus propios recursos técnicos para implementar las actividades preventivas.

Sin embargo, carecería de sentido y no sería rentable (en términos económicos y sociales) obligar a las empresas a contar con recursos internos para realizar todas las actividades de prevención estipuladas por ley. Por lo tanto, una gran mayoría de ellas, especialmente las pequeñas y medianas, necesitan asesoría técnica externa para saber exactamente qué reglas les son aplicables, cómo deben organizar la prevención, etc. Además, necesitan asesoramiento externo para implementar actividades que impliquen conocimiento o recursos especializados, tales como evaluar los riesgos de exposición al ruido o productos químicos, o medir los niveles de ruido. Incluso las grandes empresas que (de manera voluntaria o por ley) tienen sus propios especialistas e instrumentos de medición pueden necesitar la ayuda de órganos especializados para analizar ciertas muestras ambientales o biológicas, o para hacer exámenes médicos especiales a sus trabajadores.

Existen dos tipos principales de legislación que rigen los servicios de SST:

- Una ve al servicio de SST como una infraestructura multidisciplinaria integrada, y establece los objetivos, actividades, obligaciones y derechos de los diversos socios, las condiciones de operación y las calificaciones de su personal. Los países de la Unión Europea son ejemplo de ello.
- La otra se encuentra en muchos países industrializados y es más fragmentada. En lugar de una sola ley que estipule el servicio de SST como una entidad, comprende varias leyes que simplemente obligan a los empleadores a realizar ciertas actividades. Estas se pueden determinar de manera bastante específica o en general, dejando abiertos los temas respecto a su organización y condiciones de operación.²⁰

²⁰ Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo, 4a Edición, OIT.
http://www.ilo.org/safework/info/databases/lang--en/WCMS_113329/index.htm



En muchos países en desarrollo esta legislación es aplicable sólo a los principales sectores industriales, mientras que una gran cantidad de otros sectores, como el de la agricultura, las empresas pequeñas y el sector informal, quedan sin cobertura.

7.1. El papel de las autoridades públicas

El papel principal del Gobierno con respecto a los servicios de asesoramiento en SST es garantizar que ellos estén disponibles en cantidad y calidad suficientes para brindarles a las empresas la orientación y la asistencia técnica que necesitan. En este aspecto, la situación difiere ampliamente según el país.

En algunos países, no hay restricción en cuanto a los recursos externos que se le permite usar a una empresa. En muchos otros, se exige que la orientación y la asistencia técnica sea sólo entregada por personas u órganos competentes (cuyo personal tenga calificaciones de especialización certificadas y estandarizadas) acreditados por la autoridad competente. Lo anterior es para asegurar que cualquier empleador que requiera dicha asistencia pueda confiar en la calidad de los servicios prestados.

Los empleadores deben velar por la aplicación de las normas de SST en sus actividades, y, si se necesita orientación y asistencia técnica externas para cumplir con dicha obligación, deben, en principio, asumir el gasto. Sin embargo, es aconsejable que los gobiernos les den a las empresas algo de apoyo, ya sea para todas o para aquellas que requieren asistencia en mayor medida, debido a su menor tamaño o los niveles de riesgo en sus actividades. Muchos países poseen programas de apoyo para las empresas, pero su eficacia es, a menudo, limitada, principalmente por razones económicas. Con el fin de apoyar las empresas de un modo eficaz, es necesario contar con un grupo relativamente grande de profesionales disponibles, como es el caso de las actividades de inspección. Esto es difícil de lograr, dada la vasta gama de empresas. De ahí que, para reforzar dichos programas y hacerlos más eficientes, se pueden adoptar medidas complementarias de manera de atraer recursos adicionales y mitigar las limitaciones del papel del Gobierno en este aspecto.

7.2. Modelos de Servicios de Asesoramiento en SST

El Convenio N° 161 de la OIT sobre los Servicios de Salud en el Trabajo describe este servicio como un equipo integrado, amplio y multidisciplinario, investido de funciones esencialmente de prevención, y encargado de asesorar a los empleadores, trabajadores y sus representantes en las empresas con respecto a:

- el mejoramiento de la salud en el trabajo,
- el mejoramiento del medio ambiente de trabajo,
- la promoción de la salud de los trabajadores,



- la adaptación del trabajo a las capacidades físicas y mentales de los trabajadores, y
- el desarrollo en su totalidad de los aspectos estructurales y gerenciales del lugar de trabajo, necesarios para la salud y la seguridad.

Los Servicios de Asesoramiento en SST son entregados por profesionales en SST que trabajan individualmente o son parte de unidades especiales de servicios para la empresa misma o externas. El Servicio de Asesoramiento de SST puede ser una sola entidad integrada (que cubre medicina, higiene y seguridad en el trabajo) o un conjunto de distintas unidades de salud y seguridad en el trabajo, unificadas bajo la preocupación común por la salud y el bienestar de los trabajadores.

La decisión primordial de contar o no con un servicio de SST puede ser determinada por la ley, por un contrato colectivo, o por la preocupación de la gerencia acerca de la SST de los trabajadores. El modelo para entregar servicios de SST puede ser dictado por la legislación, la cual puede ser general o aplicable sólo a ciertas industrias. En ocasiones, la ley les permite a las empresas escoger entre distintas opciones y modelos. Se han desarrollado distintos modelos de servicios de SST²¹, de los cuales los más comunes son:

- **Modelo interno de la empresa:** muchas grandes empresas (a menudo multinacionales) públicas y privadas tienen una unidad integrada y amplia con personal profesional contratado por ella, que presta una amplia variedad de servicios de SST.
- **Modelo grupal o inter-empresa:** compartir los servicios de SST entre grupos de pequeñas y medianas empresas se ha utilizado extensamente en países industrializados como Suecia, Noruega, Finlandia, Holanda y Bélgica. Una variante del modelo grupal es el modelo orientado a la industria (específico de un rubro). Esto implica el uso conjunto del servicio de SST por varias empresas en la misma industria, oficio o actividad económica.
- **Empresas privadas de consultoría:** los especialistas en SST o una empresa con un grupo de profesionales en SST pueden usualmente proporcionar servicios de SST por un periodo breve a varias empresas. A veces, prestan servicios de largo plazo (incluyendo la dotación de personal para la unidad interna de SST). A diferencia del modelo grupal, la consultoría está facultada para tomar decisiones sobre cómo opera y desempeña sus actividades dentro de una relación proveedor-usuario con las empresas clientes. En algunos países, este tipo de servicio es también prestado por hospitales públicos y privados, mediante un esquema basado en comisiones.
- **Modelo público o semi-público:** en algunos países, los servicios de SST son entregados por unidades especiales organizadas y operadas por el sistema de seguridad social (organización responsable de los accidentes del trabajo) o por un sistema de servicios de salud ocupacional. En este modelo, las empresas tienen la obligación de afiliarse a uno de estos servicios de SST (los que frecuentemente se encuentran en industrias específicas o están distribuidos



²¹ Ibídem

geográficamente). El servicio está bajo el control de autoridades públicas (o semi-públicas).

- **Unidades de atención de salud primaria:** las unidades de atención primaria suelen ser organizadas por autoridades municipales u otras locales o por el servicio nacional de salud, y normalmente proporcionan servicios de prevención y de atención de salud primaria. Una ventaja de este modelo es su buena cobertura del país, y su ubicación en las comunidades en que trabajan y viven las personas. Este modelo tiene la particular ventaja de ofrecer servicios a las empresas pequeñas, y, especialmente, a empresas agrícolas, al sector informal y a los trabajadores independientes. Una debilidad es que se centra en servicios generales de salud curativa y el tratamiento de emergencias, con una capacidad limitada para vigilar el medio ambiente de trabajo e introducir las medidas de prevención necesarias. Puesto que a los médicos generales y a las enfermeras les suele faltar especialización y experiencia en el ámbito de la salud ocupacional, el éxito de este modelo depende, en gran medida, de cuánta capacitación en salud y medicina ocupacionales se pueda disponer para los profesionales de la salud.

Formas de promover los Servicios de Asesoramiento en SST

- Definir requerimientos regulatorios claros en cuanto a los Servicios de Asesoramiento en SST.
- Capacitar un número suficiente de especialistas en SST en el país.
- Respaldar a los especialistas en SST disponibles con el fin de asegurar la entrega de servicios de calidad.
- Establecer una red adecuada de Servicios de Asesoramiento en SST para satisfacer las necesidades prioritarias del país.



8. SISTEMAS DE COOPERACIÓN BIPARTITA A NIVEL DE EMPRESA

Para una operación eficaz, la legislación en materia de SST depende, en muchos países, de la participación de los representantes de SST de los trabajadores a nivel de empresa. Varios Convenios y recomendaciones de la OIT incluyen disposiciones en este aspecto. También, se reconoce en las Directrices de la OIT relativas a los sistemas de gestión de SST, ILO OSH 2001²², que la participación de los trabajadores es un elemento esencial de los sistemas de gestión en las *empresas*. Existen dos sistemas principales según los cuales los trabajadores pueden ser representados en cuanto a consulta, discusión y cooperación con los empleadores sobre materias de SST a nivel de la empresa:

- Representantes de los trabajadores en materia de SST, para las pequeñas empresas.
- Comités paritarios de trabajadores-empleadores en materia de SST.

Representantes de los trabajadores en materia de SST: en muchos países, estos representantes desempeñan un papel vital en la aplicación de la legislación y normas sobre SST en el lugar de trabajo. Es muy importante capacitar a los representantes de los trabajadores en SST para que tengan un papel eficaz en la prevención de accidentes y enfermedades. Las funciones más habituales de los representantes de los trabajadores en materia de SST se enumeran a continuación:

Funciones típicas de los representantes de los trabajadores en materia de SST

- hablar con los trabajadores, y llevar sus reclamos a la gerencia;
- involucrar, informar y consultar a los trabajadores sobre sus prioridades, y llegar a acuerdos sobre las estrategias para abordar los riesgos;
- trabajar estrechamente con los trabajadores y sus representantes;
- recopilar y distribuir información sobre SST;
- verificar sistemáticamente la SST en el lugar de trabajo de manera periódica;

²² Directrices de la OIT sobre los sistemas de gestión de SST, ILO OSH 2001.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_107727.pdf



- averiguar sobre los problemas de salud y seguridad mediante encuestas;
- identificar peligros e investigar y abordar los riesgos;
- investigar accidentes, mala salud y cuasi accidentes;
- comprobar que el empleador esté cumpliendo con los requerimientos de salud y seguridad;
- consultar y negociar con la gerencia;
- participar en los comités paritarios de trabajadores-empleadores/gerencia en materia de SST;
- hacer un seguimiento de los problemas y asegurarse que se haga algo al respecto;
- hablar con los inspectores de salud y seguridad (en el trabajo) del Gobierno;
- contactos con otras organizaciones; por ejemplo: grupos de acción contra los pesticidas, centros de riesgos;
- abordar temas del medio ambiente relacionados al trabajo.

Comités paritarios en materia de SST: en las empresas medianas y grandes, los representantes de los trabajadores en materia de SST poseen una estructura adicional para consulta, discusión y cooperación con el empleador, a fin de tratar los problemas relativos a SST: los Comités paritarios en materia de SST. El establecimiento de estos comités es un imperativo legal en muchos países, por ejemplo en Estonia, Francia, Noruega, Rumania, Sudáfrica y Tanzania; generalmente, en las empresas que tienen hasta un cierto número de trabajadores (esta cifra varía según el país, y pueden ser 20, 25, 50 o más). Las Recomendaciones Nos. 81 y 133 de la OIT promueven el establecimiento de comités paritarios de trabajadores y empleadores en materia de SST. Estos pueden tener un papel importante en el perfeccionamiento de las normas sobre SST en el lugar de trabajo. En la práctica, dichos comités son mucho más habituales y activos en el sector industrializado que en el no industrializado.

La actividad bipartita de SST en el lugar de trabajo no se limita sólo a los comités; los representantes de los trabajadores en materia de SST también juegan un papel activo. En general, estos representantes abordan los asuntos cotidianos relativos a SST, pero se vinculan con el comité de SST para tratar los aspectos de más largo plazo.

Otra estructura participativa (no específica para la SST) que puede incidir en las políticas de la SST a nivel de empresa, es el **Comité de Empresa**, que es básicamente un órgano elegido por empleados que no pertenecen a la gerencia y que tiene derecho a reunirse con ésta y a ser informado y consultado, así como a tener participación en las decisiones tomadas por la gerencia. Formalmente, y también en gran medida en la práctica, existe una clara división del trabajo entre los comités de empresa y los sindicatos. La principal función de los comités de empresa es participar en las decisiones de gerencia, mientras que la tarea primordial de los sindicatos es la negociación colectiva.



Comités de Empresa en la Unión Europea

Los veintisiete Estados Miembros de la Unión Europea tienen Comités de Empresa²³ (los nombres exactos varían entre países) u organismos similares, a través de los cuales los representantes de los empleados se informan y se les consulta sobre las decisiones de la gerencia, o incluso participan en tales decisiones. La Directiva del Comité de Empresa (94/45/CE)²⁴ se aplica a las empresas con 1.000 o más empleados, incluyendo al menos 150 en dos o más Estados Miembros. A pesar de las diversas formas que adoptan las instituciones en los diferentes países, es justo decir que el comité de empresa es una institución con una influencia significativa en las relaciones industriales de Europa. Los comités de empresa también existen en otros países europeos como Noruega. Su diseminación a países fuera de Europa no ha sido apabullante, pero es interesante resaltar que Sudáfrica los ha introducido por el año 2001.

Medidas de respaldo que favorecen los mecanismos de cooperación bipartita a nivel de empresa

- Establecer disposiciones regulatorias para apoyar las estructuras y mecanismos bipartitos.
- Ayudar a las empresas a organizar estructuras y mecanismos bipartitos para un funcionamiento eficaz.
- Proveer información y capacitación a los representantes de los trabajadores y empleadores en materia de SST para aumentar su competencia al respecto.

²³ Directiva del Comité de Empresa (94/45/CE)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0045:EN:HTML>

²⁴ Ibídem.



9. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

Esta sección trata sobre la introducción de SST en el sistema general de educación (educación primaria, formación vocacional y universidades), y de la importancia de asegurar la existencia de capacidad a nivel nacional para impartir la formación que requieren los profesionales y otros con funciones específicas a la SST (por ejemplo: especialistas en SST, inspectores, trabajadores, etc.).

9.1. SST en el sistema educacional

Existe un amplio consenso sobre la importancia de generar y consolidar una “cultura de la seguridad” como la base para tener mejoras graduales en las condiciones de SST. Para generar esta cultura es esencial introducir docencia y formación sobre “los riesgos y la prevención” en la educación primaria para los niños, puesto que, a diferencia de los adultos, pueden adquirir con facilidad las actitudes y hábitos apropiados. En consecuencia, la SST debe ser un tema incorporado a los programas escolares. Más aún, la creación de una asignatura específica sobre la prevención de accidentes (accidentes de tránsito, en el hogar, o en el trabajo, etc.) es también útil y altamente deseable. Existen varios ejemplos exitosos de experiencias positivas al respecto²⁵.

La formación vocacional permite que los trabajadores potenciales adquieran el conocimiento y las habilidades necesarias para desempeñar su trabajo. La capacitación, también, debe incluir la adquisición de destrezas para trabajar de manera segura, es decir, utilizar los procedimientos laborales apropiados y ser capaces de detectar y enfrentar los riesgos inherentes a tareas específicas. Desafortunadamente, los programas de formación vocacional escasamente tratan el tema, y, todavía más, las instituciones de formación como tales cuentan con instalaciones defectuosas en términos de seguridad. Los trabajadores que utilizan dichas instalaciones y maquinaria pueden adquirir hábitos inseguros. Por ende, es aconsejable abordar el tema de SST en las organizaciones de formación vocacional, teniendo presentes las siguientes necesidades:

- introducir los temas de SST en los programas de formación (esto incluye capacitar al personal en temas relativos a la SST, ajustar las mallas curriculares, preparar o hacer cambios en los materiales de formación, etc.)

²⁵ La SST en el currículum escolar: requisitos y actividades en los Estados miembros de la UE. Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2009.
<http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE3008521ENC>



- introducir un sistema de gestión de SST en las instituciones de formación vocacional (incluyendo, entre otras cosas, el uso de procedimientos y recursos laborales seguros o la selección de maquinaria y herramientas seguras para las sesiones prácticas).

La introducción de la SST en la educación superior se puede abordar de una manera similar a la planteada para la formación vocacional. En ambos casos, los participantes deben adquirir el conocimiento y las habilidades sobre los riesgos involucrados en su trabajo y cómo evitar o controlarlos, así como estar conscientes de su papel en prevenir los riesgos para los demás. Esto último es especialmente significativo en ciertos cargos ocupados por personas con formación universitaria: gerentes, directores de producción o de personal, diseñadores de productos y procesos, arquitectos, doctores en medicina, y otros. La introducción de los principios de SST en la educación universitaria es, por lo tanto, esencial para integrar las funciones preventivas a las actividades profesionales. En todo caso, el tema se debería introducir en cursos conducentes a un grado universitario, como en Ingeniería, Medicina, Administración de Empresas, etc.²⁶

9.2. Formación específica en SST

Además de la integración de la SST al sistema educacional, es necesario desarrollar un espacio de formación a nivel nacional para el desarrollo de las capacidades de aquellos con responsabilidades especiales en materia de SST. Esta sección cubre dos tipos básicos de formación:

- capacitación de expertos o especialistas en SST, adaptada a las personas que deseen trabajar profesionalmente en este campo; y
- la formación de habilidades para la realización de ciertas actividades o funciones en materia de SST; esto se aplica, por ejemplo, a los ejecutivos de empresas, supervisores, representantes de los trabajadores, fabricantes de productos potencialmente peligrosos, inspectores del trabajo o de SST y otros funcionarios de gobierno con responsabilidades en SST.



²⁶ Integración de la seguridad y salud en el trabajo a la educación universitaria. Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, 2010.
http://osha.europa.eu/en/publications/reports/mainstream_osh_university_education

Capacitación en SST para los empleadores en Vietnam²⁷

- **Capacitación inicial.** Los empleadores deben estar plenamente capacitados en todo el contenido del curso; al menos dos días para los dueños de establecimientos o personas autorizadas por los dueños de éstos a gestionar la producción, directores, subdirectores, jefes de organizaciones, organismos que reclutan mano de obra directamente; al menos tres días para la gerencia directa y administradores de las faenas de construcción, talleres o unidades equivalentes.
- **Capacitación periódica para complementar y actualizar la información, documentos legales, conocimiento nuevo sobre SST.** Al menos cada 3 años, y durante al menos 2 días cada vez, para los dueños de establecimientos o personas autorizadas por los dueños de éstos a gestionar la producción, directores, subdirectores, jefes de organizaciones, organismos que reclutan mano de obra directamente; y al menos una vez por año, con una duración de por lo menos dos días, para la gerencia directa y administradores de las faenas de construcción, talleres o unidades equivalentes.

La capacitación de expertos se puede abordar en base al nivel de conocimientos al que se apunta, el ámbito de especialización y las instalaciones del centro de capacitación. Considerando estos factores existen distintas posibilidades de formación.

- formación de nivel medio que no requiere de un título universitario previo, entregada por un centro o institución acreditado por la autoridad competente;
- calificación de capacitación laboral específica;
- un título universitario específico de nivel medio o superior, ya sea general en su alcance (“experto en SST”) o especializado (Médico Ocupacional, Ingeniero en Seguridad, Higienista Industrial, experto en Ergonomía, etc.);
- formación de postgrado (general o especializada) impartida por una universidad u otra institución acreditada por la autoridad competente.

La formación experta varía mucho entre diferentes países, y se puede encontrar prácticamente cualquier combinación de las alternativas anteriores. El problema es que la situación existente en un país es, a menudo, el resultado de un proceso no planificado ni regulado, en que las iniciativas de formación por parte de las instituciones o grupos se acumulan sin una evaluación previa de la cantidad y calidad del conocimiento y habilidades que el país realmente requiere. Para superar este problema, se necesitan algunos criterios de planificación para la formación de expertos. En términos generales, la formación ofrecida debe ser acorde a:

²⁷ Perfil Nacional sobre seguridad y salud e incendios – Prevención de explosiones en Vietnam, período 2005-2009. Publicación sobre asuntos laborales y sociales, Hanói - 2010.



- las **características del país** (en especial teniendo en cuenta el número de empresas y su distribución por sector y tamaño), por ejemplo: para un país en desarrollo sin mucho conocimiento sobre la SST en las empresas, una prioridad podría ser la promoción de una capacitación generalista de nivel medio (capacitación durante un periodo corto para una gran cantidad de personas), en lugar de un título superior de Ingeniería en Seguridad (formación de largo plazo para un número menor personas);
- los **requerimientos de la legislación sobre SST**, por ejemplo: al adoptar exigencias legales específicas para la supervisión por parte de especialistas de la salud de los trabajadores, es necesario proveer un suficiente número de especialistas en Medicina Ocupacional.

Los profesionales calificados que realizan las actividades de prevención básica (evaluación de riesgo, vigilancia de la salud, planificación para procedimientos de emergencia, etc.) deben poseer los conocimientos necesarios para asegurar que sus servicios cumplan con un **estándar de calidad garantizado**. En general, esto significa limitar el reconocimiento legal de la formación a las calificaciones obtenidas en las universidades y otras instituciones de prestigio acreditadas por la autoridad competente, después de una evaluación de sus programas docentes, recursos para la formación y, a su debido tiempo, las competencias adquiridas por los participantes. Muchos países han formulado criterios de competencias oficiales y semioficiales para las profesiones en el área de SST.

Los especialistas en SST deben estar en condiciones de actuar, individualmente o en equipo, dentro del marco de un **enfoque multidisciplinario**. Por consiguiente, la formación de expertos debe incluir áreas y disciplinas de prevención, independiente del campo en que el experto se especialice finalmente. La situación ideal es una gama de diferentes programas de formación que comparten una base común, lo que facilita la armonización del lenguaje y los conceptos.

Los especialistas en SST requieren de **capacitación complementaria** sobre ciertos temas durante sus carreras profesionales. Una o más instituciones deben ofrecer cursos cortos de capacitación y seminarios para extender y actualizar el conocimiento sobre materias específicas.

Formas de promover la educación y capacitación en SST

- Aumentar entre la población del país, la cultura de prevención en SST, y sensibilizar sobre la importancia de la educación y formación en SST.
- Aumentar la formación ofrecida en SST para satisfacer las necesidades del país.
- Formar especialistas en SST para satisfacer los requerimientos del país.
- Elevar el nivel de conocimiento y competencias en SST.



10. RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

La planificación de una acción nacional en materia de SST requiere, como punto de partida, un actualizado “diagnóstico de la situación” sobre el Perfil Nacional de seguridad y salud en el trabajo. Esto sólo se puede lograr si existe un sistema para recopilar y analizar los datos sobre la situación, y si se realizan estudios e investigación adicionales cuando sea necesario. Los elementos esenciales a ser recopilados incluyen no sólo datos sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, sino también muchos otros que se pueden obtener de distintas fuentes.

10.1. Fuentes de información

Los datos generales (como la distribución de los trabajadores por sector de la economía, tamaño de la empresa, tipo de contrato o seguro, etc.) se pueden obtener de fuentes sociales y laborales. Esta información, considerada junto con la información sobre SST, permitirá sacar conclusiones sobre las condiciones de SST en las empresas.

La información de SST incluye obviamente datos sobre accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales, pero existen otros datos que son fundamentales para evaluar la capacidad de las empresas en prevención, tales como las infracciones más comunes de los reglamentos sobre SST, el funcionamiento de los comités paritarios en materia de SST, la existencia de los Servicios de Prevención, la existencia de informes sobre la evaluación de riesgo, etc. Una gran parte de esta información también se puede recopilar mediante las actividades de inspección y asistencia técnica proporcionadas a las empresas. Los profesionales que efectúan estas tareas tienen, por lo general, mucho conocimiento sobre la situación de las empresas, pero dicha experiencia puede no ser tomada en cuenta si “la recopilación de datos” no se incluye entre los objetivos de sus actividades.

Las encuestas periódicas, generales y por sector, se pueden realizar para conocer las opiniones de empleadores y trabajadores sobre aspectos críticos de la organización y sobre la implementación de la prevención en las empresas. Si la encuesta es bien conducida mediante un cuestionario apropiado, la información dará una visión precisa sobre el desarrollo, entre otras cosas, de la “cultura de la seguridad” en el sector o grupo encuestado.

Es una buena idea aprovechar los estudios e investigación de otros países a partir de las fuentes de información internacionales. Aunque pueden tener



características distintivas, la mayoría de los problemas de un país son similares a la de otro, y puede que ya se hayan estudiado o investigado en otra nación. Dichas investigaciones pueden ser muy útiles y ahorrar una cantidad considerable de trabajo investigativo. La Internet proporciona fácil acceso a las fuentes de información internacionales que pueden ser muy valiosas, especialmente para los países que carecen de estadísticas nacionales confiables sobre accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales. A modo de ejemplo, la aplicación de la “tasa promedio de accidentes por sector de actividad” registrada para un país puede entregar un orden de magnitud de los accidentes que se pueden esperar (y, así, facilitar una estimación de cualquier grado de sub-notificación).

10.2. Notificación de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

En la mayoría de los países, es obligación de las empresas notificar todo accidente del trabajo, y ellas deben preparar y enviar una “comunicación de accidente” a la institución aseguradora²⁸. En muchos países, también, se debe informar el accidente a la autoridad competente del trabajo o de salud, independiente de si el accidente está cubierto por el seguro o no. Si lo está, por lo general, se utiliza el mismo formulario para ambas notificaciones. Finalmente, en algunos países los accidentes mortales se deben notificar mediante un procedimiento específico de carácter urgente.

Los accidentes no asegurados son con frecuencia más sub-notificados que los asegurados. En el caso de los accidentes que cuentan con seguro, el trabajador suele ser la parte más interesada en solicitar que el accidente se informe para, así, obtener los beneficios por concepto del seguro. Sin embargo, la sub-notificación de accidentes asegurados puede ser significativa en dos casos muy diferentes:

- cuando los beneficios por accidentes son los mismos, independiente de su naturaleza relacionada con el trabajo o no;
- cuando el seguro cubre el accidente sólo si el empleador ha pagado las cotizaciones a la institución aseguradora. En esta situación, para los accidentes menores, los empleadores que no han cotizado apropiadamente o no lo han hecho en absoluto pueden preferir no informarlos y asumir el gasto ellos mismos.

Aunque los accidentes mortales son menos sub-notificados, algunas veces no se declaran como tales si la muerte no ocurre inmediatamente o durante los días posteriores al accidente.



²⁸ También llamadas instituciones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales o de indemnización de los trabajadores.

En todo caso, la definición de “accidente asegurado” tiende a no calzar con la definición técnica de un accidente. En muchos países sólo se declaran los accidentes para el seguro si ocasionan entre uno y tres días de ausencia laboral.

Finalmente, existen países en que el seguro no cubre una proporción significativa de los trabajadores, y la sub-notificación de accidentes de este grupo no asegurado es muy amplia, ya que darlos a conocer no acarrea beneficios y podría llevar a sanciones impuestas por el sistema de inspección (para el que suele ser muy difícil supervisar a este grupo de trabajadores debido a su marginalidad).

En cuanto a la notificación de **enfermedades profesionales**, se declara sólo una pequeña fracción de las patologías causadas o agravadas por el trabajo. La razón es, principalmente, que si un cierto tipo de enfermedad puede tener una causa ocupacional o no (como suele ser el caso), los sistemas de salud, con frecuencia, no investigan cuál es la causa real. En las mayoría de los países, las estadísticas sobre enfermedades profesionales sólo muestran patologías que son claramente ocupacionales en su origen (por ejemplo, silicosis, mesotelioma, etc.) o que se puede suponer que lo son (dermatitis, sordera, lesión por esfuerzo repetitivo, etc.). Dadas estas circunstancias, la sub-notificación es tan elevada y extendida que las estadísticas rara vez dan cuenta de la incidencia real de las enfermedades profesionales. Para obtener estimaciones, aunque sean parciales, es necesaria la extrapolación a partir de los datos de investigación epidemiológica.

En los formularios para la **notificación de accidentes** los datos básicos son generalmente completados por la empresa, excepto aquellos sobre las lesiones producidas, que son proporcionados por el médico que atendió a la víctima del accidente. En algunos países, la información contenida en el formulario se limita a detalles sobre la empresa, el trabajador y la fecha del accidente. En muchos otros, contempla datos básicos sobre el accidente mismo (la forma en que ocurrió, la naturaleza y el sitio de la lesión, agente material relacionado con ésta, etc.) siguiendo un sistema de clasificación estándar. Finalmente, en algunos países se da también una **descripción de las causas del accidente**. La exactitud de los datos ingresados en el formulario (especialmente los detalles relativos a las causas del accidente y su descripción) depende del conocimiento de la persona que lo completa. En las empresas donde falta capacitación para los empleados en cuanto a la prevención, la calidad de los datos puede ser muy precaria, a menos que se haya brindado ayuda externa (normalmente de la entidad aseguradora).

En cuanto a los registros de los accidentes, puede suceder que no se registren todos los datos que aparecen en el formulario, en especial si la institución a cargo de su procesamiento (a menudo, el asegurador) no es la misma que los usará con fines de prevención. El mejor enfoque es registrar todos los detalles del formulario y permitir a las instituciones tener acceso a la base de datos resultante (excepto en el caso de datos personales confidenciales) para que toda institución autorizada pueda usar dicha información.



Para las **estadísticas de SST**, el número de accidentes (ya sea en cifras totales o desglosadas por el modo en que ocurrió, gravedad, causas, consecuencias, etc.) se debe relacionar con el número de trabajadores u horas trabajadas (cifras totales o desglosadas por industria, tamaño de la empresa o tipo de trabajo, ejemplo: asalariado o no, permanente o temporal, calificado o no, etc.). Para ello, comúnmente se usan distintas tasas, tal como lo muestra el recuadro:

Tasas de accidentes

Tasa de Incidencia: número de accidentes por 100,000 trabajadores²⁹. La fórmula para calcular la tasa de incidencia es:

$$\text{Tasa de Incidencia} = \frac{\text{número de accidentes} \times 100.000 \text{ trabajadores}}{\text{número de trabajadores}}$$

Tasa de Frecuencia: el número de accidentes por cada millón de horas trabajadas. La fórmula para calcular la tasa de frecuencia es:

$$\text{Tasa de Frecuencia} = \frac{\text{número de accidentes} \times 1.000.000 \text{ horas trabajadas}}{\text{número total de horas trabajadas}}$$

Las tasas de Frecuencia e Incidencia se pueden calcular para lesiones mortales y no mortales (discapacidad permanente y temporal).

Tasa de Gravedad: días hábiles perdidos por 1.000 horas laborales. La fórmula para el cálculo es:

$$\text{Tasa de Gravedad} = \frac{\text{número de días hábiles perdidos} \times 1.000}{\text{número total de horas trabajadas}}$$

Tasa de Duración: El tiempo perdido promedio por accidente. La fórmula para el cálculo es:

$$\text{Tasa de Duración} = \frac{\text{número de días hábiles perdidos}}{\text{número de accidentes}}$$

Con el propósito de planificar, se debe contar, por lo menos, con las tasas de incidencia y mortalidad, así como la duración promedio de las ausencias del trabajo para los distintos sectores y subsectores de la economía. En general, estos datos están sólo disponibles (o pueden ser confiables) para el sector asegurado, lo que coincide con el sector asalariado. En muchos países en que hay deficiencias en la cantidad, calidad y uniformidad de los datos registrados, las estadísticas sobre los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales no dan un

²⁹ Aunque con frecuencia las tasas de incidencia de accidentes son la cantidad de accidentes por 100.000 trabajadores; a veces, ellas se calculan por 1.000 trabajadores.



panorama exacto de la situación del país en este ámbito. Por ende, se necesita complementar las estadísticas con datos de otras fuentes y, si corresponde, con estudios e investigación.

10.3. Investigación sobre Seguridad y Salud en el Trabajo

A veces, es necesario encargar y efectuar estudios e investigación para determinar de mejor manera las realidades de una situación particular para la cual las fuentes de información disponible no ofrecen suficientes datos. Estos estudios e investigación pueden ser clasificados, en términos generales, en cinco grupos, según el tipo de situación bajo análisis, como aparece en el recuadro de más abajo.

Estudios e investigación

- **Análisis de sectores, subsectores y actividades**, tratan de identificar los riesgos en un cierto sector o industria, y las soluciones más comunes aplicadas para mitigarlos o eliminarlos. Estos “mapas de riesgo” son muy útiles para las empresas en el sector, son una ayuda considerable para las tareas de inspección, orientación y asistencia técnica, y también pueden ser valiosos para la capacitación de profesionales.
- **Análisis de grupos de trabajadores** sirven para obtener un conocimiento más profundo de la situación de grupos particulares de trabajadores que se presume están expuestos a riesgos especiales o inusualmente graves: trabajadores jóvenes, informales, estacionales o temporales, migrantes, etc.
- **Análisis de agentes de riesgo** son, por lo general, realizados cuando se sabe o se sospecha que un tipo particular de riesgo o agente de riesgo es especialmente peligroso, pero no está claro qué sectores y actividades se ven afectados ni en qué medida está controlado. Este es el caso de ciertos productos químicos (por ejemplo, el asbesto), agentes físicos (radiación ionizante) o agentes biológicos, así como ciertas máquinas, recipientes a presión, instalaciones eléctricas o de almacenamiento de gas, etc. las que son especialmente peligrosas.
- **Análisis de daños a la salud** intentan identificar, principalmente a través de la investigación epidemiológica, qué agentes o actividades causan ciertas enfermedades o perjuicios para la salud. Frecuentemente, se da inicio a tales estudios si una enfermedad se detecta en una proporción inesperadamente alta de trabajadores (por ejemplo, un cierto tipo de cáncer).
- **Análisis del cumplimiento de los requerimientos legales** se realizan para evaluar hasta qué punto se cumplen los requerimientos legales que se consideran críticos, para así conocer el grado de implementación de la legislación básica (la existencia de Comités Paritarios o de documentación relativa a la evaluación de riesgo) o de un reglamento técnico específico.



Los países han utilizado diferentes enfoques para organizar los servicios de estudios e investigación. Mientras la mayoría de los países más industrializados poseen un instituto nacional o una estructura similar con servicios de investigación, capacitación, información y consulta en materia de SST y sus funciones principales, dichas estructuras son escasas en el mundo en desarrollo. Cuando este instituto no existe, estos servicios pueden ser proporcionados por grupos de investigación universitaria, instituciones de seguridad social, sistemas nacionales de servicios de salud, autoridades de gobierno de salud y seguridad en el trabajo, o por consultores privados.

Las experiencias de los países industrializados han demostrado que es aconsejable crear un centro especial para la investigación y el desarrollo de la SST en cada país en desarrollo que pueda:

- brindar apoyo para el desarrollo, evaluación y supervisión de políticas;
- entregar apoyo científico continuo para fijar normas y límites de exposición en el trabajo;
- desarrollar e implementar criterios para evaluar las competencias en las diversas disciplinas de SST;
- proporcionar y promover la creación de programas educacionales y de capacitación para aumentar la cantidad y la competencia de los especialistas en SST;
- entregar información y asesoría en materia de SST a los gerentes, sindicatos, agencias de gobierno y al público en general;
- realizar o encargar cualquier investigación sobre SST que se necesite.

Si un instituto en particular es incapaz de proveer todos los servicios que se requieren, puede ser necesario el establecimiento de redes entre varias unidades de servicio, tales como universidades, instituciones de investigación y otras organizaciones.

Puntos principales para mejorar los mecanismos de recopilación y análisis de datos sobre SST

- Aumentar la confiabilidad de los datos sobre SST mediante el fortalecimiento de los sistemas de recolección.
- Establecer mecanismos claros para registrar y notificar los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y asegurar que los empleadores conozcan sus deberes.
- Fortalecer la capacidad institucional de análisis e investigación de los datos recopilados sobre SST.



11. REGÍMENES DE SEGUROS PARA LESIONES PROFESIONALES

Los regímenes de seguro por concepto de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales se deben desarrollar apropiadamente, para asegurar la protección de **todos** los trabajadores que padecen accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales. Aunque los sistemas nacionales de SST se centran en políticas y acciones de prevención, es importante integrar los regímenes de seguros a estos sistemas. Existen por lo menos tres áreas en que su colaboración sobre políticas de prevención podría ser muy útil: la entrega de datos sobre accidentes y enfermedades, el apoyo financiero a los programas de prevención, y el desarrollo de incentivos económicos para que las empresas mejoren su desempeño en materia de SST.

Si fracasa la prevención y sucede un accidente del trabajo o una enfermedad profesional, es necesario entregar una indemnización por el daño sufrido por el trabajador, y atenderlo. Una manera en que se suele asegurar dicha indemnización es con un sistema especial para los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Con el fin de analizar el tipo de seguro disponible en un país, se deben considerar por lo menos tres factores:

- cobertura (es decir, qué contingencias y trabajadores están cubiertos),
- beneficios (qué entrega el seguro como indemnización), y
- organización y financiamiento.

11.1. Cobertura

El objetivo de un régimen de seguros para accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es garantizar que los trabajadores reciban una indemnización por el perjuicio resultante de los accidentes del trabajo o enfermedades profesionales. En la mayoría de los países, el ámbito de acción del seguro queda determinado por la definición legal de dichos imprevistos.

La definición técnica y típica de un **accidente del trabajo** (“evento repentino, inesperado e indeseable que puede causar un perjuicio al trabajador”) es, en general, más amplia que la definición legal, la que considera como accidentes



sólo aquellos eventos que causen una lesión real al trabajador. Generalmente los accidentes que se producen mientras se viaja o se trabaja fuera del lugar de trabajo durante horas laborales se consideran como accidentes del trabajo. La mayoría de los sistemas legales reconocen los accidentes en el trayecto como del trabajo (los que ocurren en el camino desde y hacia este último). Finalmente, la definición de un accidente del trabajo especifica las circunstancias que lo descalifican para ser denominado como tal: lo más común es la “fuerza mayor” y la “negligencia criminal”. Dependiendo de cómo se definan dichos conceptos, la responsabilidad del empleador se puede considerar atenuada o acentuada.

Como se mencionó antes, la definición de un accidente del trabajo para propósitos del seguro normalmente difiere de aquella con miras a la prevención. La definición del seguro no contempla “accidentes sin lesiones”, los que obviamente se deben seguir tomando en cuenta para fines de prevención, pero sí incluye ciertos accidentes con causas básicas que pueden ser difíciles de controlar por parte del empleador (como es el caso de los accidentes en el trayecto que se mencionan anteriormente, así como otros que pueden ocurrir en el lugar de trabajo, pero no a causa de éste).

Existen tres opciones para definir las **enfermedades profesionales**.

- La primera en una definición abierta: una enfermedad profesional se define como “toda enfermedad causada o agravada por el trabajo”. En la práctica, esta definición, a pesar de su aparente flexibilidad, es muy limitante: para reconocer una patología del trabajo se debe demostrar que un trabajador está enfermo, que él o ella han estado expuestos a un agente del trabajo capaz de causar dicha enfermedad, y que existe verdaderamente una relación causal (dadas las condiciones específicas de ese lugar de trabajo). Desde 1964, cuando la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio N° 121 (sobre prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales), esta definición se ha ido abandonado gradualmente.
- La segunda opción es establecer una **lista de enfermedades profesionales**. Cada enfermedad se asocia con una exposición a cierto “agente causal”. Si se demuestra que la exposición y la enfermedad están relacionadas, se supone que esta última es consecuencia de la exposición. Esta opción facilita el reconocimiento de las enfermedades profesionales que aparecen en la lista, pero omite el reconocimiento de aquellas no incluidas, aun cuando tengan su origen en el trabajo. En el año 2002 la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT adoptó la Recomendación 194 sobre la Lista de Enfermedades Profesionales³⁰.
- Finalmente, la tercera opción y, probablemente la preferida, es establecer un **sistema mixto**: una lista de enfermedades profesionales complementadas con una definición abierta que permita el reconocimiento de las que no aparecen en la lista, dado que su origen en el trabajo está demostrado. Con fines de indemnización, muchos países no solo reconocen enfermedades profesionales

³⁰ Recomendación 194 sobre la Lista de Enfermedades Profesionales, 2002.
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R194>



relacionadas con el trabajo, sino también enfermedades agravadas por el trabajo (si es que se puede probar).

En algunos países, el “derecho a indemnización” está garantizado sólo para los **trabajadores asegurados** (es decir, si la empresa está afiliada a un régimen de indemnización para los trabajadores y ella se encuentra al día en los pagos). Además, dicho seguro puede que no cubra ciertas industrias o grupos de trabajadores. En otros países, en los que existe un sistema de seguridad social, todos los trabajadores asalariados se pueden beneficiar del derecho a indemnización. Esto no significa que todos ellos estén cubiertos por el mismo régimen; es común que algunos grupos de trabajadores, debido a sus características especiales, queden cubiertos por una legislación específica (regímenes especiales), por ejemplo: los trabajadores agrícolas y marítimos y, aunque con menos frecuencia, los trabajadores del sector público.

El estatus del seguro contra riesgos del trabajo para los trabajadores independientes varía enormemente: dichos trabajadores pueden tener cobertura completa, o estar cubiertos sólo en ciertos sectores, o quedar excluidos; también, pueden estar bajo un seguro voluntario. Una situación muy parecida en lo heterogéneo se puede encontrar entre los estudiantes que pueden estar cubiertos sólo en los programas para aprendices, o quedar completamente excluidos.

11.2. Prestaciones

Los beneficios por concepto de seguros que reciben los trabajadores en caso de un accidente del trabajo o enfermedad profesional son de dos tipos: prestaciones de salud y monetarias.

Prestaciones de salud: apuntan a proporcionar a los trabajadores la atención necesaria para recobrar la salud y recuperarse del accidente laboral o la enfermedad profesional, de manera que puedan reanudar sus actividades laborales. Las prestaciones en cuanto a atención médica son un derecho reconocido en prácticamente todos los países. Esta situación es menos uniforme en lo concerniente a las prestaciones por recuperación. Existen distintas prestaciones de salud:

- tratamiento médico y farmacéutico,
- prótesis y dispositivos ortopédicos,
- rehabilitación funcional,
- capacitación y orientación para el trabajo, cada vez que el daño ocasionado impida que el trabajador vuelva a su trabajo original.

Prestaciones monetarias: incluyen subsidios, en casos de incapacidad temporal, e indemnización (en forma de pagos periódicos o pago total) en caso de incapacidad permanente o muerte. Estas prestaciones son, por lo general, similares a aquellas



por accidentes que no son del trabajo y enfermedades que no son profesionales, pero, a menudo, el monto es mayor.

El monto de un subsidio que cubra la incapacidad temporal es variable. Generalmente va de un 60% a un 80% del sueldo base del accidentado. El trabajador comienza a recibir este subsidio, en muchos casos, a contar del día posterior al accidente; en otros, al cabo de tres días, o incluso hasta quince días después.

La situación en cuanto a las prestaciones monetarias por incapacidad permanente es muy variable también, incluso en lo que se refiere a la índole del daño que requiere indemnización: el grado de discapacidad corporal, la pérdida de la capacidad de trabajar, o ambos. El parámetro que se utiliza normalmente para determinar la cantidad de prestaciones es el “grado porcentual de discapacidad”. Se debe establecer la diferencia entre la discapacidad para ejercer el trabajo original y la incapacidad para efectuar cualquier tipo de trabajo (100% de discapacidad). El valor de este parámetro, habitualmente, plantea tres alternativas:

- si la lesión no es incapacitante, o si la discapacidad es muy menor, la indemnización es prácticamente inexistente;
- para incapacidades menores, la indemnización se paga en forma de un pago total;
- para incapacidades severas, la indemnización se paga como una pensión que puede incluso ser superior al 100% del sueldo base del trabajador, si él o ella requieren la ayuda de terceros.

Finalmente, en caso de muerte del trabajador, la legislación en la mayoría de los países establece, aparte del pago del servicio funerario, una pensión de viudez y, si corresponde, una pensión de orfandad.

11.3. Instituciones aseguradoras y financiamiento

La organización del sistema de seguros, es decir, el reconocimiento de los derechos y el otorgamiento de prestaciones en caso de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, se puede implementar de muchas maneras. Muchas entidades y organismos están frecuentemente involucrados, y pueden desempeñar papeles complementarios (por ejemplo: prestaciones monetarias y de salud bajo la administración de distintos órganos). Hay, esencialmente, tres tipos de entidades aseguradoras:

Tipos de entidades aseguradoras de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

- Organismos públicos. En los países con un sistema de seguridad social que no distingue entre imprevistos del trabajo y los que no lo son, los organismos



públicos están a cargo del seguro que cubre los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. Esto ocurre también en los países en que, aunque establezcan tal distinción, la administración de los seguros es hecha por un organismo público asegurador específico. Estas instituciones normalmente no cubren a todos los trabajadores, ya sea debido a las exclusiones estipuladas bajo los reglamentos que las rigen, o porque, en caso de un accidente, sólo se encargan de las prestaciones si el empleador está al día con el pago de las cotizaciones.

- Asociaciones de empleadores (“mutualidades”). Estas asociaciones de empleadores sin fines de lucro administran las prestaciones debidas a los trabajadores de las empresas afiliadas (por ejemplo, en Alemania, Chile o España). A veces, son organismos privados, pero en otros casos son corporaciones autónomas de derecho público que funcionan junto al sistema de seguridad social del Estado. Frecuentemente, las prestaciones son administradas por organismos de supervisión bipartitos (en los que se encuentran representados los empleadores y los trabajadores de las empresas afiliadas). En algunos países, las mutualidades son las únicas entidades aseguradoras (es decir, todas las empresas deben afiliarse a una mutualidad), mientras que en otros, la afiliación es voluntaria, y un empleador puede optar por un seguro del sector público. Finalmente, en otros casos, las mutualidades coexisten con las empresas privadas en una competencia abierta.
- Compañías de seguros privadas. Estas organizaciones con fines de lucro pueden o no dedicarse exclusivamente a proporcionar seguros por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (por ejemplo, en Argentina o Colombia). Dichas empresas privadas, a menudo, tratan este tipo de seguro de una manera parecida a cualquier otro (accidentes del tránsito, daños a una vivienda residencial, etc.).

Algunas veces, el derecho a las prestaciones es reconocido por un órgano público, pero su administración recae en las mutualidades o compañías de seguros privadas. Hay varios requerimientos o controles que se pueden establecer por ley. En todo caso, el reaseguro es una obligación general.

Formas de financiamiento

En la gran mayoría de los países, el sistema de seguros es principalmente financiado por los empleadores, pero, en unos pocos casos, contribuye el Gobierno y, a veces, incluso los trabajadores. La situación no es uniforme en cuanto a las tarifas que se pagan, es decir, el monto cotizado por trabajador, expresado como porcentaje del sueldo, por concepto de seguro contra accidentes del trabajo o enfermedad profesional. Existen tres opciones básicas, conforme la relación entre la tarifa del seguro y la tasa de accidentes:

- **Tarifa única:** todas las empresas pagan la misma tarifa por concepto de seguro, independiente de sus tasas de accidentes. La tarifa puede ser específica (para el régimen de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales) o puede ser parte de la tarifa general de la seguridad social. Los países que adoptan



este tipo de tarifa asumen implícitamente que los costos de los riesgos del trabajo deben ser asumidos por igual por todas las empresas (aun cuando el riesgo varíe entre sectores o empresas). La ventaja de este sistema es su simplicidad pero, por otro lado, no promueve las actividades de prevención (una empresa paga el mismo monto, cualquiera sea su tasa de accidentes) y fomenta la sub-notificación de los accidentes del trabajo (ya que todos los accidentes, sean del trabajo o no, frecuentemente son tratados de la misma manera).

- **La tarifa se fija según el rubro o la actividad económica de la empresa:** las empresas de un sector de actividad económica poseen una tarifa específica por concepto de seguro. Normalmente, la tarifa trae un componente fijo para todas las empresas en todos los sectores (con el fin de cubrir los costos generales de administración, los accidentes en el trayecto, etc.) y un componente variable que es proporcional a los costos asociados con la tasa promedio de accidentes en el sector de actividad. Este sistema, probablemente el más extendido, es compatible con pequeñas correcciones a la tarifa básica, según la tasa específica de accidentes de cada empresa. Si, como resultado de dicha “corrección”, la tarifa pagada por una empresa es directamente proporcional a su tasa de accidentes, el sistema se transforma en uno con “tarifa por empresa”.
- **Tarifa por empresa:** toda empresa tiene su propia tarifa individual. Teóricamente, la tarifa de cada empresa debe ser directamente proporcional a su tasa de accidentes, pero esto es muy difícil de conseguir para las pequeñas empresas. A modo de ejemplo, en las empresas con cinco o diez trabajadores, se puede esperar menos de un accidente menor por año. Bajo estas circunstancias, es obvio que las estadísticas carecen de significado, a menos que se refieran a largos periodos de tiempo. En la práctica, esto se usa si el sistema de seguros es gestionado por empresas privadas.

El sistema de tarificación podría desempeñar un papel muy importante al proporcionar incentivos económicos para que las empresas mejoren su desempeño en SST. La tarificación basada en la experiencia (también denominada “sistema de bonificación/penalización”) es el incentivo más conocido en el ámbito de los seguros. Básicamente, ajusta la tarifa pagada por una empresa, según su historial de reclamaciones.



“La tarificación basada en la experiencia” en la Unión Europea³¹

Los costos de la mala gestión y desempeño en materia de SST por parte de las empresas se trasladan a la sociedad, que contrarresta esta situación al administrar planes de indemnización y/o sistemas privados de seguros. Los incentivos relacionados con los seguros (incentivos mediante ajustes a la tarifa) apuntan a recuperar algunos de estos costos desde las empresas en cuestión, para tratar de establecer un vínculo entre la prima pagada por las empresas y su conducta, así como su desempeño en lo que respecta a SST. La manera más simple de implementar un incentivo relacionado con el seguro es mediante “la tarificación basada en la experiencia”: las tarifas de las primas del seguro pasan a depender del número de reclamaciones en el pasado, lo que constituye un incentivo para que las empresas enfatizen la prevención en el lugar de trabajo. Dicha variación en la prima de seguros (gradación) se puede enfocar al desempeño del sector económico al que pertenece la empresa, o al de la empresa individual (Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, 2005). El cálculo/la variación de la prima sobre la base de la tarificación por experiencia existe en los países con planes de indemnización de los trabajadores con seguros competitivos privados (Bélgica, Holanda, Portugal, Finlandia) y sistemas monopólicos públicos (Bulgaria, República Checa, Alemania, Francia, Italia, Chipre, Luxemburgo, Polonia).

Principales desafíos en términos de las instituciones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

- Desarrollo de un régimen de seguros para accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- Aumento en la cobertura del plan de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- Coordinación asegurada entre el régimen de seguros para accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y las autoridades competentes en materia de SST.
- Desarrollo de los enfoques de prevención en las instituciones.
- Desarrollo de incentivos económicos que promuevan la reducción de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.

³¹ Economic incentives to improve occupational safety and health: a review from the European perspective. European Agency for Safety and Health at Work, 2010.



12. MECANISMOS ESTRATÉGICOS PARA APOYAR A LAS EMPRESAS

Además de los reglamentos relativos a SST que generan un marco de derechos y obligaciones para gestionar la SST en las empresas, hay otras medidas y estrategias complementarias que apuntan a garantizar un medio ambiente de trabajo más seguro y más sano. Algunas de las estrategias más importantes y necesarias son:

- Sistemas de prohibición y certificación
- Regímenes para Sistemas de Gestión de SST
- Regímenes de promoción de SST para las micro, pequeñas y medianas empresas.

12.1. Requerimientos de seguridad: sistemas de prohibiciones, restricciones y certificación

Estos sistemas son adoptados por las autoridades públicas para limitar la exposición de los trabajadores a sustancias y productos peligrosos. Algunos de estos sistemas contemplan:

- la prohibición de usar un producto muy peligroso, la restricción rigurosa de su empleo, o la necesidad de autorización para su utilización en el trabajo;
- reglamentos de seguridad que rigen a los productos, los que obligan a los fabricantes (o importadores o distribuidores de productos) a poner en el mercado sólo productos seguros;
- un sistema de certificación y vigilancia del mercado para verificar que un producto cumpla con los requerimientos de seguridad.

Prohibición de productos peligrosos. Para evitar elevados niveles de riesgo en el medio ambiente de trabajo, los países adoptan sistemas para prohibir, restringir o exigir notificación y autorización previa para el uso en el trabajo de productos muy peligrosos, como ciertos plaguicidas, benceno y asbesto, los que ya están prohibidos o restringidos en muchos países³². Las guías de la OIT les solicitan

³² Lista de productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos debido a sus efectos en la salud y el medio ambiente de los países de la UE, 2004.
<http://www.ilo.org/legacy/english/protection/safework/cis/products/safetytm/clasann6.htm>



a los países que faculten a las autoridades públicas para que impongan este requerimiento.

Facultad de prohibiciones y autorización³³

La autoridad competente debe tener la facultad, si se justifica por razones de seguridad y salud, de:

- a) prohibir o restringir el uso de ciertos productos químicos peligrosos; o
- b) requerir notificación y autorización previas al uso de dichos productos.

Cuando todos o algunos de los productos químicos peligrosos son prohibidos por razones de seguridad y salud en el trabajo, esta prohibición y las razones para ella deben ser comunicadas por el Estado exportador a todo país importador. Los Estados deben designar una autoridad competente que efectúe el intercambio de información sobre las decisiones con respecto a la importación o exportación de productos químicos.

Reglamentos de seguridad de los productos son aquellos que abordan las normas mínimas en cuanto a la seguridad de un producto que se vende al público. Estos reglamentos tienen un impacto muy importante en la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, ya que las empresas son las principales consumidoras de productos como: equipos de protección personal, máquinas, dispositivos a presión, productos químicos, etc. Un producto se considera seguro si no pone en peligro la salud y seguridad de un usuario que lo instala, mantiene y utiliza según las instrucciones del fabricante.

³³ Según el Artículo 2.1.6 del Repertorio de Recomendaciones Prácticas de la OIT "Seguridad en la Utilización de los Productos Químicos en el Trabajo", 1993.
http://www.ilo.org/safework/normative/codes/lang--en/docName--WCMS_107823/index.htm



Obligaciones del fabricante y del distribuidor³⁴

Los fabricantes deben poner en el mercado productos que cumplan con el requerimiento general de seguridad. Además, deben:

- proporcionar a los consumidores la información necesaria para que puedan evaluar la amenaza inherente del producto, especialmente cuando ésta no es obvia;
- tomar las medidas necesarias para evitar tales amenazas (por ejemplo, retirar productos del mercado, informar a los consumidores, retirar productos que ya han sido suministrados a los consumidores, etc.)

Los distribuidores también están obligados a:

- suministrar productos que cumplan con el requerimiento general de seguridad;
- supervisar la seguridad de los productos en el mercado;
- entregar los documentos necesarios que aseguren que los productos se puedan rastrear.

Si los fabricantes o los distribuidores descubren que un producto es peligroso, deben notificar a las autoridades competentes y, si es necesario, cooperar con ellas.

La seguridad del producto y la responsabilidad de los diseñadores, fabricantes y distribuidores son dos conceptos extensamente abordados (de manera implícita y explícita) en diferentes normas y textos de la OIT³⁵.

Certificación y sistema de vigilancia del mercado. El objetivo esencial de la certificación es verificar que un producto (el prototipo, el producto terminado o todas las unidades, dependiendo de cada caso específico) cumpla con los requerimientos establecidos en cuanto a seguridad antes de que llegue al mercado. En los países en que existe legislación sobre la seguridad de los productos, ya sea de índole general o limitada a ciertos tipos de productos (equipo de protección personal, máquinas, dispositivos a presión, productos químicos, etc.), hay también organizaciones encargadas de certificar y estandarizar tales productos, que, por lo general incluyen un “sistema de vigilancia del mercado”.

La certificación puede ser efectuada por un organismo público único (lo que se suele conocer como “homologación”) o por un ente público o privado debidamente acreditado que funciona bajo un régimen de competencia abierta. La certificación

³⁴ Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos [Diario Oficial L 011 de 15.01.2002]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0095:EN:NOT>

³⁵ Ver, a modo de ejemplo, el Convenio 119 sobre la Protección de la Maquinaria (Art. 2.1.); el Convenio 155 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores (Art. 12); Convenio 170 sobre los Productos Químicos (Artículos 6, 7, 8 y 9); y el repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre Seguridad y Salud en la Construcción (Artículos 2.6.3 y 2.6.4).



exige contar con instalaciones altamente complejas y es una actividad cara, y quien la paga es el fabricante del producto.

Como un complemento a la certificación, la vigilancia del mercado se ocupa de monitorear el cumplimiento de los reglamentos de seguridad de los productos, en los puntos y canales a través de los cuales se lanzan. Este tipo de inspección puede ser difícil de implementar si la meta es analizar los aspectos de seguridad de los productos, pero puede ser muy eficaz aun cuando se remita a verificar que los productos tengan la certificación, marcas oficialmente reconocidas e instrucciones de seguridad exigidas por ley.

Los sistemas de inspección de la SST en las empresas pueden identificar los productos “ilegales” en las empresas (es decir, los productos que no satisfacen los requerimientos aplicables al momento de su adquisición o, por lo menos, carecen de los certificados, marcas o instrucciones exigidas), y ejercer las medidas correctivas.

12.2. Regímenes para los Sistemas de Gestión de SST

Otro enfoque exitoso para mejorar el desempeño en SST es la promoción de iniciativas voluntarias (IVs) en las empresas. Durante los últimos 20 años, las iniciativas voluntarias han cobrado cada vez más importancia. Incluyen códigos de conducta u otras iniciativas empresariales no exigidas por ley, las que se refieren al desempeño de empresas con respecto a salud, seguridad, medio ambiente (HSE, por sus siglas en inglés) en el trabajo, y otros criterios. Estas IVs proporcionan incentivos adicionales para las empresas con el fin de mejorar su desempeño general en HSE al adoptar prácticas de gestión sistemática y mecanismos autónomos, incluyendo un enfoque de mejoramiento proactivo y continuo de sus principios.

La IV más relevante en cuanto a SST es el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST). Un SG-SST es un enfoque de gestión, que comprende un conjunto de elementos que interactúan, integrados en un ciclo continuo para mejorar el desempeño en SST en las empresas. Es un sistema voluntario y de ninguna manera sustituye los Reglamentos oficiales. De hecho, SG-SST es útil para promover su cumplimiento, ya que proporciona un marco organizacional sólido dentro del cual las obligaciones y responsabilidades legales se pueden identificar y satisfacer de una forma más inmediata. También, crea el marco más proactivo para mejorar la SST.



Directrices relativas a los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (ILO-OSH 2001)³⁶

ILO-OSH 2001, adoptadas en 2001, brindan un modelo internacional único, compatible con otras normas y guías de sistemas de gestión. También, reflejan los valores de la OIT como el tripartismo y normas internacionales relevantes, como los Convenios Nos. 155 y 161.

Las Directrices comprenden un conjunto de cinco elementos integrados en un ciclo continuo de política, organización, planificación, implementación, evaluación y acción en pro de mejoras. Siguen el ciclo de Demming, internacionalmente aceptado, que consiste en Planificar-Hacer-Verificar-Actuar, lo cual sustenta el enfoque de “sistema” para la gestión de SST. ILO-OSH 2001 fomenta la integración de los elementos del sistema de gestión de SST en las disposiciones generales en cuanto a política y gestión de la empresa.

ILO-OSH 2001 no es jurídicamente vinculante y su aplicación no requiere de certificación, como ocurre con otras normas internacionales, pero los países pueden reconocerlo formalmente como una buena práctica y usarla para desarrollar su propia orientación sobre esta materia. ILO-OSH 2001 promueve el establecimiento de un marco nacional para SG-SST incluyendo la designación de:

- una o más instituciones competentes en materia de SG-SST;
- la formulación de una política nacional coherente y el establecimiento de un marco para una aplicación eficaz de ILO-OSH 2001 a nivel nacional.

A modo de ejemplo, Irlanda (2004), Israel y Argentina (2005) adoptaron ILO-OSH 2001 y están promocionando su implementación en organizaciones y empresas nacionales.

Existen otras iniciativas interesantes que emplean las autoridades públicas para fomentar el uso del enfoque SG-SST a través de instrumentos que no son legalmente vinculantes, como los Programas de Protección Voluntaria (VPP, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos. Como incentivo de la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo, las empresas que cumplen con los requisitos de los VPP pueden quedar exentas de la inspección preventiva.



³⁶ http://www.ilo.org/safework/normative/codes/lang--en/docName--WCMS_107727/index.htm

Programas de Protección Voluntaria en Estados Unidos³⁷

El VPP es una iniciativa lanzada en 1982 por la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA) de los Estados Unidos. Básicamente, los lugares que aplican VPP se comprometen a velar por la protección efectiva de los empleados, más allá de las normas de OSHA. En el VPP, la gerencia, mano de obra y OSHA establecen relaciones de cooperación en los lugares de trabajo que hayan implementado un sistema amplio de gestión de SST para identificar, evaluar, prevenir y controlar con eficacia los peligros ocupacionales, con vistas a prevenir las lesiones y enfermedades de los empleados.

El otorgar la aprobación para ser parte de VPP es el reconocimiento oficial por parte de OSHA de los notables esfuerzos realizados por los empleadores y empleados que han logrado una SST ejemplar. El VPP fija criterios sobre la base del desempeño para los sistemas gestionados de SST, invita a los lugares a postular, y, luego, los evalúa según estos criterios. La verificación de OSHA incluye una revisión de la postulación y una evaluación rigurosa in situ por parte de un equipo de expertos en seguridad y salud de OSHA.

La evidencia estadística en cuanto al éxito de VPP es impresionante. Como resultado, el lugar de trabajo promedio que usa VPP tiene una incidencia de días hábiles perdidos de al menos un 50% por debajo del promedio de su rubro. OSHA retira a las empresas participantes de las listas de inspección programadas.

12.3. Regímenes de promoción de SST para las micro y pequeñas empresas

La cobertura de los trabajadores en micro y pequeñas empresas (MyPEs)³⁸ es quizás el desafío más importante para los sistemas de SST. En la mayoría de los países, las MyPEs representan la mayor parte de las actividades comerciales e industriales, alcanzando un 90% en algunos de los países en desarrollo y recientemente industrializados, y se encuentran en todos los sectores de la economía. A menudo, las MyPEs enfrentan dificultades para cumplir con los requerimientos oficiales en lo que respecta a SST, y los países han diseñado iniciativas especiales para resolver esta situación. Algunas iniciativas posibles de adoptar podrían incluir³⁹:

- Comprender mejor las necesidades de las MyPEs: en cuanto a los reglamentos en materia de SST, hay una demanda general por simplificar los procedimientos

³⁷ Programas de Protección Voluntaria (VPP), Administración de Seguridad y Salud Ocupacional, Estados Unidos. <http://www.osha.gov/dcsp/vpp/index.html>

³⁸ Micro empresas (menos de 10 empleados) y pequeñas empresas (menos de 50 empleados).

³⁹ La Inspección del Trabajo: Guía de la Profesión. W. von Richthofen. OIT 2002. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_108665.pdf



administrativos y por revisar el marco normativo con el fin de mantenerlo actualizado, amplio, fácil de usar y lo más sencillo que sea posible.

- **Desarrollar enfoques de reglamentación complementaria:** la discusión del Consejo de Administración de la OIT sobre inspección del trabajo sostenida el año 2006, reconoció que: “En años recientes, se ha visto un notable aumento de sistemas privados para evaluar el desempeño de una empresa privada (y, a veces, pública) con respecto al trabajo. Estos sistemas pueden contribuir al trabajo decente, ya que son capaces de comprometer a múltiples actores en la cadena de suministro, proporcionar incentivos, acceso a mercados y facilitar la transferencia de tecnología, lo que puede finalmente contribuir a una mejoría social y económica de la empresa”. A la vez, el Consejo de Administración enfatiza que *“desde la perspectiva de la OIT, las formas voluntarias de autorregulación pueden ser un **complemento** de la regulación pública, pero no una alternativa”*.
- **Fortalecer las alianzas con los interlocutores sociales.** Las estructuras de las organizaciones de trabajadores y empleadores podrían brindar un fuerte apoyo a las MyPEs. Existen diversas organizaciones gestionadas de manera bipartita que ofrecen respaldo en materia de SST a las MyPEs, como la Fundación Laboral de la Construcción de España, o el el Comité de Acción Nacional para la Seguridad e Higiene en la Industria de la Construcción de Bélgica: CNAC-NAVB. Otras iniciativas se gestionan en colaboración con las organizaciones de empleadores o con los sindicatos, como el régimen de Representantes Regionales de Seguridad en Suecia.

Representantes Regionales de Seguridad de Suecia⁴⁰

En Suecia hay representantes regionales de seguridad (RRS) designados por el sindicato y que actúan en nombre de los pequeños lugares de trabajo, siempre que al menos uno de sus empleados sea miembro del sindicato. Cada RRS cubre varios lugares pequeños de trabajo especificados.

Aunque sus funciones, cargos y estatus son en esencia los mismos que aquellos de los representantes de seguridad de la empresa, pueden, en parte, ser considerados como consultores de los dueños de pequeñas empresas, quienes frecuentemente les piden consejo sobre materias del entorno laboral (Frick et al, 2005). De hecho, han difundido conocimientos sobre, por ejemplo, los métodos de evaluación de riesgo, y han persuadido a los dueños de las pequeñas empresas a usarlos. En el 2003, los representantes regionales de seguridad visitaron unos 65.000 pequeños lugares de trabajo.

En términos financieros, los sindicatos están aumentando su responsabilidad económica en lo que respecta a los RRS, y en la actualidad financian la mitad de los costos, y el gobierno paga la otra mitad.

⁴⁰ The role of health and safety representatives in Sweden– The implementation of EEC Directive 89/391
<http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/10220/1/2008-1.pdf>



- **Apoyar la creación de alianzas estratégicas:** si los interlocutores sociales tradicionales son débiles, se deben forjar nuevas alianzas estratégicas, por ejemplo: con sistemas de salud pública, los medios de comunicación, ONGs, instituciones de educación e, incluso, organizaciones y grupos religiosos o de iglesia.
- **Diseñar nuevas formas de transmitir el mensaje:** se deben desarrollar nuevas formas de explicar al grupo objetivo de las MyPEs que es innecesario o incluso inapropiado escoger entre productividad y protección laboral. Ambos se deben reforzar mutuamente, como lo demuestra la experiencia de la OIT.
- **Promover la mentoría por parte de los grandes empleadores.** Las autoridades públicas pueden ayudar a establecer e influenciar alianzas entre grandes empresas y MyPEs, de manera tal de elevar los estándares de seguridad y salud en pequeñas firmas que son sus contratistas, proveedores o vecinos. En Irlanda, la inspección del trabajo (HSA) lanzó el Plan de Buen Vecino en 1996. Las empresas más grandes, con disposiciones necesarias en cuanto a infraestructura y especialistas para abordar diversos temas relacionados, ofrecieron ayuda a las más pequeñas.

La Oficina de Japón de Inspección de las Normas del Trabajo (la inspección del trabajo) desarrolló un sistema de Instructores para la Prevención de Accidentes del Trabajo. Sus miembros tienen un empleo de tiempo completo en empresas medianas o grandes (como miembros experimentados del sindicato, gerentes de personal o incluso directores ejecutivos) que trabajan como asesores e instructores voluntarios para las empresas más pequeñas. Se les pagan los gastos de viaje y un pequeño honorario financiado por la Oficina de Inspección de las Normas del Trabajo.

Finalmente, el recuadro que aparece a continuación contiene una descripción del programa de la OIT llamado Mejoras del Trabajo en las Pequeñas Empresas (WISE).



WISE⁴¹

Mejoras del Trabajo en las Pequeñas Empresas (WISE) es uno de los programas internacionales de la OIT que ha estado en funcionamiento por más tiempo. Se basa en el concepto que las condiciones de trabajo, calidad del producto, productividad y competitividad están interrelacionadas con los temas estratégicos para las pequeñas empresas. El uso de las “mejores prácticas” locales y el hecho de juntar en grupos a los administradores de empresas han demostrado ser muy exitosos para generar soluciones que involucran mejoras simples y de bajo costo, que relacionan la productividad con un lugar de trabajo mejor y más seguro. Esta capacitación es eficaz cuando se centra en:

- un enfoque diversificado que aprovecha la práctica local;
- logros positivos y soluciones factibles que se pueden conseguir a nivel local, incluyendo aquellas de bajo costo; y
- aprender haciendo, lo que involucra directamente a los gerentes a través de grupos de trabajo.

Un curso típico de capacitación consiste en un ejercicio de lista de verificación, discusiones grupales sobre ejemplos de bajo costo a partir de las empresas de los participantes, trabajo en grupo con miras a proponer e implementar (durante el curso) mejoras simples, y presentaciones grupales de los resultados. Muchas mejoras prácticas se han llevado a cabo en los cursos de capacitación WISE en casi 100 países en desarrollo. Al ofrecer oportunidades en el lugar de trabajo real, es adaptable y eficaz bajo distintas condiciones locales. Los “seis principios” de WISE, que se consideran como la clave para los programas participativos exitosos en las MyPEs son:

- aprovechar la práctica local;
- centrarse en los logros;
- vincular la protección en el trabajo con otras metas de gestión (calidad, productividad);
- usar “aprender haciendo”
- fomentar el intercambio de experiencias (en grupos); y
- promover la participación de los trabajadores.

Aunque WISE se creó originalmente teniendo en mente los países en desarrollo, en la actualidad también ha sido adoptado, a veces levemente modificado, en los países desarrollados.



⁴¹ Más información: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/la/gp/philippines.htm>

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Documento de Trabajo - Guía de introducción a los Sistemas Nacionales de Seguridad y Salud en el Trabajo y Sistemas de Salud, José Luis Castellá. OIT 2002.

http://ilo-mirror.library.cornell.edu/public/english/protection/safework/papers/nat_systems.pdf

Marco Promocional para la seguridad y salud en el trabajo, Informe IV (1) Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª Reunión, 2006.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/reIm/ilc/ilc95/pdf/rep-iv-1.pdf>

“Estrategia Global en materia de Seguridad y Salud el Trabajo” Conclusiones adoptadas por Conferencia Internacional del Trabajo en su 91ª Reunión, 2003.

http://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_107535/lang--en/index.htm

Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo. 4a Edición, OIT, 1998.

http://www.ilo.org/safework_bookshelf/english/

Inspección del Trabajo: Estudio general relativo al Convenio sobre la Inspección del Trabajo (...) OIT (Ginebra), Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª Reunión, 2006, Informe III (Parte 1B).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/meetingdocument/wcms_108572.pdf

Paquete de Formación de la OIT “Desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces”.

Integración de la seguridad y la salud en el trabajo en el sistema educativo. Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, 2004.

<http://osha.europa.eu/en/publications/reports/313>

Directrices relativas a los sistemas de gestión de la SST, ILO OSH 2001.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_107727.pdf

Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre el Registro y Notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, OIT 1996.

http://lamp.itcilo.org/oshcourse/platform/_upload/bibliografia/747_1.pdf



Inspección del Trabajo: Guía de la profesión. W. von Richthofen. ILO, 2002.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_108665.pdf



Organización Internacional del Trabajo

Av. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura
Santiago de Chile

Teléfono (+56-2) 2 580-5500

www.ilo.org/santiago

