

Una Estrategia para Iberoamérica de Seguridad y Salud en el Trabajo

D. Adolfo Jiménez Fernández. Secretario General OISS.
Congreso Andaluz de Seguridad y Salud laboral. Prevexpo 2008

Guión:

- Introducción. ¿Por qué la Estrategia?
- Proceso de elaboración de la Estrategia.
- Principios básicos de la Estrategia.
- Diagnóstico situacional de la Región.
- Objetivos generales.
- Objetivos específicos.

Muy buenos días:

En primer lugar, permítanme agradecer públicamente a la Junta de Andalucía, y a su Consejería de Empleo representada por D. Antonio Fernández, el que me hayan invitado a participar en el Congreso Andaluz de Seguridad y Salud Laboral, Prevexpo 2008, que este año cumple en Huelva su novena edición.

Afortunadamente, y cada vez con mayor intensidad, las políticas de Seguridad y Salud en el trabajo son ampliamente tratadas en foros especializados de intercambio, como Prevexpo, asentado y consolidado tras varias ediciones; y desarrolladas en los ámbitos nacional e internacional, con el objetivo de establecer estrategias concretas y comunes que coadyuven al aumento del bienestar en el trabajo y, en general, a la mejora de las condiciones en materia de seguridad y salud laboral.

Ejemplo de este desarrollo son, en el ámbito internacional, la II Estrategia Europea sobre Seguridad y Salud 2007-2012, o el Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo de la OIT; y en el ámbito nacional la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, tratada en profundidad en la anterior mesa redonda.

La aparición de estos acuerdos deriva de las drámaticas e inaceptables consecuencias que hoy día tiene la siniestralidad laboral en todas sus vertientes, ya sea en la social, la humana o la económica. Se trata de un fenómeno vulnerador de los derechos fundamentales del trabajador, como el derecho a la vida o el derecho a la salud y, frente a ello, su protección debe convertirse en un objetivo fundamental para las Administraciones Públicas, Organismos Internacionales, interlocutores sociales y la sociedad en su conjunto.

Así, cualquier iniciativa consensuada en el marco del tripartismo entre los agentes sociales que participan en los sistemas de protección frente a los riesgos profesionales, se convierten en la vía idónea para generar compromisos políticos que mejoren las condiciones de Seguridad y Salud de los trabajadores.

En este marco o contexto se está desarrollando la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el trabajo, documento que hoy les presento, y del cual me gustaría incidir en varios aspectos, como son sus características principales, su diagnóstico multidisciplinar de la Región, y los objetivos que establece para dar respuesta a la realidad del continente.

Pero previamente quisiera hacer una breve introducción del proceso de elaboración de la Estrategia, el momento en que se encuentra actualmente, y los previsibles pasos a seguir hasta su adopción y ratificación por parte de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

Ciñéndome por tanto al ámbito Iberoamericano, quisiera referirme a determinados hitos o hechos relevantes que han servido de antecedente o impulso para entender el actual proceso de elaboración de la Estrategia.

Así, la Declaración de la XVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Montevideo, de 2006, recoge entre sus objetivos prioritarios la ejecución de políticas públicas de promoción del desarrollo económico con inclusión social y la generación de trabajo decente, entendido éste como la ocupación productiva justamente remunerada que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad, estabilidad y respeto a la dignidad humana.

Además, hay que mencionar y reconocer la dedicación y el trabajo que Organismos Internacionales como la Organización Internacional del Trabajo o la Organización Mundial de la Salud, han llevado y llevan a cabo en materia de Seguridad y Salud, en estrecha colaboración y coordinación con los Gobiernos de la Región.

Por nuestra parte, en la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, iniciamos en 2006 una línea estable de trabajo dedicada al impulso de las Políticas de Seguridad y Salud, fruto de la cual se ha puesto en marcha el Congreso de Prevención de Riesgos laborales en América Latina, Prevencia, como un foro periódico de análisis, reflexión y debate sobre los principales problemas de la Región en la materia, del cual se han celebrado ya dos ediciones y en las que ha participado muy activamente la Junta de Andalucía.

En la II Edición, celebrada en Cádiz el pasado año, los Ministros y Máximos Responsables Iberoamericanos encargaron a la OISS el desarrollo de un documento o Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo, que fuera fruto del consenso de todos los agentes sociales, y en la que se recogieran líneas de trabajo posibilistas y coherentes con las singularidades de la Región.

Complementariamente, la Declaración de Cádiz, unánimemente ratificada por el pleno del Congreso, encomendó a la propia OISS la construcción del 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.

Cumpliendo con la encomienda de Ministros y máximos responsables en materia de Seguridad y Salud, la OISS constituyó un grupo de trabajo cuya labor finalizó en el mes de abril con la elaboración de un primer borrador de la Estrategia Iberoamericana.

De acuerdo con la filosofía de diálogo, consenso y tripartismo de la encomienda de los Ministros, el borrador de trabajo fue posteriormente distribuido a las Administraciones Públicas, Instituciones preventivas, Organismos Internacionales, Organizaciones empresariales y centrales sindicales, para que todas y cada una pudieran realizar sus correspondientes aportaciones.

El pasado 4 de agosto, las organizaciones sindicales se han pronunciado sobre el texto borrador en una reunión celebrada en Panamá, mientras que las organizaciones empresariales están realizando sus propuestas y aportaciones individualmente.

Por parte de las Administraciones Públicas, realizarán sus propuestas en el seno del II Congreso Iberoamericano de Órganos Reguladores de las Prestaciones de Salud y Riesgos Laborales, que se celebrará en República Dominicana entre el 8 y el 10 de octubre, y al que asistirán Ministros de Salud, Trabajo y Seguridad Social, así como Superintendentes de sistemas de salud y de riesgos laborales, de 19 países del continente americano.

Una vez estudiadas e incorporadas las propuestas de todas las instituciones que hayan participado enviando sus iniciativas, el grupo de trabajo de la OISS elaborará un segundo borrador para finales de este 2008, que será nuevamente sometido a la revisión y reflexión por parte de las instituciones preventivas.

Las propuestas que surjan de esta nueva revisión serán incorporadas al texto, que será tratado y, si procede, refrendado por el pleno del III Congreso de Prevención de Riesgos Laborales en América Latina, Prevencia 2009, que se celebrará en Santiago de Chile del 1 al 3 del próximo mes de abril.

Si el plenario del Congreso así lo estima, el texto refrendado será remitido a una posterior reunión específica de Ministros y Máximos Representantes en materia de Seguridad y Salud laboral y, si lo

convienen, se elevará a la XIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará en Portugal en el otoño de 2009.

En el caso de que la Estrategia fuera refrendada en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, un momento idóneo para evaluar su cumplimiento y para rendir cuentas de su implantación, tras un primer año de vigencia de la misma, podría ser el seno del IV Congreso de Prevención de Riesgos Laborales en América Latina, Prevencia 2010, que bajo los auspicios de la Junta de Andalucía se celebrará en la ciudad de Huelva.

Una vez adoptada, la Estrategia Iberoamericana se constituirá como el instrumento básico para conformar el marco general donde se desarrollen las políticas de Seguridad y Salud en la Región a medio y largo plazo, como un compromiso para acercarse a las políticas preventivas de los países más desarrollados en la materia.

Una Estrategia en cuyo texto se recogen determinados principios o características a las que, si me lo permiten, me gustaría referirme brevemente:

En primer lugar, aborda objetivos concretos y posibilistas, estableciendo diferentes niveles de intervención según el grado de desarrollo de cada país en materia de Seguridad y Salud.

Por otro lado, no se trata de un documento estático, con una visión retrospectiva de la Región, sino que se han tenido en cuenta en su elaboración una serie de retos a los que se enfrenta el continente Iberoamericano, con el convencimiento que del manejo que de ellos se haga a través de las políticas públicas, dependerá que se cumplan los objetivos marcados.

En tercer lugar, pretende diseñar el marco común y compartido de las acciones a emprender en materia de Seguridad y Salud, aunando los esfuerzos de todos los agentes preventivos, sobre la base del tripartismo, con el objetivo de mejorar el sistema de protección social de los trabajadores.

En definitiva, trata de sensibilizar a la sociedad en general, hacerla más partícipe, más comprometida y, a su vez, más intolerante con el fenómeno de la siniestralidad laboral.

Con este conjunto de premisas, la Estrategia ha desarrollado un amplio abanico de objetivos para el periodo 2009-2012, que no hubieran podido establecerse correctamente sin realizar antes un diagnóstico situacional de la Región, no sólo en materia de Seguridad y Salud laboral, sino también contemplando otros aspectos fundamentales como los relativos al mercado de trabajo, los fenómenos demográficos, o el propio sistema de protección social, dado el carácter transversal que tiene esta materia.

Así, respecto al mercado de trabajo iberoamericano, conviene recordar que aunque es un mercado generador de empleo, éste es de baja calidad, precario, con poca seguridad laboral y bajos salarios... En general sufre un acusado déficit de trabajo decente, con un 50% de la población trabajadora en una economía informal donde los colectivos más desprotegidos son a su vez los más sensibles al fenómeno de la siniestralidad: jóvenes, mujeres, migrantes, poblaciones indígenas...

Frente a la economía sumergida, surgida con fuerza en la pequeña empresa como respuesta a las elevadas tasas de desempleo, se requiere de políticas económicas y sociales integradas y concertadas con los actores sociales, tal y como recomienda la OIT, con el objetivo de generar trabajo decente y mayor protección social.

Y sobre el propio sistema de Protección Social los datos disponibles tampoco son nada halagüeños. Según estimaciones de la OIT, sólo el 12% de los trabajadores de la Región tienen cobertura frente a los riesgos laborales.

Otros datos relevantes son la escasa atención en salud ocupacional, que alcanza aproximadamente al 15-20% del total de la población trabajadora, o el coste de las pensiones en la Región, que supone un 2-3% del Producto Interior Bruto, mientras que las previsiones de la OCDE para los países más desarrollados se sitúan entre el 5 y el 20%.

Pero además, como les comentaba anteriormente, la Región se enfrentará en los próximos años a determinados fenómenos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de establecer las políticas públicas de protección social.

Fenómenos como el envejecimiento de la población en edad de trabajar, el incremento del empleo femenino, o el aumento de los flujos migratorios son algunos de los retos y realidades a las que deberán adaptarse las políticas públicas, a través de una profunda revisión. A su vez, las instituciones internacionales deben ser parte activa en este proceso, fomentando acuerdos que favorezcan la paulatina adaptación de las políticas públicas.

Ejemplo de ello es la 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 retos anteriormente 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 beneficiará del acuerdo.

Desde su adopción por unanimidad en la pasada XVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santiago de Chile, el Convenio ha sido ratificado ya por 22 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 noción o conciencia, digna y con futuro, de ciudadanía iberoamericana.

Y el tercer gran bloque del diagnóstico de la Región que realiza la Estrategia es el que tiene que ver específicamente con la Seguridad y Salud en el trabajo. Al igual que en materia laboral y de protección social, y a pesar de la heterogeneidad aparente entre los Estados Iberoamericanos, el fenómeno de la siniestralidad tiene unos rasgos diferenciales comunes a toda la Región, basados en las propias circunstancias socioeconómicas, que provocan que se llegue incluso a triplicar la media de los índices de siniestralidad de los países más desarrollados.

Aspectos singulares a tener en cuenta en este sentido son por ejemplo el gran número de niños entre 5 y 14 años que están ocupados, pues según la OIT son ya más de 17 millones, de los que cada año mueren 22.000 por accidente o enfermedad.

Por otro lado, la infradeclaración de accidentes y el subregistro son muy altos, estimándose que se declaran entre el 20 y el 25% de los accidentes de trabajo, y sólo entre el 1 y el 5% de las enfermedades profesionales, según datos de la Organización Mundial de la Salud. En total, la Región registra 30 millones de accidentes al año, y se estiman unas 240.000 muertes anuales relacionadas con el trabajo, entre accidentes y enfermedades profesionales.

De todos estos fallecimientos, sólo los sectores de la construcción, el agropecuario, la minería y la industria química, acaparan 140.000 muertes cada año. Según estudios que hemos realizado en la OISS, la incidencia de accidentes en el sector agrario centroamericano multiplica por 5 a los valores medios de los países europeos.

Y si lo traducimos a términos de costes económicos, la OIT y la OMS estiman que el impacto económico de los accidentes y enfermedades profesionales compromete el 10% del Producto Interior Bruto Regional, más del triple que en Europa o Estados Unidos.

Desde luego, con este diagnóstico, podemos concluir que al menos es necesario progresar en los esfuerzos para establecer mecanismos comunes de actuación para mejorar las condiciones laborales

de los trabajadores de la Región, pues en comparación con los países más desarrollados en la materia, el continente Iberoamericano se encuentra todavía algunos pasos por detrás.

Por este camino debemos avanzar, fomentando la negociación tripartita como el instrumento básico para crear, desarrollar e implementar las políticas públicas de Seguridad y Salud. Desde luego, la experiencia europea en la materia es un ejemplo donde poder mirarse en este sentido, pues ha generado importantes avances, y actualmente es inconcebible el abordaje de los planes preventivos públicos ni documentos similares a la Estrategia sin la participación y el apoyo de los agentes sociales.

En función del anterior diagnóstico, la Estrategia fija determinados objetivos, distinguiendo entre objetivos generales, o grandes líneas de actuación, y objetivos específicos.

Bajo el objetivo general de avanzar en la mejora de las condiciones de trabajo en la Región, las grandes líneas de actuación deben servir de impulso a los sistemas de seguridad y salud de los Estados, mientras que los objetivos específicos incluyen acciones concretas y un planteamiento de seguimiento y evaluación a través de un sistema de indicadores.

Además, es en los objetivos específicos en los que se procede a diferenciar a los Estados con estructura preventiva desarrollada de aquellos que todavía se encuentran en fase de desarrollo, dado que no se puede concebir el mismo nivel de intervención cuando la situación socioeconómica y la implantación de los sistemas de Protección frente a los riesgos profesionales son muy diferentes entre los países de la Región.

Brevemente les comento los objetivos generales o grandes líneas de actuación, establecidos para abordar los grandes temas relacionados con la Seguridad y Salud, para que puedan ser tenidos en cuenta a la hora de fijar las políticas públicas nacionales en prevención de riesgos laborales.

El primero de ellos, basado en el funcionamiento del mercado laboral, es la lucha contra el *dumping social*. Es indudable que la Región requiere de avances en los programas públicos para promover que trabajadores y empresas se desplacen desde la economía informal hacia la formal, pues cualquier intento de aumentar la protección social es inviable cuando más de la mitad de la población trabajadora se encuentra en la economía sumergida.

La segunda gran línea de actuación es la de avanzar en el protagonismo de los agentes sociales en la Seguridad y Salud en el trabajo, considerando a las organizaciones empresariales y a las centrales sindicales como pilares donde fundamentar las políticas públicas.

En este sentido, 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.

El tercer gran objetivo es generar mejoras efectivas en la cultura preventiva, fomentando el carácter transversal de la seguridad y salud laboral en el conjunto de las políticas públicas, pues debe ser un factor decisivo para conseguir este propósito en las empresas, los trabajadores y en las sociedades en su conjunto.

Como cuarta línea de actuación se recoge la mejora de los sistemas de información y registro de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Como ustedes saben, sin información precisa no conoceremos el fenómeno de la siniestralidad en su dimensión real, pero tampoco podremos orientar correctamente las políticas públicas en materia de seguridad y salud.

En este sentido, una entidad como la OISS podría encargarse, a través del Observatorio de Riesgos Profesionales cuya creación le ha sido encomendada, de la promoción de aquellas iniciativas enfocadas a lograr la homogeneidad de la información sobre siniestralidad laboral y la elaboración de estadísticas de accidentes en la Región.

Y la quinta y última línea de actuación es la de incrementar la cooperación y la colaboración regional en materia de Seguridad y Salud laboral, pues el cumplimiento de los objetivos mencionados requiere de la participación de todos los estamentos internos de los países de la Región, además de la continua colaboración de organismos internacionales como la OIT, la OPS, la AISS, la OISS, la Organización Internacional Sindical...

En este ámbito, como les comentaba al inicio de mi intervención, la OISS podría llevar a cabo el seguimiento de la Estrategia una vez ratificada, en el seno del Congreso Prevenir, y realizar complementariamente un informe para remitirlo a los Estados al finalizar el periodo de vigencia de la misma.

Y por último voy a referirme a los objetivos específicos, que a diferencia de las grandes líneas de actuación, se despliegan en acciones concretas en función de la implantación de los sistemas de Seguridad y Salud en cada país.

El primero de ellos debe ser, sin duda, avanzar en el conocimiento de la situación de la Seguridad y Salud de los trabajadores de cada país, para lo cual las Administraciones Públicas deberán llevar a cabo un diagnóstico situacional a través de la realización de encuestas sobre salud y condiciones en el lugar de trabajo.

En este propósito, para favorecer la homogeneidad de esta herramienta preventiva, la OISS podría poner a disposición de los países un documento preliminar de encuesta sobre salud y condiciones de trabajo.

El segundo objetivo específico es el reforzamiento del marco normativo de cada país en la materia, pues existe una gran heterogeneidad en este sentido.

Además de una legislación fuerte y básica, ésta debe ser desarrollada reglamentariamente, contando en el proceso de desarrollo con la participación indispensable de las organizaciones empresariales y centrales sindicales.

Junto a este desarrollo, el tercer objetivo será reforzar los propios Órganos Técnicos de Seguridad y Salud, pues su existencia constituye un mecanismo para la difusión y sensibilización respecto a los sistemas preventivos de los países. Estos órganos deben tener carácter autónomo, tripartito en su gestión, y un funcionamiento coordinado con las Administraciones Públicas nacionales.

Entre sus funciones principales debe estar el diseño de herramientas sencillas y funcionales para llevar a cabo una correcta evaluación de riesgos profesionales en la empresa. En este sentido, la OISS podrá iniciar el trabajo para diseñar estas herramientas, en colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales de los países que lo demanden.

Y también deben reforzarse, como cuarto objetivo específico, las instituciones nacionales de Inspección y Control de las obligaciones preventivas, para dotar de mayor credibilidad al propio sistema de protección de riesgos profesionales.

El quinto objetivo debe ser avanzar en el estudio de la multicausalidad de los accidentes de trabajo y en el conocimiento de las enfermedades profesionales, dada la importancia de la aparición de nuevos factores como los riesgos de carácter psicosocial o los nuevos agentes químicos y físicos.

Ante las dificultades actuales para establecer la relación causa-efecto en estos riesgos, es necesario establecer pautas técnicas que mejoren esta situación, siendo igualmente deseable la elaboración de un listado mínimo de enfermedades profesionales homogéneo para toda la Región.

Además, como sexto objetivo, debe acercarse la prevención a quienes más sufren la siniestralidad. Es el caso de la pequeña y mediana empresa, a la que debe facilitarse el cumplimiento de la normativa de prevención, simplificando trámites formales, pero también elevando el nivel de seguridad y salud para los trabajadores autónomos o independientes y aquellos que prestan servicio en empresas contratistas.

El séptimo objetivo es mejorar la capacitación de los agentes implicados en la materia, estableciendo programas específicos para avanzar en la mejora de la cultura preventiva y, dadas las actuales carencias en el número de profesionales de la seguridad y salud, facilitando la formación de los mismos.

Y el último de estos objetivos específicos es la promoción de las políticas públicas de Responsabilidad Social, pues la prevención puede y debe contemplarse no sólo como el cumplimiento estricto de la normativa, sino como un compromiso con la mejora continua, con la calidad total, con el medio ambiente y con las personas, de manera que sea concebida como un elemento estratégico en la gestión global de la empresa.

En resumen, la Estrategia recoge un amplio conjunto de objetivos, generales y específicos, que tratan de contemplar la particular situación que caracteriza al fenómeno de la siniestralidad laboral en la Región, y establece frente a ella una serie de líneas de trabajo posibilistas y coherentes para dar cumplimiento a esos objetivos.

Por último, la Estrategia recoge su correspondiente plan de acción y el ánimo de poner en marcha su posterior seguimiento y evaluación. Como les decía anteriormente, la OISS podrá asumir la responsabilidad de realizar el seguimiento y control de los objetivos propuestos, para su comunicación en las reuniones y foros nacionales e internacionales que se estimen oportunos.

Además, desde la OISS pondremos a disposición de los países los recursos con los que contamos, para facilitar información y atender las consultas técnicas que orienten las acciones e iniciativas que emprendan los Estados para la ejecución de la propia Estrategia.

Concluyo ya recordando nuevamente la relevancia que tendrá el documento de la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el trabajo para la población trabajadora de la Región, una vez que se haya adoptado y ratificado por el mayor número de países posible.

Los avances obtenidos después de la adopción de documentos similares en la Unión Europea y en España, por poner dos ejemplos, hacen que veamos el futuro de la Región con un mayor optimismo, pues con la colaboración y cooperación de agentes sociales e instituciones nacionales e internacionales, con el firme compromiso de los Gobiernos de los países Iberoamericanos, podremos al fin establecer un marco general de las políticas de seguridad y salud laboral a medio y largo plazo.

Estamos actualmente sumidos en el proceso de desarrollo del texto definitivo, y tenemos el firme convencimiento de que, una vez ratificada, la Estrategia se convertirá en instrumento fundamental para orientar las políticas públicas de Seguridad y Salud y para favorecer la mejora de las condiciones de trabajo de los más de doscientos millones de ciudadanos trabajadores que tiene la Región.

Muchas gracias.