



CONTRIBUCION A LA AGENDA HEMISFERICA DE LA OIT 2006-2015: PROMOVIENDO EL TRABAJO DECENTE EN LAS AMERICAS¹:

Desafíos en materia de Protección Social: Propuestas de Políticas para los países de la región en materia de seguridad y salud en el trabajo²

OBJETIVO:

Enfatizar el papel de de la salud y la vida en el trabajo como un elemento central del *TRABAJO DECENTE*

METAS:

- 1. Reducir el número de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en los sectores más peligrosos**
- 2. Promover la extensión de la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo a los trabajadores tradicionalmente desprotegidos o vulnerables**
- 3. Promover la salud y el bienestar de todos los trabajadores en cualquier ocupación**
- 4. Intensificar la sensibilización en la región sobre las dimensiones y consecuencias de los accidentes y las enfermedades del trabajo**
- 5. Mejorar la capacidad de los Estados y actores sociales para el diseño y ejecución de políticas y programas de prevención de riesgos del trabajo eficaces**
- 6. Demostrar que invertir en prevención contribuye a la productividad y a la competitividad de las empresas**

PRIORIDADES

1. Actualización y aplicación de legislación en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST)
2. Política nacional: programas nacionales de *trabajo seguro/trabajo decente* (priorizar en los sectores mas peligrosos y en las categorías de trabajadores mas vulnerables en cada país).
3. Sistema nacional de información en Seguridad y Salud en el Trabajo (registro y notificación de accidentes y enfermedades del trabajo orientado mejorar la prevención nivel de la empresa y los regimenes de riesgos del trabajo de los sistemas de seguridad social).
4. Acción a nivel de la empresa en SST (integración de sistemas de gestión en SST).
5. Reforzar competencias de la inspección del trabajo, de los empleadores y lo trabajadores en SST.
6. Extensión de la Protección en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (Vinculo entre Seguridad y Salud en el Trabajo y los Sistemas de Seguridad Social)³

¹Advertencia: El uso de un lenguaje que no discrimine, ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de la OIT. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones muy distintas, sobre las que los lingüistas no se han puesto de acuerdo. Por ese motivo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar ambos sexos, se ha optado por utilizar el masculino genérico, en el entendido de que, todas las menciones en tal género representan siempre a todos/as, hombre y mujeres, abarcando claramente ambos sexos

² Este documento se elaboró teniendo en cuenta la situación de la región y los principios fundamentales reflejados en los convenios de la OIT para la práctica de la seguridad y salud en el trabajo

LEGISLACION EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

- 1. La legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST) deben ser puesta en practica.** En varios países de la región, se requiere la actualización/elaboración de legislación y un reglamento general de SST. Dicha actualización de la legislación deberá llevarse a cabo, asegurando la coherencia y complementariedad que debe existir entre las normativas recientemente emitidas por las diversas instituciones responsables de la salud y seguridad en el trabajo en cada país (Ministerios de Trabajo, Salud e Instituciones de Seguridad Social entre otros). La legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo, establece los estándares mínimos para ser aplicados de forma obligatoria por las autoridades competentes, los empleadores, y los trabajadores. Esta legislación, debe ser formulada y actualizada a la luz de los avances técnicos y científicos y de las normas internacionales del trabajo. La legislación, normativa, directrices y códigos de prácticas, son piezas clave para garantizar el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo y la protección de los trabajadores en la región. Se requiere sobre todo de la aplicación de dicha legislación teniendo en cuenta las limitaciones en términos de recursos humanos y financieros de los Ministerios del Trabajo de la región. Las autoridades competentes en materia de seguridad y salud en el trabajo, son los principales responsables de la actualización de la legislación, de la adopción de una política nacional y de la puesta en práctica de las medidas para prevenir accidentes y enfermedades del trabajo y promover la salud de los trabajadores en colaboración con los sectores involucrados. Son responsables también de de vigilar el cumplimiento de la normativa vigente sobre el tema a través de los servicios de inspección.
- 2. Es necesario un sistema adecuado de inspección del trabajo que supervise el cumplimiento de la legislación en SST.** Por lo tanto, se considera prioritario avanzar en el fortalecimiento de la Inspección: dotando al cuerpo de inspectores de recursos humanos y financieros y de una formación completa con la que puedan actuar en materia de salud ocupacional. Implantando/consolidando manuales de procedimientos que se refiera a todo su ámbito competencial. Es necesario definir o protocolizar la relación inter-departamental e interinstitucional de las diversas autoridades competentes, definiendo claramente su actuación en materia de condiciones de trabajo, seguridad y salud ocupacional. Se requiere avanzar en el desarrollo de relaciones inter-institucionales precisas, tendentes a obtener colaboraciones logísticas, pero también, la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados de estas instituciones, para el cumplimiento de sus funciones. La inspección del trabajo además de tener funciones de supervisión y sanción, también puede orientar y asesorar a los empleadores sobre el cumplimiento de la legislación y orientar a los trabajadores sobre sus derechos y deberes con el fin de promover buenas prácticas laborales. Es necesario también definir las competencias de la Inspección de trabajo con respecto a determinados sectores productivos y poblacionales. Concretamente, la inspección de trabajo no accede a la economía informal y de manera limitada al sector rural. Los Ministerio del Trabajo pueden considerar mecanismos complementarios de vigilancia del cumplimiento y de prevención, como han hecho algunos países, a través de auditorías externas como apoyo a sus funciones, siempre y cuando mantengan la responsabilidad de supervisión y vigilancia del cumplimiento a nivel nacional.

POLITICA NACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

- 3. Se debe establecer una política de seguridad y salud en el trabajo a nivel nacional, a nivel sectorial y de la empresa.** Una política nacional permite definir las prioridades, la orientación y las acciones a llevar a cabo a nivel nacional y por sector, para garantizar

ambientes de trabajo sanos y seguros y condiciones de trabajo adecuadas. Todos los actores sociales implicados deben conocerlas. La política nacional en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo debe ser consistente con los objetivos de las demás políticas de desarrollo nacional. Para que la promoción de una Política Nacional en SST sea eficaz, y se asignen los recursos necesarios para su implementación, es necesario que esta se incorpore en los Planes de Desarrollo Nacional y las Políticas de Empleo de cada país.

4. Las medidas tomadas por las diversas autoridades competentes para la implementación de la política, deben ser coordinadas. Por esta razón, se requiere del establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional en los cuales se definan los roles y las responsabilidades de cada institución y sector representado (por ejemplo: consejos nacionales de salud ocupacional, comisiones interinstitucionales de salud y seguridad en el trabajo). Para que la aplicación de la política sea efectiva, se requiere de la asignación de recursos tanto institucionales como financieros. Por lo tanto, su diseño deberá incluir un plan para la movilización de los recursos necesarios. La política nacional debería: identificar los principales problemas, diseñar métodos eficaces para abordarlos, formular y establecer prioridades para la acción con base en los problemas identificados a nivel nacional y por sector y evaluar los resultados obtenidos. Esta política, también deberá ser revisada a la luz de los avances científicos y tecnológicos. Deberán tomarse en cuenta: la severidad y extensión de cada problema en particular, la disponibilidad de recursos y medios para la acción, la situación económica del país, del sector o de la empresa, los efectos del cambio tecnológico y otros factores de acuerdo con las condiciones y la practica nacionales.
5. Existen condicionantes estructurales en los países de la región que deben ser abordadas de manera integral para que dicha política se implemente de manera eficaz. Entre otras, cabe destacar las repercusiones en el mercado laboral, los derechos de los trabajadores, las estructuras nacionales responsables en el tema y su organización institucional, las industrias de alto riesgo, las condiciones de trabajo en la pequeña empresa, la relación entre salud y seguridad en trabajo y productividad frente al comercio internacional y la promoción de buenas practicas y normas laborales, la complejidad de la economía informal, las implicaciones de género y los nuevos desafíos que implica la globalización.
6. **Se requiere del dialogo social y la consulta entre las partes involucradas.** La política nacional debe ser formulada a través del consenso tripartito entre empleadores, trabajadores y otros actores sociales. Su puesta en práctica y revisión, y la implementación de las medidas a nivel de la empresa también deben ser llevadas a cabo a través de la acción tripartita. Las autoridades competentes, los empleadores y los trabajadores tienen obligaciones, deberes y responsabilidades en materia de seguridad y salud en el trabajo, estas deben ser vistas como complementarias y mutuamente favorecedoras para el mejoramiento de las condiciones y medioambiente de trabajo en el contexto de la legislación y la practica nacionales a través del dialogo social, la concertación y la acción conjunta.
7. El Ministerio del Trabajo y las entidades concernidas deben comprometerse a consolidar las funciones y el alcance de sus acciones a través de las Comisiones Interinstitucionales, Consejos Nacionales de Seguridad y Salud en el Trabajo, y otros mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial relevantes a nivel nacional. Con este propósito, es necesaria una clara definición de los roles y responsabilidades de entre las instituciones y actores participantes respecto al cumplimiento de las disposiciones en la materia, la participación activa de las organizaciones de empleadores y trabajadores en el

seno de las estructuras de diálogo.

8. La aplicación efectiva de una Política Nacional requiere del diseño de un **Plan de Acción Estratégico Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo** para cada país. Una tarea inmediata de aquellas instancias responsables debe ser la realización de un **diagnostico nacional** para la evaluación de los riesgos en el trabajo en sectores prioritarios (ej: Los más peligrosos a nivel nacional), que permitan la definición de prioridades para la acción preventiva y protectora. Especial atención se debe dar a incorporar en las políticas y planes nacionales de SST a los trabajadores en condiciones vulnerables, tales como los trabajadores jóvenes, los discapacitados, los rurales y los migrantes, así como, de los trabajadores por cuenta propia, y aquellos involucrados en la economía informal. Se debería tener en cuenta la ampliación de la cobertura de la protección laboral, sea desde el punto de vista de condiciones de trabajo, que de la cobertura de la seguridad social. Es preciso además, incorporar los factores específicos de género en el contexto de la legislación, las directrices técnicas, los sistemas de gestión y la práctica en materia de seguridad y salud en el trabajo.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION ESTADISTICA SOBRE REGISTRO Y NOTIFICACION DE ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

9. Como insumo para la implementación de la política y el plan nacional, Es necesario, diseñar y establecer un **sistema de información estadística unificado a nivel nacional para el registro, notificación y elaboración de estadísticas e indicadores de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales**. La obtención de estadísticas laborales adecuadas sobre accidentes lesiones, muertes y enfermedades profesionales, permite tener un panorama de la realidad del país por región y por sector económico; sea en términos de peligrosidad -para el establecimiento de prioridades- que en términos de eficacia de las medidas preventivas y de control encaminadas a reducir los riesgos en el trabajo. Un sistema unificado de información estadística deberá involucrar a las instituciones pertinentes (ministerios de trabajo, seguridad social y salud), y definir una metodología apropiada y criterios armonizados que permitan apoyar un proceso de diagnóstico y formulación de políticas preventivas a nivel sectorial, regional y nacional. Deberán priorizarse las actividades estratégicas desde el punto de vista de su peligrosidad, de la importancia del sector económico para el país y de alta concentración de fuerza de trabajo. Dicho sistema de información deberá permitir generar indicadores teniendo en cuenta las diferencias de género, de áreas urbana/rural y de etnias.

ACCION A NIVEL DE LA EMPRESA: SISTEMAS DE GESTION EN SST

10. **El propósito de las políticas a nivel de la empresa debe ser la prevención de las lesiones y enfermedades del trabajo y la promoción del bienestar y la salud de los trabajadores**. La política nacional debe promover y orientar la acción a nivel de la empresa. Los empleadores deben proporcionar un ambiente sano y seguro a sus trabajadores. Esto implica la definición de una política a nivel de las empresas, dar acceso a la información y la formación, establecer medidas de prevención y control de peligros y riesgos y seleccionar tecnología y prácticas laborales que sean seguras y sanas. Una política a nivel de la empresa permite orientar la estrategias de cumplimiento con la normativa y la política nacional en materia de seguridad y salud y contribuye a la productividad y al bienestar de todos.
11. **La promoción de la salud en un elemento fundamental de la práctica de la**

seguridad y salud en el trabajo. Así se contribuye a los esfuerzos para garantizar la salud, física y mental y el bienestar de los trabajadores. Se reducen los costos asociados a las lesiones y enfermedades y se contribuye a la productividad. El éxito en la implementación de buenas prácticas laborales en materia de seguridad, salud en el trabajo, depende de la voluntad y la colaboración de todos los involucrados: los empleadores, los trabajadores y las autoridades competentes. Los trabajadores sanos tienen más posibilidades de estar motivados, de tener más satisfacción en el trabajo y de contribuir positivamente a productos y servicios de mayor calidad. Todo esto contribuye a una mayor calidad de vida de los individuos y la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, la salud, la seguridad y el bienestar de los trabajadores son prerequisites para la productividad y el desarrollo sustentable.

12. Entre los derechos de los trabajadores está el derecho a la información sobre los peligros a que están expuestos y la manera de protegerse de ellos, el derecho a interrumpir su labor si se encuentra en una situación de peligro grave e inminente para su salud, su seguridad o su vida. Estos derechos están acompañados de responsabilidades. Los trabajadores deben cumplir con los procedimientos de seguridad y proteger su salud y la de sus compañeros; así como, informar a su supervisor inmediato de la existencia de un peligro grave e inminente. Deben también participar en la definición de la política y en la elaboración e implementación de los programas preventivos a nivel de la empresa, a través de delegados de seguridad y salud en el trabajo y de las comisiones mixtas de seguridad e higiene.
13. El efecto positivo resultante de la introducción de sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (SST) en el nivel de la *empresa/organización* tanto respecto a la reducción de los peligros y los riesgos como de la productividad, es ahora reconocido a nivel internacional y avanza rápidamente en la región. El empleador tiene la obligación de rendir cuentas y el deber de organizar la seguridad y salud en el trabajo. La puesta en práctica de un sistema de gestión de la SST ofrece un enfoque útil para cumplir con este cometido.
14. Los sindicatos pueden constituir canales eficaces de comunicación e información a través de su participación en las medidas de seguridad y salud en el trabajo en las empresas y en consecuencia pueden contribuir al aumento de la productividad que sirven a los intereses tanto de trabajadores como empleadores. Una función constructiva como esta requiere sindicatos que asuman la responsabilidad de proteger la salud y la vida como una prioridad ante sus miembros por medio de procesos eficaces y democráticos de participación y negociación, lo cual incluye el reconocimiento y compromiso del sector empresarial para participar en un espacio de diálogo laboral. Las responsabilidades de los empleadores, las autoridades competentes y los trabajadores deben ser vistas como complementarias y mutuamente favorecedoras para el cumplimiento en el contexto de la legislación y la práctica nacionales, a través del diálogo social, la concertación y la acción conjunta.
15. **Servicios de salud en el trabajo deben ser establecidos para todos los trabajadores.** La política nacional debería contemplar el establecimiento progresivo de servicios de salud en el trabajo adecuados para todas las categorías de trabajadores en todos los sectores, que operen, ya sea al interno de la empresa o como servicios externos, en función del tamaño de la empresa y el número de trabajadores. Estos servicios tienen un carácter fundamentalmente preventivo y de promoción de la salud. Son responsables de establecer un sistema de vigilancia de la salud y de monitoreo ambiental, de implementar

un programa preventivo y en caso de un accidente o enfermedad del trabajo, de proporcionar los primeros auxilios; así como, de actuar como referencia para la transferencia a tratamiento y rehabilitación del trabajador lesionado o enfermo. Como parte de la estrategia y teniendo en cuenta las limitaciones estructurales de los países para el acceso a servicios de salud adecuados, se deberían desarrollar iniciativas encaminadas a estrechar los vínculos entre los sistemas de atención primaria de salud y la salud en el trabajo para garantizar la extensión de los servicios de salud fomentando la prevención primaria en salud en el trabajo.

16. **Se debe promover una cultura de la prevención a nivel nacional y de la empresa.** Una parte medular de las buenas prácticas laborales es incorporar una cultura de la prevención como parte integral de la gestión de la empresa. El concepto de cultura de la prevención se entiende en este contexto, como un reflejo de los sistemas de valores esenciales adoptados por las empresas interesadas. En la práctica, dicha cultura se refleja en los sistemas de gestión de los riesgos del trabajo, en la gestión del personal, en los principios de participación, en las políticas de capacitación y en la calidad de la gestión de la empresa.
17. En todos los países, es necesario propiciar un proceso de sensibilización creciente entre autoridades, empleadores, trabajadores y sus organizaciones, sobre la importancia de asegurar buenas condiciones de salud y seguridad en el trabajo, no sólo para minimizar accidentes y enfermedades profesionales (y el costo social y humano que ello implica), sino para maximizar los resultados económicos de las empresas y mejorar sus condiciones de productividad y competitividad a nivel nacional y en las economías de la región en su conjunto. Es preciso sensibilizar a los empleadores de la región, para reconocer la responsabilidad social de las empresas como parte integral de los procesos de desarrollo económico sustentable. Como parte de las estrategias de empleo, se debieran incluir orientaciones destinadas a mejorar las condiciones de trabajo en las empresas, incluidas las pequeñas y micro-empresas y diseñar estrategias ad-hoc para los trabajadores de la economía informal.
18. Como parte de esta estrategia, es necesario incorporar contenidos específicos de seguridad y salud en el trabajo, y en particular, sobre la prevención de peligros y riesgos en los planes de estudios escolares y en los sistemas educativos. Teniendo en cuenta, los niveles de primaria, secundaria, universitario y de postgrado, como medios eficaces de fomentar de manera permanente la prevención a través de la educación, y una cultura de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo sólida y duradera.

GENERACION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

19. En los países de la región, es necesaria **la creación de competencias adecuadas en el campo de la Seguridad y Salud en el Trabajo**, para elaborar, poner en práctica y difundir conocimientos que atiendan las necesidades de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores y constituyen una condición previa para la definición de prioridades esenciales, el establecimiento de políticas nacionales y la preparación de estrategias coherentes y pertinentes para ejecutar programas nacionales. Por lo tanto es necesario fortalecer las competencias nacionales en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), entre las instituciones responsables, entre las organizaciones de empleadores y trabajadores y a nivel de las empresas.
20. El acceso a la información, la educación y la formación sobre los riesgos y las medidas

de seguridad y salud en el trabajo son componentes esenciales de un ambiente trabajo sano y seguro. La difusión de información adecuada sobre los peligros y riesgos a los que se está expuesto en los lugares de trabajo, la vigilancia del medioambiente y de la salud de los trabajadores, el establecimiento de procedimientos seguros, el cumplimiento de la legislación y de la política nacional y la política de la empresa sobre seguridad y salud en el trabajo, son elementos clave para garantizar buenas practicas laborales en este ámbito. Con este propósito, se debe fomentar la creación y actuación adecuada, de los delegados de seguridad e higiene y las comisiones bipartitas de higiene y seguridad en las empresas de todos los países de la región, para asegurar la efectiva participación de los trabajadores y empleadores en la implementación de las medidas de prevención de accidentes y enfermedades del trabajo y para la protección de la salud de los trabajadores.

21. Para el cumplimiento adecuado de las obligaciones y responsabilidades en la materia, los empleadores y trabajadores requieren de directrices técnicas y de formación adecuada, con un enfoque fundamentalmente de prevención, liderada por los Ministerios del Trabajo y los Consejo Nacionales de Salud y Seguridad Ocupacional o sus equivalentes. La autoridad competente, debe promover la investigación aplicada a la identificación de los riesgos y peligros, la elaboración de códigos de practicas y directrices y proporcionar información y asistencia técnica a los empleadores y los trabajadores. Así como, tomar medidas específicas para evitar riesgos de accidentes mayores y catástrofes industriales. Para estos efectos, se debe hacer uso de todos los medios y programas de formación disponibles, revisándolas y actualizándolas, involucrando a los Institutos de Formación Profesional de cada país cuando sea posible.

EXTENSIÓN DE LA PROTECCION EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (Vinculo entre seguridad y salud en el trabajo y los sistemas de seguridad social)

22. Deben proporcionarse **servicios de tratamiento, rehabilitación y compensación por riesgos del trabajo** a aquellos trabajadores que sufran lesiones por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales y relacionadas con el trabajo. El acceso a la seguridad social debería tener un carácter universal: para toda categoría de trabajador en todos los sectores. Los sistemas de seguridad social de la región que incorporan regimenes de seguros de riesgos del trabajo, deben orientarse más a la prevención de accidentes y enfermedades laborales y al mejoramiento de la salud y seguridad en el trabajo, que a labores de tratamiento y de compensación por los daños a la salud sufridos por los trabajadores. Muchos de estos sistemas ya incorporan el empleo de incentivos financieros para las empresas a través de la reducción de primas de riesgos en el trabajo cuando hay evidencia de la implementación de políticas preventivas y reducción de accidentes y enfermedades. Aquellos países que aún no han separado sus regimenes de riesgos del trabajo de los regimenes de enfermedades generales y maternidad, deberían considerar hacerlo para ser mas transparentes en la administración y mas eficaces en la gestión preventiva.
23. Teniendo en cuenta el impacto del VIH/SIDA en el ámbito laboral de la región, en particular entre los jóvenes y la población económicamente activa, deberían integrarse de manera explícita incitativas de lucha contra el VIH/SIDA en los lugares de trabajo y en las políticas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, tomado en cuenta la particular vulnerabilidad de mujeres y de ciertas categorías de trabajadores ante la epidemia. Es necesario establecer medidas de prevención y protección para categorías especiales de trabajadores que debido a sus tareas pueden estar expuestos, tales como: el personal de salud, los bomberos, las fuerzas públicas y las fuerzas armadas. Como parte de este

enfoque, se deberían incorporar estrategias de promoción de la salud en los lugares de trabajo para todos los trabajadores y promover políticas de no discriminación en el empleo para los trabajadores que viven con el VIH/SIDA. Además se debería explorar la posibilidad de establecer estrategias para desarrollar programas y proyectos de formación que permitan a la población que vive infectada o afectada por el VIH/SIDA, la adquisición de competencias para su reinserción laboral, teniendo en cuenta el impacto y los factores determinantes del VIH/SIDA sobre la oferta y la demanda de empleo en la región.

Dra. Valentina Forastieri

Mayo 2006

Especialista Principal en Condiciones de Trabajo, Seguridad y Salud Ocupacional

Programa Trabajo Seguro de la OIT

Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana

<http://www.oit.or.cr>

<http://www.ilo.org/public/english/protection/safework>



**Programa Internacional de la OIT sobre
Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente**