

Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010 - 2013



OISS
ORGANIZACIÓN
IBEROAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL

Instrumento refrendado por la
XIX Cumbre Iberoamericana
de Jefes de Estado
y de Gobierno

(Estoril, Portugal. Diciembre de 2009)

ESTRATEGIA IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2010-2013

Índice:

00	Introducción	3
01	Antecedentes	6
02	¿Qué es la Estrategia?	8
03	Diagnóstico de la situación en materia de protección social y de seguridad y salud en el trabajo en Iberoamérica	10
	En materia socio laboral	10
	En materia de protección social	11
	En materia de seguridad y salud en el trabajo	14
04	¿Para qué una Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud?	17
05	Objetivos generales	19
06	Objetivos específicos	27
07	Plan de acción y seguimiento	40
08	Anexo bibliográfico	41

Introducción

En los últimos años se están realizando importantes esfuerzos en el ámbito internacional y europeo para establecer estrategias comunes dirigidas a mejorar la situación en materia de Seguridad y Salud. En particular, la Unión Europea ha publicado recientemente la II Estrategia Europea sobre Seguridad y Salud 2007-2013, y en 2006 la OIT dio a conocer el Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo. Tanto en un caso como en otro, los objetivos finales de estas Instituciones confluyen en la mejora sustancial de las condiciones de trabajo.

El derecho a la vida, el derecho a la integridad física y el derecho a la salud son derechos consustanciales a la prevención de riesgos laborales, y su protección y promoción determinan un objetivo de primer orden para los Gobiernos, los Interlocutores Sociales y la sociedad en su conjunto.

En este contexto, las **políticas públicas de Seguridad y Salud** constituyen un frente esencial para articular respuestas que coadyuven al aumento del bienestar en el trabajo. El coste social, humano y económico de la siniestralidad del continente es inaceptable, pues cada año pierden la vida 39.000 seres humanos en los más de 30 millones de accidentes de trabajo que ocurren en la Región.

Por ello, las iniciativas que provengan de forma consensuada de los actores implicados en la prevención y protección de los riesgos profesionales deben tomarse al menos con esperanza y, si se programan indicadores objetivos que permitan visualizar el cumplimiento de los objetivos propuestos, ayudará a generar compromisos políticos que desemboquen en la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en la Región.

Entre los objetivos prioritarios suscritos en la Declaración de la XVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Montevideo de 2006, se encuentran el respeto y la promoción de los derechos humanos, así como la voluntad de seguir luchando contra la desigualdad, el hambre y la pobreza, o cualquier otro factor que pueda comprometer la democracia y limitar el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos; para cuya progresiva superación se requiere la ejecución de políticas públicas de promoción del desarrollo económico con inclusión social y la generación de trabajo decente, entendido éste como aquella ocupación

productiva que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad, estabilidad y respeto a la dignidad humana.

Por su parte, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social inició en 2006, dentro de su planificación bienal de actividades, una línea de trabajo estable dedicada al impulso de las Políticas de Seguridad y Salud en el trabajo, fruto de la cual se ha puesto en marcha la celebración de Foros periódicos de análisis, reflexión y debate en torno a los principales problemas que registra Iberoamérica en este ámbito, celebrándose dos ediciones del **Congreso de Prevención de Riesgos Laborales en América Latina, Prevencia**.

En su primera edición, celebrada en Buenos Aires (Argentina) en 2006, se obtuvieron significativas conclusiones y propuestas de actuación respecto de los colectivos y sectores más desfavorecidos, y se consensó la “Declaración Iberoamericana sobre Seguridad y Salud en el Trabajo”.

En la II Edición, celebrada en Cádiz (España) en 2007, los Ministros y Máximos Responsables Iberoamericanos de Seguridad y Salud en el Trabajo, reunidos en el seno del Congreso, encargaron a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social el desarrollo de un documento **Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo**, consensado entre todos los agentes que intervienen en la materia, y en el que se recogieran líneas de trabajo posibilistas y coherentes con la singularidad de la Región.

Además, en sesión plenaria se aprobó unánimemente la Declaración de Cádiz 2007, que encomendó a la OISS la construcción de un **Observatorio de Siniestralidad Laboral en Iberoamérica**, que incorpore no sólo las estadísticas sobre empleo formal, sino los estudios de impacto sobre la población del sector informal. Otras encomiendas incluidas en la Declaración fueron la prestación de asistencia técnica a los órganos gubernamentales competentes en la materia, o el desarrollo de contenidos mínimos de información en estos registros, así como de criterios de aplicación, en orden a servir de referente de homogeneización para favorecer el análisis comparado de la siniestralidad.

El presente documento de la Estrategia, ha sido refrendado en la III edición del Congreso, celebrada entre los días 1 y 3 de abril de 2009 en Santiago de Chile, según consta en la Declaración de PREVENIA 2009. En este documento final se han incluido los comentarios y observaciones recibidas de las Instituciones y Agentes Preventivos de Iberoamérica, tras un proceso de consulta que se inició en abril de 2008.

En etapas o situaciones difíciles, como los que actualmente enfrenta la economía mundial, y por tanto también la Iberoamericana, pudiera parecer que no es el mejor momento para desarrollar una Estrategia de Seguridad y Salud.

Frente a esta situación, instrumentos como las Estrategias o los Planes de Acción se convierten en indispensables a la hora de equilibrar estos efectos negativos, dado que establecen las bases de desarrollo y actuación de las políticas públicas frente a situaciones límite como la destrucción de empleo, el aumento del desempleo, la acumulación de trabajadores en el sector informal, la falta de inversión en prevención parte de las empresas y, en general, el aumento del déficit de protección social.

Este tipo de situaciones ponen en riesgo el propio bienestar de los trabajadores, y es frente a ellas donde deben actuar las Administraciones y sus políticas públicas, tratando de resolverlas. Ahí es precisamente donde la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud cobra su importancia real.

El documento que ahora se presenta, pretende cumplir con los objetivos mencionados en la presente situación económica, y tiene como base el consenso y participación de todos los agentes implicados, Gobiernos y Administraciones Públicas, Trabajadores, Empresarios, Instituciones y Organismos preventivos.

01- Antecedentes

Los antecedentes en materia de planes y programas preventivos propuestos en la Región son numerosos a lo largo de los últimos años.

En este sentido merecen resaltarse los esfuerzos realizados por las dos Organizaciones Internacionales de mayor desarrollo en la Región, la OIT y la OPS. En particular, en lo que respecta a la Organización Internacional del Trabajo, además de los Estudios y Análisis formalizados, son de destacar los siguientes planes de desarrollo en la materia:

- **1998:** *Trabajo infantil en los países Iberoamericanos*, que tiene por objeto la descripción de la situación del trabajo infantil en los países centroamericanos y sistematizar los indicadores estadísticos que permitan el avance de las políticas nacionales en la erradicación del trabajo infantil
- **2001:** *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*, que entre otros objetivos tiene facilitar la orientación para el desarrollo de iniciativas voluntarias a fin y efecto de reforzar el cumplimiento de los reglamentos y normas con vistas a la mejora continua de los resultados de la Seguridad y Salud en el Trabajo.
- **2003:** *Estrategia Global en Materia de Seguridad y Salud*, que propone el fomento y la adopción de medidas, tanto en el plano nacional como internacional, para la implantación del trabajo decente que permitan una acción integrada entre los agentes preventivos de la Región.
- **2006:** *Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo*, que recoge que la OIT debería facilitar el intercambio de información sobre las políticas, sistemas y programas nacionales de seguridad y salud, incluidas las buenas prácticas y los enfoques innovadores, y la identificación de peligros y riesgos nuevos y emergentes en el lugar de trabajo; e informar de los progresos realizados con miras a la consecución de un medio ambiente de trabajo más seguro y saludable.
- **2006:** *Seguridad y Salud en el trabajo: Perfiles nacionales*, que es uno de los mejores análisis de la situación de la Seguridad y Salud laboral.

Por otra parte, la ratificación de los Convenios de la OIT en Seguridad y Salud en el trabajo han tenido diferente realidad en cada uno de los países iberoamericanos. De esta forma y de manera general puede indicarse que los países del Cono Sur han tenido un nivel de implantación elevado, mientras que en los países pertenecientes al Área Andina y zona del Caribe su desarrollo ha sido menor.

Respecto a la Organización Panamericana de la Salud, OPS, merecen destacarse los siguientes esfuerzos por conocer la situación iberoamericana y aplicar planes de Seguridad y Salud en la Región:

- **2001:** *La Higiene Ocupacional en América Latina*, que tiene por objetivo establecer una guía para el desarrollo de la higiene industrial y proponer un listado de posibles enfermedades profesionales.
- **2001:** *Plan Regional de Salud de los Trabajadores*, cuyo propósito es fortalecer las capacidades de los países para establecer políticas y legislación actualizadas y para la prevención y control de los riesgos laborales en los distintos ambientes de trabajo.
- **2003:** *Orientaciones Estratégicas y Programáticas en 1999-2002*, que establece propuestas en materia de salud pública y de protección social en salud, recogiendo aspectos concretos de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Son de interés igualmente los informes técnicos que periódicamente elabora la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, pudiéndose destacar entre ellos los informes correspondientes a los Retos planteados por las enfermedades profesionales, y la promoción de la salud y la prevención en los sistemas de seguro social de salud en la Región.

Finalmente, es de destacar la labor que se desarrolla en la actualidad en el ámbito sindical entre las organizaciones iberoamericanas de trabajadores que ponen de manifiesto la creciente preocupación por la necesidad de que la Seguridad y Salud de los trabajadores esté presente en las agendas políticas de los Estados, y promocionar políticas nacionales de prevención que concluyan en la mejora de las condiciones de trabajo en América Latina.

Adjunto al presente documento, como anexo bibliográfico, pueden encontrarse todos aquellos estudios, investigaciones, Declaraciones, Convenios, etc.... que han sido consultados a la hora de desarrollar la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud.

02- ¿Qué es la Estrategia?

La Estrategia constituye el instrumento básico para establecer de forma consensuada el **marco general en el que se desarrollen las políticas de Seguridad y Salud** en la Región a medio y largo plazo, concretamente en el periodo 2010-2013. Debería constituir además un **compromiso** para acercarse a las políticas de prevención y protección frente a los riesgos profesionales, que garanticen progresivamente el mejoramiento continuo de las condiciones de trabajo, en el contexto de igualdad de oportunidades para acceder y mantener un empleo decente, en correspondencia con los diferentes estadios de desarrollo de los países de la Región.

A pesar de las dificultades de ofrecer datos rigurosos, tras un análisis del fenómeno de la siniestralidad y la protección de riesgos profesionales, la Estrategia **aborda objetivos concretos y posibilistas estableciendo diferentes niveles de intervención según el grado de desarrollo en materia de salud y seguridad de cada país**. Será decisión de cada uno de los países decidir en que nivel se ubica y cuáles son los compromisos que asume en aras a cumplir los objetivos y acciones que marca la Estrategia. Sería deseable la participación de los agentes sociales en el análisis y diagnóstico de situación.

La Estrategia no pretende tener una visión retrospectiva basada exclusivamente en el análisis situacional de la Región y en sus factores diferenciales, dada la escasez de datos oficiales y registros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sino que se han tenido en cuenta determinados retos a los que se enfrenta el continente Iberoamericano, que afectarán directamente a la Seguridad y Salud en el trabajo y a protección social de los trabajadores. Del manejo que se haga, a través de las políticas públicas, respecto de las situaciones que estos retos provoquen, dependerá que se cumplan los objetivos de la presente Estrategia.

Además, el valor añadido de este documento es, sobre la base del tripartismo, diseñar un **marco común y compartido de las acciones en materia de prevención de riesgos laborales** a desarrollar en el futuro por todas las partes activas en esta disciplina, aunando esfuerzos para mejorar el sistema de protección social de los trabajadores.

Los Organismos Internacionales y los Gobiernos de la Región son conscientes de las diferencias de las economías y de los sistemas de protección en cada país. Para conseguir el mayor éxito de esta Estrategia, a lo largo del documento se ha tenido en cuenta esta circunstancia, permitiendo con ello la adaptación progresiva de cada uno de ellos a la finalidad de la misma.

Por su parte, la pequeña y mediana empresa (PYME) presenta en la Región singularidades de tipo económico, de gestión y de recursos, que requiere de un tratamiento diferencial. Por ello, siempre que sea posible, se establecen objetivos particulares para ellas, adaptando las políticas y planes de actuación a su peculiar funcionamiento.

La Estrategia pretende también **sensibilizar a la Sociedad** en general, hacerla más partícipe y comprometida en lo que referente a la protección social y a la prevención de riesgos laborales, contribuyendo a la **promoción de la cultura preventiva y a la intolerancia hacia los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.**

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social quiere manifestar que durante el trabajo de elaboración de esta Estrategia y la fase de aportaciones de todos los actores implicados, ha imperado un exquisito respeto a la soberanía y peculiaridades de cada uno de los países, habiendo sido uno de los valores aceptados por todos los participantes en este proyecto.

03- Diagnóstico en materia sociolaboral, protección social y Seguridad y Salud en Iberoamérica

No puede iniciarse una Estrategia de Seguridad y Salud en Iberoamérica sin analizar previamente la situación sociolaboral y los sistemas de protección social de los países de la Región. Es imprescindible este análisis para poder determinar objetivos posibilistas y generar indicadores de confianza.

Antes de entrar en el análisis detallado, indicar que todos los Organismos Internacionales coinciden en señalar la inexistencia de datos rigurosos y fiables de la Región en materia de empleo, protección social y Seguridad y Salud en el trabajo. A pesar de ello, todos aportan una estimación de cifras que es suficientemente explicativa de la situación.

a) Diagnóstico en materia socio-laboral

En un grupo importante de países iberoamericanos, el mercado laboral iberoamericano adolece de desigualdad y déficit de trabajo decente. Aunque es un mercado generador de empleo, el trabajo que se crea es frecuentemente precario, informal, de bajo nivel tecnológico y con bajo nivel de protección social, seguridad, productividad y salario, factores contrarios a la construcción de sociedades más justas, tal y como recoge la ***Declaración de la Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz***.

Frente a la globalización excluyente y el fenómeno del *Dumping Social*, la región requiere de una **globalización inclusiva**, con una vertiente social, construida sobre bases económicas sólidas, que tenga como eje a los seres humanos, preserve sus valores, y mejore el bienestar de la gente en términos de libertad y seguridad laboral.

Ejemplo del fenómeno globalizador excluyente y del dumping social, es la actividad desarrollada en algunas maquiladoras del sector textil. El 80% del personal empleado en ellas son mujeres, que están sometidas en muchos casos a situaciones de explotación laboral, discriminación racial, jornadas de trabajo a destajo, despidos a trabajadoras embarazadas o contacto con sustancias peligrosas.

La lógica de la obtención del máximo beneficio impuesta por los grandes grupos multinacionales, asociada al abaratamiento de los costes de producción, otorgan a esa población trabajadora más posibilidades de sufrir un accidente de trabajo, una enfermedad profesional, que unido a la explotación laboral y la desprotección social menoscaban el disfrute y el desarrollo de los derechos humanos más básicos.

Por otro lado, la actual situación en que se encuentra la economía mundial, donde América Latina no es excepción, está provocando la disminución del tejido empresarial, con el previsible incremento del sector informal, que surge fundamentalmente en la pequeña y mediana empresa como respuesta a las elevadas tasas de desempleo, lo que provoca inevitablemente una mayor desprotección frente al accidente laboral, sin protección social y en situación precaria en la atención de su salud.

Y quien más sufre los efectos de esta economía son los jóvenes, las mujeres, los migrantes, las poblaciones indígenas o afrodescendientes, mujeres con hijos... colectivos especialmente afectados por la pobreza, la desigualdad, la dificultad de acceder a programas de capacitación, y la falta de protección social.

Frente a la situación descrita, la creación de trabajo decente es el instrumento más efectivo de promoción de las condiciones de vida de los pueblos y de su participación en los frutos del progreso material y humano, siendo además un factor desencadenante del aumento de la productividad, de la rentabilidad y de la reducción de la pobreza.

Por tanto, la situación del mercado de trabajo de la Región, que presenta índices de desempleo elevados, requiere la adopción de políticas económicas y sociales integradas y concertadas con los actores sociales, tal y como recomienda la OIT. Políticas que orienten y guíen el funcionamiento de los mercados en torno al objetivo fundamental que debe ser la creación de empleo de calidad y generación de trabajo decente.

b) Diagnóstico en materia protección social

A pesar de los avances obtenidos en esta materia, pues cada vez un mayor número de países cuenta con legislación específica para proteger a los trabajadores frente al accidente de trabajo y la enfermedad profesional, no menos cierto es que un amplio conjunto de la población trabajadora de Iberoamérica se mantiene al margen de los sistemas de protección social, fundamentalmente a causa de la importancia del sector

informal. Según estimaciones de la OIT, sólo el 12% de los trabajadores de la región tienen cobertura frente a los riesgos laborales.

En América Latina se estiman en 23 millones los trabajadores desempleados y en **103 millones los trabajadores** que desarrollan su actividad laboral en la economía informal, es decir **sin protección social** alguna, y donde se intensifican factores como la baja cualificación, las largas jornadas de trabajo, la incorporación prematura al mundo laboral y, en resumen, la precariedad de las condiciones de trabajo. Entre las causas que originan esta situación se encuentran la falta de regulación y aplicación de normas estatales, y las políticas económicas derivadas de la globalización económica excluyente, que según la OIT provocarán que en el año 2015 el déficit de trabajo formal sea de 158 millones de personas.

Pero además, la Región se enfrentará en los próximos años a otros fenómenos que ya se están produciendo, y que deben ser tenidos en cuenta a la hora de establecer las políticas públicas en materia de protección social y los objetivos y líneas de trabajo de la presente Estrategia, pues el éxito de la misma dependerá no sólo del análisis situacional de la Región, sino también de una visión prospectiva del Continente, que tenga en cuenta los mencionados retos.

Así, es fundamental analizar las consecuencias de la situación actual de la economía mundial, y por extensión la de América Latina, que según las previsiones se prolongará todavía varios años. Éstas fases de desaceleración económica inciden directamente en el nivel de protección social de la población, dada la destrucción de puestos de trabajo, el aumento de la informalidad y la menor dedicación de recursos a la prevención por parte de las empresas.

Otros fenómenos que es necesario tener en cuenta son el envejecimiento que sufrirá la población en edad de trabajar que, sumado al descenso de la mortalidad infantil y la caída de la fecundidad, provocará que la edad media de la población trabajadora ascienda significativamente, por encima de los cuarenta años.

Además, se ha producido un notable incremento del empleo femenino, que supone prácticamente el 40% de la población activa. Y un aumento de los flujos migratorios, pues más de 20 millones de latinoamericanos viven fuera de su país de nacimiento (Panorama Social de América Latina 2004, CEPAL). Consecuencias de este proceso migratorio son la emigración del capital humano más cualificado, la importancia de los retornos de divisas

para las economías nacionales o el aumento de los riesgos profesionales para los trabajadores, unido a la exclusión y desprotección que sufren aquellos que se encuentran indocumentados.

Por su parte, los últimos datos de la OIT ponen de manifiesto que 17,5 millones de niños latinoamericanos, comprendidos entre 5 y 14 años, trabajan y, de ellos, 22.000 mueren cada año a consecuencia de accidentes y enfermedades profesionales sin contraprestación alguna.

Aunque es cierto que en la última década se ha avanzado en materia de protección social, otros datos evidencian la situación particularmente negativa de la Región en esta materia. Datos significativos como el porcentaje de gasto social sobre el PIB, que en 2003 fue del 15,1% según la CEPAL, y la atención en salud ocupacional, que alcanza sólo al 30% de los trabajadores del sector formal, aproximadamente entre el 15-20% del total de la población trabajadora. Además, se están produciendo procesos de deslocalización que agravan los bajos niveles de protección social.

Estos resultados son manifiestamente mejorables, pues tal y como recoge el Plan de Acción Mundial 2008 desarrollado en la 60ª Asamblea Mundial de la Salud, el objetivo debe ser que todos los trabajadores puedan disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental y de condiciones de trabajo favorables.

Por último, en América Latina el coste de las pensiones supone aproximadamente el 2-3% del PIB, mientras que las previsiones de la OCDE para los países más desarrollados se sitúan entre el 5 y el 20% del PIB.

De acuerdo con todo lo anterior, es evidente que las políticas públicas requieren una revisión profunda que las adapte a las nuevas realidades económicas, sociales y políticas. Y las Instituciones Internacionales deben fomentar Acuerdos que favorezcan su adaptación mejorando las condiciones de vida de sus ciudadanos. Ejemplo de ello es la reciente firma del **Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social** promovido por la OISS.

Actualmente hay 5 millones y medio de ciudadanos de la región censados en un país distinto al de su lugar de nacimiento, de los que casi 2 millones y medio son trabajadores. De ellos, 1,5 son hombres y el resto, 0,9 millones, mujeres. Si además consideramos los

todos los retos mencionados, consecuencias del proceso de globalización económica, desde luego que estos datos serán eminentemente mayores en un futuro próximo.

El Convenio permitirá a todos estos trabajadores y trabajadoras acumular los años cotizados en todos los países en los que hayan trabajado y cobrar en el que se jubilen. Cualquier trabajador legal al corriente de sus cotizaciones sociales, autónomo o independiente, y sus familiares, se beneficiarán del acuerdo. A partir de su aprobación debe ser ratificado por cada uno de los países, y cuando el proceso culmine, el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social será el primero jurídicamente exigible en toda la Comunidad Iberoamericana, constituyendo un acervo legislativo común que puede ser un principio para ir configurando una cierta conciencia de ciudadanía iberoamericana.

c) Diagnóstico en materia de seguridad y salud en el trabajo

En lo que respecta al análisis de la Seguridad y Salud en trabajo en la Región, los datos disponibles no son mejores que los de protección social. A pesar de la diversidad y la heterogeneidad aparente entre los Estados Iberoamericanos, el fenómeno de **la siniestralidad laboral tiene rasgos diferenciales comunes a toda la Región**, que agudizan sensiblemente los siempre perniciosos efectos del accidente de trabajo y la enfermedad profesional, llegando a triplicar la media de los índices de siniestralidad de los países más desarrollados. De hecho, América Latina es según datos de la OIT, la Región del mundo donde más aumentaron los accidentes mortales en el periodo 1998-2001.

Estos rasgos diferenciales están basados en **las circunstancias socioeconómicas de la región**. Algunos son, por ejemplo, que hay un importante número de personas que no disfrutan de un óptimo estado de salud para realizar determinadas actividades laborales; que gran parte de la maquinaria utilizada en las industrias es antigua y peligrosa; o que hay menos profesionales de seguridad y expertos en medicina ocupacional e higiene industrial.

El subregistro de la población trabajadora y en consecuencia de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales es muy alto en la Región. Se estima que más de la mitad de la población trabajadora está en el sector informal, y que sólo se declaran entre un 20 y un 25% de los accidentes de trabajo de la Región, descendiendo el porcentaje para las Enfermedades Profesionales al rango entre el 1 y el 5% (OMS). En total, América Latina registra 30 millones de accidentes de trabajo cada año y se estima que el número de muertes relacionadas con el trabajo ascienden a 240.000 (accidentes y enfermedades

relacionadas con el trabajo) siendo probable que estas cifras sean aún mayores si se considera el mencionado subregistro de la economía informal.

Son muy pocos los países de la Región que tienen estructurados sistemas de registro obligatorio de la siniestralidad y, los que disponen de ellos, carecen en muchos casos de sistemas adecuados de control y reacción frente a los incumplimientos normativos, lo que favorece aún más el subregistro.

Sólo los sectores de construcción, agropecuario, minería y la industria química, acaparan 140.000 muertes en accidente o enfermedad laboral cada año. Según estudios de la OISS, la incidencia de los accidentes en el sector agrario centroamericano, multiplica por 5 los valores medios de los países europeos, de manera que se estima que entre 30 y 35 trabajadores de cada 100 sufren un accidente laboral al año. Es destacable el bajo nivel de tecnificación del sector agrícola y la falta de cultura preventiva de los trabajadores del campo.

Según la OIT y la OMS, el impacto económico de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se acerca en América Latina al 10% del PIB de la Región, 3,5 veces más que en Europa y Estados Unidos.

En América Latina, la sensibilidad social sobre la siniestralidad laboral no se corresponde con la intensidad de los efectos que produce sobre las personas y la economía general. Son escasas las campañas de información, divulgación y sensibilización frente al riesgo laboral y más aún, las políticas encaminadas a la implantación generalizada de sistemas de prevención de riesgos profesionales.

En resumen, el análisis realizado permite concluir al menos, que se percibe una debilidad institucional y de políticas públicas de protección social y en Seguridad y Salud en el Trabajo, por lo que se hace necesario **progresar en los esfuerzos para establecer mecanismos comunes de actuación** y de coordinación institucional, **a fin de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de Iberoamérica.**

Es imprescindible seguir avanzando en el **protagonismo de las Organizaciones Sindicales y Empresariales**, tanto en los programas de carácter público como en las empresas, **fomentando la negociación tripartita** como instrumento fundamental en la creación, desarrollo e implementación de las políticas públicas de Seguridad y Salud. En

este sentido, la experiencia europea es positiva y ha generado avances importantes en la materia, siendo inconcebible en estos momentos el abordaje por parte de las Administraciones Públicas de planes preventivos sin la participación y apoyo de las Centrales sindicales y Organizaciones empresariales.

Es objetivo de esta Estrategia concretar programas básicos de actuación en materia de Seguridad y Salud, articulando líneas de trabajo concretas y desarrollando **una Estrategia propia en coherencia con los rasgos diferenciales de la siniestralidad laboral** en Iberoamérica. Una Estrategia que fomente el proceso de Mejora Continua en las políticas públicas de Seguridad y Salud laboral, y contribuya a que éstas ocupen un lugar destacado en los programas nacionales.

Es preciso igualmente asegurar el **seguimiento de la implantación de las líneas de trabajo** y su eficacia, asegurando la continuidad de los trabajos, su análisis y reflexión periódica, la coordinación interinstitucional e interestatal, la gestión del conocimiento y, en definitiva, el fortalecimiento progresivo de las políticas de Seguridad y Salud.

04- ¿Para qué una Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud?

El **principal objetivo** de esta primera Estrategia Iberoamericana no puede ser otro que **avanzar en la mejora de las condiciones de trabajo en la Región**, constituyéndose este documento como un **Instrumento básico en materia de prevención de riesgos laborales**. En la medida que se consigan estos objetivos, sin ninguna duda mejorarán los indicadores de accidentalidad y enfermedades profesionales, y la calidad de vida de los trabajadores de cada uno de los países de la Región. La Estrategia persigue asimismo, que, de forma progresiva, los temas de Seguridad y Salud en el trabajo se incorporen a las agendas sociales y políticas de los países de la Región

Este gran objetivo debe abordarse teniendo en cuenta los diversos factores que influyen de forma directa en la siniestralidad laboral, por lo que es **necesario desglosarlo en objetivos generales y específicos que tengan en cuenta las singularidades económicas y sociales de los países de la Región**.

Los objetivos generales constituyen grandes líneas de actuación que deben servir para que los países puedan acercarse progresivamente a sistemas de Seguridad y Salud de validez comprobada. Sería deseable que los países realizarán esfuerzos para que al finalizar el periodo de vigencia de la Estrategia pudiera obtenerse información contrastada de sus avances, en cada uno de los retos planteados.

Se han considerado además una serie de objetivos específicos para los que se establecen acciones concretas. Un planteamiento de objetivos a medio plazo no tendría sentido si no va acompañando de indicadores que puedan determinar el esfuerzo realizado y el grado de acercamiento a los retos establecidos. Estos indicadores se establecerán a posteriori. En definitiva, por parte de todos los participantes, subyace un deseo de poder conocer el grado de éxito de esta Estrategia, a la vez que supone conseguir una herramienta de medición que será de interés para posteriores análisis globales que se realicen de la situación de la Seguridad y Salud en Iberoamérica.

Dado que la situación socioeconómica de los países de la Región es muy diferente entre sí, es preciso establecer niveles de intervención en cada país según su desarrollo preventivo actual, habiéndose establecido la siguiente distribución:

a) Países con estructuras preventivas desarrolladas:

Forman parte de esta categoría aquellos países que cuentan con un marco normativo específico de prevención de riesgos laborales, disponiendo de sistemas de protección, control e inspección que dan cobertura a dicha normativa.

b) Países con estructuras preventivas en vías de desarrollo:

Se trata de aquellos países que no cuentan en su marco normativo con legislación específica de Seguridad y Salud o aún disponiendo de ella, de hecho no se viene aplicando. En definitiva, aquellos que disponen de sistemas de prevención, protección y control de forma incipiente.

Como no puede ser de otra forma, no es misión de esta Estrategia asignar categorías a los países de la Región. Cada Estado debe acomodarse al nivel de desarrollo más adecuado de entre los referidos, a fin de que los retos planteados en este documento puedan ser asumidos adecuadamente y se logre el objetivo último de mejorar las condiciones de trabajo.

A medida que los países se adhieran al documento final de la Estrategia, indicarán de manera explícita cuál es su nivel de desarrollo preventivo.

05- Objetivos generales:

Los objetivos generales se han identificado con líneas de actuación dirigidas a establecer el marco general en los países de la Región. Se trata de abordar los grandes temas relacionados con la seguridad y salud que puedan ser tenidas en cuenta a la hora de establecer las políticas públicas nacionales en prevención de riesgos laborales.

Objetivo general 1: Lucha contra el dumping social: avanzar en los programas públicos para promover que trabajadores y empresas se desplacen desde la economía informal hacia la economía formal.

Es imprescindible lograr **avances en los sistemas de protección social de los trabajadores, mediante la lucha contra el “dumping social”**, para poder abordar políticas activas relativas a la Seguridad y Salud laboral.

En los países de la Región debe avanzarse hacia un modelo social basado en un equilibrio económico sustentado en la competencia leal entre los mercados internos y externos de los países, en un adecuado nivel de educación y protección social y en el diálogo social, de este modo será posible mejorar los aspectos cualitativos del trabajo, en particular la salud y la seguridad en el trabajo.

Informalidad y siniestralidad son dos conceptos íntimamente relacionados, siendo los colectivos ocupados en la informalidad, junto a la infancia y la mujer trabajadora, especialmente vulnerables a la accidentalidad laboral.

Y además de ser colectivos donde existen más posibilidades reales de tener un accidente o sufrir una enfermedad profesional, se encuentran desprotegidos frente al propio accidente de trabajo, con precariedad en la atención de su salud, y con menor nivel de protección social. Ante esta situación, las líneas de actuación a desarrollar por los diferentes países deben orientarse al desarrollo de políticas públicas generadoras de trabajo decente y de calidad.

A pesar de la dificultad de obtener indicadores precisos del nivel de informalidad, se establece como finalidad de esta línea de trabajo, reducir la informalidad en la Región avanzando en la obtención de los siguientes retos:

- Establecer normas de regulación o adaptar las ya existentes, que favorezcan el trasvase de la economía informal a la formal. Para este proceso se facilitará que el registro oficial de empresas constituya un procedimiento fácil y rápido.
- Apoyar a las empresas, en especial a las PYMES, a desplazarse hacia la economía formal mediante programas de subvenciones y bonificaciones que faciliten dicho proceso.
- Promover políticas fiscales que favorezcan el acercamiento a la economía formal.
- Establecer programas de asistencia técnica a las empresas para facilitar la tramitación administrativa del proceso.
- Establecer medidas legislativas y de control del cumplimiento normativo por parte de la Administración.
- Promover una línea de actuación específica para facilitar y favorecer a los trabajadores independientes o por cuenta propia en el proceso hacia la economía formal. En la medida de lo posible se diseñarán programas adaptados a los trabajadores informales que permitan, en determinadas circunstancias, contribuciones a flexibles al seguro durante un determinado periodo, incluyéndolos dentro del sistema de protección social.
- Diseñar campañas institucionales sobre la lucha contra el trabajo informal.
- Realización de campañas informativas dirigidas a los trabajadores dependientes informando sobre sus derechos y obligaciones.

Objetivo general 2: Avanzar en el protagonismo de los agentes sociales en la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Tanto las Organizaciones Empresariales como las Centrales Sindicales deben ser consideradas como pilares en los que fundamentar las políticas de la Región, incluidas las de Seguridad y Salud en el trabajo. Su fortalecimiento en el mundo laboral es esencial para lograr su participación activa en la promoción e implementación de una agenda de trabajo decente que sólo puede ser garantizada a través del diálogo social.

En la **Declaración de Santiago de Chile** generada en la pasada XVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 2007, los máximos responsables de la región acordaron que para hacer frente a los problemas sociales de la región, se necesita un amplio y auténtico diálogo social, basado en un clima de entendimiento, donde gobiernos, empresarios y trabajadores aúnen esfuerzos a través de acuerdos o pactos sociales u otras formas de concertación social para la generación de riqueza y trabajo digno y productivo.

Como pone de manifiesto la Declaración resultante del **Encuentro Sindical Iberoamericano celebrado en Cartagena de Indias en Septiembre de 2007**, el desarrollo sostenible de los países iberoamericanos exige la conjunción de políticas macroeconómicas, productivas, sociales y medioambientales con el fin de orientarlas a la generación de trabajo digno.

Como consecuencia del diferente grado de avance del diálogo social y la negociación colectiva en las naciones iberoamericanas, en el Encuentro se demanda la eliminación de los obstáculos para el desarrollo efectivo del tripartismo, acorde con los derechos fundamentales del trabajo y las normas y orientaciones de la OIT.

Se establece como reto para esta línea de trabajo, conseguir que se introduzca la participación de los agentes sociales en los programas preventivos de las administraciones nacionales y en la elaboración de normativa de seguridad y salud en el trabajo. Además, deberían haberse obtenido resultados en cuanto a los siguientes retos:

- Fomentar el tripartismo en el diseño de los programas preventivos de carácter nacional.
- Favorecer y potenciar los aspectos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo en la negociación colectiva.
- Fomentar el apoyo institucional y la cooperación técnica de las entidades internacionales especializadas en la materia.

Objetivo general 3: Avanzar en la mejora de la cultura preventiva

El fomento y la promoción de una cultura de prevención en materia de seguridad y salud son elementos fundamentales para mejorar los resultados preventivos a largo plazo.

A la hora de mejorar la cultura preventiva es fundamental la transversalidad de la seguridad y salud en el trabajo en el conjunto de políticas públicas, como las de empleo, seguridad social, salud, educación, medioambiente, industria, vivienda... Esta transversalidad de la seguridad en el trabajo en las políticas públicas debe ser un factor decisivo para conseguir mejorar la cultura preventiva de empresas y trabajadores y de la sociedad en su conjunto.

El desarrollo de campañas informativas dirigidas a las empresas, trabajadores y sociedad en general se hace imprescindible para avanzar en este objetivo. Sensibilizar en el coste socio-económico de la no-prevención permite avances que generan sin ningún género de dudas la reducción de la siniestralidad laboral y la mejora de las condiciones de trabajo de los colectivos más desfavorecidos: niños y jóvenes, sector informal, mujeres trabajadoras, etc.

Se establecen como retos de esta línea de actuación los siguientes:

- Fomentar la difusión de la cultura preventiva de carácter general realizando campañas y programas de sensibilización en materia de Seguridad y Salud en el trabajo que fomentarán pautas de comportamiento social. Podrían realizarse campañas de ámbito nacional, impulsando su celebración coincidiendo con el Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo, el 28 de abril de cada año.
- Promover la realización al menos de una campaña específica de prevención sobre la accidentalidad en el sector de la construcción.
- Promover la realización al menos de una campaña específica de prevención sobre los riesgos laborales derivados de la actividad agrícola.
- Promover la realización al menos de una campaña sobre los riesgos laborales asociados a la progresiva incorporación de la mujer al mundo del trabajo.
- En los países en los que existan comunidades indígenas deberá promoverse con urgencia la adaptación de los métodos de trabajo a sistemas que favorezcan la

eliminación de riesgos laborales, introduciendo en sus pautas sociales formas de actuación que mejoren la Seguridad y Salud en el trabajo y las condiciones laborales. En este sentido, deberían desarrollarse programas formativos específicos en materia de seguridad para este colectivo.

- En aquellos países con diversidad lingüística, deberá favorecerse la difusión de las campañas de sensibilización en los idiomas originales. Sería deseable la realización de al menos una campaña de este tipo.
- Deberá favorecerse la difusión y conocimiento de los Convenios de O.I.T. específicos en la materia, recomendando su ratificación por los países que no los hubieran suscrito, especialmente los Convenios 121, 148, 155, 161, 162, 167, 170, 174 y 184.

Los países de la Región deberán promover políticas de colaboración entre las instituciones, entidades preventivas y aseguradoras de riesgos, junto a universidades, centros educativos, centros de investigación, etc... que generen programas y proyectos de investigación, desarrollo e innovación relacionados con la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Objetivo general 4: Mejorar los sistemas de información y registro de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales

Según la OPS, se registran en la Región sólo entre el 5 y el 10% de los accidentes laborales y enfermedades profesionales que ocurren cada año.

Es necesario disponer de información precisa y actualizada sobre la siniestralidad laboral en la Región para poder orientar correctamente las políticas públicas en la materia. Los sistemas de información deben ser concebidos para gestionar los datos obtenidos pero también para obtener información que permita a los poderes públicos el definir, adoptar y evaluar las políticas públicas de prevención.

Así mismo, se hace necesaria la coordinación entre las áreas sanitarias públicas, las autoridades competentes en materia preventiva y la seguridad social para el diseño de procedimientos operativos para la detección, declaración y registro adecuado de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Los retos en esta línea de actuación son:

- Elaborar documentos y procedimientos de declaración de accidentes y enfermedades profesionales, sencillos y accesibles que faciliten su realización.
- Fomentar el registro oficial de la siniestralidad nacional involucrando a todos los agentes de la prevención mediante campañas institucionales.
- Mediante registros no oficiales como son los registros de entrada en hospitales, los registros de defunción, etc. puede obtenerse información complementaria de posibles accidentes con causas laborales. Es necesario regularizar esta situación a fin de promover la economía formal a todos los niveles. Sería deseable que existiera una normativa en este sentido dirigida a obtener mayor información de la siniestralidad laboral y combatir la economía informal en los países.
- Debería homogeneizarse la información estadística de la accidentalidad y de las enfermedades profesionales en los países de la Región. Ello es imprescindible para establecer comparativas iberoamericanas. La definición y consideración homogénea del accidente de trabajo y de la enfermedad profesional debería ser un objetivo prioritario.
- Presentar públicamente los datos de siniestralidad y enfermedad profesional, comparándolos con periodos idénticos de ejercicios anteriores.
- Desarrollar programas de capacitación para mejorar la calidad del registro, y favorecer el procesamiento y comunicación de los mismos.
- Avanzar hacia el registro electrónico de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Disponer de un listado oficial de enfermedades profesionales, elaborado en el contexto de la Recomendación 194 de la OIT, sobre la lista de enfermedades profesionales, del año 2002.

Una entidad internacional como la OISS, podría ser encargada de la elaboración de borradores iniciales de trabajo que posibiliten la homogeneidad de la información sobre siniestralidad laboral y la elaboración de estadísticas de la Región en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El Observatorio de Riesgos profesionales, encargo de la Cumbre de Jefes de Estado a la OISS, puede ser el ámbito de promoción de estas iniciativas.

Objetivo general 5: Incrementar la cooperación y la colaboración regional en materia de Seguridad y Salud laboral

No cabe duda que acercarse a las líneas de actuación propuestas anteriormente exige la colaboración entre todos los estamentos internos de los países de la Región, pero además una continua colaboración de Organismos Internacionales que operen en la zona como la OIT, la OPS, la AISS, la OISS, la Organización Internacional Sindical, etc.

De hecho desde hace años, estas organizaciones internacionales vienen colaborando con los países de forma muy insistente, pero a veces sin tener en cuenta que algunas de estas iniciativas pueden solaparse y disminuir la eficacia de dichas iniciativas.

La OISS asume el compromiso de iniciar los contactos para sentar las bases de la labor de coordinación entre estas instituciones internacionales para asegurar las líneas de actuación propuestas y mejorar las condiciones laborales en la Región. En esta línea de trabajo podrían abordarse los siguientes retos:

- Potenciar una campaña de seguridad y salud en el trabajo de ámbito regional promovida con carácter iberoamericano.
- En el seno de su Congreso cuatrienal, la OISS se compromete a informar sobre la evolución de la seguridad y salud en la Región, y a detectar necesidades y carencias en la materia.
- A fin de realizar el seguimiento de la Estrategia, los países de la Región deben comprometerse a aportar a la OISS los datos necesarios para establecer el grado de cumplimiento de la presente Estrategia Iberoamericana.
- Los países de la Región se comprometen a incorporar la Estrategia Iberoamericana en las políticas públicas de Seguridad y Salud a través de los Comités de Salud Ocupacional u otros órganos competentes, con la participación de las Organizaciones Empresariales y Centrales Sindicales.
- La OISS se compromete a realizar el seguimiento de esta Estrategia Iberoamericana en los Congresos PREVENENCIA y a realizar un Informe que se hará llegar a todos los países de la Región al finalizar el periodo de vigencia de la misma. Los países de la Región se comprometen a difundir la celebración y fomentar su participación en este encuentro.

- Potenciar el canal de intercambio de información ya existente: www.serviprevencia.org, que permite el intercambio fluido de experiencias exitosas en materia de Seguridad y Salud laboral.

06- Objetivos específicos

En esta primera Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud conviene establecer un pequeño número de objetivos específicos, que en su gran mayoría no son desarrollo de los anteriores objetivos generales, con el ánimo de poder obtener resultados concretos que garanticen la aplicabilidad de la misma.

Objetivo 1: Conocer la situación de la Seguridad y Salud de los Trabajadores en cada país.

Para abordar planes de actuación preventiva se hace necesario conocer previamente la situación de las condiciones de trabajo en cada país y de los datos de accidentalidad.

El diagnóstico debe realizarse por Instituciones nacionales solventes, utilizando herramientas de análisis contrastadas, en la medida de lo posible consensuadas, y en colaboración con los agentes sociales.

Las Encuestas sobre salud y condiciones en el lugar de trabajo constituyen un conocido instrumento para describir, analizar y realizar un seguimiento de las condiciones de trabajo en los países. Constituyen un complemento indispensable de las estadísticas sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales recogidas por la Administración, que en la Región son claramente deficientes.

La OISS asume el compromiso de poner a disposición de todos los países un documento preliminar de Encuesta sobre salud y condiciones de trabajo dirigida a empresarios y trabajadores antes de 2011, a fin de favorecer la homogeneidad de esta herramienta preventiva. La OISS, en la medida de lo posible, asumirá el compromiso de llevar a cabo una primera Encuesta Regional de Condiciones de Trabajo en Centroamérica que sirva de precedente y experiencia para ser validada y extendida al conjunto de los países iberoamericanos.

a) Países con estructuras preventivas desarrolladas:

Las Instituciones de los países con responsabilidad en materia de prevención de riesgos deben avanzar en la obtención de datos directos de los trabajadores referidos a sus condiciones de trabajo mediante Encuestas o chequeos específicos.

- **Acción 1:** Los organismos públicos competentes de cada país adquieren el compromiso de realizar chequeos periódicos en esta materia. Antes de 2011 los países deberían haber efectuado una primera Encuesta nacional.
- **Acción 2:** Entregar a los organismos internacionales el resultado de esta Encuesta antes de 2013.

b) Países con estructuras preventivas en vías de desarrollo:

Debe promoverse la atribución a un organismo público de esta responsabilidad a fin de favorecer los diagnósticos en seguridad en el trabajo.

- **Acción 1:** En 2013 se debería haber iniciado el proceso de ejecución de una Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo en cada país.

Con los datos obtenidos, la OISS a través del Observatorio de Riesgos Profesionales explotará los resultados obtenidos y elevará un informe de situación a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Objetivo 2: Reforzar el marco normativo de Seguridad y Salud en el Trabajo

El acervo jurídico en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo en la Región es amplio, no obstante tiene debilidades en cuanto a su actualización, puesta en práctica, vigilancia y control reglamentario.

Todos los países deberían disponer de un marco normativo específico relativo a la prevención de riesgos laborales que promueva la integración de la prevención en la gestión empresarial, la implicación y participación de los trabajadores en su diseño y ejecución y la

existencia de mecanismos públicos de vigilancia y control de su cumplimiento. Muchos países de la Región ya disponen de normativas en esta materia, pero siguen careciendo en un desarrollo reglamentario que fomente la mejora de las condiciones de trabajo en las empresas.

Se propone que la elaboración del marco normativo de cada país cuente con la participación de los agentes sociales, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales, facilitando de esa manera su plena implicación y por lo tanto su compromiso en el cumplimiento de la misma.

Es básica la existencia de normas específicas en materia de prevención de riesgos para poder conseguir objetivos reales en la reducción de los daños a la salud de origen laboral. La responsabilidad de las empresas en esta materia debe estar claramente definida en el cuerpo normativo de cada país, con especial atención a las PYMES.

Asimismo es recomendable la progresiva incorporación a las legislaciones nacionales de la obligatoriedad de la realización de exámenes periódicos de salud a los trabajadores según los riesgos laborales de su puesto de trabajo.

a) Países con estructuras preventivas desarrolladas:

En estos países sería deseable dotar a la representación de los trabajadores de mayor protagonismo en la difusión, ejecución y control de la prevención en las empresas.

La variedad de riesgos laborales y la complejidad de los instrumentos existentes para su prevención, hace necesario elaborar normas específicas relativas a cada uno de ellos. Así mismo, sectores especiales de alta siniestralidad deberían ser objeto de legislación específica en esta materia. En la elaboración de estas normas se hace imprescindible la consulta a los agentes sociales de los países.

- **Acción 1:** Antes de 2013 conseguir incorporar la figura del representante de los trabajadores en materia de prevención en las empresas.
- **Acción 2:** Disponer en 2013 de normas específicas relativas a agentes físicos, agentes químicos y biológicos, susceptibles de causar enfermedades profesionales.

- **Acción 3:** La regulación de la subcontratación en el sector de la construcción y las responsabilidades derivadas de la misma, deben constituir una prioridad a alcanzar en el 2013.

b) Países con estructuras preventivas en vías de desarrollo:

Debería avanzarse en conseguir que la creación de un marco normativo específico en materia de seguridad y salud de los trabajadores. En la elaboración de estas normas se hace imprescindible la consulta y participación de los agentes sociales de los países.

- **Acción 1:** Es recomendable que se establezca una norma específica de seguridad y salud. En la elaboración de esta norma se hace imprescindible la consulta a los agentes sociales de los países. Sería deseable disponer antes de 2013 de una legislación específica sobre la organización de la prevención de riesgos en la empresa.

Objetivo 3: Reforzar los Órganos Técnicos de Seguridad y Salud en el Trabajo

La existencia de Órganos o Instituciones Técnicas autónomas de Seguridad y Salud en el Trabajo, es muy conveniente, para dotar de asesoramiento técnico científico a las Administraciones Públicas competentes, para la investigación y la información y para la difusión y sensibilización del conjunto de la sociedad. Igualmente, la existencia de estos organismos técnicos aportaría mayor rigor y transparencia a los sistemas de prevención de riesgos en los países. Así mismo su función asesora en aspectos técnicos conlleva una homogeneidad de criterios y un protagonismo necesario de especial relevancia.

Deberían llevarse a cabo iniciativas para que, en la medida de lo posible, estas Instituciones tuvieran carácter autónomo y funcionamiento coordinado con las Administraciones Públicas, promocionándose un órgano de consulta y participación de los interlocutores sociales. Progresivamente deberían convertirse en el Órgano Técnico de referencia en cada país en materia de seguridad y salud en el trabajo, participando y colaborando estrechamente con las Organizaciones Internacionales.

La mejora en la información estadística a la que se refiere la Línea de actuación nº 4, debe impulsarse desde estos Órganos Técnicos

Las Instituciones referidas deberían ser las responsables del diseño y ejecución de las encuestas de condiciones de trabajo en cada país para determinar diagnósticos rigurosos de la situación de seguridad y salud indicados en el Objetivo 1.

Adquiere especial relevancia que estos Órganos Técnicos pongan a disposición de las empresas antes de 2013 una herramienta sencilla que facilite la gestión de la prevención en la empresa y el proceso de evaluación de riesgos laborales. La OISS podría iniciar el diseño de estas herramientas en colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales de los países que lo demanden.

Si estos Órganos Técnicos disponen de estructuras de inspección y control de las condiciones de trabajo en las empresas sería deseable que se ajustaran a lo especificado en el Objetivo nº 4.

De forma específica se proponen las siguientes acciones a desarrollar para abordar este objetivo:

a) Países con estructuras preventivas desarrolladas

- **Acción 1:** Antes de 2013 los Órganos Técnicos de Prevención deben disponer en sus comités ejecutivos de la representación empresarial y sindical.
- **Acción 2:** Los Órganos Técnicos deben disponer antes de 2011 de elementos de difusión de riesgos específicos laborales de mayor incidencia (agentes químicos, caída en altura, etc.) en materia de seguridad e higiene dirigidas a las empresas y trabajadores.
- **Acción 3:** Sería deseable que los Órganos Técnicos de Prevención pusieran a disposición de los técnicos y mandos intermedios de las empresas un programa de capacitación técnica en seguridad e higiene.
- **Acción 4:** Los Órganos Técnicos de Prevención deberán poner a disposición de los empresarios programas de sensibilización en seguridad e higiene.
- **Acción 5:** Antes de 2012 debe existir una recopilación nacional de las mejores prácticas empresariales en materia de Seguridad y Salud en el

trabajo que se ponga a disposición de todos los agentes implicados en la prevención de riesgos laborales

b) Países con estructuras preventivas en vías de desarrollo:

Los países deben avanzar en la creación de un Órgano Técnico de Seguridad e Higiene en el Trabajo para apoyar el desarrollo de la seguridad e higiene entre las instituciones, las empresas y los trabajadores.

- **Acción 1:** Disponer en 2013 de un órgano de prevención autónomo.
- **Acción 2:** Avanzar en la capacitación de técnicos de prevención asignados a este órgano.
- **Acción 3:** Establecer antes de 2012 un programa de asesoramiento preventivo a las pequeñas empresas de menos de 15 trabajadores.

En la medida de lo posible, y teniendo en cuenta las peculiaridades socio-económico-laborales de cada país de la Región, sería recomendable la elaboración de Estrategias Nacionales de Seguridad y Salud en el trabajo, coherentes y acordes con la Estrategia Iberoamericana y elaboradas con la participación de los agentes sociales, a fin de implicarlos activamente en dichas políticas.

También sería recomendable que en cada país se diseñaran programas de vigilancia epidemiológica sobre las enfermedades profesionales de mayor incidencia, para posteriormente establecer un programa formativo adecuado para el personal sanitario de atención primaria de la red asistencial.

En este contexto de potenciar los órganos técnicos de prevención, sería conveniente la creación de Unidades de Salud Laboral que desarrollen su actividad prioritaria hacia el sector informal, llevando a cabo, entre otras, las siguientes acciones:

- Detección de enfermedades y daños causados por el trabajo en la población laboral formal.
- Llevar a cabo campañas públicas de sensibilización e información dirigidas a la población laboral que está en especial riesgo y mayor vulnerabilidad en materia de salud y seguridad en el trabajo.
- Realizar campañas de vigilancia de la salud sobre los colectivos laborales que desarrollan actividades peligrosas y de mayor riesgo.

Objetivo 4: Reforzar las Instituciones nacionales de Inspección y Control de las obligaciones preventivas.

Todos los países de la Región disponen de Organismos de Inspección y Control de las obligaciones preventivas, pero no con el mismo desarrollo ni dotación de medios técnicos y humanos. En general todos ellos tienen una capacidad limitada de recaudación, control y sanción. Es necesario avanzar en la eficacia de estas entidades para garantizar el cumplimiento de la normativa en seguridad y salud, siguiendo recomendaciones internacionales. Así mismo es necesario potenciar estas Instituciones con la dotación necesaria de recursos y elaborar planes de actuación anuales verificando su cumplimiento.

Es previsible que en los próximos años las necesidades crezcan de forma considerable al ampliarse el ámbito de la prevención de riesgos laborales a los nuevos riesgos y a los nuevos modelos de organización del trabajo. Es necesario por tanto avanzar en la mejora del sistema de vigilancia y control para dotar de mayor credibilidad al sistema de protección de riesgos profesionales.

Desde las Administraciones Públicas nacionales debe promoverse la mejora de la calidad del trabajo en las empresas. En este sentido debe vigilarse expresamente que los niños menores de 14 años no lleven a cabo ninguna actividad laboral, así como dedicar especial atención a la regulación de las condiciones laborales de la mujer trabajadora.

a) Países con estructuras preventivas desarrolladas:

- **Acción 1:** En estos países debería diseñarse por este Órgano de control, un programa de información a las empresas en relación con sus obligaciones y responsabilidades preventivas, en particular dirigido a las PYMES.
- **Acción 2:** Dotar a las Superintendencias de Riesgos de órganos equivalentes de estructuras de supervisión y control para verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo.
- **Acción 3:** Para garantizar el cumplimiento de la normativa en esta materia, el órgano competente debería alcanzar en 2013, el ratio de 1

inspector de trabajo por cada 25.000 trabajadores (incluyendo en este ratio a toda la población activa, formal e informal).

- **Acción 4:** Mayor rigor en el ámbito de la inspección y control a las empresas.
- **Acción 5:** Establecer un programa formativo en Seguridad y Salud para los inspectores de trabajo antes de 2011.

b) Países con estructuras preventivas en vías de desarrollo:

- **Acción 1:** Disponer en 2013 de un organismo de inspección y control de las condiciones de trabajo con definición de sus funciones y prioridades de actuación.
- **Acción 2:** Avanzar en la capacitación de técnicos de prevención para las labores designadas en este centro.
- **Acción 3:** Debería dotarse a la Inspección de trabajo de recursos humanos suficientes para alcanzar el ratio de 1 Inspector de trabajo por cada 50.000 trabajadores (incluyendo en este ratio a toda la población activa, formal e informal).
- **Acción 4:** Debería diseñarse una estrategia anual de actuación dirigida a reducir el empleo informal, y vigilar las condiciones de trabajo de los sectores más desprotegidos.
- **Acción 5:** Luchar contra la corrupción en el ámbito de la inspección y control a las empresas

Con carácter general en la Región, sería conveniente avanzar en el establecimiento de normas reglamentarias para conseguir que las empresas de carácter internacional mantengan niveles similares de seguridad y salud en el trabajo en los países de la Región que en sus países de origen. No tiene sentido que los niveles de protección de los trabajadores varíen según el lugar geográfico donde trabajen. Los Estados deben pedir responsabilidades en este sentido a las empresas multinacionales y establecer programas de prevención específicos para ellas.

Objetivo 5: Avanzar en el conocimiento de las causas de los accidentes de trabajo y de las Enfermedades Profesionales, así como en la valoración del riesgo laboral.

Además de los riesgos convencionales generadores de los accidentes de trabajo, deben tenerse en cuenta, tal y como se pone de manifiesto en recientes estudios, la aparición de nuevos factores como son los de carácter psicosocial, los vinculados al género, y a la migración.

Es conocida la carencia de información sobre las enfermedades del trabajo en la Región, motivada además de por el subregistro existente, por las dificultades de establecer la relación causa-efecto provocada por los agentes químicos y físicos. Se hace por tanto necesario establecer pautas técnicas que mejoren esta situación.

En este sentido, la OISS asume el compromiso de poner a disposición de los países, antes de 2013, herramientas orientativas para la valoración del riesgo químico, de los riesgos derivados de los agentes físicos y de los factores psicosociales relacionados con el trabajo.

Por este motivo sería deseable el impulso de la elaboración de una lista mínima de enfermedades profesionales, homogénea para toda la Región, que pueda ser asumida por todos los países.

a) Países con estructuras preventivas desarrolladas:

- **Acción 1:** Difundir una nota técnica de valoración económica de los accidentes de trabajo.
- **Acción 2:** Promover programas de investigación en seguridad y salud en el trabajo mediante financiación pública.
- **Acción 3:** Elaborar guías de buenas prácticas preventivas y de salud laboral.

b) Países con estructuras preventivas en vías de desarrollo:

- **Acción 1:** Disponer de una herramienta básica de evaluación de riesgos laborales antes de 2013.

- **Acción 2:** Elaborar recomendaciones básicas para reducir los riesgos laborales.

Objetivo 6: Promover programas de apoyo a la empresa para facilitar el cumplimiento de las obligaciones preventivas.

Debe facilitarse el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales a las pequeñas y medianas empresas y elevar el nivel de seguridad y salud de los trabajadores independientes y de los trabajadores que prestan servicios para empresas contratistas.

En este sentido se proponen las siguientes acciones:

a) Países con estructuras preventivas desarrolladas:

- **Acción 1:** En estos países debería diseñarse un programa de ayudas para la financiación parcial de la contratación de personal técnico y sanitario en las empresas para facilitar las obligaciones preventivas.
- **Acción 2:** La mejora de los equipos de trabajo supone una importante condición para la mejora de las condiciones de trabajo. Deberían potenciarse ayudas públicas para la sustitución de los equipos de trabajo más obsoletos.
- **Acción 3:** Se promoverá un programa de apoyo (asesoramiento técnico preventivo con recursos públicos) a las empresas de menos de 15 trabajadores y a los trabajadores independientes, para facilitarles el cumplimiento de las obligaciones preventivas.

b) Países con estructuras preventivas en vías de desarrollo:

- **Acción 1:** Sería deseable establecer programas informativos dirigidos a las empresas a fin de dar a conocer sus obligaciones preventivas.

Objetivo 7: Mejorar la capacitación de los agentes implicados en la seguridad y salud.

Con carácter general, se detectan en la Región carencias formativas de los agentes implicados en la prevención de riesgos laborales: empresarios, representantes de los

trabajadores, órganos de inspección y control, especialistas sanitarios... Se hace prioritario establecer programas específicos en esta materia para avanzar en la mejora de la cultura preventiva.

En este sentido las Administraciones Públicas nacionales y los Órganos Técnicos de Seguridad y Salud deben realizar esfuerzos que faciliten la formación de profesionales de seguridad y salud. Los Ministerios de Educación y las Universidades deben fomentar la existencia de formación reglada específica en los ámbitos de la prevención técnica y de la vigilancia de la salud.

La formación en prevención de los trabajadores en su puesto de trabajo se configura como un factor decisivo en la lucha contra la siniestralidad. Deben realizarse esfuerzos para promover la obligatoriedad de esta formación básica y establecer los recursos necesarios para conseguirlo. Se hace imprescindible el apoyo de las Administraciones Públicas para ello.

Se proponen las acciones siguientes:

a) Países con estructuras preventivas desarrolladas:

En estos países debería diseñarse un programa reglado de capacitación para empresarios y representantes de los trabajadores. La formación básica de seguridad y salud en los puestos de trabajo debe constituir una exigencia legal. Deberían facilitarse ayudas de la Administración Pública para conseguir estos objetivos.

- **Acción 1:** Capacitar antes de 2013 al 25% de los representantes de los trabajadores de las empresas.
- **Acción 2:** Capacitar antes del 2013 al 25% de los empresarios en materia de seguridad y salud en el trabajo. En este campo, especial dedicación debería realizarse hacia las PYMES.
- **Acción 3:** Introducir canales de información que posibiliten el conocimiento por parte de los empresarios de la normativa aplicable a su actividad laboral. Los canales de información que se establezcan deben disponer de medios que garanticen la asesoría técnica a los empresarios.

b) Países con estructuras preventivas en vías de desarrollo:

- **Acción 1:** Antes de 2013, sería deseable que los Organismos competentes en la materia, pusieran a disposición de los representantes de los trabajadores y de los empresarios, acciones formativas dirigidas a mejorar el conocimiento de la seguridad y salud en el trabajo.
- **Acción 2:** Introducir canales de información que posibiliten el conocimiento por parte de los empresarios de la normativa aplicable a su actividad laboral. Los canales de información que se establezcan deben disponer de medios que garanticen la asesoría técnica a los empresarios.

Objetivo 8: Promover políticas públicas de Responsabilidad Social.

La prevención de riesgos laborales puede contemplarse como un concepto que va más allá de la reducción de daños para adentrarse en el terreno de la mejora continua, del compromiso con las personas, de la eficacia y de la competitividad, de manera que pueda ser concebida también como un elemento estratégico más de la gestión global de la empresa.

Este concepto de la prevención se vincula a la Responsabilidad Social de la Empresa, toda vez que los Organismos internacionales (la U.E. en Lisboa en 2000, la OIT en 2003) ponen de manifiesto que se trata de “...la integración voluntaria de las preocupaciones sociales y medioambientales de las organizaciones en sus operaciones comerciales y en las relaciones con sus interlocutores”.

Cada vez es más frecuente en los países desarrollados abordar el tratamiento de la seguridad y salud en el trabajo desde la perspectiva de la Responsabilidad Social. El concepto de Responsabilidad Social implica, no solo el cumplimiento de las obligaciones jurídicas, sino también una mayor inversión en el capital humano de las empresas. De esta forma, según indica la Agencia Europea para la Seguridad y salud en el Trabajo, la Responsabilidad Social puede ser el vehículo que permita acercar la prevención de riesgos a otros aspectos tan importantes como los recursos humanos, el equilibrio entre trabajo y ocio, otros derechos laborales fundamentales, la rentabilidad y productividad y la seguridad y salud públicas.

En la medida de lo posible, los países establecerán medidas de apoyo al desarrollo de la prevención en el ámbito de la Responsabilidad Social, diferenciando entre los grupos multinacionales, las grandes empresas, las PYMES y las microempresas.

a) Países con estructuras preventivas desarrolladas:

- **Acción 1:** Antes de 2013, los países deberán establecer normas dirigidas a evitar que los grupos multinacionales establezcan condiciones sociolaborales claramente desfavorables respecto de sus países de origen.
- **Acción 2:** Favorecer y promover desde la Administraciones Públicas el desarrollo de la Responsabilidad Social Corporativa en las empresas, vinculada a la implementación de medidas.
- **Acción 3:** Favorecer, desde el ámbito empresarial, ayudas socioeconómicas o becas dirigidas a la mejora de la educación de los familiares de los trabajadores.
- **Acción 4:** Promover, desde el ámbito empresarial, la difusión de hábitos preventivos básicos y hábitos saludables relacionados con los problemas de salud más habituales.

b) Países con estructuras preventivas en vías de desarrollo:

- **Acción 1:** Promover el concepto de Responsabilidad Social en las empresas.

07- Plan de acción y seguimiento

Se establecerá un plan de acción para conseguir los objetivos propuestos. Este Plan de Acción se concretará en el momento que se constituyan los órganos tripartitos y especializados de apoyo a la Estrategia Iberoamericana en los ámbitos territoriales, Cono Sur, Área Andina, Centroamérica y Caribe y Países no Americanos.

Se realizará un informe anual de seguimiento del cumplimiento de esta Estrategia Iberoamericana, que se pondrá a disposición de los Gobiernos, Instituciones preventivas y agentes sociales nacionales y de carácter internacional.

La OISS podría asumir la responsabilidad de realizar el seguimiento y control de los objetivos propuestos en la Estrategia para su comunicación en las reuniones y foros nacionales e internacionales que se estimen oportunos.

La OISS pone a disposición de los países sus recursos, para facilitar información y atender las consultas técnicas que se precisen para orientar adecuadamente las acciones que emprendan los diferentes países e instituciones para la ejecución de esta Estrategia.

08- Anexo bibliográfico:

- Borrador del Plan de Acción para el impulso y la ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2011.
- Pueblos indígenas y afrodescendientes en la región: hacia la igualdad de oportunidades y el trabajo decente. OIT.
- Lugares de trabajo seguros y sanos. Hacer realidad el trabajo decente. Informe de la OIT para el día mundial de la seguridad y salud en el trabajo. Ginebra, 2007.
- Marco de promoción en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. Conferencia internacional del trabajo, 93^o reunión. OIT, 2005.
- Actividades de la OIT en las Américas 2003-2006. XVI Reunión Regional Americana. Informe del Director General. Brasilia, 2006.
- La seguridad en cifras. Sugerencias para una cultura general en materia de seguridad en el trabajo. Ginebra, 2003. OIT.
- Los riesgos profesionales en América Latina. Retos y perspectivas de la OPS. Diego Daza.
- Marco Promocional para la seguridad y salud en el trabajo. Conferencia internacional del trabajo, 95^o reunión, 2006. OIT.
- Salud de los trabajadores: plan de acción mundial. 60^a Asamblea Mundial de la Salud. Mayo, 2007.
- Declaración para la reunión de Ministros y Máximos responsables Iberoamericanos de seguridad y salud en el trabajo. Cádiz, 2007.
- Declaración Iberoamericana sobre seguridad y salud en el trabajo. Cádiz, 2007.

- Declaración XVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Santiago de Chile. Noviembre, 2007.
- Declaración XVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Montevideo, 2006.
- El trabajo forzoso en las Américas. OIT.
- Demografía, ¿Amenaza u oportunidad para América Latina? Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. CEPAL (series políticas sociales nº 135).
- La migración internacional y el desarrollo. Panorama Social de América Latina. CEPAL 2004.
- Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo 2002-2006.
- Las Pymes en América Latina y el Caribe: Situación actual y desafíos. CEPAL.
- Informalidad: escape y exclusión. Resumen ejecutivo. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2011.

Convenios y recomendaciones de la OIT:

CONVENIOS DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO:

- C13: Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921
- C18: Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925
- C42: Convenio sobre las enfermedades profesionales (revisado), 1934
- C45: Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935
- C62: Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937
- C115: Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960
- C119: Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963
- C120: Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964
- C121: Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964
- C127: Convenio sobre el peso máximo, 1967
- C134: Convenio sobre la prevención de accidentes (gente de mar), 1970
- C136: Convenio sobre el benceno, 1971
- C139: Convenio sobre el cáncer profesional, 1974
- C148: Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977
- C152: Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979
- C155: Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981
- C161: Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985
- C162: Convenio sobre el asbesto, 1986
- C167: Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988
- C170: Convenio sobre los productos químicos, 1990
- C172: Convenio sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991
- C174: Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993
- C176: Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995
- C184: Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001
- P155: Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981
- C187: Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006
- C188: Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007
- MLC Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006

RECOMENDACIONES DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO:

- R3: Recomendación sobre la prevención del carbunco, 1919
- R4: Recomendación sobre el saturnismo (mujeres y niños), 1919
- R6: Recomendación sobre el fósforo blanco, 1919
- R16: (Retirada) Recomendación sobre el alojamiento (agricultura), 1921
- R31: Recomendación sobre la prevención de los accidentes del trabajo, 1929
- R32: (Retirada) Recomendación sobre los dispositivos de seguridad de las máquinas, 1929
- R53: Recomendación sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937
- R55: Recomendación sobre la colaboración para prevenir los accidentes (edificación), 1937

- R97: Recomendación sobre la protección de la salud de los trabajadores, 1953
- R102: Recomendación sobre los servicios sociales, 1956
- R112: Recomendación sobre los servicios de medicina del trabajo, 1959
- R114: Recomendación sobre la protección contra las radiaciones, 1960
- R118: Recomendación sobre la protección de la maquinaria, 1963
- R120: Recomendación sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964
- R128: Recomendación sobre el peso máximo, 1967
- R144: Recomendación sobre el benceno, 1971
- R147: Recomendación sobre el cáncer profesional, 1974
- R156: Recomendación sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido, y vibraciones), 1977
- R164: Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981
- R171: Recomendación sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985
- R172: Recomendación sobre el asbesto, 1986
- R175: Recomendación sobre seguridad y salud en la construcción, 1988
- R177: Recomendación sobre los productos químicos, 1990
- R181: Recomendación sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993
- R183: Recomendación sobre seguridad y salud en las minas, 1995

- R192: Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001
- R194: Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002
- R197: Recomendación sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006
- R198: Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006
- R199: Recomendación sobre el trabajo en la pesca, 2007