

Acciones para la Promoción de Entornos Seguros y Saludables en América Latina y el Caribe (ALC)

Introducción

En este capítulo se presenta una revisión de acciones sobresalientes de promoción a la salud y la seguridad en el trabajo en seis países de la región de América Latina y el Caribe (ALC), específicamente en Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Perú y Uruguay, y las principales conclusiones que puedan derivarse de esas experiencias. En la primera parte, se expone un panorama general de la situación de las enfermedades y muertes relacionadas con el trabajo en estos países, especificando estimaciones de la incidencia de los accidentes ocupacionales y se presentan, de manera general, las regulaciones que internacionalmente han promovido la creación de espacios que promuevan la salud y seguridad en el trabajo. En la segunda parte, se presentan las experiencias de los países antes citados. El capítulo concluye con una sección que permite rescatar las principales conclusiones y recomendaciones que se puedan derivar para la promoción de entornos seguros y saludables.

I. Panorama general de los accidentes y enfermedades vinculadas al trabajo

Las enfermedades¹ y accidentes de trabajo² constituyen un problema de salud pública. (1) La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que cada año, 2.34 millones de muertes en el mundo se relacionan con enfermedades y accidentes que ocurren en los centros laborales, 317 millones de personas trabajadoras sufren lesiones no mortales (2), esto significa que cada día mueren 6,411 personas por condiciones de trabajo inseguras e insalubres. Según un estudio publicado en 2021

¹ Enfermedad profesional: se refiere a cualquier enfermedad contraída como resultado de haber estado expuesto a un peligro derivado de una actividad laboral, por ejemplo, asma como consecuencia de la exposición a polvo de madera o compuestos químicos. (35)

² Accidente del trabajo: situación que se deriva o sucede durante el curso del trabajo, y que da lugar a una lesión, sea o no mortal, por ejemplo, una caída de una altura o el contacto con maquinaria móvil. (35)

por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en colaboración con la OIT, algunas de las causas más comunes en este tipo de accidentes están relacionadas con la poca disponibilidad de equipos de protección personal apropiados, el desconocimiento de las medidas de seguridad, la falta de análisis y socialización en aspectos como la exposición de riesgos y peligros y a la falta de capacitación de la fuerza laboral (3).

El tema de prevención y fomento a la disponibilidad de espacios laborales seguros y saludables es de vital importancia para la región de América Latina y el Caribe (ALC) en donde existen aproximadamente 315 millones de trabajadores (4). En cuanto a los sectores económicos en donde existe mayor incidencia de accidentes mortales en nuestra región, las cifras disponibles de la OIT señalan que estos son la industria (con 11.1 accidentes mortales por cada 100,000 trabajadores), la agricultura (con 10.7 por cada 100,000) y el sector de servicios (con 6.9 por cada 100,000) (2).

La siguiente Tabla muestra, la incidencia de accidentes profesionales fatales y no fatales por cada 100,000 trabajadores, en los seis países analizados.

Tabla
Incidencia de accidentes fatales y no fatales por cada 100,000 trabajadores

País	Tasa de incidencia de lesiones profesionales fatales por cada 100,000 trabajadores	Tasa de incidencia de lesiones profesionales no fatales por cada 100,000 trabajadores
Colombia	18	7,495.6
Costa Rica	9.7	9,421.4
Brasil	7.4	1,609.3
Uruguay	3.7	2,654.3
Chile	3.1	3,141.8
Perú	-	-

Fuente: ILOSTAT, 2023. Elaboración propia.

La necesidad de contar con información que ayude a medir y evaluar la incidencia y el impacto de las enfermedades y accidentes del trabajo ha llevado a esfuerzos importantes de diferentes organizaciones nacionales e internacionales para conocer las condiciones de los lugares de trabajo. Uno de estos esfuerzos son las encuestas

de condiciones de trabajo, empleo y salud, que se aplican en muestras representativas de personas trabajadoras. Este cuestionario, elaborado por expertos de diferentes países, contiene 77 preguntas distribuidas en seis grupos: características sociodemográficas del trabajador y la empresa; condiciones de empleo; condiciones de trabajo; estado de salud; recursos y actividades preventivas; y características familiares. El origen de estos instrumentos data de 1990 y se aplican cada 5 años en los países miembros de la Unión Europea y otros países asociados; la última encuesta se aplicó en 2021 e incluyó a 36 países europeos (5). En América Latina se replicó el ejercicio y se han realizado encuestas en Colombia (2007 y 2013), Argentina (2009 y 2014), Chile (2010), Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá (2011), Uruguay (2011 y 2012) y Perú (2017), pero la heterogeneidad de los diseños metodológicos ha dificultado la comparación de la información y consecuentemente el monitoreo de la salud de las personas trabajadoras en la región (6). Con la finalidad de fomentar su realización periódica y mejorar su comparabilidad, se constituyó la Red Experta en Encuestas sobre Condiciones de Trabajo, Empleo y Salud (ECoTES), que propuso un cuestionario único. Los datos recopilados por estos instrumentos pueden ser de gran utilidad para mejorar la evaluación de riesgos, enriquecer la fase de planeación de medidas preventivas y facilitar la gestión documental de la prevención de riesgos laborales dentro de las organizaciones (7).

Durante mucho tiempo se consideró que las enfermedades y accidentes profesionales no tenían repercusiones para las empresas, es decir, se asumían como una externalidad negativa. Sin embargo, diversos estudios han demostrado la correlación entre el deterioro de la salud de las personas trabajadoras y las consecuencias negativas en la productividad, la competitividad y la permanencia de las empresas en el mercado (33). Adicionalmente se ha señalado su impacto en los ingresos familiares, en los índices de pobreza y en el sistema de seguridad social en general (34). Las estimaciones sobre el costo anual en el mundo, derivado de las enfermedades, accidentes y muertes que se producen en el lugar de trabajo son de alrededor del 4% del Producto Interno Bruto (PIB) (8). Por lo que invertir en acciones de prevención es una sólida estrategia de contención de costos de los

sistemas de seguridad social y por ello es importante destacar los esfuerzos para la promoción y el desarrollo de acciones que tienen como objetivo crear y preservar entornos laborales más seguros y saludables.

Medidas de seguridad y salud en el trabajo

Los esquemas de aseguramiento de los riesgos laborales en América Latina y el Caribe involucran medidas y programas para la prevención de riesgos, la rehabilitación y compensación integral de las personas trabajadoras que sufren accidentes de trabajo o enfermedades relacionadas con su actividad económico-productiva. Estas estrategias se hacen de manera independiente o autónoma, a través de organismos especializados en la prestación de dichos programas, o bien, de manera complementaria y coordinada con otros organismos, tanto públicos como privados (9).

Por su parte, la seguridad y salud en el trabajo (SST) supone una intervención multidisciplinaria que incorpora la promoción de medidas prácticas en los centros laborales para identificar, evaluar y reducir los riesgos e integrar la prevención como parte de la cultura organizacional (10).

Regulación e institucionalidad para la promoción de la seguridad y salud en el trabajo

En las experiencias que se recogen en el presente capítulo, identificamos el desarrollo del derecho del trabajo y el ánimo de protección de cada uno de los Estados, mediante el diseño de cuerpos normativos enfocados a la prevención de los riesgos laborales, manteniendo en el centro de su interés al ser humano para evitar o minimizar accidentes y/o enfermedades profesionales.

Los riesgos han acompañado al hombre desde siempre en su actividad productiva; en los países que se analizan en este capítulo, encontramos disposiciones generales, mismas que con el paso del tiempo, la tecnificación de los procesos, el cambio climático o la llegada inminente desde hace años de la inteligencia artificial, exige una cuidadosa y permanente revisión de las disposiciones que atiendan estos fenómenos y a las particularidades de cada actividad. A partir de esto, existen

normas de protección contra riesgos específicos, normas de protección a grupos específicos de trabajadores y normas encaminadas a la protección por rama de actividad específica. Este conjunto de cuerpos normativos, si bien atiende a la identificación de las necesidades de prevención y de protección de las personas trabajadoras, también responde a la exigencia internacional de una protección efectiva al trabajador.

A nivel internacional, las acciones encaminadas a mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo surgen en 1950 a través de la conformación del Comité Mixto OIT/OMS sobre Higiene del Trabajo. A partir de ahí se han emitido convenios (OIT 155 de 1981, OIT 161 de 1985 y OIT 187 de 2008), acuerdos (Ottawa 1986 y Bangkok 2005), declaraciones (Beijing 1994, Yakarta 1997, Luxemburgo 1997, Barcelona 2002, Stresa 2006), memorándums (1998), resoluciones (OMS 51.12, 1998) y el Plan Global de Acción para la Salud de los Trabajadores de 2007. Desde el Convenio sobre las horas de trabajo de la OIT, de 1919 (11), hasta la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, del año 2019 (12), en la que se hacía un llamado a los países del mundo a velar por una protección adecuada de los trabajadores, la aspiración mundial es garantizar a sus pobladores trabajos decentes. En ese mismo sentido y en una decisión histórica, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo del 11 de junio de 2022 (13), resolvió la inclusión del derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, dentro de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Con esta resolución y las correspondientes enmiendas a los instrumentos considerados como fundamentales y asociados a este principio, se dota a un entorno de trabajo seguro y saludable de relevancia fundamental para lograr un trabajo decente para las personas trabajadoras.

En América Latina y el Caribe la responsabilidad de la promoción y supervisión de los temas de seguridad y salud en el trabajo generalmente recae en los ministerios de trabajo quienes tienen la tarea de definir las políticas y regulaciones y en algunas ocasiones les corresponde la inspección y aplicación de sanciones. Otras instituciones que también participan de manera importante en esta tarea son los

seguros sociales y ministerios de salud, además en algunos países, como Chile y Colombia, también intervienen aseguradoras públicas y privadas. Esta responsabilidad de la seguridad y salud en el trabajo es una tarea que comparten los empleadores y requiere de la participación de asociaciones empresariales, trabajadores y los sindicatos. Los seguros sociales y las aseguradoras, en su caso, protegen de los riesgos laborales a través de esquemas contributivos, en los que los empleadores y el Estado aportan y en ocasiones proveen también la atención en salud, responsabilidad que en ocasiones es compartida por los Ministerios de Salud.

Autoridades, empleadores y trabajadores han participado en este esfuerzo en permanente evolución, dirigido a identificar, controlar y prevenir riesgos laborales, disponiendo de entornos seguros y saludables, con la finalidad de reducir los efectos negativos de enfermedades y accidentes, no sólo en la economía de las organizaciones sino en la vida de las personas trabajadoras, sus familias y sus comunidades. Dentro de este esfuerzo, cada país ha desarrollado programas y estrategias de seguridad y salud en el trabajo de acuerdo con su realidad, las cuales se describen a continuación.

II. Acciones sobresalientes en la región de América Latina y el Caribe

A pesar de la dificultad que supone documentar las intervenciones eficaces en materia de promoción de entornos laborales seguros y saludables (14), esta sección presenta los resultados de una compilación que identifica experiencias sobresalientes de SST en América Latina y el Caribe, y contribuye a la difusión del conocimiento sobre las posibilidades, las diversas estrategias y metodologías que buscan dar solución a las problemáticas ligadas a la SST en la región.

Brasil

a) Marco normativo e institucionalidad

En la actual estructura organizacional, el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) es responsable de la formulación y aplicación de las políticas y reglamentos nacionales

en materia de SST. Dentro del MTE las medidas de seguridad y salud en el trabajo están asociadas a la Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT), que a través de auditores-inspectores se encargan de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre seguridad y salud laboral. Mientras que la Secretaría de Seguridad y Salud en el Trabajo es el órgano que coordina y orienta las actividades relacionadas con la seguridad y medicina del trabajo, incluyendo la Campaña Nacional para la Prevención de Accidentes en el Trabajo. Destaca también el Centro Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (FUNDACENTRO) que es un organismo gubernamental responsable de realizar investigaciones, impartir formación y colaborar en la elaboración de normas relacionadas con la promoción de condiciones de trabajo seguras y saludables.

La primera legislación laboral relacionada con la SST es el Decreto-Ley No. 5.452 de 1943, que sancionó la Consolidación de las Leyes de Trabajo (CLT) y en ella establece artículos dedicados a seguridad y salud de los trabajadores. En 1967, se creó el Ministerio de Trabajo que incluía un departamento de SST responsable de regular y hacer cumplir las normas laborales. En la década de 1970 se introdujo el Código Laboral Brasileño y se creó el Servicio Especializado en Ingeniería de Seguridad y Medicina del Trabajo (SESMT) que obligó a las empresas a contratar profesionales especializados en seguridad laboral. En 1990 se creó el Consejo Nacional de Salud Ocupacional (CONASSO), el órgano colegiado permanente que se ocupa de la aplicación nacional de las políticas específicas.

En Brasil la *Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho* (PNSST) es implementada desde 2004 después de la aprobación de la Ley No. 10.666. Entre las acciones gubernamentales que implica dicha política se encuentra una carga fiscal (adicional a la prima que va del 0.5 al 2%) a las empresas en función del número de accidentes laborales y enfermedades profesionales reportados, haciendo que éstas contribuyan con pagos incrementales a la seguridad social a las personas trabajadoras afectadas.

b) Accidentabilidad

Según los datos del Ministerio Público del Trabajo (MPT) y el Observatorio de Seguridad y Salud en el Trabajo de la OIT, en 2021 se reportaron en el país 571,800 accidentes y 2,487 muertes relacionadas con las actividades laborales de las personas (15). Los sectores con mayor prevalencia de accidentes de trabajo fueron la industria manufacturera y producción, el comercio al por menor, la reparación de vehículos de motor, salud y servicios sociales, el sector de la construcción, transporte, almacenamiento y los servicios postales (16).

El número de prestaciones concedidas por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) para indemnizar o compensar a las víctimas de accidentes representó 153,333 casos en 2021, mientras que el número de ausencias causadas por enfermedades osteomusculares y de tejido conjuntivo fue de 31,167 casos. Se estima que el costo económico de estas ocurrencias para los sistemas de salud y de la seguridad social correspondieron aproximadamente a 66.7 millones de dólares anuales (15).

c) Acciones de prevención

Brasil ha implementado una serie de políticas públicas con el fin de reducir los accidentes y enfermedades laborales, estas políticas, adicionales a las inspecciones regulares a los lugares de trabajo, incluyen:

- La obligación de contratar profesionales de seguridad y salud en el trabajo en función del número de trabajadores y de la naturaleza del riesgo de la actividad económica de la empresa. Estos profesionales son los responsables de elaborar, planificar y aplicar los conocimientos de ingeniería de seguridad y salud en el trabajo en los entornos laborales, con el objetivo de garantizar la integridad física y la salud de los trabajadores (Norma Reglamentaria 4).
- Las empresas están obligadas a pagar a aquellos trabajadores dedicados a "actividades y operaciones peligrosas" un incremento salarial del 30% (Norma Reglamentaria 16). La norma describe qué actividades cumplen los criterios.
- Se ajustan las primas de indemnización de los trabajadores (FAP) para castigar las pérdidas elevadas (hasta un 100% por encima del tipo impositivo medio del

sector) y recompensar las pérdidas bajas (hasta un 50% por debajo del tipo del sector).

- La obligación de formar comités paritarios de seguridad en los centros de trabajo formales. Estos lugares de trabajo también deben afiliar a los trabajadores a los sindicatos.
- Imposición de multas significativas por accidentes laborales graves que impliquen negligencia o falta sistemática medidas de seguridad.
- Establecer centros de seguridad y salud en el trabajo (CEREST) en las capitales de los estados y en más de 150 localidades, para llevar a cabo misiones tanto de tratamiento como de vigilancia.

En 2010, con el objetivo de reducir los índices de accidentabilidad se incorporó el factor multiplicador de Prevención de Accidentes con base en la lógica del *bonus malus* para penalizar a las empresas en función de la frecuencia de los accidentes registrados. Desde su implementación se han registrado disminuciones en la incidencia de accidentes de trabajo y enfermedades, especialmente en afecciones relacionadas con el sistema musculoesquelético y tejido conjuntivo (dolor de espalda), así como trastornos mentales y del comportamiento (16).

Por su parte, en el estudio exploratorio de Vaz et al. (2012) (17) aplicado a 55 micro y pequeñas empresas brasileñas sobre las condiciones de salud, seguridad y medio ambiente, se señalaron algunos casos demostrativos de la aplicación de medidas preventivas como la publicación y comunicación de avisos relacionados con la SST en tabloneros de anuncios (la medida más utilizada); la divulgación de informes internos; 17% de las empresas analizadas desarrollaron programas de formación, principalmente en los sectores de salud y alimentación; se documentó también la formalización en las empresas del Programa Preventivo de Riesgos Ambientales (PPRA) y el Programa de Control Médico de Salud Ocupacional (PCMSO) como mecanismos de registro, almacenamiento y recuperación de información relevante, aun cuando existen limitaciones considerables respecto a la utilidad real de dichos programas de prevención, más allá del cumplimiento legal.

Otro de los esfuerzos destacables es la integración de bases de datos como el Sistema de Información de Comunicaciones de Accidentes de Trabajo (SISCAT) o el Observatorio de Seguridad y Salud del Trabajo de la Iniciativa SmartLab de la OIT, pues la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales puede lograrse mediante la aplicación de medidas preventivas basadas en datos e información que notifican las empresas privadas.

Particularmente, en el caso del observatorio digital antes referido, es un laboratorio multidisciplinar que combina repositorios públicos y tecnología de libre acceso para mejorar la información y apoyar el diseño de políticas públicas de prevención de accidentes y enfermedades del trabajo, de tal manera que las acciones, programas e iniciativas estén orientadas con base en evidencias sobre todo a nivel de los gobiernos locales brasileños. La plataforma fue desarrollada en 2017, en el marco de la investigación “Accidentes de Trabajo: del análisis sociotécnico hacia la construcción social de cambios”, de la Facultad de Salud Pública de la Universidad de São Paulo (USP), en colaboración con el MTE. La plataforma ha servido para promover la concientización sobre los riesgos ocupacionales, fomentar la eficiencia del monitoreo de beneficios accidentarios, así como para determinar con mayor claridad los focos de atención (ocupaciones, sectores económicos y grupos vulnerables) de las acciones reparadoras y preventivas de entornos seguros y saludables (10).

Colombia

a) Marco Normativo e Institucionalidad

En Colombia, las primeras regulaciones a la seguridad de los trabajadores se dan en 1915 con la Ley N° 57, que protege a los trabajadores sobre los riesgos por accidentes de trabajo. La Ley N° 6 de 1945 (Ley General del Trabajo) y la Ley N° 90 de 1946, que da lugar a la creación del Seguro Social. La Ley N° 77 de 1948 da las bases para que se cree la Oficina de Medicina e Higiene Industrial. En 1950 se expide el Código Sustantivo del Trabajo que establece las medidas de higiene y seguridad en el trabajo y las prestaciones asistenciales y económicas por

accidentes y enfermedades laborales. Posteriormente, en 1979 con la Ley N° 9 establece en su título III lo referente a la salud ocupacional. En 1983, se constituye el Comité Nacional de Salud Ocupacional y es así como se elabora el primer Plan Nacional de Salud Ocupacional 1984.

En 1993, con la Ley N° 100 se crea el Sistema de Seguridad Social Integral que incluye a los riesgos profesionales e incorpora al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) cuya organización y administración se establece en el Decreto 1295 de 1994. Esta ley ha tenido grandes cambios en las últimas cuatro décadas, que obedecen al crecimiento y la dinámica de los sectores económicos, a la adherencia y ratificación de diferentes convenios y tratados internacionales, en especial con la OIT, en el cambio de conciencia y la cultura de la protección de los trabajadores y el sentido del autocuidado y la autoprotección (18).

Posteriormente, la Ley N° 776 de 2002 dicta normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales y la Ley N° 789 de 2002 emite normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social e incorpora a los estudiantes al Sistema General de Riesgos Profesionales. La Ley N° 1562 de 2012 modificó el Sistema de Riesgos Laborales e incluyó otras disposiciones referentes a salud ocupacional. Esta Ley impulsa cambios importantes desde el entendimiento de la salud ocupacional, en adelante como Seguridad y Salud en el Trabajo, dejando atrás los antiguos programas de salud ocupacional normados desde la Resolución 1016 de 1989 y dio paso al nacimiento del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), lo que configuraría el pilar más importante en la evolución del país para anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que pueden afectar la seguridad y salud en el trabajo, orientados bajo un proceso lógico, por etapas y de mejora continua, que articularía la participación del Estado a través de las aseguradoras, los empleadores y los trabajadores de manera participativa y evolutiva (18).

Institucionalmente, la responsabilidad en la administración, operación y aseguramiento de los riesgos profesionales recae en las administradoras de riesgos laborales (ARL) públicas y privadas, en los empleadores y trabajadores y en las

entidades encargadas del control y vigilancia del sistema, que corresponden al Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia Financiera, al Consejo Nacional de Riesgos Laborales, al Comité Nacional de Salud Ocupacional y a los comités regionales y locales de salud ocupacional.

Como política nacional, desde 1984, se ha elaborado de manera multianual el Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (antes, denominado Plan Nacional de Salud Ocupacional) y con la resolución 3077 de 2022, se adoptó el plan para el periodo 2022-2031 cuyo propósito es “Fomentar la cultura del autocuidado, la promoción de la Seguridad y Salud en el Trabajo, la prevención de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Laboral y la identificación de peligros y gestión de riesgos por parte del empleador, contratantes y trabajadores independientes, cooperativas y precooperativas de trabajo asociado y acompañamiento de las aseguradoras de riesgos laborales; para reducir la siniestralidad de los trabajadores en Colombia y mejorar las condiciones de trabajo seguras y saludables” (Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2022). Un aspecto a destacar en la formulación del plan es la activa participación y consenso de diferentes actores tanto públicos como privados: el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Salud, las administradoras de riesgos laborales, los empleadores, las agremiaciones, las organizaciones sindicales, la academia, las sociedades científicas, los centros de investigación, las empresas promotoras de salud, las instituciones prestadoras de servicios de salud, las secretarías de salud, el comité nacional, los comités seccionales y locales de seguridad y salud en el trabajo, las comisiones nacionales por sectores económicos.

b) Accidentabilidad

En Colombia, las estadísticas reportadas por el Ministerio de Salud y Protección Social muestran que durante el año 2022 los empleados afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) fueron 11,676,632.

En 2022, las estadísticas de la Asociación de Aseguradores Colombianos FASECOLDA reportaron 542,983 accidentes de trabajo, lo que equivale a una tasa

nacional de 4.65 accidentes por cada 100 trabajadores, en promedio 1,488 accidentes de trabajo por día.

Con relación a la distribución de la accidentalidad por actividad económica, los sectores productivos que presentaron la mayor accidentalidad en 2022 fueron minas y canteras con una tasa de 12.54 accidentes por cada 100 trabajadores, seguido de agricultura, ganadería, caza y silvicultura, con una tasa de 11.97 accidentes por cada 100 trabajadores. Estos sectores son los que presentan una mayor accidentabilidad en Colombia.

Así mismo, la industria manufacturera con 89,954 accidentes y el sector inmobiliario con 91,884 accidentes representan en conjunto el 33.5 % del total de accidentes registrados.³ En cuanto a la distribución geográfica, Magdalena fue el departamento que presentó la mayor tasa de accidentalidad, con 6.7 accidentes por cada 100 trabajadores, siendo el departamento que ha ocupado el primer lugar de accidentes de trabajo durante los últimos tres años. Le siguen los departamentos de Caldas y Meta con una tasa de 6.36 y 6.03, respectivamente.

El 61.2% del número de accidentes de trabajo en Colombia se concentran en Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca (154246, 119,852 y 58183 accidentes de trabajo, respectivamente) que son localidades de mayor actividad industrial y de construcción.

c) Acciones de prevención

Los cambios legales y la evolución misma del Sistema General de Riesgos Laborales han permitido generar entornos más seguros y saludables, este resultado es visible en las estadísticas de accidentes de trabajo y enfermedades de origen laboral en la última década, que muestra un estudio de la Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social (CODESS). Este estudio compara los cambios en las cifras de accidentabilidad de 2012 a 2022 y reporta que hubo una reducción del

³ En el sector inmobiliario se incluyen a los trabajadores empleados en empresas de servicio temporales, que por su condición de temporales no siempre cuentan con el adiestramiento especializado que se requiere en las empresas a las que acuden en misión, de ahí, que se observe un número alto de accidentes en este sector.

17.6% en el total de accidentes de trabajo y una disminución de 26.5% en las muertes calificadas por accidentes de trabajo. Por su parte, la tasa de enfermedad laboral por cada 100,000 trabajadores afiliados al SGRL presenta una tendencia a la baja de 2012 a 2019 y un incremento en 2020 motivado por la pandemia del COVID-19, para después continuar su tendencia a la disminución.

Solano (18) atribuye esta mejora a diferentes acciones, entre las que destaca:

- La conformación de Comisiones Nacionales, integradas por representantes de los trabajadores, los empleadores, entidades estatales y otras organizaciones vinculadas con el SGRL, con el objeto de vincular las instancias operativas a las políticas y orientaciones del sistema para la promoción y prevención de los riesgos laborales por actividad de la economía nacional por interés de tipo sectorial.
- El fomento de mecanismos de participación ciudadana en el fortalecimiento del SGRL y a través de ellos busca conocer los aportes, percepciones, opiniones y expectativas de los ciudadanos y grupos de interés en general, respecto a las normas, planes, programas y estrategias formuladas por el Ministerio de Trabajo.
- Al cambio de conciencia por parte de los empleadores de los diferentes sectores económicos frente a la importancia del entendimiento en la prevención de los riesgos que afectan la salud y la calidad de vida de los trabajadores, más allá de las medidas sancionatorias incluidas en la normatividad vigente por incumplimiento y faltas al sistema.
- Al papel de las Administradoras de Riesgos Laborales que asesoran a las empresas en la formulación e implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), a través de la capacitación a empresas y trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales, primeros auxilios, comités de convivencia laboral, comités paritarios de seguridad y salud en el trabajo, el fomento de estilos de vida y trabajo saludable, la asistencia técnica para las empresas en materia de riesgos laborales, la cobertura de los siniestros por accidentes de trabajo y

enfermedades de origen laboral a partir del reconocimiento de las prestaciones asistenciales y económicas.

- Al destino de un porcentaje⁴ de los recursos de las cotizaciones de las empresas afiliadas al SGRL para el desarrollo de los servicios de promoción y prevención, lo que ha permitido llegar a las empresas afiliadas al sistema con acciones concretas, de manera que conozcan y cumplan las normas y reglamentos técnicos en seguridad y salud en el trabajo expedidos por el Ministerio del Trabajo. Este porcentaje se distribuye de la siguiente manera: el 5% del total de la cotización, deberá ocuparse para programas, campañas y acciones de educación y prevención; del 92% del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el 10% para el desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos laborales y hasta el 3% del total de la cotización se destinará para el Fondo de Riesgos Laborales. Es importante señalar que el objeto del Fondo de Riesgos Laborales se destina, entre otras, a acciones de prevención de accidentes y enfermedades laborales y no podrán orientarse a gastos de administración o a algún objeto distinto, en procura de garantizar la destinación de los recursos y consecuentemente el cumplimiento de las acciones tendientes a la prevención.

Costa Rica

a) Marco normativo e institucionalidad

En Costa Rica, la protección a las personas trabajadoras encuentra su sustento en la Constitución Política, que reconoce al trabajo como un derecho y una obligación con la sociedad. A su vez, el Código de Trabajo obliga a todo empleador a la adopción de medidas de higiene y seguridad ocupacional, así como al aseguramiento de los trabajadores con un seguro de riesgos de trabajo, a cargo del

⁴ La Ley 1562 de 2012, establece actividades de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Laborales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales que se determinará del total de la cotización.

Instituto Nacional de Seguros, esta aseguradora del Estado es una institución autónoma, encargada de su administración, que ofrece coberturas médicas y económicas como: subsidio por incapacidad temporal, renta por incapacidad permanente, renta por muerte del trabajador, gastos de traslado, gastos de funeral, gastos de hospedaje y alimentación.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es el principal organismo gubernamental costarricense responsable de los asuntos laborales y que incluyen la salud ocupacional. A través del Consejo de Salud Ocupacional (CSO) tiene una posición de rectoría y coordinación de las políticas estatales en materia de salud ocupacional, toda vez que, por las características de su integración, incorpora no sólo a representantes de los Ministerios de Salud y del Trabajo y Seguridad Social, sino también de la Caja Costarricense de Seguro Social, del Instituto Nacional de Seguros, así como del sector patronal y del sector laboral. Es importante destacar, que, de darse excedentes en la administración del seguro de riesgos de trabajo, estos pasan a una reserva de reparto que en un 50% se destina a financiar programas del CSO.

El Instituto Nacional de Seguros (INS) por su lado, es el único proveedor autorizado para el aseguramiento de los riesgos laborales. En 2021 se encontraban asegurados por riesgos laborales 976,703 trabajadores, cifra que representó el 88% de la población ocupada asalariada.

Precisamente el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, mediante el CSO, coordina a las instituciones involucradas para emitir un Plan de Acción de la Política Nacional de Salud Ocupacional 2021-2026 (19), que define, por ejemplo a qué sectores de la economía se debe priorizar la aplicación de recursos y la focalización de las acciones para incidir en la baja en las estadísticas de siniestralidad laboral; también señala el grupo etario de la población entre quienes debe fortalecerse la realización de análisis de riesgos. Particularmente en el punto 2.1.2 del Plan (19), se establecen acciones de educación formal e informal para información y capacitación para generar una cultura de prevención del riesgo laboral entre la población, desde temprana edad y a lo largo de su vida laboral. Este plan tiene como meta disminuir

el índice de siniestralidad de 10.3% (cifra registrada en 2010) a 7.5% para 2025 y que incluye acciones para promover la participación activa de los diversos sectores sociales en las acciones de prevención del riesgo laboral.

b) Accidentabilidad

Para medir la accidentabilidad laboral, el CSO utiliza una metodología de interpretación de los datos estadísticos a través de la creación de un índice ponderado que permite identificar las actividades económicas y grupos ocupacionales que se ven mayormente afectados por la siniestralidad laboral, tanto en aspectos de cantidad de personas en cada actividad económica como el número de denuncias reportadas. De acuerdo con este índice ponderado de siniestralidad laboral las actividades económicas de mayor riesgo en 2021 fueron agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, con un índice ponderado de 3.46 con una incidencia de 21%, mientras que el promedio de incidencia nacional fue de 7.9%. El mayor número de accidentes se dio en el cultivo de frutas tropicales, frutos oleaginosos, cultivo de productos agrícolas en combinación con la actividad agropecuaria y cultivo de caña de azúcar. Le siguen en orden de siniestralidad las actividades ligadas a la construcción con un índice ponderado de 2.79 y una incidencia de 21%, las actividades ligadas a la administración pública, defensa y planes de seguridad social, con un índice ponderado 1.93 y una incidencia de 10% y las actividades en industrias manufactureras con un índice ponderado de 1.11 y una incidencia de 9%. Estas cuatro actividades económicas representan el 61 % de la accidentabilidad nacional.

De las 118,770 denuncias por siniestralidad laboral se observaron que son cuatro los accidentes más comunes: golpes contra objetos móviles, caídas de personas a un mismo nivel, caídas de personas a un diferente nivel y los esfuerzos físicos excesivos al levantar objetos. Al ver los datos de manera histórica se observa una misma incidencia en este tipo de accidentes. Otros tipos de accidentes son los falsos movimientos, choques contra objetos móviles; contacto sustancias nocivas y las caídas de objetos de las manos. En cuanto a las enfermedades laborales, en el mismo periodo, se reportaron 5,143 enfermedades, de las cuales destacan las

osteomusculares con afectación en músculos, tendones, huesos, articulaciones, vasos sanguíneos periféricos o nervios periféricos; lesiones de rodilla (menisco) debido a lesiones recurrentes producto de exposición prolongada en trabajos en posición de rodillas o en cuclillas; tenosinovitis crónica de la mano y la muñeca debida a movimientos repetitivos, esfuerzos intensos y posturas extremas. Por su parte, el número de muertes a consecuencia del trabajo fue de 193. Las actividades específicas donde se dieron más personas fallecidas fueron los trabajos de servicios personales; seguido por personas trabajadoras de los servicios de protección y vigilancia y conductores de camiones pesados (20).

c) Acciones de prevención

La estrategia de prevención del riesgo laboral y la promoción del mejoramiento de las condiciones de trabajo para garantizar la salud y seguridad en los entornos laborales se basa en la conformación de comités y departamentos de salud ocupacional al interior de cada empresa de acuerdo con sus características y al tamaño de cada centro de trabajo. Las empresas públicas y privadas están obligadas a conformar diversas estructuras de prevención de riesgos laborales con base en el número de trabajadores. Para las empresas con más de 10 trabajadores (13.6% del total de empresas) es obligatorio contar con una comisión de salud ocupacional y para las empresas de más de 50 trabajadores (3.9% del total de empresas) además de la comisión de salud, deben contar con una oficina o departamento de salud ocupacional que debe estar integrada por personal calificado en materia de salud ocupacional. El Consejo de Salud Ocupacional reportó en 2021 el registro de 15,713 comisiones de salud ocupacional y 722 oficinas de salud ocupacional.

Además, para supervisar las acciones de promoción de la seguridad y salud en el trabajo, el MTSS realiza acciones de inspección con el propósito de que se subsanen los riesgos advertidos en las instalaciones de los centros de trabajo, en el montaje o en los métodos que constituyan razonablemente un peligro para la salud o seguridad de los trabajadores. Se realizan dos visitas, una inicial para revisar el cumplimiento de la normativa y determinar si el empleador requiere hacer

modificaciones para cumplir la normatividad y posteriormente se le hace una segunda visita que es de revisión y se verifica, si la situación fue corregida o si persiste la infracción. En el caso de que no se resuelva, se procede a la denuncia ante los Tribunales de Trabajo, contra el empleador por infracción a la legislación laboral. En 2021, se realizaron 2,616 visitas iniciales de inspección, en las cuales, en el 50% de los casos se aplicó una infracción. El mayor porcentaje de infracciones en materia de salud ocupacional tuvo que ver con problemas en el incumplimiento en las instalaciones de bienestar para la persona trabajadora que incluye: servicios de saneamiento, agua potable, dormitorios y comedores entre otros, en segundo lugar se ubican infracciones referentes al tema de la gestión de la prevención que incluyen aspectos de aseguramiento por riesgos del trabajo, cumplimiento con las comisiones y oficinas de salud ocupacional y capacitación en salud ocupacional, entre otros.

Chile

a) Marco Normativo e Institucionalidad

En Chile, la Ley N°16.744⁵ establece un seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, tiene carácter obligatorio y es administrado por el Instituto de Seguridad Laboral (ISL), organismo público, y por tres mutualidades privadas: la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS), la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción (MUSEG) y el Instituto de Seguridad del Trabajo (IST). Además, participan las empresas con administración delegada, que otorgan las mismas prestaciones, con excepción de las pensiones de invalidez, que las paga el ISL. Este seguro ofrece servicios médicos y prestaciones necesarias para la recuperación integral de los trabajadores que han sufrido algún accidente o enfermedad relacionada con el trabajo.

⁵ El régimen previsional obligatorio que protege a todas las personas trabajadoras dependientes e independientes que cotizan, frente a los accidentes a causa o con ocasión del trabajo, de trayecto y a las enfermedades profesionales. Véase <https://www.suseso.cl/613/w3-propertyvalue-136801.html>

De acuerdo con el Informe Anual de Seguridad y Salud en el Trabajo 2021, un total de 6,816,228 de personas trabajadoras (82% de la cobertura de personas ocupadas) están protegidas por el Seguro de la Ley N°16.744.

En 2018 se concretó la formulación de la política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que contempló la participación tripartita a nivel central y regional de las instancias gubernamentales, las organizaciones más representativas de empresas y del sector laboral. Desde su aprobación se han registrado avances importantes en materia normativa, como la modificación a la Ley N°16.744 que eliminó la distinción entre obreros y empleados en materia de las prestaciones de dicho seguro, el reconocimiento del derecho de las personas trabajadoras a interrumpir sus labores en caso de riesgo grave o inminente, la reducción del peso máximo de carga manualmente y la incorporación de las personas que trabajan bajo la modalidad de honorarios a los regímenes de protección social, incluyendo el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. (21)

b) Accidentabilidad

En 2022, se registraron en Chile, 214,274 accidentes de trabajo, 58529 casos de accidentes de trayecto y 313 muertes asociadas al trabajo. Los sectores de actividad económica en donde se observaron la mayor proporción de accidentes son construcción con el 15.2% del total de accidentes, seguido de comercio, reparación de vehículos y otros con el 13.7%, industrias manufactureras con el 12.9% y agricultura, ganadería, caza y silvicultura con el 7.9%. (22)

c) Acciones de prevención en pequeñas y medianas empresas

En Chile destacan las prácticas preventivas en materia de seguridad y salud en el trabajo desarrolladas en las micro y pequeñas empresas que documentó el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile (23) y que identifica experiencias de prevención destacadas en este tamaño de empresas con el fin de levantar un catastro a nivel nacional que permita la instalación de un sistema de gestión del conocimiento para la mejora continua. La relevancia de este ejercicio para su inclusión en este capítulo radica en que América Latina y el Caribe es una región

que se caracteriza por la fuerte presencia de empresas micro y pequeñas y en las que aproximadamente dos cuartas partes de los puestos de trabajo (el 47%) se encuentra empleado en este tipo de empresas (24), de ahí que su inclusión pueda servir de apoyo en sus estrategias de prevención. En Chile el porcentaje que representan las pequeñas y medianas empresas en el total de empresas en 2020 era del 81% y empleaban al 27% de los trabajadores del país (25).

El estudio del CSPUC (2020) (23) contiene una compilación de buenas prácticas en materia de prevención efectuadas en pequeñas y medianas empresas afiliadas al ISL de Chile, explica la metodología para la selección de los casos⁶ y a partir del análisis de cada caso el estudio señala elementos comunes en la implementación de las buenas prácticas, presenta una descripción de esas buenas prácticas y enumera algunos elementos que se obtuvieron de las entrevistas a los diferentes actores involucrados en los casos y que pueden constituir lecciones para este tamaño de empresas. Todos ellos se presentan a continuación.

Elementos comunes presentes en los casos:

- El cambio cultural con relación a la prevención que consiste en desarrollar una consciencia de autocuidado al interior de sus equipos de trabajo, la cual forma parte de las normas sociales de la empresa. Se observó que involucrar directamente a los trabajadores en las acciones preventivas que se realizan, al hacerlos partícipes de su diseño y aplicación aumenta el compromiso de los trabajadores, ya que se sienten parte de un proyecto común.
- Un elemento común a la implementación de este tipo de actividades de prevención en las empresas analizadas, se producen a partir de las intervenciones o fiscalización de las autoridades que vigilan los procedimientos administrativos en el cumplimiento de las normas laborales,

⁶ De un total de 80 empresas que respondieron la encuesta se seleccionaron 12 para el estudio. Estos casos se seleccionaron con base en una metodología que buscaba la mejor representatividad en cuanto a un criterio de distribución geográfica y a un criterio de clasificación de experiencias según si se trataba de una práctica asociada a una puesta al día con la normativa por parte de una empresa, o si se trataba de acciones que iban más allá del cumplimiento de la ley. Con esta identificación, se priorizó el segundo tipo de experiencia, incorporando casos destacados de cumplimiento normativo, considerando que, en muchas micro y pequeñas empresas, dicho cumplimiento ya representa un logro importante.

por lo que las empresas se ven obligadas a realizar adecuaciones a sus procesos.

- También se destaca el papel de los expertos en prevención, ya sea en posiciones de administración o como asesores externos, que acompañan con su formación estos procesos de cambio.
- Otro elemento común es el papel que juega la transferencia de conocimientos entre empresas relacionadas, ya sea a través de un mismo grupo económico, o bien entre empresas que tienen una relación por fórmulas de subcontratación. En términos de la forma en cómo se implementan estas iniciativas, se pueden identificar innovaciones preventivas puntuales, así como prácticas transversales que acompañan estos procesos, y que se encuentran en mayor o menor medida en todos los casos analizados. En el primer tipo de prácticas se encuentran, por ejemplo, la implementación de la metodología japonesa 6S⁷, que, a través de una importante carga inicial, logra reordenar los espacios interiores de la empresa y garantizar todos los implementos de seguridad necesario. También se puede destacar, por ejemplo, la política de rotación de uso de máquinas para evitar los trastornos musculoesqueléticos, así como la formación de líderes de prevención en las faenas de construcción, la forma de desarrollar equipos de trabajo con liderazgos propios en estas materias. Estas iniciativas cuentan con elementos propios de una metodología, tales como diseño, implementación, y percepción de sus resultados, lo que les permite ser estudiadas y transferidas, ciertamente con adaptaciones, a otras empresas dedicadas a actividades económicas similares. En el segundo tipo de prácticas se encuentran otras actividades, que, sin contar con el nivel de desarrollo metodológico del primer grupo, resultan de importancia en los espacios analizados. Ejemplos de esto son las actividades periódicas de capacitación en materias de seguridad laboral, la realización de pausas activas en el lugar de trabajo para evitar los trastornos musculoesqueléticos, así como la

⁷ La metodología 6S proporciona a las empresas un marco para establecer nuevos protocolos para aumentar la productividad y la seguridad en el lugar de trabajo.

incorporación de personal con formación técnico o profesional en prevención de riesgos, ya sea al *staff* de la empresa o como asesores externos. Este tipo de actividades resultan replicables a empresas de diferentes sectores, resguardando en cada caso las especificidades propias de cada uno de ellos.

Buenas prácticas en cuanto a la prevención de los riesgos:

- Las buenas prácticas, independientemente de la motivación que las hace surgir, resuelven un peligro que involucra un riesgo evaluable, identificando soluciones dirigidas a la causa raíz de los peligros.
- Las metodologías utilizadas aumentan la percepción de los riesgos asociados al trabajo cotidiano, y las personas trabajadoras y/o empleadoras toman consciencia de su impacto.
- Los resultados eficaces esperados se obtienen mediante cambios en procesos y espacios de trabajo habilitantes para la mejora. En este ámbito, destacan el aporte diferencial que realizan los asesores en prevención, que en muchos casos son un factor clave para lograr la implementación de una iniciativa. En esta búsqueda, generalmente se descubre que las iniciativas son altamente costo-efectivas (bajo costo para un buen resultado) lo cual coincide con el diagnóstico del programa de capacitación *Work Improvement in Small Enterprises (WISE)*⁸, sobre la adecuación de las prácticas laborales con las restricciones de las empresas.
- Las buenas prácticas se estructuran sobre la base del respeto y cumplimiento de la normativa vigente, superando a veces los mínimos exigidos.
- Dada la escala de aplicación de las prácticas instaladas, pueden ser actualizadas con facilidad y son adaptables a los usuarios pertinentes.

⁸ WISE (mejoras en el trabajo en pequeñas empresas, por sus siglas en inglés) es un programa de capacitación participativa para ayudar a las pequeñas empresas a mejorar la seguridad y salud en el trabajo (SST). WISE también pretende incrementar la productividad y la eficiencia en el lugar de trabajo a través de sus mejoras en materia de SST.

- En todas se destaca el nivel de participación y compromiso de los trabajadores y empleadores, como factor clave de éxito para la implementación de iniciativas.
- Todas las experiencias observadas tienen un estándar ético no cuestionable, no observándose prácticas discriminatorias u ominosas.

El estudio enumera algunos elementos que se obtuvieron de las entrevistas a los diferentes actores involucrados en los casos y que pueden constituir lecciones para las empresas:

- La importancia de involucrar a las personas trabajadoras en el diseño de las prácticas preventivas, de forma de comprometerlos a su cumplimiento.
- La inversión en seguridad y salud en el trabajo puede parecer costosa en un inicio, ya sea en recursos económicos o en tiempo, pero evita costos mayores en el largo plazo.
- En micro y pequeñas empresas siempre está la presión de la escasez de recursos y el tiempo, pero una vez que la parte empleadora reconoce la importancia de la seguridad laboral, ésta se deja de ver como una inversión secundaria.
- En ambientes laborales con presencia de material particulado, se debe mejorar el conocimiento que tiene la persona trabajadora sobre su peligrosidad. Una vez que esto se logra, el compromiso por implementar acciones que controlen ese factor de riesgo se facilita.
- Es importante que las empresas se informen sobre el seguro de accidentes y enfermedades laborales, así como sobre las funciones de los organismos administradores. Muchas empresas desconocen los servicios a los que tienen acceso a través del seguro.
- Resulta relevante contar con asesoría experta que acompañe los procesos de prevención de riesgos laborales. En esta materia, los expertos del Instituto de Salud Laboral juegan un rol relevante, así como también los asesores

expertos y profesionales de prevención que se incorporan en distintos cargos al interior de las empresas.

- En términos organizacionales, se plantea el valor de generar en la empresa que las personas trabajadoras asuman roles en la prevención, ya sea por iniciativas puntuales, o a través de la conformación de comités paritarios.
- En empresas subcontratistas, se destaca la importancia de integrar la prevención en todo el proceso de trabajo, involucrando tanto a la empresa mandante como a la empresa contratista, teniendo esta última también capacidad de incidir en la promoción de buenas prácticas.
- Es importante que, en las capacitaciones de seguridad laboral al interior de la empresa, participen todos los actores para arraigar un conocimiento o un sentido común acerca de la prevención aplicado en las actividades, tareas o ambientes laborales.

Perú

a) Marco normativo e Institucionalidad

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es la entidad gubernamental responsable de la formulación de las políticas y reglamentos en materia de SST. La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) monitorea el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y sanciona a los empleadores que incurran en faltas y omisiones. El Ministerio de Salud tiene la tarea de implementar las políticas, normas y documentos en materia de salud ocupacional, en coordinación con el Instituto Nacional de Salud (CENSOPAS), el órgano técnico encargado de desarrollar y difundir las investigaciones científicas especializadas en prevención y control de riesgos en el trabajo. El Seguro Social de Salud (EsSalud), por su parte, es la instancia encargada de proporcionar la cobertura sanitaria a las personas trabajadoras que sufren accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo (esto incluye tratamientos médicos, servicios de rehabilitación y compensación de salarios perdidos por incidentes laborales).

En materia de SST los antecedentes en el país se remontan a 2001 con la regulación del sector minero. En 2003, la publicación de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (LSST) No. 29783 adoptó el marco regulatorio nacional para promover el cumplimiento de las normas y estándares mínimos para los ambientes de trabajo seguros y saludables.

En 2011, se publicó el Reglamento No. 005-2012-TR que estableció la responsabilidad compartida entre el Estado y las organizaciones de empleadores y personas trabajadoras, así como las bases para la elaboración de programas de prevención de riesgos laborales. Posteriormente, en 2019 se promulgó la Ley No. 30947 que señaló como uno de los fenómenos asociados a los problemas de salud mental el factor psicosocial, entendido como la dificultad generada por la alteración de la estructura y dinámica de las relaciones entre las personas o entre éstas con el entorno y su ambiente.

Las acciones de prevención relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo de Perú se establecen en la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2017-2023, que constituye el enfoque estratégico alineado con la Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030 de las Naciones Unidas, en cuya construcción participaron el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Seguro Social de Salud y la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.

b) Accidentabilidad

De acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) en 2021 se registraron 30,304 notificaciones de accidentes de trabajo. Del total 96.91% corresponden a accidentes de trabajo no mortales, 0.76% a accidentes mortales, 1.55% a incidentes peligrosos y 0.79% a enfermedades ocupacionales. Las actividades económicas que tuvieron mayor número de incidencias fueron las industrias manufactureras con 22.81%; seguido de las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler con 17.10% y el sector de la construcción con 12.87% de los casos (26).

c) Acciones de Prevención

De acuerdo con la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo al 2023 (27), existen elementos que explican el desarrollo limitado de la Salud y Seguridad en el Trabajo en Perú, como los que a continuación se describen:

- a) Débil institucionalidad del Estado en materia de seguridad y salud en el Trabajo.
- b) Débil gestión de las empresas en la seguridad y salud en el trabajo.
- c) Entorno desfavorable del trabajador.

Se identifica en los dos primeros apartados, causas relacionadas con las acciones de prevención, como insuficientes acciones preventivo-promocionales y acciones insuficientes de prevención de riesgos, cuando se trata de la empresa (27).

Derivado de la descripción de las causas, propone objetivos prioritarios al 2030:

- a) Incrementar los niveles de información y sensibilización de la población respecto a la SST, con el establecimiento de una cultura de prevención de riesgos laborales en el país, mediante oferta formativa profesional y técnica, especializada y certificada.
- b) Incremento en el aseguramiento de las personas trabajadoras frente a los riesgos laborales, así como brindar prestaciones del seguro con calidad.
- c) Mejorar las condiciones de SST incentivando la innovación tecnológica, con la implementación de sistemas de gestión y a través de beneficios tributarios, entre otros mecanismos.
- d) Incrementar niveles de cumplimiento de las normas en SST, mediante acciones de fiscalización, actualización de protocolos y normas de inspección y con la implementación de medidas de orientación para el cumplimiento de las normas.

En ese mismo sentido, el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2017-2030 (28), es un documento de gestión, diseñado en concordancia con los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible al 2030 de Naciones Unidas, sirve como referencia para el

diseño de los planes estratégicos institucionales en el país y señala que en el año 2014, el 79.3% de las empresas no fueron infraccionadas en la inspección, por lo que se plantea como escenario óptimo alcanzar el 88.2% y llegar paulatinamente al 100% de empresas no infraccionadas en el año 2030, como resultado de acciones de prevención, capacitación y fiscalización, con la participación de funcionarios públicos, sector empresarial y personas trabajadoras, en el interés por reducir el índice de daños que pudieran causar a las personas los accidentes y las enfermedades de trabajo.

Otro de las acciones destacadas es la incorporación de 10 cooperativas agropecuarias que agrupan a 500 productores y 100 pequeñas y medianas empresas del sector pesquero y manufacturero en el programa Promoción de Empresas Responsables y Sostenibles (SCORE) de la OIT que busca mejorar las condiciones de trabajo y la productividad mediante la implementación de sistemas de gestión empresarial sostenibles basados en la cooperación entre las gerencias y las personas trabajadoras (29).

Perú como parte de la Red Experta en Encuestas sobre Condiciones de Trabajo, Empleo y Salud (ECoTES), llevó a cabo la encuesta sobre Condiciones de Trabajo, Empleo y Salud para América Latina y el Caribe (CTESLAC) en 2017, lo que permitió por primera vez contar con información sobre las actividades y recursos preventivos en las organizaciones para mejorar las condiciones de trabajo, el empleo y la salud en una muestra representativa de la población urbana ocupada.

Uruguay

a) Marco normativo e institucionalidad

La República Oriental del Uruguay cuenta con un robusto cuerpo normativo en materia de salud y seguridad en el trabajo. En términos generales, la Ley No. 5.032 de Prevención de Accidentes de Trabajo de 1914, a más de cien años de su promulgación, continúa siendo referente de las disposiciones en materia preventiva,

al establecer la obligación de los empleadores a tomar medidas de resguardo y seguridad para el personal de trabajo.

La responsabilidad en la regulación y supervisión de los riesgos profesionales es compartida por varias instituciones y organismos gubernamentales. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) se encarga de la promoción de las condiciones de trabajo seguras y saludables, al formular e implementar las políticas de SST. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INR), realiza investigaciones, imparte formación y ofrece asistencia técnica a las empresas y trabajadores para mejorar la seguridad en el trabajo. El Instituto de Seguridad y Salud Laboral (BPS-Banco de Previsión Social) es responsable de administrar la seguridad social y las prestaciones de jubilación en Uruguay, le corresponde el reconocimiento de las indemnizaciones por lesiones y enfermedades profesionales.

En 1977, se establecieron las competencias de la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social para que cualquier persona física o moral, independientemente del giro comercial, quedara sujeto a revisión y monitoreo respecto a los peligros generados en sus actividades económico-productivas. La Ley No. 16.074 de 1990, establece la obligatoriedad del seguro sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, regula todo lo referente a siniestros en actividad, indemnizaciones y rentas permanentes y da al Banco de Seguros del Estado (BSE) la autoridad para fijar las primas de Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

El Consejo Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo (CONASSAT), el órgano consultivo de carácter tripartito (integrado por el Banco de Seguros del Estado, el Banco de Previsión Social, las dos principales organizaciones patronales y la principal organización de personas trabajadoras), fue creado en 1996 y se considera una referencia en la región pues se ha constituido como uno de los motores para mejorar la situación nacional para crear medio ambientes de trabajo seguros y saludables.

Posteriormente, la Ley No. 15.965 de 1998 que ratificó el Convenio Internacional del Trabajo No. 161 sobre servicios de salud en el trabajo. Asimismo, se han promulgado decretos que adoptaron medidas concretas para los diferentes sectores

económico-productivos, independientemente del giro comercial y el ámbito público o privado. Entre ellos, el implementado desde 2014 que establece la obligatoriedad de contar con Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo (SPST)ⁱⁱ.

Dentro del marco del Convenio Internacional de Trabajo No. 155 y reglamentadas por los artículos 12 al 15 del Decreto 291/007 de 2007 y 244/16 de 2016, se constituyen Comisiones Tripartitas Sectoriales en materia de Salud y Seguridad Laboral, las cuales se integran con representantes de los trabajadores, empleadores y del Estado, a través de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social del MTSS. El objetivo de dichas instancias tripartitas es la formulación y puesta en práctica, así como la evaluación periódica, de la política nacional y su correspondiente aplicación en materia de salud, seguridad en el trabajo.

Por su parte, el Decreto No. 210/011 adoptó la lista de enfermedades profesionales de la OIT de 2010 y estableció la promoción de nuevas comisiones tripartitas sectoriales. En 2016 se creó una subcomisión para avanzar en la política nacional de SST, en colaboración con la OITy en (2017) se promulgó el Decreto No. 119/017 sobre personas trabajadoras de reparto a domicilio (*delivery*) y se formuló la campaña nacional tripartita de SST para trabajadores jóvenes (30).

b) Accidentabilidad

En 2021 el total de accidentes de trabajo cubiertos por el Banco de Seguros del Estado (BPS) fue de 31,130, mientras que 7,770 accidentes no fueron amparados por el BPS como accidentes laborales, lo que suma un registro de 38,900 accidentes. Los sectores que concentran la incidencia en la tasa de accidentabilidad son la construcción (12.2%), el comercio (11.8%), los servicios profesionales, técnicos y especializados (9.6%) la industria frigorífica (9.4%), el sector de ganadería y agricultura (9.4%), los servicios de salud (8.3%) y el transporte y almacenamiento (6%) (31).

c) Acciones de prevención

En Uruguay, las obligaciones relativas a la planificación de la actividad preventiva son responsabilidad de las empresas. En cuanto a la forma de organización de la prevención, la legislación obliga a las empresas a contar con un servicio de prevención y salud en el trabajo que dependerá del volumen de la plantilla con el que cuente la organización. Específicamente para las empresas que tengan entre 5 y 50 trabajadores, establece la obligación de contar con un Plan de Prevención de Riesgos Laborales, elaborado por un profesional prevencionista y que deberá incluir la identificación de peligros de las actividades, evaluar los riesgos, señalar las medidas correctivas y un cronograma de cumplimiento; dicho plan es revisado de manera semestral. Para el segmento de empleadores que cuenten entre 50 y 100 trabajadores, se elevaron las obligaciones al señalar que los SPST deberán estar implementados, lo que implica contar con un médico especialista en salud ocupacional y otro profesional especializado (técnico prevencionista); dichos servicios pueden ser externos o estar incorporados en la organización. En este caso, la revisión se realiza de forma trimestral. Mientras que para las empresas que cuenten con más de 300 trabajadores, además de tener los servicios de SPST, su funcionamiento debe estar integrado a la gestión de la organización, contar con disponibilidad y capacidad operativa suficiente, con instalaciones y medios para atender las funciones que la normatividad asigna en forma permanente.

Especial mención merece el CONASSAT porque en la actualidad, toda la normatividad nacional en materia de SST se aprueba por consenso en el seno de este órgano colegiado, con lo que se ha logrado promover el diálogo social como eje para el cumplimiento de todos los actores de los acuerdos en la materia.

Como una medida de prevención, las regulaciones disponen que las primas variarán de acuerdo con la peligrosidad del riesgo y para ello se tendrán en cuenta las medidas de prevención adoptadas en accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, lo que incide directamente en las acciones que en cada organización se emprendan para la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades

profesionales, por la directa relación con el impacto económico por el incremento o no en el valor de la póliza.

Si bien es cierto que en la evolución de la prevención de riesgos laborales, en un comienzo limitada a la práctica de la higiene industrial, luego, a la medicina del trabajo, a la salud ocupacional hasta adoptar el nombre de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), lo cierto es que su enfoque en la protección y el bienestar de las personas trabajadoras se mantiene, aunque el reto mayor no está en la legislación o en las medidas de carácter punitivo, sino en la adopción de estas prácticas en la gestión estratégica de las organizaciones para prevenir y tener en cuenta los riesgos inminentes en cualquier centro de trabajo (32).

III. Conclusiones y recomendaciones

Del examen de las experiencias en las acciones de promoción de entornos seguros y saludables en los países de la región de América Latina, se destacan las siguientes conclusiones.

- La preocupación general por incorporar por la vía legislativa disposiciones tendientes a la prevención con el fin de lograr entornos más seguros y saludables y el efecto que han producido estas regulaciones para ir avanzando en las acciones de prevención.
- La composición de una institucionalidad que promueva acciones tendientes a la prevención a partir de una amplia y clara participación y consenso de diferentes actores tanto públicos como privados.
- La práctica generalizada para adoptar planes nacionales que desde su formulación cuenten con la participación de empleadores y trabajadores
- El papel del cambio cultural en la prevención, que consiste en desarrollar una conciencia de autocuidado y protección al interior de las empresas. Hay especial atención por involucrar y promover una cultura del conocimiento de

los riesgos y las medidas de mitigación tanto a trabajadores como a empleadores.

- Se otorga mayor importancia a la medición y monitoreo de las causas de los accidentes para proponer acciones correctivas y preventivas, basadas en los resultados obtenidos sobre accidentabilidad.
- Se reconoce la relevancia de la información y evaluación sobre la incidencia y el impacto de las enfermedades y accidentes laborales y la necesidad de seguir trabajando en la adopción de sistemas de medición de monitoreo.
- Tiene especial importancia diseñar y ejecutar mecanismos para implementar programas enfocados a las micro y pequeñas empresas con la finalidad de estimular la colaboración entre ellas, para compartir experiencias y economías de escala en acciones de capacitación e intercambio de conocimiento de acciones preventivas.
- Resulta interesante en Chile y Colombia, el papel que juegan las entidades externas como las aseguradoras, asociaciones sindicales, entre otras, en las actividades de prevención en pequeñas empresas.

[metodológicos para las Encuestas sobre Condiciones de Trabajo, Empleo y Salud en América Latina y el Caribe \(scielosp.org\)](#)

7. Sabastizagal-Vela Iselle, Astete-Cornejo Jonh, Benavides Fernando G. Condiciones de trabajo, seguridad y salud en la población económicamente activa y ocupada en áreas urbanas del Perú. Rev. Perú. Med. Exp. salud publica [Internet] 2020 [Consultado 25 Sep 2023]; 37(1): Disponible en: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342020000100032&lng=es.
8. Organización Internacional del Trabajo. Seguridad y Salud en el Centro del Futuro del Trabajo. Aprovechar 100 años de experiencia [Internet] 2019 [Consultado 25 Sep 2023] Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dqreports/---dcomm/documents/publication/wcms_686762.pdf
9. Castro, A. Occupational Risks in Latin America. International Social Security Review [Internet] 2005 [Consultado 17 Sep 2023]; Vol. 58: 119-132. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2005.00219.x>
10. Organización Internacional del Trabajo. Entornos seguros y saludables. Una guía para apoyar a las organizaciones empresariales a promover la seguridad y la salud en el trabajo [Internet] Ginebra: OIT; 2020 [Consultado 20 Sept 2023]. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---act_emp/documents/publication/wcms_764111.pdf
11. Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre las horas de trabajo (industria) [Internet] [Consultado 25 Sep 2023]. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C001
12. Organización Internacional del Trabajo. Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo [Internet] 2023 [Consultado 25 Sep 2023]. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_711699.pdf
13. Organización Internacional del Trabajo (2023). Resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a

- los principios y derechos fundamentales en el trabajo [Internet] 2023 [Consultado 25 Sep 2023]. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_848653.pdf
14. Mustard, C. The broad conceptualization of work and health. In E. Tompa, A. J. Culyer y R. Dolinski. *Economic Evaluation of Interventions for Occupational Health and Safety: Developing Good Práctica*. Oxford: Oxford University Press; 2008.
 15. Organización Internacional del Trabajo Serie. SmartLab de Trabajo Decente 2022: accidentes relacionados al trabajo y muertes retoman crecimiento en 2021 [Internet] Brasilia: OIT; 2022 [Consultado 14 Sept 2023]. Disponible en: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_847627/lang--pt/index.htm
 16. Shimizu, H. E., Bezerra, J. C., Arantes, L. J. et al. Analysis of work-related accidents and ill-health in Brazil since the introduction of the accident prevention factor. *BMC Public Health* [Internet] 2021 [Consultado 20 Sep 2023]; 21 (725). Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12889-021-10706-y>
 17. Vaz, C. A., de Araujo Mendonça, R., y Vaz Morgado, C.doR. An exploratory study on the conditions of health, safety and environmental affairs of very small and small-size enterprises in Brazil. *Work* (Reading, Mass.) [Internet] 2012 [Consultado 21 Sept 2023]; 41(1) Disponible en: <https://doi.org/10.3233/WOR-2012-0594-3277>
 18. Solano Martínez, Leonardo. *Entornos, Seguros y Saludables en Colombia*, Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social “CODESS”, 2023.
 19. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Plan de Acción de la Política Nacional de Salud Ocupacional 2021-2026 [Internet] Costa Rica: Consejo de Salud Ocupacional; 2022 [Consultado 29 Sep 2023] Disponible en: https://cso.go.cr/documentos_relevantes/manuales_guias/guias/Prevenso%202021%202026.pdf
 20. Consejo de Salud Ocupacional, Costa Rica: *Estadísticas de Salud Ocupacional*, 2021 [Internet] 2022. [Consultado 3 Oct 2023]. Disponible en:

https://www.cso.go.cr/documentos_relevantes/consultas/Estadisticas%20Salud%20Ocupacional%202021.pdf

21. Carmen Bueno. La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: El caso de Chile. Informes Técnicos OIT Cono Sur [Internet] 2022. [Consultado 3 Oct 2023];12. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS_732275/lang--es/index.htm#:~:text=La%20Pol%C3%ADtica%20y%20el%20Programa%20Nacional%20de%20Seguridad,Seguridad%20y%20Salud%20en%20el%20Trabajo%20de%20Chile.
22. Superintendencia de Seguridad Social, Informe Anual de Seguridad y Salud en el Trabajo 2021 [Internet] Chile: Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Gobierno de Chile; 2022 [Consultado 20 Sep 2023]. Disponible en: https://www.suseso.cl/605/articles-679828_recurso_1.pdf
23. González, P., Figueroa, R., Paredes, P., Contreras, Á., Berezín, A., Bravo, J., y Richmond, F. Experiencias exitosas de prevención de riesgo de accidentes y enfermedades profesionales en la micro y pequeña empresa: Estudios de casos de empresas adheridas al ISL. Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile [Internet]. Chile; 2020. Disponible en: <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/3707>
24. Organización Internacional del Trabajo. Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las Mype de América Latina y el Caribe. [Internet]. Lima: Organización Internacional del Trabajo. 2015 [Consultado 10 Sept 2023]. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_398103/lang--es/index.htm
25. Servicio de Impuestos Internos. Estadísticas de Empresas y Estadísticas de Empresas por Género asociado al RUT y Tramo según ventas (5 tramos) [Internet] 2020 [Consultado 10 Sept 2023]. Disponible en: https://www.sii.cl/sobre_el_sii/estadisticas_de_empresas.html

26. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Boletín estadístico: Notificaciones de accidentes de trabajo, incidentes peligrosos y enfermedades ocupacionales [Internet]. Perú: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; 2023 [Consultado 10 Sept 2023]. Disponible en: <https://www2.trabajo.gob.pe/estadisticas/estadisticas-accidentes-de-trabajo/>
27. Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo al 2030 [Internet]. Perú: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; 2021 [Consultado 3 Oct 2023]. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2057480/PDS%20Poli%CC%81tica%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Salud%20en%20el%20Trabajo%20al%202030%20-%20Texto%20de%20la%20Poli%CC%81tica.pdf>
28. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2017-2023. Sector Trabajo y Promoción del Empleo [Internet]. [Consultado 3 Oct 2023]. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/902387/ANEXO_N_01-PLAN_ESTRAT%C3%89GICO_SECTORIAL_MULTIANUAL_2017-2023_.pdf
29. Organización Internacional del Trabajo. 200 días de acción. La respuesta de la OIT ante la COVID-19 en los países andinos [Internet]. Ginebra: OIT; 2020 [Consultado 20 Sept 2023]. Disponible en: https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_759246/lang--es/index.htm
30. Organización Internacional del Trabajo. Diálogo social tripartito en Uruguay. Avances y desafíos del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo [Internet]. Montevideo: OIT; 2019 [Consultado 10 Sept 2023]. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_676750/lang--es/index.htm
31. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Informe de accidentes laborales 2014-2021 [Internet]. Uruguay: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. República Oriental del Uruguay; 2023 [Consultado 2 Oct 2023]. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/datos-y-estadisticas/datos/informe-accidentes-laborales-2014-2021>

