



# Prevencia 2021

XII CONGRESO DE PREVENCIÓN  
DE RIESGOS LABORALES EN IBEROAMÉRICA

República Dominicana, 13 de diciembre de 2021

## **PONENCIA DE LA SECRETARIA GENERAL DE LA OISS EN EL XII CONGRESO IBEROAMERICANO DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. PREVENIA 2021**

---

### **Memoria de ejecución de la II Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020**

---

Buenos días,

En primer lugar, permítanme expresarles mi agradecimiento por su presencia y participación en este décimo segundo Congreso de Prevención de riesgos laborales en Iberoamérica, tanto a los que comparecen presencialmente como a los que lo hacen por videoconferencia.

Figuran inscritos en total más de 1400 personas participantes, provenientes de 19 países de la Región, lo que es realmente muy relevante y denota el interés creciente por las políticas de seguridad y salud ocupacional.

Un año más, me corresponde ofrecer la información de los avances y cumplimiento de los objetivos y retos incluidos en la II Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, una vez cumplido su periodo de vigencia, así como presentarles las principales líneas de trabajo y objetivos concretos del nuevo marco estratégico para el quinquenio 2021-2025 que estamos sometiendo a su consideración tras un largo y fructuoso periodo de consultas.

Antes de informarles del nivel de ejecución de los objetivos contraídos en la II Estrategia creo que es preciso recordar el marco al que se enfrenta la Salud Ocupacional.

En el contexto del recientemente celebrado Congreso Mundial de Seguridad y Salud se ponían de manifiesto los últimos datos elaborados conjuntamente por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo recordando los principales indicadores que muestran como cada año se

producen más de 1.9 millones de fallecimientos por accidentes o enfermedades profesionales o los más de 360 millones de accidentes anuales que venían ocurriendo en el mundo antes de la pandemia (2016) y que, por cierto, muestran un crecimiento de más de 20 millones sobre 2010.

De ellos, algo más del 10% ocurren en nuestra querida Región, donde cada día mueren más de 600 personas a consecuencia del desarrollo de sus trabajos y otras 10.000 sufren traumatismos y enfermedades de todo tipo relacionadas con su quehacer cotidiano.

Cifras estremecedoras pero que, sin duda, se van a ver agravadas por el impacto económico, social y laboral de la larga pandemia de COVID. Y es que la pérdida de otros 26 millones de puestos de trabajo en América Latina viene favoreciendo situaciones como el crecimiento del empleo informal, lo que comporta peores condiciones de trabajo y mayor siniestralidad además de otros factores perversos, como luego referiré.

Junto a ello, las nuevas formas de empleo y subempleo que se van imponiendo, los imparable procesos de digitalización, teletrabajo y el trabajo en el domicilio, el empleo mediante las denominadas “plataformas colaborativas”, el trabajo a tiempo parcial, el crecimiento de la subcontratación, junto al uso y abuso de cualquier fórmula tendente a rebajar el cumplimiento de las obligaciones socio laborales de empresarios y trabajadores independientes, vienen a elevar la complejidad de la labor que nos corresponde desarrollar.

Sin duda, esta etapa de incertidumbre por la evolución socio laboral, los efectos del confinamiento y la inestabilidad del empleo y la economía, están haciendo aflorar también nuevos riesgos laborales y, singularmente, están intensificando los riesgos sicosociales que, sin duda, afectan especialmente a los colectivos más vulnerables: trabajadores migrantes, mujeres, jóvenes, poblaciones indígenas, personas con discapacidad...

Los datos de la última encuesta de condiciones de trabajo en la Unión Europea ponen de manifiesto la gravedad del crecimiento de este tipo de riesgos, que casi duplican los resultados obtenidos en 2013 de manera que, en 11 de los 27 países de la UE, más del 50% de los trabajadores manifiestan haber estado expuestos en 2020 a situaciones de estrés, mobbing, burnout y otras realidades relacionadas con la salud mental.

En definitiva, seguimos encontrándonos ante un fenómeno de enormes consecuencias desde el punto de vista humano, social y económico. Como ya hemos dicho en ocasiones anteriores, los costes de la siniestralidad están comprometiendo alrededor del 4% del PIB mundial, llegando incluso al 10% en algunos países de nuestra Región. Y ello sin poder ponderar adecuadamente la siniestralidad oculta tras el alto subregistro de accidentes y enfermedades en nuestra Región que, sin duda, vendrían a agravar el impacto en todos los ámbitos.

Conviene también recordar, como hemos mantenido en todas las Declaraciones de los Congresos PREVENIA celebrados hasta la fecha, que “... *el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y el derecho a la salud y a la seguridad social, son consustanciales a la prevención de riesgos laborales, y su protección y promoción debe configurar un objetivo de primer orden para los Gobiernos, los Interlocutores Sociales y la Sociedad en su conjunto*”. Por eso, entendemos que sólo el esfuerzo corresponsable de todos los agentes implicados en el fenómeno de la siniestralidad laboral permitirá avances sólidos y estables. Y por eso entendemos también que situar de manera consensuada un marco estratégico de actuación en la Región es realmente una labor trascendente.

Pasando ya directamente a evaluar el impacto de la II Estrategia, les recuerdo que la misma incorporaba un total de 11 objetivos y 99 retos a afrontar tanto por los propios Gobiernos de los países como por la OISS, que también asumía de forma directa numerosos y concretos compromisos, hasta un total de 42.

El primero de los objetivos era el de **reducir la informalidad** y potenciar la generación de empleo decente con protección social.

No es casual que la lucha contra la informalidad sea el primero de los objetivos de la EISST, por cuanto este tipo de trabajadores registra las peores condiciones laborales: inestabilidad de los salarios, muchas veces vinculados a unidades de producción concretas y sistemáticamente más bajos que los formales, jornadas de trabajo excesivas y sin descansos, ausencia de formación para el manejo de herramientas y maquinarias, ausencia de estructuras preventivas y equipos de protección individual, en muchas ocasiones presencia de trabajo infantil... en definitiva una evidente mayor exposición al riesgo, junto a la ausencia de protección social que pueda reparar los daños ocasionados por un accidente de trabajo o enfermedad profesional.

Se calcula que, en 2016, 140 de los 263 millones de trabajadores de nuestra Región eran informales, es decir, el 53% del total. Y ello, después de que en la década más floreciente de la economía latinoamericana (2005-2015) se crearan 39 millones de puestos de trabajo formales sobre un total de 51 millones de nuevos empleos, es decir, el 75% de los nuevos empleos en este periodo tuvieron carácter formal.

En 2019, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe publicaba el estudio sobre *“Políticas de formalización en América Latina”*, en el que a mi juicio se describe de manera muy didáctica la complejidad del fenómeno y, por primera, vez se analizan los impactos de las políticas de los distintos países encaminadas a la reducción de la economía y el empleo informal.

La principal conclusión del estudio es que la acción que mayor impacto causa en favor de la formalización del empleo es la combinación de medidas como el incentivo a la creación de puestos de trabajo, las políticas de superación de barreras en el empleo, la formación en competencias técnicas, la creación de empleos subsidiados para los colectivos más vulnerables: jóvenes, mujeres, personas con discapacidad... Todo ello junto a una implicación institucional integradora y sostenida en el tiempo y, por supuesto, en un contexto de crecimiento económico estable.

Y junto a esta acción integrada se plantean dos importantes desafíos:

- El de consolidar la sostenibilidad de los progresos alcanzados, pues se viene observando un deterioro progresivo y paralelo a la crisis económica desde 2015, que se ha acentuado especialmente por el impacto del COVID, que ha supuesto la pérdida de 26 millones de empleos, como antes decíamos.
- El de afrontar las drásticas transformaciones sociolaborales que vienen de la mano del desarrollo tecnológico y los cambios de paradigmas productivos en el contexto de la globalización que, de hecho, están generando la aparición de nuevas formas de informalidad: el trabajo en plataformas colaborativas, el teletrabajo, la subcontratación masiva, el empleo de falsos autónomos, constituyen ya formulas habituales de ocultación de empleo.



# Prevencia 2021

XII CONGRESO DE PREVENCIÓN  
DE RIESGOS LABORALES EN IBEROAMÉRICA

República Dominicana, 13 de diciembre de 2021

No obstante, presenta el estudio numerosas experiencias exitosas que invitan al optimismo en cuanto a su evolución en etapas de crecimiento económico. Concretamente se presentan los resultados positivos obtenidos en Argentina con el desarrollo de políticas integrales, en Brasil, en Colombia, especialmente entre 2007 y 2017, en México o en Perú, con cambios estructurales que les invito a consultar.

Con todo y como antes expusimos, la recesión que comienza a producirse a partir de 2016 en la práctica totalidad de la Región y el tremendo impacto de las medidas para la prevención de la expansión del COVID sobre el empleo, con el cierre masivo de empresas y la consecuente pérdida de puestos de trabajo, son un claro caldo de cultivo para el crecimiento de la informalidad.

Ello nos sitúa ante un problema de primer nivel que condiciona otros muchos como son la pobreza, la educación, la desigualdad o el propio bienestar de las personas, pues gran parte de las consecuencias anteriormente citadas impactan directamente en los derechos básicos de todo ser humano.

La OISS asumió compromisos en tres de los seis retos planteados en este objetivo y todos ellos pueden darse por cumplidos, destacando la elaboración de materiales para mejorar el conocimiento y sensibilización sobre los sistemas de Seguridad Social.

En este sentido, la mejora del conocimiento en esta materia se viene poniendo en valor por nuestra Organización como mecanismo para incrementar la cultura previsional de la población activa, con una intensa acción formativa a través de todos sus centros de acción regional y delegaciones nacionales, así como en la sede de su Secretaría General, en la que se redoblan esfuerzos por la formación de más alto nivel para directivos y responsables de todas las áreas de protección social en estrecha colaboración con el mundo universitario.

Como saben, la educación en Seguridad Social es una política horizontal del Plan Estratégico de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social para continuar fortaleciendo los sistemas de protección social de Iberoamérica. Esta educación, como proceso multidireccional, transmite conocimientos, valores y formas de actuar, que hacen que se convierta en el medio más idóneo para sensibilizar a la población sobre sus derechos y deberes en materia previsional y el conocimiento de los principios de la seguridad social.



# Prevención 2021

XII CONGRESO DE PREVENCIÓN  
DE RIESGOS LABORALES EN IBEROAMÉRICA

República Dominicana, 13 de diciembre de 2021

En nuestra página web pueden encontrar un amplio material de formación y difusión de carácter general y especializada para los distintos ámbitos de salud, servicios sociales, gestión de prestaciones y pensiones y, por supuesto en prevención y protección de riesgos laborales.

Además, debo recordarles que está disponible el Estándar OISS N° 04 de Seguridad y Salud, que incide en la necesidad de que los países promuevan normas que impidan que los servicios subcontratados por las Administraciones Públicas se realicen por trabajadores en condiciones de informalidad.

En todo caso, la situación descrita pone de manifiesto que sigue siendo más necesario que nunca el impulso de nuevas políticas de formalización con enfoque integrado y sostenible, que contemplen incentivos fiscales y sociales, que presten singular atención a las Pequeñas y Medianas empresas y a los trabajadores independientes donde más se concentra este fenómeno, que empiecen a incorporarse políticas específicas para las nuevas formas de trabajo que, como sabemos, traen consigo nuevos modelos de informalidad. Todo ello junto a campañas públicas y acciones específicas dirigidas a la sociedad en su conjunto para poner en valor la importancia del proceso y hacer viable y estable el tránsito a la formalidad laboral.

El segundo objetivo de la EISST buscaba **avanzar en el diagnóstico de la seguridad y salud en el trabajo** y en el análisis de la información estadística.

El acierto en el diseño de políticas públicas de seguridad y salud ocupacional requiere del análisis riguroso de la siniestralidad laboral, la enfermedad de origen profesional y las condiciones de trabajo de los países. Y en este sentido, como es conocido, se presentan en nuestra Región importantes carencias relacionadas con el subregistro, incluso en la economía formal. Pero sin ninguna duda, el estudio de las condiciones de trabajo en la economía informal, con el peso específico que antes hemos referido en nuestra Región, se presenta como un reto de singular complejidad tanto a la hora de fijar pautas para el conocimiento de las condiciones en que se desenvuelven las relaciones laborales informales como a la hora de establecer políticas que contrarresten su peor posicionamiento en relación con la seguridad y salud ocupacional y con la reparación de los daños causados.



De los nueve retos planteados en este objetivo seis correspondían a la OISS y, como en el caso anterior, su nivel de realización ha sido muy alto.

Entre ellos me gustaría destacar la puesta a disposición de la herramienta SIPYME, para facilitar la evaluación y planificación de riesgos laborales en particular en el ámbito de la pequeña empresa y las microempresas.

Igualmente, dentro del Observatorio de Riesgos de la OISS se han incorporado 10 nuevas metodologías específicas de evaluación de riesgos dirigidas básicamente a profesiones desarrolladas por trabajadores independientes, así como 15 fichas de aquellos productos químicos de mayor uso en lugares de trabajo, indicando las medidas preventivas básicas.

Por otro lado, hemos promovido la realización de Encuestas de condiciones de trabajo para conocer los retos a afrontar en materia de seguridad y salud. En este sentido, desde la OISS se ha participado en dar continuidad a las Encuestas de Condiciones de trabajo y Salud de varios países como Colombia, Argentina y Uruguay.

En la página web de la OISS se recoge la I Encuesta Centroamericana de Condiciones de trabajo realizada en los hogares para garantizar la objetividad, que permite la explotación de la información de manera individual o comparada por países, por preguntas de interés, etc. y, de paso, conforma un cuestionario tipo de interés para este tipo de encuestas.

También se han incorporado, en formato PDF las encuestas realizadas en otros países de la Región.

A nuestro juicio es imprescindible disponer de información de calidad, accesible, armonizada y puntual que permita la comparabilidad entre territorios y en el tiempo, para su uso tanto en el ámbito nacional como regional. En tal sentido compartimos la visión de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), a través del “Plan de acción sobre la salud de los trabajadores 2015-2025”, donde se reconoce dicha mejora como un objetivo prioritario a alcanzar a lo largo de este período. La información generada por los sistemas de información debe ser presentada como indicadores de fácil manejo e interpretación, sobre todo para la gestión de políticas públicas.

El tercer objetivo fue el de **mejorar el registro de los accidentes de trabajo** y las enfermedades profesionales, así como disponer de indicadores de siniestralidad armonizados.

En este objetivo, de los nueve retos planteados dos correspondían a la OISS. En el primero de ellos, relacionado con el subregistro de accidentes y enfermedades, la Organización viene trabajando intensamente en el fortalecimiento de los órganos de regulación, vigilancia y control, habiéndose creado una Comisión Técnica Especializada para compartir experiencias exitosas entre los países. Y también debo destacarles que se han realizado cursos especializados para los órganos de fiscalización e inspección en Chile, Uruguay, República Dominicana, Colombia y en la actualidad se está ultimando el correspondiente a los fiscalizadores de Paraguay. En ellos, además del material didáctico, se entrega metodología de trabajo, protocolos para la captación de datos y tratamiento en las visitas de inspección, supuestos prácticos y experiencias exitosas.

Y, por otro lado, he de recordarles que la OISS diseñó en 2015 el Sistema Armonizado de indicadores de siniestralidad laboral (SIARIN) que, como saben, tiene por objetivo sistematizar la información estadística de los accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales de los países de la Región, a fin de aportar información coherente y comparable.

Lo cierto es que hasta el momento solo hemos conseguido la adhesión de 5 países y el ritmo de actualización de la información está objetivamente desfasado, por lo que hemos debido complementar el sistema de información comparada con un apartado específico de nuestra página web, bajo la denominación de “Estadísticas Nacionales e Internacionales” en el que se encuentran los accesos actualizados a la información disponible de la mayoría de países iberoamericanos.

Paso al cuarto objetivo, consistente en **favorecer la participación y la corresponsabilidad de los agentes sociales** en los procesos de seguridad y salud en el trabajo, mediante el diálogo social tripartito en igualdad de condiciones. Un objetivo que voy a desarrollar junto con el número 10, destinado



## a promover la formulación de políticas públicas de Seguridad y Salud Laboral.

La corresponsabilidad entre gobiernos, organizaciones empresariales y sindicales es muy relevante en este campo y debería plasmarse tanto en la elaboración de las Políticas Nacionales y estrategias específicas como en la negociación colectiva.

En este sentido, recordamos la declaración de la Confederación Sindical de las Américas en su 3º Congreso celebrado en 2016 en Sao Paulo, Brasil, que recoge que siendo *“... conscientes de la importancia de la Negociación colectiva como herramienta fundamental de la clase trabajadora para la reivindicación y garantía de sus derechos, se hace fundamental la incorporación y fortalecimiento de las cláusulas de salud laboral desde una perspectiva integral y de género en los convenios colectivos”*.

Lo cierto es que el quinquenio 2015–2020 ha sido muy fructífero en la adopción de instrumentos de esta naturaleza, lo que muestra el destacado crecimiento de la sensibilidad en los países en relación con las políticas de Salud Ocupacional. A modo de ejemplo podemos recordar las siguientes actuaciones relevantes:

- El Salvador, a través del Ministerio de Salud, aprobó la Política de Seguridad y Salud Ocupacional en 2019. Cumpliendo de manera sobresaliente con el objetivo número 4 y los retos establecidos al efecto.
- En México se ha publicado el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- En Brasil, la Comisión Tripartita de Seguridad y Salud en el Trabajo, operativa desde 2008, desarrolló la Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, que fue aprobada en noviembre de 2011, y el Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho de abril de 2012.
- Argentina ha desarrollado, en el marco del Comité Consultivo Permanente de Riesgos del Trabajo, la Estrategia Argentina de Seguridad y Salud en el Trabajo 2011-2015, la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y la II Estrategia Argentina de Seguridad y Salud en el Trabajo 2011-2015.

- Perú, a través del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, formuló en abril de 2013 de forma tripartita la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo 2014-2017, sustituido después por el actual Plan Nacional 2017-2021.
- Colombia cuenta con un Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo 2013-2021 y numerosas acciones para su desarrollo e implementación efectiva.
- En Chile, los actores nacionales tripartitos han trabajado desde 2014 en la formulación de la Política y el Programa Nacional de SST, en los términos establecidos en el referido Convenio núm. 187, los cuales fueron aprobados, respectivamente, en agosto de 2016 y en febrero de 2018.
- Ecuador en 2019, publica su Política Nacional de Salud en el Trabajo 2019 - 2025

Por su parte, la OISS ha puesto a disposición pública 14 cursos activos gratuitos on line y con expedición de acreditación formal, que pueden ser realizados por todos los interesados, en especial por los representantes sindicales ya que existen cuatro específicos para estos representantes de los trabajadores.

Igualmente, la OISS puso a disposición pública en la página web el Estándar 05 sobre la definición de mínimos sobre formación y competencias de los actores de la prevención.

El quinto objetivo es el de **fortalecer las estructuras de regulación, inspección, control y vigilancia de la seguridad y salud ocupacional.**

Como saben, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones y dotar así de mayor consistencia y solidez a los sistemas preventivos es fundamental garantizar la independencia y autonomía de estos órganos. Y para ello debe atenderse a aspectos como los recursos disponibles, los esquemas de financiación, la formación y actualización de los profesionales, las ratios de inspectores por población trabajadora, etc...

En este sentido, según el informe *“Tendencias de la Inspección de Trabajo de 2016”* de la OIT, en general existen carencias en la financiación y recursos de las inspecciones, proponiendo que *“si bien no hay una definición universal de cuál es el número suficiente de inspectores, la OIT ha tomado como puntos de referencia razonables que el número de inspectores del trabajo, en comparación con el de trabajadores, debería ser de aproximadamente un inspector por cada 10.000 trabajadores en los países industriales con economías de mercado; un inspector por cada 15.000 trabajadores en los países con economías en fase de industrialización; un inspector por cada 20.000 trabajadores en los países con economías en transición, y un inspector por cada 40.000 trabajadores en los países menos desarrollados”*.

Obviamente estos parámetros cuantitativos son meramente referenciales y hay que ponerlos en relación con la extensión geográfica y la dispersión poblacional a lo largo del territorio. Lo cierto es que con demasiada frecuencia se observa una importante concentración de esta actividad en zonas urbanas y en el sector formal, dejando de lado muchas veces la atención a trabajadores que se encuentran en el sector informal y en zonas rurales o de difícil acceso.

Muy importante también es la formación especializada de los órganos fiscalizadores e inspectores en el ámbito de la prevención de riesgos laborales en el que, como indiqué al principio de mi exposición, la Organización viene jugando un papel muy relevante en este campo y en una pluralidad de países.

Además, cumpliendo con los retos asumidos por la OISS, están disponibles 18 Guías Técnicas de la Inspección de Trabajo de España en diferentes materias preventivas, como forma de compartir el conocimiento entre estos profesionales y para sistematizar la actuación de dichos inspectores. Estos materiales se encuentran disponibles en el Observatorio de riesgos de la OSIS.

El sexto objetivo es **avanzar en el control de la seguridad y salud en el trabajo en las relaciones de subcontratación**, dado el incremento del número de empresas y multinacionales que recurren a las contratas y subcontratas.

Como se indica en el informe de la OIT *“El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro”* de 2016, *“las cadenas mundiales de suministro pueden ofrecer oportunidades de desarrollo incluyente a las empresas proveedoras, los*



# Prevención 2021

XII CONGRESO DE PREVENCIÓN  
DE RIESGOS LABORALES EN IBEROAMÉRICA

República Dominicana, 13 de diciembre de 2021

*trabajadores y los países de acogida, pero es claro que pueden plantear desafíos importantes para el trabajo decente y las condiciones de trabajo”.*

Este tipo de relaciones comerciales, junto a la subcontratación directa, favorecen el incremento de la siniestralidad si no existe una regulación rigurosa que implique tanto al empresario contratista como al subcontratado en la responsabilidad preventiva y en la reparación del daño causado.

Según estimaciones de la OIT, entre un 60 y un 80% del comercio mundial se concentra en cadenas de suministro globales. La aportación de estos mecanismos de comercio al crecimiento económico mundial y a las oportunidades de empleo es evidente. Sin embargo, su impacto en las condiciones laborales y en la salud y seguridad de los trabajadores implicados en los países en vías de desarrollo suscita gran preocupación entre los organismos internacionales y también en la OISS.

Las empresas principales coordinan y exigen las actividades que deben realizarse por parte de sus cadenas de suministro, pero con carácter general no requieren ni influyen directamente en las condiciones de trabajo, no imponen requisitos sobre la formalidad, la remuneración, sobre la exposición a los riesgos laborales, la protección social del trabajador o la reparación del daño causado en caso de siniestro. Muy al contrario, suelen evadirse de cualquier responsabilidad directa, dejando a la legislación de los países, muy precaria en las zonas francas como pone de manifiesto la OIT, la exigencia de responsabilidad a este respecto.

Hay que recordar que son los Estados los que tienen el deber de velar por el cumplimiento de la legislación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo y regular los mercados nacionales, existan o no cadenas mundiales de suministro en la economía nacional.

Por ello, las Administraciones públicas deben ser ejemplarizantes en este tema, exigiendo en sus licitaciones de productos y servicios una responsabilidad compartida en el caso de que se produzca subcontratación o la exigencia de una declaración del licitador que garantice que, en la fabricación de sus productos, sea en el lugar que sea, al menos no se ha utilizado mano de obra infantil, ni trabajo forzoso. Existen ya sistemas normalizados de acreditación de estas cuestiones, por ejemplo, en la norma americana SA8000: *Social Accountability Accreditation Services*, que está siendo utilizada cada vez con mayor frecuencia.

De los cinco retos planteados en este objetivo de la Estrategia, sólo uno correspondía a la OISS, que quedó cumplido con la publicación del citado Estándar 04 relacionado con la subcontratación, que puede servir de ayuda a la generación de legislación nacional en aquellos países que todavía no dispongan de ella.

El siguiente objetivo, el séptimo de la Estrategia, planteaba **“Avanzar en el desarrollo de la vigilancia preventiva de la salud de los trabajadores como instrumento preventivo, con el objetivo finalista de conseguir sistemas integrales de prevención de riesgos laborales”**.

Conscientes de que la medicina del Trabajo, como especialidad vinculada a la vigilancia estable de la salud de los trabajadores, tiene un recorrido muy incipiente en la Región, la II EISST se propuso desarrollar actividades de impulso a su mayor implantación.

Y es que la valoración sistemática de los impactos negativos que pueda generar el ambiente del trabajo y la exposición a los diversos riesgos asociados al puesto concreto de cada trabajador, puestos en relación con sus individuales condiciones físicas, constituye el más alto y comprometido nivel de cuidado de las personas, permitiendo determinar con la mayor objetividad la aptitud del trabajador para el desempeño de las tareas asignadas, la necesidad de corrección o adaptación del puesto, la necesidad de readaptación organizativa, la detección de incompatibilidades para dar continuidad a la prestación laboral de manera provisional o definitiva o, incluso, la detección precoz de riesgos ocultos para el resto de los empleados.

La edad, las condiciones físicas de las personas, sus antecedentes familiares, las reacciones alérgicas, la capacidad visual o auditiva, el embarazo, la maternidad y la lactancia natural y multitud de condiciones individuales de las personas hacen que los niveles generales de riesgo requieran una concreción individualizada encaminada a determinar de manera precoz las medidas más adecuadas en cada caso.

Si ello es trascendente de manera general, la labor debería cualificarse en actividades en las que se manejen sustancias nocivas o se generen ambientes degradantes de la salud por inhalación, contacto o mera exposición a los

misimos. En tales supuestos, los reconocimientos médicos deberían realizarse con más frecuencia y los protocolos clínicos de diagnóstico han de especializarse en busca de los daños más frecuentes que tales actividades puedan generar.

Por su gravedad, el cáncer y las enfermedades pulmonares de origen laboral tienen singular relevancia en los medios y la investigación especializada. Así la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) estima que el asbesto influye en 41.000 casos de cáncer de pulmón y de 43.000 a 59.000 casos de mesotelioma. Además, la Organización Mundial de la Salud (OMS) afirmó que las enfermedades relacionadas con el asbesto originan al menos 107.000 muertes anuales.

Pues bien, en la actualidad, sólo nueve países de Iberoamérica han prohibido el uso del asbesto o amianto: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay.

La Unión Europea acaba de dar a conocer con motivo de su nuevo marco estratégico en Seguridad y Salud el dato de que el 52% de las muertes relacionadas con el trabajo en Europa se producen por cáncer. Es por ello que consideran imprescindible la adopción de nuevas medidas legislativas, la investigación sobre nuevos causantes y la revisión de los valores límites de exposición a los químicos cancerígenos más comunes.

Los riesgos del trabajo, como afirma el Observatorio Mundial de la Salud de la OMS, contribuyen en cerca del 15% a la carga total de enfermedad en el mundo, siendo las que más contribuyen las relacionadas con procesos en los que es frecuente el uso de amianto, sílice cristalina, polvo de cargo, arsénico, berilio y cadmio.

Por su parte, según el informe de la Organización Panamericana de la Salud “*Situación de salud en las Américas: Indicadores Básicos 2016*”, sólo se notifican entre 1% y el 5% de las enfermedades profesionales, existiendo una importante escasez de registros debido en parte a la precariedad de los servicios de salud y seguridad ocupacional, la invisibilidad del sector informal y de los trabajadores rurales, la exclusión de los trabajadores no afiliados a la seguridad social y los riesgos del trabajo, el desconocimiento de los profesionales de la salud y las deficiencias de los sistemas de información, vigilancia y registro en los países.





# Prevención 2021

XII CONGRESO DE PREVENCIÓN  
DE RIESGOS LABORALES EN IBEROAMÉRICA

República Dominicana, 13 de diciembre de 2021

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de intensificar los trabajos para dotar de un sistema normalizado de vigilancia de la salud laboral extendida a todos los trabajadores, que garantice la prevención y detección de las enfermedades por ocasión del trabajo.

Iniciativas como la emprendida por la Organización Panamericana de la Salud, siguiendo los parámetros de la OMS para promover planes preventivos del cáncer ocupacional mediante la creación de la Red Regional de América Latina y Caribe han de tener una acogida entusiasta entre todos nosotros.

En el contexto de este objetivo, la OISS ha desarrollado y puesto a disposición pública el Estándar número 19, que ofrece una guía para la gestión de la enfermedad profesional como ayuda para su detección y calificación. Así mismo, los Estándares nº 2 y 3, establecen las condiciones técnico-sanitarias que deben tenerse en cuenta para la valoración del riesgo laboral de las trabajadoras en situación de embarazo y lactancia, en línea con la preocupación permanente por la protección de la mujer trabajadora, incorporada como línea de acción de la Estrategia de la OISS.

Adicionalmente, pueden encontrar en nuestra página web 22 protocolos sanitarios recomendados que establecen los principales criterios de vigilancia de la salud laboral frente a riesgos laborales específicos, como el trabajo con amianto, plaguicidas, plomo y otros agentes biológicos, exposición a radiaciones ionizantes, el seguimiento de la silicosis, neuropatías, asma laboral, alveolitis, adenocarcinomas, etc.

El octavo objetivo trata de la **incorporación a la planificación estratégica de riesgos laborales de las políticas de género, protección de menores y otras poblaciones vulnerables.**

Desde que se enunciara oficialmente el concepto de “perspectiva de género” en el seno de la Conferencia Mundial de las Mujeres de Naciones Unidas, convocada en Beijing en 1995, se han abierto muchas puertas para mejorar la participación de la mujer en el mercado de trabajo, si bien es cierto que aún se mantiene a nivel mundial una brecha trascendente en las condiciones en que el trabajo se desarrolla.

Refiriéndonos expresamente a nuestro ámbito de la Seguridad y Salud, quisiera destacarles algunos factores que a mi juicio condicionan significativamente el tratamiento preventivo de la actividad laboral de las mujeres:

- En primer lugar, como han puesto de manifiesto los estudios de CEPAL, en nuestra Región las mujeres dedican en total un promedio de 1 a 2 horas más que los hombres al trabajo, ya que añaden al remunerado una carga significativamente mayor por el trabajo no remunerado del hogar y el cuidado de los hijos.
- Aún se aprecia una importante segregación laboral de manera que el trabajo de la mujer se produce mayoritariamente en los sectores del comercio, servicios e industria manufacturera, siendo casi irrelevante su presencia en el resto de los sectores de actividad.
- A esta segregación de tipo horizontal, se añade también la denominada segregación vertical, relativa a la segmentación de ocupaciones y puestos de responsabilidad en las empresas, donde el papel de la mujer está muy lejos de ser proporcional a su presencia y aportación laboral efectiva.

Sin duda, los prejuicios y estereotipos respecto del desempeño de las mujeres, llevan a presumir erróneamente que han de desempeñarse en parcelas más seguras y, sin embargo, es evidente que no lo son la limpieza, los servicios de hostelería, el cuidado de dependientes o tantos otros en los que, teniendo mayor representación, los requerimientos de exigencia física y mental son claramente superiores a la media.

Se subestima el impacto de sumar al empleo remunerado la mayor carga de trabajo en el cuidado de los hijos, los mayores o las tareas del hogar que, sin ninguna duda, incrementan los riesgos sicosociales.

Y, por último, la maternidad y la lactancia, más allá de seguir pesando como factor de discriminación retributiva y de acceso a puestos de responsabilidad, tienen aún un tratamiento claramente deficiente en las evaluaciones de riesgos y las políticas de seguridad y salud en la mayoría de los países de nuestra Región.

Por otro lado, el incremento del trabajo a domicilio, a través de plataformas colaborativas, en teletrabajo u otras formas, ha venido a favorecer la opacidad

de toda esta problemática, a la que también se añaden otras situaciones todavía más graves, como puede ser padecer situaciones de acoso y violencia en el trabajo, que igualmente sufren en mayor grado que los hombres.

Por todo ello, la cuestión de género y las peculiaridades del trabajo y la situación socio laboral de la mujer han de ganar el suficiente protagonismo en las políticas y estrategias nacionales para ir disminuyendo la brecha que se evidencia también en esta parcela.

En este objetivo, de los ocho retos planteados, los tres que asumió la OISS han sido realizados, destacando entre ellos la elaboración del Estándar OISS nº 11 respecto a la Integración del factor de género en la seguridad y salud en el trabajo. Y la incorporación de numerosos materiales en el Observatorio de la OISS sobre la vigilancia en materia de salud ocupacional.

En cuanto al resto de colectivos más vulnerables a la siniestralidad, es de resaltar la colaboración que ha prestado la OISS en la Conferencia mundial sobre la Juventud de 2019, preparando 22 informes específicos relacionados con la problemática de la formación, del empleo y de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Paso al noveno objetivo, **relativo al desarrollo de la cultura preventiva** en todos los ámbitos de actuación.

La generación de una verdadera cultura preventiva debe ser entendida como el compromiso que adquiere una determinada sociedad con la prevención de riesgos laborales, la salud y bienestar de las personas que la forman. Por tanto, no sólo debemos centrarnos en el lugar de trabajo, sino que es preciso realizar un esfuerzo promocional de esta materia en todas las etapas educativas, en los medios de comunicación, en la realización de congresos y seminarios, en el desarrollo de programas de investigación que permitan conocer mejor la realidad de cada país, en la formación profesional, en el trabajo con los interlocutores sociales, en los medios de comunicación y, en definitiva, en cualquier canal que permita hacer llegar a todos los ciudadanos iberoamericanos la cultura básica de la prevención como un elemento esencial para la mejora de la calidad de vida del ser humano y el correcto ejercicio del derecho a la salud y a la vida.

En desarrollo de este reto, encontramos eventos muy interesantes de acuerdo con las nuevas tendencias de gamificación y transformación digital. Como es el caso de Argentina, donde la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) ha comenzado a desarrollar una serie de programas y experiencias de promoción de la prevención que incluyen el uso de realidad virtual en diferentes modalidades en capacitaciones, cursos y talleres orientados a promover la incorporación de hábitos de cuidado de la salud y la seguridad personal y colectiva, para la construcción de ambientes laborales sanos y seguros.

Así mismo la SRT mantiene el programa Prevención desde la Escuela, con el objetivo de que niños y niñas del nivel primario puedan incorporar hábitos de cuidado de la salud y de seguridad personal y colectiva. El programa consiste en la realización de talleres de prevención en los que se abordan diversos contenidos sobre seguridad y cuidado en los ámbitos cotidianos.

Por otro lado, la mayoría de los países de la Región, destacando Colombia, Chile, Ecuador, Uruguay o Paraguay, disponen ya de iniciativas incipientes en este sentido y desde la OISS queremos animar a que se progrese en este campo, que se aprovechen las nuevas tecnologías como medios de difusión, que se involucren a todos los canales de comunicación social y a los sindicatos y organizaciones empresariales a impulsar el desarrollo de la cultura preventiva.

En este mismo compromiso, desde la Organización hemos realizado un esfuerzo importante para incrementar la incorporación de materiales en el ámbito de la educación en todos los niveles de la misma, la difusión de buenas prácticas preventivas, la promoción de incentivos a las empresas que acrediten la reducción de su siniestralidad o la difusión en campañas de sensibilización en los diferentes idiomas en países con diversidad lingüística.

Así, la OISS ha elaborado un importante número de dípticos sobre determinados riesgos y hábitos saludables que se suman ya 105 materiales divulgativos de esta naturaleza. A esto se añade también la elaboración de las denominadas “vacunas preventivas” presentadas en forma de viñetas con recomendaciones concretas que alcanzan ya el número de 13, así como materiales didácticos y vídeos de corta duración, junto con más de 120 soportes para los diferentes niveles educativos, desde la primaria hasta la formación universitaria. En global, estamos hablando de cerca de 800 soportes y publicaciones preventivas puestas a disposición en nuestra página web.

Y el último objetivo recogido en la Estrategia es el de **avanzar en el desarrollo de normas técnicas y estándares de calidad para los sistemas de gestión de la prevención.**

La OISS se comprometió a desarrollar normas técnicas de recomendaciones preventivas para orientar a los países en aquellos aspectos de mayor relevancia en materia de prevención de riesgos. Como pueden comprobar la labor ha sido intensa en este terreno, disponiendo en la actualidad de 19 estándares que abordan las principales la problemática de mayor actualidad como:

- Las nuevas formas de trabajo y la seguridad y salud en el trabajo. (Estándar OISS N° 16).
- Las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las actividades de reparto a domicilio bajo plataforma colaborativa, los conocidos como “riders”. (Estándar OISS N° 17).
- La Prevención de riesgos en el teletrabajo (Estándar OISS N° 18) o la
- Gestión de la Enfermedad Profesional (Estándar OISS N° 19).

Y esto es todo por lo que se refiere al desarrollo de la II EISST y ahora permítanme que les anticipe las líneas prioritarias de nuestra **nueva Estrategia, la Tercera**, que estará vigente en el periodo **2021-2025**. ► Esta nueva estrategia se abordó por mandato de los Ministros y máximos responsables del ramo en la sesión mantenida en nuestro último PREVENIA, celebrado en Bilbao (España) en 2019, sobre la base de alinearse con los objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y, en concreto del Objetivo 8, que es el de “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo productivo y el trabajo decente para todos”; y de su meta **8.8**, consistente en “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.

A este respecto, quiero destacarles lo recogido en el Compromiso de Andorra, asumido en el seno de la última Cumbre Iberoamericana de Jefes de estado y



# Prevención 2021

XII CONGRESO DE PREVENCIÓN  
DE RIESGOS LABORALES EN IBEROAMÉRICA

República Dominicana, 13 de diciembre de 2021

de Gobierno, la número XXVII que se celebró el pasado mes de abril, que en su apartado 26 establece que hay que *“destacar el diseño y la elaboración de la III Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2021-2025 por parte de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, alineada con los Objetivos de la Agenda 2030, que contribuirá al desarrollo de instrumentos específicos con enfoque de género para garantizar la seguridad y la salud en las nuevas formas de organización del trabajo, fortalecer la incorporación de los sectores informales en la economía formal, promover el empleo joven, con especial atención a las mujeres, así como a la población migrante, a los indígenas y afrodescendientes, atender las demandas de accesibilidad para que las personas con discapacidad puedan acceder al trabajo e impulsar la prevención y eliminación de cualquier forma de discriminación”*.

A lo largo del proceso de elaboración, el texto ha sido expuesto a observaciones públicas en este 2021, habiéndose recibido más de 250 propuestas y observaciones que, en su inmensa mayoría, han sido incorporadas al texto final. Un texto que trata de situar a la Región en el mejor escenario posible en materia de seguridad y salud laboral, fomentando un análisis proactivo donde todos los agentes seamos capaces de determinar si las políticas preventivas “clásicas” se ajustan a los cambios que se vienen produciendo en el mercado de trabajo y las relaciones laborales, como les decía anteriormente.

Porque lo cierto es que son más necesarias que nunca respuestas contundentes que incluyan esos aspectos que todavía hoy generan valor, junto a otros que serán fruto de un proceso de reformulación y reflexión en torno a esta nueva realidad, que como tal requiere nuevas respuestas que impacten con mucha más intensidad en la reducción de la siniestralidad. Es un desafío permanente del que debemos estar pendientes para aportar soluciones que mejoren y garanticen las condiciones de trabajo; todo ello en el marco global de los grandes desafíos globales en esta materia y, por supuesto, de la citada Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Como hemos comentado en foros anteriores, en mayor o menor medida todos los países de la Región compartimos rasgos comunes que actúan como condicionantes de la seguridad y salud en el trabajo, como pueden ser la citada informalidad, los movimientos migratorios, el envejecimiento, las poblaciones indígenas, la temporalidad y el incremento de las formas atípicas de empleo, etc... Y son precisamente estas características comunes las que recoge la



Estrategia, estableciendo un total de 14 objetivos que se desarrollan en 100 metas concretas.

De ellas, conforme a la metodología flexible que recoge el documento en su apartado segundo, cada país puede asumir las que considere oportunas en atención a su propia situación y capacidades. Pensamos que los objetivos y metas planteados son realistas, posibilistas, medibles y específicos, pero también, que en su conjunto son un reto importante que es preciso dosificar por cada país en coherencia con la diversidad económica, social y cultural de nuestra región y con las prioridades de las agendas políticas que cada gobierno deba atender.

Sin entrar en detalle en enunciar todos estos objetivos y metas concretas, que tienen ustedes a su disposición en el borrador de la Estrategia que ya ha sido incorporada a nuestra página web, quiero detenerme finalmente en los grandes bloques que conforman el cuerpo del documento que, como les decía, trata de buscar respuestas concretas a:

- Las nuevas formas de organización del trabajo derivadas del proceso de digitalización que vive nuestra sociedad, como pueden ser el teletrabajo, el auge de las plataformas colaborativas, nuevos perfiles profesionales como los llamados riders, etc. Un contexto donde cobra cada vez mayor importancia las pequeñas empresas, que ya suponen prácticamente el 90% del tejido empresarial regional.
- A la aparición de nuevos riesgos y entre ellos al incremento de los problemas de salud mental y riesgos de carácter sicosocial que se ha registrado a nivel mundial con todos los cambios sociolaborales derivados de la citada digitalización o los generados por la pandemia del COVID. En este ámbito habrá que prestar singular atención a determinadas ocupaciones como los sanitarios, los servicios de orden, los bomberos, los transportistas, etc.
- Por supuesto, al nuevo crecimiento que se viene produciendo en el empleo informal y que previsiblemente se acentuará con las consecuencias que nos traiga a medio plazo la crisis del Covid. Y aquí hay que volver a insistir, sin duda alguna, en la necesidad de generar trabajo decente, que a los efectos que nos ocupan es también trabajo seguro desde el punto de vista de la seguridad y salud, mostrándose como una contribución positiva de la Seguridad y salud a la calidad del empleo.

- Además, habrá que prestar singular atención a la especial incidencia de la siniestralidad sobre los colectivos más desfavorecidos en materia de siniestralidad laboral. Como saben, las mujeres, los menores, los discapacitados o las poblaciones indígenas sufren en primera persona las dramáticas consecuencias de este fenómeno, particularmente porque llevan a cabo su labor en ocupaciones con mayor riesgo, pero también en muchos casos por la baja cualificación, la ausencia de medidas de prevención, la falta de acceso a servicios básicos de salud, etc.
- En relación con lo anterior, también debemos atender a los problemas específicos que sufren determinados sectores de singular riesgo, como puede ser la minería, la agricultura, la ganadería, etc.
- Otro aspecto que recoge la Estrategia es el necesario desarrollo de la cultura preventiva y de las políticas educativas a todos los niveles, desde las escuelas infantiles a las universidades, pasando por la educación primaria, secundaria y la formación profesional.
- Y también habrá que atender al refuerzo de las labores de investigación y refuerzo institucional, previéndose por ejemplo la creación de un Observatorio Regional de Seguridad y Salud o el refuerzo del papel de los órganos especializados de regulación, control y vigilancia de las condiciones de trabajo. Y todo ello sin olvidar la relevancia de la negociación colectiva para avanzar en este terreno, donde tenemos que incorporar conceptos quizás más novedosos como la sostenibilidad o la empresa segura y saludable.

En definitiva, y concluyo ya, una Estrategia que no gire exclusivamente en torno a la visión clásica de la seguridad y salud, sino que, al contrario, pensamos que ofrece esa visión multidisciplinar y transversal que permita imbuir a todas las políticas públicas afectadas en la lucha contra la siniestralidad laboral, desde la salud ambiental, el bienestar físico o mental, la citada empresa saludable o, por supuesto, la protección social.

Hoy más que nunca necesitamos medidas concretas de ejecución e instrumentos de aplicación efectiva que nos acerquen al nivel de garantía de los derechos innatos a la dignidad humana en el ámbito de las condiciones de trabajo y, por ende, en la seguridad y salud laborales. Y, como hemos recordado en otras

ocasiones, el valor de la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud es precisamente ese, su propia capacidad para situar en las agendas políticas medidas concretas de ejecución e instrumentos de aplicación efectiva.

Muchas gracias por su atención.