



Organización
Internacional
del Trabajo



OIT – Plan de Formación sobre **Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo**

Módulo 1
**El enfoque estratégico de la OIT
en materia de Seguridad y Salud
en el Trabajo**



OIT – Plan de Formación sobre **Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo**

Módulo 1

El enfoque estratégico de la OIT en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2013
Primera edición 2013

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT – *Plan de Formación sobre Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*
Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2013

ISBN 978-92-2-326958-6 (impreso)
ISBN 978-92-2-326959-3 (web pdf)
ISBN 978-92-2-326960-9 (CD-ROM)

También disponible en inglés como *ILO Training Package on Development of a National Programme of Occupational Safety and Health*, ISBN 978-92-2-126958-8

seguridad en el trabajo / salud en el trabajo / nivel nacional

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Av. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@oitchile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.oitchile.cl

Traducción al español Luis A. Ruiz Pailalef
Diagramación Francisca Galilea
Impreso en Chile por Ograma Impresores

La esencia del trabajo decente es trabajo que respete la dignidad humana, la misión de la OIT. El trabajo decente debe ser trabajo seguro.”

Juan Somavía – Director General de la OIT

¿De qué trata este módulo?

El Módulo 1 aborda la necesidad y justificación del marco promocional para la SST, con el fin de realzar la gobernanza de SST a través del mejoramiento de las políticas, los sistemas, los programas y los planes de acciones nacionales de SST.

Objetivos

El objetivo del presente módulo es permitir a los participantes comprender el Enfoque Estratégico de la OIT para el desarrollo nacional de SST. Al finalizar el módulo, los participantes estarán capacitados para:

- describir los instrumentos, las directrices clave y los principales conceptos de la OIT para la gobernanza nacional de SST;
- explicar los beneficios de desarrollar un enfoque marco para tratar la SST, además de sus ventajas en comparación con el enfoque tradicional;
- justificar la necesidad de adoptar una Política Nacional de SST, además de su propósito y contenido;
- identificar los pasos para el desarrollo de un Programa Nacional de SST;
- describir el papel que jugarán los principales grupos de interés en el desarrollo del Programa Nacional de SST.



Este material de formación ha sido elaborado en el marco del proyecto “Vinculación de la seguridad y la salud en el trabajo al desarrollo económico sostenible: de la teoría y de los lugares comunes a la convicción y la acción” financiado por la Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional (SIDA). El proyecto promueve la mejora de la seguridad y la salud para todos los trabajadores, mediante el desarrollo de productos globales que aborden las deficiencias metodológicas y de información en este campo, a través de la movilización de los actores nacionales para la aplicación de medidas prácticas a nivel nacional, local y empresarial. Los resultados del proyecto incluyen materiales de capacitación, herramientas prácticas y orientaciones políticas para reforzar las capacidades nacionales y locales en materia de seguridad y salud en el trabajo y para ayudar a los mandantes a diseñar e implementar políticas y programas nacionales de salud y seguridad ocupacional.



Índice

1. INTRODUCCIÓN AL ENFOQUE ESTRATÉGICO DE LA OIT	1
1.1. Enfoque Estratégico de la OIT a la SST y sus conceptos.....	4
1.2. ¿Cómo están relacionados los diferentes conceptos?	6
2. NORMAS Y DIRECTRICES DE LA OIT PARA EL DESARROLLO DE SST	8
2.1. Convenios y Recomendaciones de la OIT.....	8
2.2. Instrumentos de la OIT para la orientación de políticas de acción en SST	10
3. ¿POR QUÉ UN MARCO PROMOCIONAL SOBRE SST?	13
3.1. Una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud.....	13
3.2. El enfoque de sistemas de gestión	14
3.3. Ventajas del Enfoque Estratégico de la OIT	16
4. POLÍTICA NACIONAL DE SST	19
4.1. El contenido de la Política Nacional de SST.....	20
5. PROCESO PARA EL DESARROLLO DE UN PROGRAMA NACIONAL DE SST	25
6. EL PAPEL DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE INTERÉS	28
6.1. El papel de los gobiernos	28
6.2. El papel de los interlocutores sociales	30
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS	32
Anexo 1	
La Organización Internacional del Trabajo	34
Anexo 2	
Convenio 155 y Recomendación 164 sobre SST, 1981	36
Anexo 3	
Convenio 187 y Recomendación 197 sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo.	50
Anexo 4	
Instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo pertinentes para el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo	60



1. INTRODUCCIÓN AL ENFOQUE ESTRATÉGICO DE LA OIT

La OIT estima que, a nivel mundial, la cifra de mortalidad por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es de aproximadamente 2 millones al año. Se estima en 270 millones la cifra anual total de accidentes profesionales mortales y no mortales, y que 160 millones de trabajadores padecen de enfermedades profesionales.

A nivel nacional, a pesar de que los datos no son muy precisos, resulta claro que en muchos países el problema requiere de una acción más decidida por parte de las autoridades públicas. Desde una perspectiva histórica, los países han tomado decisiones para abordar el problema mediante diversas intervenciones políticas y, en general, la toma de decisiones se ha visto influenciada por las preocupaciones públicas y sociales emergentes a nivel nacional y, especialmente en los años más recientes, por los organismos internacionales y supranacionales.

A lo largo de muchos años (y desafortunadamente continúa siendo el caso en algunos países), las sociedades interpretaron las muertes, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales como parte del “progreso industrial”, por tanto, se dio muy poca atención a la prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales. Sin embargo, luego de estos accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, los trabajadores afectados y sus familias se veían en situación de necesidad, por lo cual las autoridades públicas estaban obligadas a entregar una indemnización. Algunas doctrinas de derecho consuetudinario o común¹ le ofrecían al empleador una defensa, con lo cual el trabajador accidentado tenía escasas probabilidades de recibir una indemnización, puesto que el empleador no se hacía responsable por el accidente de un empleado

- si el accidente fue resultado de la negligencia de un compañero de trabajo (regla del compañero de trabajo);
- si el empleado se accidentó debido a su propia negligencia (negligencia contribuyente);
- dado que el empleado asumió el cargo con pleno conocimiento de los riesgos y peligros involucrados (presunción del riesgo).

El Estado promulgó **leyes de indemnización para los trabajadores**, otorgando a los empleadores la responsabilidad financiera por los daños en caso del accidente de un trabajador. Se generaron regímenes de empresas de seguros tanto públicos como

¹ Accident prevention manual for business and industry, 10a Edición, National Safety Council, 1992.



privados, financiados mediante contribuciones de los empleadores, para cubrir los costos de indemnización y médicos. Sin embargo, el seguro y la indemnización que cubrían los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales no generaron un incentivo para prevenir tales incidentes, y resultó necesario que las autoridades públicas emprendieran acciones adicionales.

Los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales suceden en el lugar de trabajo, y es allí donde tales incidentes se deben prevenir. No obstante, la mayoría de empresas no tomaron acción en forma voluntaria, debido a una variedad de razones: falta de sensibilización, falta de conocimiento, falta de incentivos, etc. Por otro lado, las experiencias positivas han demostrado progresivamente que cualquier riesgo se puede superar mediante medidas de prevención y protección, y, consecuentemente, las autoridades públicas han comenzado a desarrollar **reglamentos sobre SST** a fin de prevenir los accidentes del trabajo. Estos reglamentos han generado un sistema de derechos y deberes para los trabajadores y empleadores, recayendo la mayor responsabilidad en los últimos. Los reglamentos se centraron principalmente en la identificación de los riesgos más prevalentes y en prescribir medidas de protección (equipos de protección personal en muchos casos) que el empleador debe implementar. Inicialmente, el enfoque se colocó en los riesgos a la seguridad en el sector manufacturero, y se ha ido extendiendo paulatinamente a otros tipos de riesgo y, más aún, ha llegado a todos los trabajadores sin importar su sector de actividad. Sin embargo, existen aún muchos países con una actitud restrictiva en la cobertura de los riesgos y de los trabajadores, según su normativa de SST.

Resultó necesario tener un sistema de **inspección** para el monitoreo y asesoría de la normativa sobre SST, además de asegurar el cumplimiento de tal normativa. Los países han creado unidades de inspección laboral o de fábricas con poderes especiales de supervisión y mandato judicial, con el apoyo de un sistema de sanciones. Este enfoque tradicional de reglamentos, fiscalización y sanción es bastante usual para abordar los temas generales de SST y laborales en muchos países. Las funciones arriba descritas son necesarias y, también, son prerequisites para que una SST se afiance. Sin embargo, la experiencia en diferentes países también ha dejado en claro que este enfoque no es suficiente para entregar los incentivos y recursos necesarios para resolver los problemas asociados a la prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Los sindicatos de trabajadores en numerosos países han buscado ser escuchados y tener un rol en la gestión de la SST a nivel de empresa. A pesar de que la gestión de SST es responsabilidad del empleador, los trabajadores son los principales “usuarios” de las condiciones de SST en una empresa, y tienen el derecho de conocer, participar y ser consultados en las decisiones tomadas respecto de las condiciones de la SST. En muchos países, las autoridades públicas han hecho una obligación legal el que las empresas desarrollen sistemas para la **participación de los trabajadores en la SST**, principalmente a través de comités paritarios de SST en empresas grandes y medianas, y mediante delegados sindicales para SST, en empresas pequeñas. La gestión de SST a nivel de empresa se puede



fomentar mediante diversas modalidades de sistemas para la representación de los trabajadores:

- pueden colaborar en la identificación de riesgos, y en hacer propuestas para las medidas de control (lo cual es especialmente importante en empresas pequeñas);
- pueden, además, colaborar en facilitar la comprensión entre los trabajadores y asegurar su colaboración; y
- pueden, también, ser la primera línea (y la principal parte interesada) en identificar y voluntariamente informar el no cumplimiento de normativas sobre SST.

En muchos países, la principal razón del escaso cumplimiento de los reglamentos sobre SST es la falta de información y conocimiento. Frecuentemente, los reglamentos sobre SST no entregan suficiente información a las empresas, empleadores y trabajadores sobre cómo abordar todo el rango de problemas de la SST: los reglamentos estipulan el qué, pero no el cómo. Las autoridades públicas han comenzado a comprender que entregar **información, realizar actividades de sensibilización y proveer asistencia técnica** son también prerequisites necesarios, y han hecho frente a esta falta mediante una variedad de estrategias complementarias, como por ejemplo: desarrollar institutos nacionales de SST para entregar información relacionada, incentivar aliados en esta función, y aumentar el papel asesor de los inspectores, entre otros.

Sin embargo, estas estrategias no son suficientes para cubrir todas las necesidades diarias de conocimiento y capacidad en todas las empresas. Es por ello que las autoridades públicas de algunos países crearon la obligación legal para las empresas (de acuerdo al número de trabajadores y nivel de riesgo) de contratar el **servicio permanente o temporal de profesionales con experiencia especializados en SST** para apoyar a las empresas en el cumplimiento de sus deberes de SST. Las autoridades públicas, también, crearon un sistema de formación y acreditación para certificar la calidad de estos especialistas en SST.

Resulta evidente que la realización de algunas de las funciones indicadas más arriba (inspectores, especialistas en SST, representantes de los trabajadores para SST, los trabajadores mismos, etc.) podría requerir de habilidades y conocimientos especializados, lo cual supone entregar un amplio rango de **formación**. Para asegurar la suficiencia de capacidad en el país, las autoridades públicas pueden fortalecer la capacidad de sus instituciones públicas o impulsar al sector privado para que ofrezca la formación necesaria en términos de calidad y número, atendiendo las necesidades del país.

Además de los medios tradicionales para asegurar buenas condiciones de SST, algunas autoridades públicas se encuentran desarrollando más y nuevas iniciativas, junto con programas e incentivos para las empresas, a fin de **promover la acción voluntaria** en éstas. Estas iniciativas incluyen la implementación de sistemas voluntarios de gestión en materia de SST, programas de incentivos económicos



(reducción de las primas de seguros por un nivel reducido de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales), sistemas de reconocimiento y premios, etc.

Existen, además, algunas **iniciativas a nivel estratégico** que las autoridades públicas pueden adoptar para prevenir los accidentes y enfermedades, tales como sistemas de prohibición (prohibición del uso y comercialización de sustancias y procesos particularmente peligrosos) o sistemas de certificación (certificaciones periódicas o previas sobre la seguridad y salud de cierta maquinaria o procesos y su utilización).

Las autoridades públicas comprendieron que, a fin de tomar decisiones apropiadas sobre cuáles sectores o riesgos deberían estar cubiertos por la normativa nacional y su acción, resultaba necesaria la retroalimentación sobre lo que estaba sucediendo en la SST del país. Esto significa tener establecido un sistema para recopilar y analizar información, y también para la investigación. Se debe establecer un **sistema de registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales**. De igual modo, es necesario tener la **capacidad de investigar**, con el objetivo de identificar sustancias y procesos peligrosos emergentes, además de nuevas técnicas de prevención para abordarlos, conocer los riesgos asociados a la salud, y otros.

1.1. Enfoque Estratégico de la OIT a la SST y sus conceptos

“Las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo causan un profundo sufrimiento y la pérdida de gran número de vidas humanas, y su costo económico es elevado. Sin embargo, la sensibilización del público en general respecto de la seguridad y salud en el trabajo tiende a ser muy escasa. Con demasiada frecuencia, no se le asigna la prioridad que se merece. Esta situación debe cambiar y es preciso fomentar y acelerar la adopción de medidas, tanto en el plano nacional como internacional.”²

Los esfuerzos por abordar los problemas de la SST, sean a nivel internacional o nacional, son frecuentemente dispersos y fragmentados, y, como resultado de ello, no poseen el nivel de coherencia necesario para producir un impacto efectivo. Existe, por tanto, la necesidad de darle una mayor prioridad a la SST, a nivel internacional, nacional y empresarial, y de comprometer a todos los interlocutores sociales en iniciar y sustentar mecanismos para promover el mejoramiento continuo de los sistemas nacionales de SST.

La formulación de programas nacionales de SST, que ha sido promovida por la OIT en años recientes, es una forma eficaz de consolidar esfuerzos nacionales tripartitos para mejorar los sistemas nacionales de SST. Los programas nacionales

² Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo. Conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 91ª Reunión, 2003.



de SST deben cubrir aspectos centrales, tales como: una política nacional; compromiso y visión de alto nivel, expresados públicamente y documentados; una estrategia nacional que incluya el desarrollo de un Perfil Nacional de SST; objetivos, indicadores, responsabilidades y recursos; además de liderazgo del gobierno. Esto es básicamente lo que ofrece el Enfoque Estratégico de la OIT en SST.

Existen algunos conceptos relevantes en el Enfoque Estratégico de la OIT en materia de SST, y es importante definir y diferenciarlos:

- **Política Nacional de SST:** una Política Nacional de SST es un curso de acción deliberado y específico, adoptado por un gobierno (en consulta con los interlocutores sociales) a fin de cumplir su mandato sobre la prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Normalmente, se presenta en forma de una declaración escrita e incluye, al menos, su compromiso con la prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; los principios fundamentales que orientan la acción nacional sobre SST; las áreas de acción en SST; y las funciones y responsabilidades de los principales grupos de interés.
- **Sistema Nacional de SST:** esta es la infraestructura que entrega el marco principal (legal e institucional) para la implementación de la política nacional y los programas nacionales sobre SST.³
- **Perfil Nacional de SST:** este es un documento diagnóstico que resume la situación presente en términos de SST, incluyendo datos nacionales sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, industrias y ocupaciones de alto riesgo, y una descripción del sistema nacional de SST y su capacidad actual.
- **Programa Nacional de SST:** este es el programa nacional que incluye prioridades, objetivos y metas para mejorar la seguridad y salud en el trabajo dentro de un plazo determinado, e indicadores para evaluar el avance.⁴

Los conceptos mencionados se utilizan en las normas laborales internacionales de la OIT y la bibliografía relacionada. Sin embargo, existen otras formas de formular o definir el mismo concepto o similares en diferentes países, por ejemplo: algunos países denominan el Programa Nacional de SST como “Estrategia”, “Plan Estratégico”, o “Plan de Acción”.

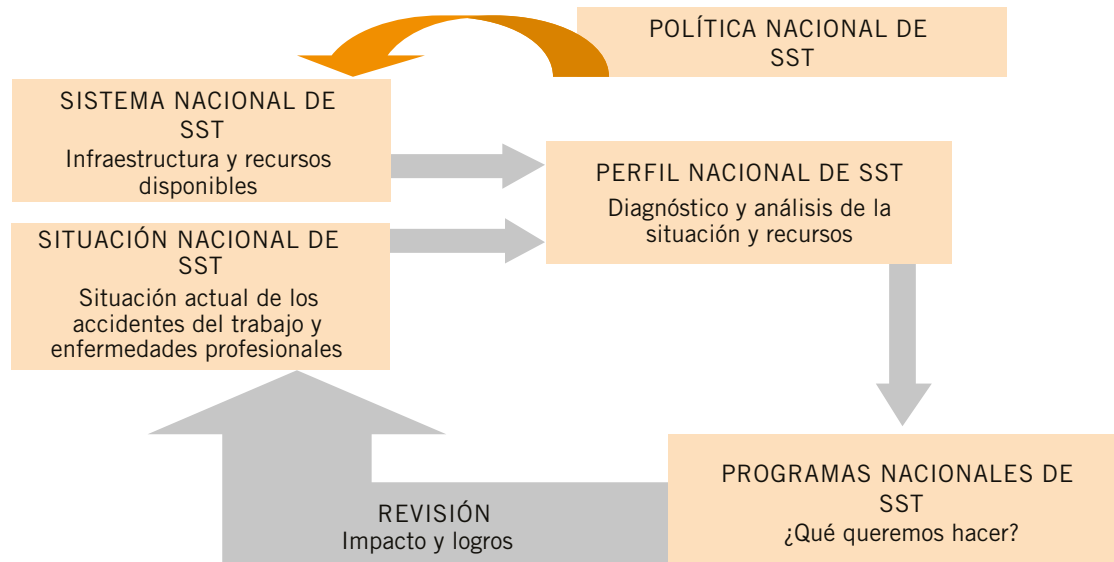
³ Convenio 187 sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo

⁴ Ibídem.



1.2. ¿Cómo están relacionados los diferentes conceptos?

El siguiente gráfico muestra la relación entre los diferentes conceptos.



La Política Nacional de SST define el objetivo principal del país en relación a la SST, su extensión y sus beneficiarios, indicando la dirección de los esfuerzos nacionales. Define, además, las funciones (normativa, inspección, promoción y apoyo, formación, etc.) y las responsabilidades que deberían estar establecidas a fin de cumplir este objetivo, junto con los principios que serán el marco para orientar la forma en que se deben hacer las cosas.

El Sistema Nacional de SST es la infraestructura y los recursos disponibles en el país para abordar la SST: el marco legal e institucional para las principales funciones definidas en la política, su mandato (quién está a cargo de qué), su capacidad (si los recursos desplegados son suficientes para cumplir con la función) y su desempeño (en qué medida se logran los objetivos institucionales). Cubre no solamente las instituciones públicas, sino también los actores privados y los recursos para la SST.

La situación actual en relación a los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es el último indicador de cuán bien se desempeña el sistema nacional en relación al objetivo último de la política: la prevención de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Entrega, además, información sobre qué riesgos y sectores de seguridad se deben priorizar y focalizar, y ofrece un indicador muy útil como situación de base para la medición del desempeño futuro.



El Perfil Nacional de SST es una “fotografía” de la situación Nacional de SST en un momento dado. Luego de reunir y analizar la información, entrega la base para el diagnóstico de los puntos de fortaleza y debilidad y para la selección de prioridades para la intervención. El perfil es un paso instrumental en el desarrollo de un Programa Nacional de SST, y sirve, también, de referencia para la evaluación y comparación del progreso, desempeño e impacto del Programa Nacional de SST.

El Programa Nacional de SST toma en consideración el análisis, las conclusiones y los resultados del Perfil para determinar las prioridades de acción (áreas particularmente importantes) y los objetivos a ser alcanzados dentro de un plazo acordado. Las actividades y acciones asociadas para el logro de los objetivos se deben luego formular, incluyendo los resultados, recursos, responsabilidades y plazos esperados. Después de la aprobación del Programa, la eficacia de su implementación se debe supervisar y evaluar.

La Revisión debe identificar el impacto del Programa en cuanto al logro de los objetivos, en términos tanto de la reducción de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, como del fortalecimiento del Sistema Nacional de SST. No obstante, ofrece además retroalimentación importante sobre la pertinencia de las prioridades y los objetivos, la eficacia y eficiencia de las intervenciones diseñadas, los recursos asignados, etc., todos los cuales son esenciales para el mejoramiento continuo durante el ciclo posterior.



2. NORMAS Y DIRECTRICES DE LA OIT PARA LA SST

Las normas laborales internacionales⁵ son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) en la Conferencia Internacional Anual del Trabajo de la OIT, la que establece los principios y derechos básicos en el trabajo. ¿Qué beneficios ofrecen hoy?

- Un camino hacia el trabajo decente.
- Un marco jurídico internacional para una globalización justa y estable.
- Un campo de juego nivelado.
- Un medio para mejorar el desempeño económico.
- Una red de seguridad en tiempos de crisis económica.
- Una estrategia para la reducción de la pobreza.
- Aunar el conocimiento y la experiencia internacionales.
- Se articulan como Convenios o como Recomendaciones.

2.1. Convenios y Recomendaciones de la OIT

Los **Convenios** son comparables a tratados internacionales multilaterales: están sujetos a ratificación por los Estados Miembros, y, una vez ratificados, generan obligaciones específicas y vinculantes. Se espera que un Estado que haya ratificado un Convenio aplique sus disposiciones mediante legislación u otro medio apropiado, según se indica en el texto del Convenio.

Las **Recomendaciones** sirven de directrices no vinculantes para las acciones que ha de efectuar un Estado Miembro.

En muchos casos, un Convenio establece los principios básicos que deben implementarse por los Estados que lo ratifican, mientras que una Recomendación relacionada complementa el Convenio, proporcionando directrices más detalladas sobre su aplicación. Las Recomendaciones también pueden ser autónomas, es decir, no vinculadas a ningún Convenio.

Asimismo, existen los **Protocolos**, que son tratados por separado que complementan un Convenio de la OIT. Un Protocolo está sujeto a ratificación por separado de los Estados Miembros que también han ratificado, o estén ratificando, el Convenio al cual se relaciona el Protocolo.

⁵ Los textos de los Convenios de la OIT están disponibles en línea, en Alemán, Árabe, Chino, Español, Francés, Inglés, Portugués y Ruso en <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>



La protección de los trabajadores contra la enfermedad o accidente relacionado a su ambiente de trabajo, tal como se contempla en el Preámbulo de Constitución de la OIT, ha sido un tema central para la OIT desde 1919, cuando tres de las seis Recomendaciones directamente relacionadas a la SST fueron adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo. De 188 Convenios⁶ OIT existentes (en 2011), alrededor de 70 abordan asuntos de SST. Las normas sobre SST se dividen ampliamente en tres categorías:

- Políticas orientadoras para la acción.
- Protección en diversas ramas de la actividad económica, por ejemplo: la industria de la construcción, el comercio y oficinas, y el trabajo portuario.
- Medidas de protección contra riesgos específicos, por ejemplo: la radiación ionizante, benceno, asbesto; protecciones en maquinarias; peso máximo de cargas a ser transportadas por un solo trabajador: prevención de accidentes del trabajo a bordo de buques; prevención del cáncer ocupacional; prevención de la contaminación del aire, ruido y vibración en el ambiente laboral.

Las normas internacionales del trabajo están respaldadas por un sistema de supervisión que es único a nivel internacional y ayuda a garantizar que los países implementen los Convenios que ratifican. La OIT examina regularmente la aplicación de normas en los Estados Miembros y señala las áreas donde se podrían aplicar mejor. Si existen problemas en la aplicación de las normas, la OIT busca apoyar a los países mediante el diálogo social y la asistencia técnica.

La OIT, también, produce **Repertorios de Recomendaciones Prácticas**,⁷ directrices y manuales para complementar los Convenios y Recomendaciones sobre SST que se desarrollan mediante al sistema tripartito de la OIT. Estos documentos no son instrumentos jurídicos vinculantes ni sustitutos para la legislación nacional o normativa existente; más bien, ofrecen directrices prácticas sobre seguridad y salud a los gobiernos, empleadores, trabajadores, empresas y organismos especializados en SST. Los gobiernos pueden, además, utilizar las directrices de la OIT si no han desarrollado sus propias directrices. Los Repertorios de Recomendaciones Prácticas ofrecen orientación sobre:

- seguridad y salud en el trabajo en ciertos sectores económicos (por ejemplo: la construcción, minas a cielo abierto, minas de carbón, industrias siderúrgicas, industrias de metales no ferrosos, agricultura, astilleros, forestales);
- protección de trabajadores contra ciertos riesgos (por ejemplo: radiación, láseres, pantallas de visualización, químicos, asbesto, sustancias en suspensión en el aire); y
- ciertas medidas de seguridad y salud (por ejemplo: sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo; directrices éticas para la supervisión de la salud de los trabajadores; registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; protección de los datos personales de los

⁶ <http://www.ilo.org/safework/normative/conventions/lang--en/index.htm>

⁷ Repertorios de Recomendaciones Prácticas de la OIT: <http://www.ilo.org/safework/normative/codes/lang--en/index.htm>



trabajadores; seguridad, salud y condiciones de trabajo en la transferencia de tecnología a países en desarrollo).

2.2. Instrumentos de la OIT para la orientación de políticas de acción en SST

La OIT siempre ha estado fuertemente comprometida con el desarrollo de estrategias de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST) y está bien capacitada para hacerlo. Su singular estructura tripartita permite que representantes de gobierno, empleadores y trabajadores se reúnan internacionalmente en igualdad de condiciones. La protección de los trabajadores contra la enfermedad y accidentes relacionados a su medio ambiente de trabajo, tal como se consagra en el Preámbulo de Constitución⁸ de la OIT, ha sido un tema central para la OIT desde 1919, cuando tres de las seis Recomendaciones directamente relacionadas a la SST fueron adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo.

La promoción de una acción nacional sobre SST surgió en una Resolución de la OIT adoptada en 1975, y que hacía un llamado para el desarrollo de políticas sobre SST a nivel nacional y empresarial que definieran las condiciones de involucramiento del empleador y la participación de los trabajadores.

El Convenio N°155 de la OIT sobre la Seguridad y Salud de los Trabajadores y su Recomendación N°164, adoptada en 1981, fueron hitos muy importantes en la promoción de un enfoque estratégico de la SST a nivel nacional. Previén la adopción de una política nacional coherente sobre SST⁹, además de acciones a ser tomadas por los gobiernos y dentro de las empresas para promover la SST y mejorar las condiciones de trabajo. El Convenio y su Recomendación cambian en profundidad el enfoque de los Convenios sobre SST, alejándose de la tendencia a prescribir medidas de protección contra los riesgos identificados y están más a favor de las políticas y de los instrumentos preventivos.¹⁰ También, incluyen declaraciones que promueven los siguientes principios:

- focalización en **prevención**, apuntando hacia la eliminación y minimización de las causas de riesgos inherentes en el medio ambiente de trabajo
- **participación de interlocutores sociales** y otros grupos de interés relevantes a nivel nacional y empresarial
- **mejoramiento continuo**, centrado en una revisión de la situación y política de SST con vistas a la evaluación de los resultados, identificación de problemas y métodos para dar cuenta de ellos, fijando prioridades de acción

⁸ Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Declaración de Filadelfia: <http://www.ilo.org/ilolex/english/iloconst.htm>

⁹ Ver Art. 4 del Convenio sobre la Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (N° 155).

¹⁰ A excepción de los instrumentos relacionados a asbesto y construcción, todos los Convenios sobre SST adoptados con posterioridad al Convenio N° 155 incluyen una disposición que requiere una política nacional sobre la materia que regulan.



- **coordinación** entre diversas autoridades y organismos para la implementación de una Política Nacional de SST

Estos instrumentos abarcaron las **principales funciones** del sistema nacional de SST, ampliando el enfoque desde su énfasis tradicional sobre la regulación-inspección-sanción de la gobernanza nacional de SST, hacia un enfoque más amplio y promocional, que incorpore las funciones de información, difusión, apoyo técnico, investigación, recopilación y análisis de retroalimentación, etc.

El Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (N°155) estipula el establecimiento y revisión periódica de los requerimientos y procedimientos para el registro y notificación de accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales, y la publicación de estadísticas anuales relacionadas. La disponibilidad de esta información es muy importante para la planificación estratégica y gestión de SST: permite definir sectores de prioridad y riesgos para la acción, y disponer de situaciones de base para comparar el desempeño futuro.

El Convenio sobre Servicios de Salud en el Trabajo, 1985 (N° 161) estipula el establecimiento de servicios de salud en el trabajo a nivel de empresa, con funciones esencialmente de prevención, y con la responsabilidad de notificar al empleador, los trabajadores y sus representantes en una empresa sobre cómo mantener un medio ambiente de trabajo seguro y saludable.

Luego, en 2006, se adoptó el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo N°187.¹¹ Este estaba en línea con la Estrategia Global de la OIT sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, adoptada en 2003. El Convenio 187 apunta a promover una cultura preventiva de SST y, progresivamente, lograr un ambiente de trabajo seguro y saludable. Este Convenio y su Recomendación (N°197) se centra en el avance que los países ya están realizando, y los urge a realizar esfuerzos y mejoras adicionales, sin importar el nivel que hayan alcanzado. Apunta en particular al establecimiento de un **Marco Nacional** para la mejora continua de SST, el cual debería incluir:

- una Política Nacional de SST conforme a los principios del Artículo 4 del Convenio sobre la Seguridad y Salud, 155;
- un apropiado Sistema Nacional de SST que establezca la infraestructura para implementar la política nacional y programas de SST, incluyendo legislación en materia de SST; un organismo nacional tripartito sobre SST; y autoridades, organismos y mecanismos de verificación apropiados, que contemplen sistemas de inspección, una red de capacitación/información sobre SST, disposiciones al nivel de lo acometido, etc.
- un Programa Nacional de SST, estratégico y con plazos, con el respaldo de la más alta autoridad nacional, y dirigido al mejoramiento continuo del desempeño en SST;

¹¹ Para el texto completo del Marco Promocional para el Convenio sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, 2006 (N° 187), ver el Anexo II.



- un Perfil Nacional de SST, la herramienta más importante para el desarrollo del Programa Nacional de SST, y que debe incluir un resumen de la situación en SST, el estado actual del sistema y puntos de referencia para examinar el progreso del desempeño nacional en SST.

Los sistemas y programas nacionales se desarrollarán tomando en consideración los principios dispuestos en todos los instrumentos OIT pertinentes¹². Este Convenio (N°187) y su Recomendación (N°197) fueron los primeros en aplicar un **nuevo enfoque integrado** a las actividades relacionadas con las normas de la OIT, a fin de incrementar su coherencia, relevancia e impacto. Este enfoque se centra en el desarrollo y adopción de métodos y herramientas más que en la elaboración de detalles y prescripciones específicas. Fundamentalmente, el objetivo de este enfoque es desarrollar consenso entre los mandantes tripartitos de la OIT sobre un plan de acción en SST. Estos instrumentos ofrecen flexibilidad, ya que el enfoque podría ser apropiado para todos los países, sin que importe:

- su nivel de desarrollo en SST;
- su nivel de desarrollo en conocimiento científico;
- su nivel de recursos;
- sus particulares prioridades o riesgos prevalentes o sectores de actividad.

En su función como un instrumento transversal de contenido más promocional que prescriptivo, contribuiría además a incrementar el impacto de instrumentos sobre SST existentes y actualizados¹³ y al continuo mejoramiento de los sistemas nacionales de SST.



¹² Una lista de instrumentos importantes se encuentran en el anexo del Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2006 (197) Occupational Safety and Health Recommendation, 2006 (No. 197).

¹³ Ver el Anexo III para la lista de los principales Convenios y Recomendaciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo.

3. ¿POR QUÉ UN MARCO PROMOCIONAL SOBRE SST?

La Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en su 91ª Reunión (2003) sostuvo un debate general sobre un enfoque integrado a la gestión de SST, que trajo como consecuencia la adopción de la Estrategia Global en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.¹⁴

La Estrategia resalta los Programas Nacionales de SST como el medio para colocar la SST en un lugar destacado de las agendas nacionales y como un marco para el enfoque sistemático hacia las mejoras continuas en el desempeño de la SST y los Sistemas Nacionales de SST. Esta estrategia, también, enfatiza la importancia de la participación de los grupos de interés; la planificación e implementación pueden solamente ser eficaces si se adopta un enfoque integrado, con la debida participación de las diversas partes interesadas.

Los pilares fundamentales de una estrategia sobre SST global son:

- el reforzamiento y mantención de una cultura nacional de prevención en seguridad y salud;
- la introducción de un enfoque sistemático de la gestión de SST a nivel nacional.

Estos conceptos, originalmente aplicados de forma exitosa a nivel de empresa, se han adoptado como directrices sobre la manera de manejar la SST a nivel nacional, y están reflejados en el número creciente de programas nacionales de SST formalmente adoptados.

3.1. Una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud

El concepto de “cultura de seguridad¹⁵” llegó a ser utilizado internacionalmente luego de un informe de la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA) publicado en 1991, después del accidente de Chernóbil. El concepto destaca la necesidad de enfoques preventivos hacia la SST y sobre los aspectos humanos

¹⁴ Estrategia Global en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, OIT 2004.

¹⁵ En muchos países se han utilizado otras variantes como “cultura de prevención”, “cultura SST”, “cultura de prevención de riesgo”, etc.



y conductuales de una gestión eficaz de SST. Una cultura de seguridad positiva involucra:

- una dirección fuerte y un compromiso fundamental con la “ética de seguridad”; y
- comunicación y consulta con toda la fuerza de trabajo, y su participación activa en la prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

La OIT ha abogado por una aplicación más generalizada de esta noción, alejándola del contexto de una empresa y llevándola hacia la sociedad en un sentido amplio.¹⁶ El concepto utilizado para esta aplicación a nivel nacional se denomina “cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo”.

Cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud¹⁷

Esto se refiere a una cultura donde:

- se respete a todo nivel el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable;
- gobierno, empleadores y trabajadores participen activamente en asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes definidos; y
- se le otorgue la máxima prioridad al principio de prevención.

Construir y mantener una cultura de prevención en materia de seguridad y salud es un proceso dinámico y progresivo que evoluciona a lo largo del tiempo. Requiere del uso de todos los medios disponibles para aumentar la sensibilización, el conocimiento y la comprensión general de conceptos de peligro y riesgo, y cómo estos se pueden prevenir o controlar.

3.2. El enfoque de sistemas de gestión¹⁸

Este enfoque se elaboró en base al planteamiento de sistemas para la gestión de SST a nivel de empresa, desarrollado en las *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud* de la OIT¹⁹. Se basa en el concepto de la mejora continua del desempeño mediante la aplicación del ciclo “**Planificar-Hacer-Verificar-Actuar**” (PHVA). Las Directrices incluyen cinco secciones, a saber: Política, Organización, Planificación y Aplicación, Evaluación, y Acción en pro de

¹⁶ Por ejemplo, el tema del Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo en abril de 2003 fue “Cultura de Seguridad en el Trabajo”.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª Reunión, 2006.

¹⁹ Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo de la OIT (ILO OSH 2001), OIT Ginebra, 2001.



Mejoras, según se explica a continuación: Política, Organización, Planificación y Aplicación, Evaluación, y Acción en pro de Mejoras, según se explica a continuación:

- “Política” es la base del sistema de gestión de políticas sobre SST, y fija la dirección a seguir por la organización.
- “Organización” ofrece orientación para las estructuras de gestión y la asignación de responsabilidades y rendición de cuentas en la ejecución de la política.
- “Planificación y Aplicación” ofrece orientación para el examen inicial, planificación, desarrollo y aplicación del sistema, objetivos en materia de SST y control del riesgo.
- “Evaluación” describe cómo supervisar y medir los resultados, cómo realizar auditorías y exámenes, identificando áreas de mejoramiento.
- “Acción en pro de Mejoras” aborda las disposiciones para tomar acción preventiva y correctiva.



En base a lo anterior, los principales pasos en el desarrollo de tal enfoque relativo al sistema de gestión a nivel nacional incluyen lo siguiente:

- Primero, la *Política Nacional de SST* se debe formular en consulta con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, según lo dispuesto en el Convenio sobre la Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (N°155).
- Segundo, se debe desarrollar un *Sistema nacional de SST* que disponga la infraestructura para aplicar la política.
- Tercero, se debe desarrollar un *Programa Nacional de SST* en base a un análisis de la situación de SST y el sistema de SST, lo cual se debe preferiblemente resumir en forma de un *Perfil Nacional de SST*, y aplicar dentro de un plazo específico.
- Cuarto, luego de su implementación, el programa de SST debe ser evaluado y examinado para medir sus resultados e impacto.
- Quinto y último, en base a los resultados y la situación de SST identificada, se deben adoptar acciones correctivas y preparar un nuevo programa de SST.



Comparación de los principales elementos del enfoque de sistemas de gestión de SST a nivel de empresa y nacional

Nivel de empresa	Nivel nacional
Determinación de la política sobre SST dentro de la empresa.	Determinación de la Política Nacional de SST.
Establecimiento de una organización y responsabilidades dentro de la empresa.	Establecimiento y desarrollo progresivo de un Sistema Nacional de SST.
Planificación y aplicación de los elementos de un sistema de gestión de SST.	Formulación y aplicación de Programas Nacionales de SST.
Evaluación y examen del desempeño dentro de la empresa.	Examen de los Programas Nacionales de SST.
Acciones para la mejora continua.	Formulación de nuevos Programas Nacionales de SST para la mejora continua.

3.3. Ventajas del Enfoque Estratégico de la OIT

El enfoque tradicional a la administración nacional de SST se basaba en las definiciones de políticas relacionadas con la asignación de responsabilidades y funciones de diversas instituciones, y la creación de un marco legal de derechos y deberes a nivel de emprendimientos. Las instituciones decidían cómo cumplir su función. A veces, no existe una definición clara de responsabilidades a nivel nacional, y los diferentes Ministerios (Trabajo, Salud, Seguridad Social, ministerios sectoriales, etc.) interpretan su mandato general a fin de formular sus funciones institucionales. Frecuentemente, la planificación de actividades se elabora a nivel institucional sin coordinación ni comunicación con otras instituciones involucradas. En términos generales, este enfoque:

- se centra más en reaccionar a las lesiones profesionales, en vez de promover medidas de prevención;
- se centra más en lo institucional que en la planificación y entrega a nivel nacional;
- no fomenta la coordinación entre instituciones;
- no aprovecha las potenciales sinergias de las acciones conjuntas;
- puede presentar problemas en la distribución de responsabilidades institucionales, con frecuente superposición de las funciones ejecutadas por más de una institución, o con áreas no cubiertas en absoluto;
- se centra más en las actividades que en el impacto;
- se centra principalmente en las “soluciones legislativas” a los problemas;



- se centra más en el cumplimiento exclusivo de las funciones institucionales más que en la generación de nuevas estrategias para abordar los problemas emergentes;
- frecuentemente, revela una falta de correspondencia entre las responsabilidades asignadas y los recursos comprometidos;
- los sistemas de evaluación son inexistentes o deficientes.

El nuevo Enfoque Estratégico de la OIT apunta a enfrentar la mayoría de estos problemas. Las principales ventajas del enfoque propuesto son:

- **Mayor compromiso concreto y visibilidad.** Existe acuerdo general en que la protección de los trabajadores es de gran importancia y que la SST es un tema prioritario. No obstante, en muchos países es un hecho que la SST, en la práctica, no ha recibido suficiente atención. El compromiso de un Programa Nacional de SST con objetivos medibles, con plazos y presupuestos, genera obligaciones concretas y prácticas, tanto para el gobierno como para los grupos de interés.
- **Promoción de coordinación y comunicación entre instituciones.** Una mayor coordinación entre los actores institucionales por medio de objetivos en común, normas de procedimiento mutuamente aceptadas y programas de trabajo conjunto, lleva a un uso más eficiente de los recursos y resultados claramente superiores. Existe una mejora generalizada en la comunicación y cooperación entre los actores de SST dentro del marco del proceso de formulación y aplicación.
- **Eficiencia: focalización en las prioridades.** Frecuentemente, no existen recursos suficientes para abordar todas las necesidades al mismo tiempo. Es por ello que es necesario fijar prioridades, con el objetivo de abordar los más urgentes o aquellos donde los esfuerzos institucionales producirán los mejores resultados en la primera instancia. Estar centrado en las prioridades resultará en el uso más eficiente de los recursos.
- **De la focalización en las acciones a la focalización en el impacto.** Al planificar, supervisar y evaluar sus esfuerzos, muchas instituciones de gobierno (y organizaciones no gubernamentales) se centran en el número de actividades que realizan más que en sus efectos o el impacto que así mediante lograrán. El nuevo enfoque subordina las actividades al logro de los objetivos planificados; las actividades son útiles principalmente en la medida que sean funcionales para alcanzar los objetivos.
- **Replanteamiento de la eficiencia y la eficacia de la forma en que operan las instituciones.** Además de lo anterior, es importante tener retroalimentación sobre el grado de éxito con que opera una institución. Es necesario saber si, mediante las actividades que se realizan, se llega o no a los objetivos, y si, en consecuencia, hay necesidad de modificar sus actividades. Los mecanismos de evaluación y examen del enfoque de sistemas de gestión permitirán tomar decisiones informadas sobre las actividades a ser realizadas.
- **Facilitación de la medición del progreso y éxito.** Resulta difícil saber si se avanza en la dirección correcta sin medir el éxito de las iniciativas. El Perfil Nacional de SST, preparado con vistas a la formulación del Programa Nacional



de SST, apunta, también, a servir de referencia para medir el progreso en el mejoramiento de la situación de SST y el sistema de SST, por ejemplo:

Declaración Estratégica del *Revitalizing Health and Safety (RHS)*,²⁰ Gran Bretaña

La Declaración Estratégica del RHS se adoptó en junio 2000, y estableció cómo el Gobierno de Reino Unido y la Comisión de Seguridad y Salud (HSC, *Health and Safety Commission*) trabajan juntos para revitalizar la salud y la seguridad. El objetivo de RHS era reducir el impacto de las falencias en salud y seguridad en un 30% en 10 años. Contiene las primeras metas para el sistema de salud y seguridad de Gran Bretaña:

- reducir el número de días laborales perdidos por 100.000 trabajadores debido a lesiones y problemas de salud en el trabajo en **un 30% para el año 2010**;
- reducir la incidencia de accidentes mortales y lesiones graves **en un 10% para el año 2010**;
- reducir la incidencia de casos por problemas de salud profesional **en un 20% para el año 2010**.

Progreso en los resultados relativos a Salud y Seguridad desde el año 2000²¹

- En base a la propia notificación individual de días laborales perdidos debido a lesiones o enfermedades profesionales, ha habido una reducción estadísticamente significativa de un 30% en el número de días perdidos por trabajador entre 2000/02 y 2009/10.
- El cambio en la tasa de lesiones graves entre 1999/00 y 2009/10 se estima en una reducción de un 22%. La tasa atenuada de trabajadores con lesiones mortales decayó en un 38% entre 1999/2000 y 2009/10. La incidencia informada de lesiones con más de 3 días de duración para empleados en 2010 es de un 33% por debajo del nivel en 1999/2000.
- En base a la propia notificación individual, ha habido una reducción estadísticamente significativa de un 15% en la incidencia general de enfermedades entre 2001/02 y 2009/10.

- **Mejor demostración de la utilidad social de los servicios estatales.** Es también deseable poder medir los efectos de las políticas. Algunos servicios públicos son criticados por su falta de contribución al progreso social y económico de un país. Crecientemente, se les solicita demostrar cuán útiles, eficaces y eficientes son, especialmente cuando (como es a menudo el caso con las autoridades a cargo de la SST) piden aumentos al presupuesto. Los mecanismos de evaluación y examen del enfoque de sistemas de gestión permiten a las autoridades públicas la posibilidad de demostrar su utilidad social y económica.

²⁰ Declaración Estratégica de *Revitalising Health and Safety (RHS)*, GB, junio 2000.

²¹ Progreso en los resultados relativos a Salud y Seguridad desde el 2000, GB.



4. POLÍTICA NACIONAL DE SST

Una base fundamental para los programas y sistemas de SST es la Política Nacional de SST y el compromiso del gobierno con su aplicación.

Según la OIT, a la luz de las condiciones y las prácticas nacionales, y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, cada Miembro deberá formular, aplicar y reexaminar periódicamente una política nacional coherente sobre seguridad laboral, salud laboral y el medio ambiente de trabajo.²²

“Política” se define comúnmente como un curso de acción específico, deliberado, adoptado por un gobierno u organismo público para ayudar a cumplir con su mandato. Toda política debe estar anclada en, y derivar su autoridad de, poderes y obligaciones legales formales, y es, por tanto, un instrumento importante para los procesos de toma de decisiones.

Frecuentemente, no existe ningún documento escrito, denominado de manera explícita como Política Nacional de SST. En cambio, las declaraciones se incluyen en una cantidad de documentos diferentes (Política Nacional en materia de Trabajo, Política Nacional en Salud, preámbulo de la ley principal sobre SST, etc.). En otros casos, no existen referencias escritas sobre la Política Nacional de SST, y, es más, si un gobierno ha determinado un curso de acción deliberado, el mismo se debe inferir a partir de las iniciativas y acciones en SST.

Pueden surgir problemas en caso de no existir un curso de acción deliberado por parte de las autoridades públicas en esta área, o si hay una falta de correspondencia y coherencia entre lo que se dispone en la declaración de políticas y las prácticas existentes. Puede también haber un problema significativo cuando los objetivos y principios de diferentes políticas institucionales no coinciden en una visión común o con una sola política nacional de SST.

El desarrollo y aplicación de una Política Nacional de SST es responsabilidad de los gobiernos en colaboración tripartita con las organizaciones de empleadores y trabajadores. Se requiere de un documento escrito específico que proporcione:

- dirección clara en relación al mandato del gobierno;

²² Ver el Art. 4 del Convenio sobre la Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (N° 155).



- mayor apertura y transparencia en la forma que el gobierno desarrolla sus funciones:
- alguna garantía en el sentido que las autoridades públicas deban rendir cuentas por su trabajo;
- una base para los planes operacionales.

El desarrollo de una Política Nacional de SST se ve más tarde influenciado por varios factores, particularmente:

- acuerdos supranacionales y convenios internacionales²³
- legislación nacional sobre temas de trabajo y empleo, salud y protección social;
- acuerdos nacionales tripartito.

Como el contexto mayor de la política laboral y las prioridades variarán significativamente de un país a otro, habrá, también, diferencias marcadas entre políticas nacionales individuales. Diferentes estructuras organizacionales y niveles de recursos serán igualmente factores relevantes en el establecimiento de prioridades dentro de las políticas. Sin embargo, existe un nivel mínimo de terreno común en los principios y objetivos del marco de políticas, y en la práctica se podrá cubrir un campo común a pesar de diferencias en la organización, recursos, etc.

Al redactar la política se debe **consultar** a los interlocutores sociales para asegurar que exista un acuerdo tripartito amplio a nivel nacional. Una vez redactada (usualmente, por una unidad de gobierno), la nueva política se debe presentar a una reunión nacional tripartita para ser debatida, ajustada y **adoptada**. Otras partes interesadas podrán también ser consultadas, si se considera apropiado. Una vez adoptada, se le debe dar el **apoyo político** más decidido y ser ampliamente **difundida** entre todos aquellos con un interés y con una responsabilidad para con ella

4.1. Los elementos de la Política Nacional de SST

Al existir una declaración de política específica sobre seguridad y salud en el trabajo, los elementos más comunes son:

- Compromiso de las autoridades públicas
- Objetivo y propósitos de la política
- Principios orientadores de la acción sobre SST
- Principales esferas de acción sobre SST
- Trabajadores cubiertos por la política
- Tipos de acción e infraestructura

²³ La política en el campo de la salud y seguridad en el trabajo está alineada con: la Estrategia de Lisboa (...); con la Estrategia de la Comunidad Europea 2007-2012 sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (...) y la Estrategia Global de la Organización Internacional del Trabajo sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (...). Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo 2008-2012. Bulgaria, 2008.



- Asignación de funciones y responsabilidades de los principales grupos de interés

Las características más importantes del consenso internacional en relación a los elementos mencionados anteriormente se presentan a continuación:

El compromiso de las autoridades públicas

Una declaración explícita sobre la responsabilidad y voluntad de las autoridades de gobierno hacia la SST es usualmente la base del resto de los elementos de una política.

(...) El Gobierno está comprometido con la regulación de todas las actividades económicas para la gestión de riesgos a la seguridad y salud en el trabajo y con la disposición de medidas para asegurar condiciones de trabajo seguras y saludables para cada trabajador y trabajadora de la nación. *India*

Acuerdo sobre Salud y Seguridad en el Trabajo, Sudáfrica²⁴

“Nosotros, los interlocutores sociales –Gobierno, Trabajadores Organizados y Empresas Organizadas– declaramos que juntos en sociedad nos esforzaremos por alcanzar los siguientes ideales:

- Un ambiente de trabajo saludable y seguro
- Desarrollo de mejores prácticas en salud y seguridad en el trabajo
- Eliminación de incidentes y muertes en el trabajo

Asumimos los principios contenidos en el Convenio 155 y el Convenio 176 de la OIT.

Nos comprometemos a:

- Defender los principios de la salud y seguridad en el trabajo, contenidos en la Declaración de Derechos
- Integrar la salud y seguridad en el trabajo a todos los procesos y estrategias empresariales
- Hacer de la salud y seguridad en el trabajo un modo de vida
- Promover la sensibilización en materia de salud y seguridad en el trabajo
- Desarrollar legislación, normativa y directrices facilitadores de la salud y seguridad en el trabajo
- Mejorar las relaciones tripartitas para el beneficio de todos en nuestro país
- Respetar los requerimientos de la legislación sobre la salud y seguridad en el trabajo
- Capacitar a trabajadores y gerentes en prácticas seguras de trabajo
- Elaborar un marco institucional eficaz y eficiente para la salud y seguridad en el trabajo.

Nos comprometemos a seguir trabajando juntos en forma constructiva respecto de la salud y la seguridad en el trabajo.

²⁴ Pacto sobre Salud y Seguridad en el Trabajo, Sudáfrica, 2002.



Objetivo y propósitos de la política

En línea con el Convenio sobre la Seguridad y Salud de los Trabajadores (N°155),²⁵ el objetivo de la política será la **prevención** de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y el control de riesgos en el lugar de trabajo, además del desarrollo de un medio ambiente de trabajo y del trabajo que sean propicios para la salud de los trabajadores.

“El objetivo de la política nacional es crear un marco general para el mejoramiento de las condiciones de trabajo y del ambiente de trabajo.”²⁶ *Estonia*

“El objetivo fundamental de la política de protección laboral es un ambiente laboral seguro y saludable, lo cual fomentaría la retención del empleo, el mejoramiento de la condición económica del Estado y sus emprendimientos, y aumentaría el nivel de bienestar del público en general.”²⁷ *Letonia*

“La Política Nacional sobre Salud y Seguridad en el Trabajo apunta a fomentar una mejor calidad de vida para los trabajadores, previniendo los accidentes y lesiones causados por el trabajo o que ocurran durante el desempeño de éste, mediante la eliminación o reducción de los riesgos presentes en el ambiente laboral.”²⁸ *Brasil*

Principios orientadores de la acción en SST (tanto a nivel nacional y empresarial)

Algunos de los principios básicos sobre los que existe creciente consenso internacional, y que se podrían incluir en la Política Nacional de SST, son:

- prevención (como el principal enfoque preferido para las prácticas de SST respecto de otros, como sanación, rehabilitación e indemnización);
- evaluación de los riesgos o peligros y su control en la fuente;
- desarrollo de una cultura nacional de prevención sobre seguridad y salud que incluya información, consulta y capacitación, etc.
- consulta tripartita a nivel nacional²⁹ y consulta bipartita a nivel empresarial.

“El punto de partida de la política sobre condiciones de trabajo es la prevención inicial de los riesgos, preferiblemente abordando la fuente

²⁵ Art. 4 del Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (N° 155).

²⁶ Política nacional sobre el ambiente de trabajo. Estonia, 2003.

²⁷ Estrategia de Desarrollo del Área de Protección Laboral, Letonia 2008-2013.

²⁸ Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. Brasil, 2011.

²⁹ Y a nivel regional, municipal o sectorial, cuando esto resulte apropiado.



del problema. Solo si el riesgo no se puede eliminar en la fuente, podrá el empleador considerar otras soluciones de prevención, tales como proporcionar a todos los trabajadores los medios para su protección y hacer obligatorio su uso.” *Holanda*

“Principios de la Política. Participación; Universalidad; Integración; Equidad e Igualdad; La no discriminación; Trabajo Decente.” *El Salvador*

Principales áreas de acción en SST

El rango de temas cubiertos por la SST puede incluir, por ejemplo, condiciones materiales, contenido y organización del trabajo, medio ambiente de trabajo y otras condiciones laborales, y su adaptación a los atributos y capacidades de los trabajadores.

Trabajadores cubiertos

La SST se debe ofrecer para todos los trabajadores, sin distinción por:

- el tamaño de la empresa o compañía;
- tipo de empleo (trabajador asalariado o independiente);
- sector económico (industria, sector público, servicios, agricultura, etc.).

Se debe ofrecer especialmente para los trabajadores en sectores de alto riesgo y para otros trabajadores vulnerables, tales como aquellos en la economía informal, junto con los trabajadores migrantes y los trabajadores jóvenes.

“Los principios y la declaración de esta política se aplican a todos los lugares de trabajo en el país y a las personas que trabajan en ellos (...)” *El Salvador*

“La legislación en materia de SST debe cubrir los trabajadores y empleadores en todos los sectores de la economía y toda forma de relación de empleo.” *Sudáfrica*

Tipos de acción e infraestructuras

Es responsabilidad de los gobiernos establecer las infraestructuras apropiadas para la SST. La política debe definir los diferentes tipos de acción e infraestructura (normativa, inspección, promoción y apoyo, formación, etc.) que se deben desarrollar y aplicar.

“El desarrollo de una estructura institucional apropiada para un sistema nacional de SST integrado, incluyendo una autoridad nacional de SST



para la formulación de políticas y el establecimiento de normas, oficinas de inspección (que incluyan unidades de inspección especializadas en sectores de alto riesgo y tecnológicamente exigentes) e instituciones dedicadas para la investigación y formación.” *Sudáfrica*

Asignación de funciones y responsabilidades de los principales grupos de interés

El Artículo 6 del Convenio 155 establece que *“La formulación de la política (...) debe precisar las funciones y responsabilidades respectivas en materias de seguridad y salud de los trabajadores y del medio ambiente de trabajo, por parte de las autoridades públicas, los empleadores, los trabajadores y otras personas interesadas, teniendo en cuenta el carácter complementario de tales responsabilidades, así como las condiciones y la práctica nacionales.”*

Las funciones y responsabilidades de todas las partes involucradas, particularmente las autoridades públicas, incluyendo los mecanismos para coordinación y consulta tripartita, se deben definir claramente. La carga principal de las disposiciones sobre SST recae sobre el empleador, pero se deben especificar las demás entidades responsables, tales como trabajadores, diseñadores, fabricantes y otros.

“Los Gobiernos son responsables de normar y velar por la seguridad y la salud en el lugar de trabajo. Los empleadores deben proveer medio ambientes de trabajo seguros y saludables, y sistemas de trabajo seguro; los empleados deben trabajar del modo más seguro posible; y los proveedores, diseñadores y fabricantes deben proveer productos seguros e información exacta sobre el uso seguro de los materiales y equipamiento.” *Australia*

Las buenas condiciones de trabajo solo se pueden lograr si los empleadores y sus trabajadores se unen. A pesar de que el empleador sea en última instancia responsable de la política sobre las condiciones de trabajo, continúa siendo obligatoria la consulta a los trabajadores. *Holanda*

La Política se debe planificar, supervisar y examinar periódicamente desde la perspectiva de la situación de la SST y su evolución, en consulta con los interlocutores sociales. Existen varios ejemplos de declaraciones de política nacional sobre la SST, tales como las de Holanda,³⁰ India,³¹ Brasil,³² El Salvador,³³ y Sudáfrica.³⁴

³⁰ Política sobre Condiciones de Trabajo en Holanda, 1999.

³¹ Política Nacional sobre seguridad y salud en el ambiente de trabajo, India, 2009.

³² Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador, Brasil, 2004.

³³ Política Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional, El Salvador, 2006.

³⁴ Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Sudáfrica, 2003.



5. PROCESO PARA EL DESARROLLO DE UN PROGRAMA NACIONAL DE SST

Los siguientes pasos de implementación previstos para el establecimiento apropiado de los Programas Nacionales de SST indican el lugar del Perfil Nacional de SST, además de los objetivos proyectados para los Programas Nacionales de SST.

1. **Acuerdo tripartito** nacional para establecer un Programa Nacional de SST. El programa se debe desarrollar e implementar siguiendo la consulta tripartita entre gobierno, empleadores y trabajadores (típicamente, a través de la decisión sobre el marco del Órgano Consultivo Tripartito Nacional).
2. Establecimiento de **mecanismos de coordinación** para la elaboración e implementación del programa. Puesto que las responsabilidades de SST frecuentemente involucran diversas instituciones de diferentes ministerios, el establecimiento de un mecanismo de coordinación facilitará la formulación e implementación del programa.
3. Preparación de un **Perfil Nacional de SST**. El perfilamiento inicial de las disposiciones sobre SST ya establecidas en el país (un examen de las leyes, principales organizaciones, programas y asociados, incluyendo los servicios de inspección laboral, etc.) y de los resultados (estadística sobre accidentes y enfermedades profesionales y las tendencias de fondo) es prerequisite necesario para la preparación del Perfil Nacional de SST. Este debe incluir una evaluación de las fortalezas y debilidades existentes, con vistas a la identificación de las prioridades para acción.
4. Análisis de situación para **identificar puntos fuertes y débiles y brechas** en el sistema y marco de SST en el país, utilizando el Perfil Nacional de SST. La identificación de brechas mostrará aquellas áreas donde será necesario intervenir; los puntos fuertes indicarán elementos que podrían servir de base y apoyo para las mejoras.
5. Identificación de **prioridades** de acción nacional para mejorar el nivel de SST. Como los recursos son limitados, es necesario identificar áreas donde la necesidad sea más urgente o necesaria, al momento de formular el programa. Ellas son las prioridades de la acción nacional.



6. Formulación de un **Programa Nacional de SST** (junto con los planes de acción) para las prioridades acordadas, incluyendo indicadores de éxito. Aunque tales programas necesitan de objetivos, metas e indicadores claros, en conjunto deberían, además, apuntar hacia el fortalecimiento del sistema nacional de SST, con el objetivo de asegurar la sostenibilidad de las mejoras y construir y mantener una cultura de seguridad. Los Programas Nacionales de SST se deben desarrollar con la debida atención a los instrumentos sobre SST de la OIT. En términos de un mejoramiento progresivo en los sistemas nacionales de SST, la meta debe ser la implementación efectiva de los Convenios y Recomendaciones más recientes, además de otros instrumentos, tales como los códigos de prácticas y directrices adoptados en esta área (y otros que se puedan desarrollar a futuro). A continuación se presenta un ejemplo:

Desarrollo e implementación de programas nacionales de SST en Asia³⁵

Pasos en común realizados para el desarrollo de programas

Los países de Asia han tomado pasos prácticos en común para el desarrollo de programas nacionales de SST que reflejan las visiones de los representantes de los trabajadores y empleadores, junto con las visiones de los organismos de gobierno responsables de SST.

El primer paso fue organizar talleres tripartitos de SST a nivel nacional para reunir visiones diversas sobre la situación nacional de SST y debatir sobre las acciones nacionales prioritarias.

El segundo paso fue establecer grupos de trabajo tripartito e inter-ministerial para preparar el Programa Nacional de SST. Los miembros del grupo de trabajo se reunieron y examinaron información disponible sobre SST proveniente de diferentes fuentes. Los resultados de este examen se publicaron como perfiles nacionales de SST.

El tercer paso consistió en que los grupos de trabajo analizaran los perfiles nacionales de SST, identificaran las acciones y metas prioritarias de SST a nivel nacional, y elaboraran proyectos de programas nacionales de SST. Los proyectos de programas nacionales de SST se hicieron circular entre los ministerios involucrados y entre las organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores para recibir sus comentarios previos a la finalización. Los altos funcionarios de gobierno respaldaron y oficialmente lanzaron los programas nacionales de SST.

En **Vietnam**, el Programa Nacional de SST fue respaldado por el Primer Ministro y se le concedió una alta prioridad en la agenda nacional. Los ejercicios para diseñar los programas nacionales de SST ofrecieron oportunidades prácticas para que los diferentes ministerios, las organizaciones de trabajadores y las de empleadores pudieran trabajar juntos. En conjunto, examinaron la situación nacional de SST y activamente intercambiaron información sobre SST y sus visiones desde diferentes perspectivas.

En **Indonesia** los representantes del Consejo Nacional de SST y los Ministerios del Trabajo, de la Salud, de Energía y Recursos Naturales, y de Agricultura, en consulta con representantes de los trabajadores y empleadores, en conjunto debatieron y prepararon el proyecto del Programa Nacional de SST. El grupo de trabajo compuesto por diferentes ministerios y organismos confirmó su continua colaboración en la implementación del programa, a fin de cumplir con los objetivos de SST a nivel nacional.

³⁵ Caso de estudio de Tsuyoshi Kawakami, Oficina Subregional de la OIT para Asia Oriental, extraído de "Asian-Pacific Newsletter on Occupational Health and Safety 2007".





7. El lanzamiento del Programa Nacional de SST con el **respaldo de la más alta autoridad nacional**. El respaldo y lanzamiento de un Programa Nacional de SST, hecho por la más alta autoridad de gobierno, que puede ser el Jefe de Estado, del Gobierno o del Parlamento, establece la alta prioridad de SST en la agenda nacional y tiene un impacto significativo en el fortalecimiento de las capacidades nacionales de SST y la movilización de recursos nacionales e internacionales. Varios programas nacionales de SST lanzados en años recientes por los Estados Miembros fueron firmados o avalados por el Parlamento, Viceprimer Ministros, u otras comparablemente altas autoridades de los gobiernos nacionales.
8. La **implementación** de las actividades dispuestas para el Programa Nacional de SST con mecanismos apropiados de supervisión y control.
9. Realización de **una evaluación** de los resultados e impacto del Programa Nacional de SST, informando los resultados a los grupos de interés y al público.
10. Establecimiento de **mecanismos sostenibles para el mejoramiento** continuo, incluyendo examen periódico, actualización de datos y futura determinación de nuevas prioridades de acción, mediante el establecimiento de un nuevo Programa Nacional de SST basado en un documento actualizado del perfil nacional



6. EL PAPEL DE LOS PRINCIPALES GRUPOS DE INTERÉS

Los principales grupos de interés que utilizarán los enfoques estratégicos para el desarrollo nacional de SST son las autoridades competentes de gobierno, las organizaciones de trabajadores y las de empleadores. A pesar de que los roles de estos grupos de interés varían de país en país, sus principales funciones se identifican en esta sección, a la luz de las normas laborales internacionales establecidas y las mejores prácticas de SST en los países de alto desempeño.

6.1. El papel de los gobiernos

Los beneficios humanitarios, económicos y comerciales de promover altos estándares de SST se deben reconocer ampliamente, para que los gobiernos le concedan a la SST la alta prioridad que se merece. Los gobiernos, en su capacidad de hacedores de políticas y normas, reguladores, proveedores, así como también de grandes empleadores, poseen una influencia considerable sobre el logro de mejores resultados en SST. Los gobiernos³⁶ deben estar plenamente comprometidos con la implementación de una Política Nacional de SST como base para los programas y sistemas nacionales. Esto implica al menos compromiso con:

- el desarrollo de una Política Nacional de SST clara y proactiva;
- el examen y análisis de la situación de SST en el país, en consulta con los interlocutores sociales;
- la formulación, aplicación y evaluación de un Programa Nacional de SST para fortalecer los Sistemas Nacionales de SST;
- el lanzamiento del Programa Nacional de SST con el respaldo de la más alta autoridad nacional;
- la entrega de recursos suficientes para asegurar que el Sistema Nacional de SST opere eficazmente, y para el correcto desarrollo e implementación del Programa Nacional de SST;
- asegurar la coordinación y alineación de todas las instituciones del gobierno bajo la Política y el Programa Nacional de SST.

La entrega de los recursos necesarios para la implementación del Programa Nacional de SST es responsabilidad del gobierno. En general, la necesidad de

³⁶ Marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, Informe IV (1) Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª Reunión, 2006.



recursos está relacionada con cuán ambicioso sea el Programa Nacional de SST, y la disponibilidad de recursos en las principales instituciones relacionadas a la SST. En muchos casos, no involucra mayor asignación de recursos financieros: la mayoría de las actividades del Programa se pueden realizar utilizando los recursos disponibles y dentro de las actividades habituales de las instituciones existentes involucradas en el Programa. Solamente algunas actividades especializadas (medidas especiales a ser implementadas, estudios de evaluación, etc.) podrían requerir de recursos adicionales en términos de personal y fondos. Básicamente, las instituciones reasignan los recursos existentes a las prioridades identificadas en el Programa Nacional de SST.

A pesar de que un ministerio de gobierno pueda tener la responsabilidad primaria sobre SST, en la práctica varios ministerios, frecuentemente, tienen responsabilidades e intereses en esta área, debido a que la SST también incide en sus áreas de interés. A modo de ejemplo, los ministerios de trabajo, salud, industria, educación, todos tienen algún interés en materia de SST, y, por lo tanto, se debe garantizar la buena cooperación interministerial en temas relevantes. En algunos países, por otro lado, las relaciones entre las instituciones de gobierno en materia de SST no son fáciles; existen frecuentes disputas sobre competencias y áreas de intervención, diferentes formas de pensar y operar, falta de colaboración, o incluso falta de información sobre las actividades.

Existen diferentes niveles de interacción entre instituciones de gobierno en materia de SST, desde el más básico hasta el más elaborado:

- **Información.** Las instituciones se informan entre ellas sobre sus iniciativas, actividades y planes de trabajo.
- **Comunicación.** El canal de información permite o considera el diálogo, intercambio y retroalimentación entre instituciones.
- **Cooperación o colaboración.** Las instituciones trabajan juntas en algunas actividades en forma *ad hoc*, cuando los planes de trabajo coinciden en algunos objetivos.
- **Coordinación.** Las instituciones trabajan juntas acorde a un plan de trabajo nacional conversado en común, y los planes de trabajo institucionales están subordinados al programa nacional.

La coordinación y alineación de las instituciones relacionadas a la SST con la política y programa nacionales de SST son prerequisites para un buen funcionamiento. Se podría requerir, dependiendo de la práctica nacional, de acuerdos formales, memorandos de entendimiento, comités de autoridades públicas, u otros mecanismos para facilitar la consulta y coordinación interministerial de un modo práctico. Una forma alternativa de generar la unidad de acción podría ser la creación de una sola autoridad competente, de la cual las demás instituciones involucradas en SST dependan jerárquica o funcionalmente.



6.2. El papel de los interlocutores sociales

Los empleadores son los principales responsables de la SST. Quienes padecen los accidentes y las enfermedades son los trabajadores, y éstos tienen el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. Por consiguiente, los interlocutores sociales no pueden quedar excluidos de los procesos de toma de decisiones y deben ser tratados como conjuntamente responsables en la implementación de las intervenciones de los Programas Nacionales de SST a nivel de empresa.

El derecho de los interlocutores sociales a presentar propuestas, a ser consultados y de participar en la toma de decisiones sobre el desarrollo nacional de SST es un requerimiento indispensable de las normas laborales internacionales. Se deben realizar debates activos en todas las etapas del desarrollo y la implementación de la política y el programa, además de en la etapa de revisión.

La consulta y el debate tripartito son necesarios para asegurar la legitimización de la Política Nacional de SST propuesta, y son, además, una base indispensable para la *implementación* del Programa Nacional de SST: son un prerequisite para encontrar formas prácticas de mejorar las condiciones de trabajo y los ambientes laborales.

Aunque los interlocutores tripartitos poseen distintos intereses y perspectivas, y sus relaciones no están libres de conflicto, uno de los resultados de la consulta y debate tripartitos es una mejora en la comunicación e información, junto con una mayor comprensión de los problemas y restricciones con que los interlocutores pudieran encontrarse. Además, se hace posible hallar una base para las acciones conjuntas y acordadas, y para el desarrollo de una cultura más de *colaboración* y no de *confrontación* para abordar los problemas de SST.

Un componente esencial de todo sistema nacional de SST es un mecanismo u organismo nacional que esté constituido por las autoridades de gobierno competentes y por las organizaciones más representativas de los empleadores y los trabajadores, para la realización de consultas, coordinación y colaboración sobre temas claves de SST. Cuando sea apropiado, las consultas deben también involucrar otras partes interesadas, tales como: asociaciones profesionales de especialistas en SST, proveedores de capacitación en SST, fabricantes, diseñadores, asociaciones de industria, asociaciones de comercio y otros grupos comerciales.



Deberes, poderes y miembros del Consejo Nacional de SST en Kenia³⁷

A fin de establecer un plan de acción nacional sobre SST y un mecanismo para supervisar su objetivo principal, se insertó una disposición legal en la Ley de SST en Kenia, del año 2007, la cual establece un Consejo Nacional para la Seguridad y Salud en el Trabajo. Bajo esta legislación, el Consejo Nacional asesora al Ministro sobre:

- a) la formulación y desarrollo de un marco nacional de política sobre SST;
- b) propuestas legislativas sobre SST, incluyendo formas y medios para hacer efectivos los Convenios de la OIT, y otros convenios e instrumentos internacionales relativos a la seguridad y la salud en el trabajo, indemnización y servicios de rehabilitación;
- c) medios estratégicos para promover las mejores prácticas en SST;
- d) el establecimiento, mantención y desarrollo de una cultura preventiva de seguridad y salud
- e) revisión de las disposiciones de la Ley, normas y reglamentos, estándares y códigos de prácticas en la industria;
- f) análisis estadístico de muertes y lesiones provocadas por el trabajo;
- g) otras materias relativas a la SST si se consideran que apuntan a mejorar la calidad de la vida laboral en Kenia

Sin limitar los asuntos enunciados anteriormente, el Director puede asesorar al Consejo en la formulación y publicación de normas, especificaciones u otras formas de orientación, a fin de asistir a los empleadores, empleados y otros usuarios en la mantención de estándares apropiados de salud y seguridad en el trabajo.

Poderes del Consejo

Es requerimiento que el Consejo, a solicitud del Ministro, y por motivación propia, pueda investigar y hacer recomendaciones al Ministro sobre cualquier asunto relacionado a la salud y seguridad de las personas en el trabajo. El Consejo podrá:

- a) establecer comités para diferentes industrias con el propósito de ayudar a que el Consejo realice sus funciones en relación a los códigos de prácticas de la industria;
- b) establecer tantos comités como se considere necesario, a fin de ayudar a que el Consejo lleve a cabo sus funciones.

Miembros del Consejo

El Consejo constará de un presidente quien será nombrado por el Ministro, mediante publicación en el Diario Oficial. Los miembros del Consejo serán:

- a) Un representante de cada uno de los siguientes ministerios: Salud, Agricultura, Desarrollo Ganadero, Industria, Desarrollo de Agua, Autoridades Locales y Educación;
- b) Un representante de cada una de las siguientes organizaciones y departamentos de gobierno: The Government Chemist, The Kenya Bureau of Standards, The Central Bureau of Statistics, The Commissioner of Insurance, The Association of Kenya Insurers, The Public Universities, The National Environment Management Authority, The National Council for Science and Technology, The Kenya Occupational Safety and Health Association;
- c) Las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas;
- d) Tres personas con cualificaciones relevantes y experiencia en SST, quienes no serán funcionarios públicos.

³⁷ Caso de estudio preparado por Meshack Khisa - Kenya Plantation & Agricultural Workers Union.



BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

Estrategia global en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo. Conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 91ª Reunión, 2003.

http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/globstrat_e.pdf

Convenio N°155 sobre la Seguridad y Salud de los Trabajadores y el Medio Ambiente de Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 67ª Reunión, 1981.

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C155>

Recomendación N°164 sobre la Seguridad y Salud de los Trabajadores y el Medio Ambiente de Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 67ª Reunión, 1981.

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R164>

Convenio N° 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª Reunión, 2006.

www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C187

Recomendación N°197 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª Reunión, 2006.

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R197>

Marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, Informe IV (1) Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª Reunión, 2005.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/reIm/ilc/ilc93/pdf/rep-iv-1.pdf>

Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo, 4ª Edición, OIT, 1998.

http://www.ilo.org/safework_bookshelf/english/

Accident prevention manual for business and industry, 10a edición, National Safety Council, 1992.

Análisis comparativo de estrategias nacionales para seguridad y salud en el trabajo, BAUA, 2010.

http://www.baua.de/SharedDocs/Downloads/en/Publications/Expert-Papers/F2234.pdf?__blob=publicationFile

Guía de introducción a los Sistemas Nacionales de Seguridad y Salud en el Trabajo y Sistemas de Salud, OIT, Documento de Trabajo, 2002.

http://ilo-mirror.library.cornell.edu/public/english/protection/safework/papers/nat_systems.pdf



- Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (OIT OSH 2001), OIT Ginebra, 2001.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_107727.pdf
- Inspección del Trabajo: Estudio general relativo a la Inspección del Trabajo (...) OIT (Ginebra), Conferencia Internacional del Trabajo, 95a reunión, 2006, Informe III (Parte 1B).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/meetingdocument/wcms_108572.pdf
- Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre el Registro y Notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, OIT 1996.
http://lamp.itcilo.org/oshcourse/platform/_upload/bibliografia/747_1.pdf
- Progreso en los resultados sobre Salud y Seguridad desde el año 2000, Gran Bretaña.
<http://www.hse.gov.uk/statistics/history/progress-since-2000.pdf>
- Revitalising Health and Safety (RHS) Strategy Statement, GB, junio 2000.
<http://www.hse.gov.uk/revitalising/strategy.pdf>
- Estrategia sobre Seguridad y Salud en el Trabajo 2008-2012. Bulgaria, 2008.
<http://osha.europa.eu/en/organisations/bulgarian-strategy-on-safety-and-health-at-work-shw-2008-2012>
- Política Nacional sobre el medio ambiente de trabajo, Estonia, 2003.
<http://osh.sm.ee/legislation/policy.stm>
- Estrategia para el Desarrollo del Campo de la Protección Laboral, Letonia 2008-2013.
<http://osha.europa.eu/en/organisations/E1359%20-%20Cab%20-Strategy%20-2-LATVIA%20OSH%20STRATEGY.pdf>
- Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador (Portugués). Brasil, 2011.
http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-105206-701.pdf
- La Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Sudáfrica 2003.
www.kznhealth.gov.za/occhealth/policy2.pdf
- Política Nacional en materia de seguridad y salud y el medio ambiente de trabajo, India 2009.
<http://labour.nic.in/policy/OSH-Policy.pdf>
- Política Nacional sobre seguridad y salud en el trabajo, El Salvador, 2006.
<http://www.elsalvador.com/riesgos/articulos/PNSSOESA.pdf>



Anexo 1

La Organización Internacional del Trabajo

La **Organización Internacional del Trabajo**³⁸ (OIT) es un organismo especializado de las Naciones Unidas que tiene como objetivo principal la promoción de la justicia social y los derechos humanos y laborales reconocidos internacionalmente.

Fue fundada en 1919, después de una guerra destructiva, para hacer realidad la visión de que solo se puede alcanzar una paz duradera y universal cuando ella está cimentada en el trato decente de los trabajadores. La OIT se convirtió en el primer organismo especializado de las Naciones Unidas en 1946, y es el único organismo de carácter “tripartito” que reúne a representantes de gobierno, de empleadores y de trabajadores para la elaboración conjunta de políticas y programas. La OIT realiza su labor a través de tres órganos principales:

La **Conferencia Internacional del Trabajo**³⁹ establece y adopta normas internacionales del trabajo, y es un foro para el debate de temas sociales y laborales de gran importancia. Asimismo, aprueba el presupuesto de la Organización y elige al Consejo de Administración.

El **Consejo de Administración**⁴⁰ es el órgano Ejecutivo de la OIT. Lo integran 56 miembros titulares (28 Gobiernos, 14 Empleadores y 14 Trabajadores), y se reúne tres veces al año (en marzo, junio y noviembre). Sus funciones principales consisten en:

- Tomar decisiones sobre la política de la OIT.
- Determinar la agenda de la Conferencia.
- Aprobar el Programa y Presupuesto de la OIT antes de su presentación a la Conferencia.
- Elegir al Director General (por un periodo renovable de cinco años).

La **Oficina Internacional del Trabajo**⁴¹ es la secretaría permanente de la Organización Internacional del Trabajo. Es el centro de coordinación responsable por el conjunto de las actividades de la OIT, que se llevan a cabo bajo el escrutinio del Consejo de Administración y bajo la conducción del Director General. La Oficina emplea a cerca de 1.900 funcionarios de más de 110 nacionalidades en su sede de Ginebra y en 40 oficinas distribuidas en diversas localidades del mundo.

La OIT es la institución mundial responsable de la elaboración y supervisión de las normas internacionales del trabajo. Al trabajar con sus Estados Miembros, la OIT procura garantizar que las normas del trabajo sean respetadas en la práctica. Varios cientos de expertos realizan misiones en todas las regiones del mundo en el contexto

³⁸ <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--en/index.htm>

³⁹ <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/lang--en/index.htm>

⁴⁰ <http://www.ilo.org/gb/lang--en/index.htm>

⁴¹ <http://www.ilo.org/>



del programa de cooperación técnica. La Organización también trabaja en investigación, documentación e información, y produce numerosos estudios especializados, informes y publicaciones periódicas. Las diversas tareas de la OIT se agrupan y se abordan apuntando a cuatro objetivos estratégicos

- Promover y hacer cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- Generar mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos.
- Mejorar la cobertura y la eficacia de una seguridad social para todos.
- Fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

El Programa InFocus sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y el Medio Ambiente Laboral (SafeWork⁴²) coordina la labor de la OIT en este ámbito, y su tarea fundamental es promover normas pertinentes. Los objetivos principales del programa son:

- desarrollar políticas y programas de prevención destinados a proteger a los trabajadores que se desempeñan en tareas y sectores de riesgo;
- ampliar la protección efectiva hacia grupos de trabajadores vulnerables que quedan fuera del campo de aplicación de las medidas tradicionales de protección;
- equipar mejor a gobiernos, empleadores y sindicatos para abordar los problemas del bienestar de los trabajadores, la atención de salud y la calidad de la vida en el trabajo;
- documentar el impacto socioeconómico de mejorar la protección de los trabajadores, de manera que sea reconocido por los hacedores de políticas.

Además de la Oficina Internacional del Trabajo, la OIT cuenta con otras dos instituciones:

- El **Instituto Internacional de Estudios Laborales** (fundado en 1960) que fomenta la investigación, el debate público y el intercambio de conocimientos sobre cuestiones emergentes de interés para la OIT y sus mandantes: gobiernos, empleadores y trabajadores.
- El **Centro Internacional de Formación** (fundado en 1964 y situado en Turín, Italia) es el núcleo de la formación y desarrollo de los recursos humanos de los gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores, y otros actores sociales y económicos.

⁴² <http://www.ilo.org/safework/lang--en/index.htm>



Anexo 2

Convenio 155 y Recomendación 164 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981

C155 Convenio sobre la Seguridad y Salud de los Trabajadores⁴³

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 3 junio de 1981 en su sexagésima séptima reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la seguridad, la higiene y el medio ambiente de trabajo, cuestión que constituye el sexto punto en la agenda de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones tengan la forma de un Convenio internacional, adopta, con fecha 22 de junio de mil novecientos ochenta y uno, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981:

PARTE I. CAMPO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica a todas las ramas de la actividad económica.
2. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio podrá, previa consulta tan pronto como sea posible con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, excluir parcial o totalmente de su aplicación a determinadas ramas de actividad económica, tales como el transporte marítimo o la pesca, en las que tal aplicación presente problemas especiales de cierta importancia.
3. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá enumerar, en el primer informe sobre la aplicación del Convenio, sujeto al artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, las ramas de actividad que hubieren sido excluidas en virtud del párrafo 2 de este Artículo, explicando los motivos de dicha exclusión y describiendo las medidas tomadas para asegurar suficiente protección a los trabajadores de las ramas excluidas, y deberá indicar en los informes subsiguientes todo progreso realizado hacia una aplicación más amplia.



⁴³ <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C155>

Artículo 2

1. El presente Convenio se aplica a todos los trabajadores de las ramas de actividad económica abarcadas.
2. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio podrá, previa consulta, tan pronto como sea posible, con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, excluir parcial o totalmente de su aplicación a categorías limitadas de trabajadores respecto de las cuales se presenten problemas particulares.
3. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá enumerar, en el primer informe sobre la aplicación del Convenio, sujeto al artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, las categorías limitadas de trabajadores que hubiesen sido excluidas en virtud del párrafo 2 de este Artículo, explicando los motivos de dicha exclusión, y deberá indicar en los informes subsiguientes todo progreso realizado hacia una aplicación más amplia.

Artículo 3

A los efectos del presente Convenio:

- (a) el término **ramas de actividad económica** abarca todas las ramas en que haya trabajadores empleados, incluida la administración pública;
- (b) el término **trabajadores** abarca todas las personas empleadas, incluidos los empleados públicos;
- (c) el término **lugar de trabajo** abarca todos los sitios donde los trabajadores deben permanecer o adonde tienen que acudir por razón de su trabajo, y que se hallan bajo el control directo o indirecto del empleador;
- (d) el término **reglamentos** abarca todas las disposiciones a las que la autoridad o autoridades competentes han conferido fuerza de ley;
- (e) el término **salud**, en relación con el trabajo, abarca no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedad, sino también los elementos físicos y mentales que afectan a la salud y están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo

PARTE II. PRINCIPIOS DE UNA POLÍTICA NACIONAL

Artículo 4

1. Todo Miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, y habida cuenta de las condiciones y práctica nacionales, formular, poner en práctica y revisar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo.
2. Esta política tendrá por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevien-



gan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo

Artículo 5

La política a que se hace referencia en el Artículo 4 del presente Convenio deberá tener en cuenta las principales esferas de acción siguientes, en la medida en que afecten la seguridad y la salud de los trabajadores y el medio ambiente de trabajo:

(a) diseño, ensayo, elección, reemplazo, instalación, disposición, utilización y mantenimiento de los componentes materiales del trabajo (lugares de trabajo, medio ambiente de trabajo, herramientas, maquinaria y equipo; sustancias y agentes químicos, biológicos y físicos; operaciones y procesos);

(b) relaciones existentes entre los componentes materiales del trabajo y las personas que lo ejecutan o supervisan, y adaptación de la maquinaria, del equipo, del tiempo de trabajo, de la organización del trabajo y de las operaciones y procesos a las capacidades físicas y mentales de los trabajadores;

(c) formación, incluida la formación complementaria necesaria, calificaciones y motivación de las personas que intervienen, de una forma u otra, para que se alcancen niveles adecuados de seguridad y salud;

(d) comunicación y cooperación a niveles de grupo de trabajo y de empresa y a todos los niveles apropiados hasta el nivel nacional, inclusive;

(e) la protección de los trabajadores y de sus representantes contra toda medida disciplinaria resultante de acciones emprendidas justificadamente por ellos de acuerdo con la política a que se refiere el Artículo 4 del presente Convenio.

Artículo 6

La formulación de la política a que se refiere el Artículo 4 del presente Convenio debe precisar las funciones y responsabilidades respectivas, en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, de las autoridades públicas, los empleadores, los trabajadores y otras personas interesadas, teniendo en cuenta el carácter complementario de tales responsabilidades, así como las condiciones y la práctica nacionales.

Artículo 7

La situación en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo deberá ser objeto, a intervalos adecuados, de exámenes globales o relativos a determinados sectores, con el fin de identificar los problemas principales, elaborar medios eficaces de resolverlos, definir las prioridades de acción, y evaluar los resultados.



PARTE III. ACCIÓN A NIVEL NACIONAL

Artículo 8

Todo Miembro deberá adoptar, por vía legislativa o reglamentaria o por cualquier otro método conforme a las condiciones y a las prácticas nacionales, y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, las medidas necesarias para dar efecto al Artículo 4 del presente Convenio.

Artículo 9

1. El cumplimiento de las leyes y de los reglamentos relativos a la seguridad, la salud y el medio ambiente de trabajo deberá estar asegurado por un sistema de inspección apropiado y suficiente.

2. El sistema responsable de velar por el cumplimiento deberá prever sanciones adecuadas en caso de infracción de las leyes o de los reglamentos.

Artículo 10

Deberán tomarse medidas para orientar a los empleadores y a los trabajadores con objeto de ayudarlos a cumplir con sus obligaciones legales.

Artículo 11

A fin de dar efecto a la política a que se refiere el Artículo 4 del presente Convenio, la autoridad o autoridades competentes deberán garantizar la realización progresiva de las siguientes funciones:

(a) la determinación, cuando la naturaleza y el grado de los riesgos así lo requieran, de las condiciones que rigen el diseño, la construcción y el acondicionamiento de las actividades, su puesta en explotación, las transformaciones más importantes que requieran y toda modificación de sus fines iniciales, así como la seguridad del equipo técnico utilizado en el trabajo y la aplicación de procedimientos definidos por las autoridades competentes;

(b) la determinación de los procesos que estarán prohibidos, limitados o sujetos a la autorización o al control de la autoridad o autoridades competentes, así como la determinación de las sustancias y agentes a los que la exposición en el trabajo estará prohibida, limitada o sujeta a la autorización o al control de la autoridad o autoridades competentes; deberán tomarse en consideración los riesgos para la salud causados por la exposición simultánea a varias sustancias o agentes;

(c) el establecimiento y la aplicación de procedimientos para la declaración de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales por parte de los empleadores y, cuando sea pertinente, de las instituciones aseguradoras u otros organismos o personas directamente interesados, y la elaboración de estadísticas anuales sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;

(d) la realización de encuestas cada vez que un accidente del trabajo, un caso de enfermedad profesional o cualquier otro daño para la salud acaecido durante el trabajo o en relación con éste parezca revelar una situación grave;



(e) la publicación anual de informaciones sobre las medidas tomadas en aplicación de la política a que se refiere el Artículo 4 del presente Convenio y sobre los accidentes del trabajo, los casos de enfermedades profesionales y otros daños para la salud acaecidos durante el trabajo o en relación con éste;

(f) habida cuenta de las condiciones y posibilidades nacionales, la introducción o desarrollo de sistemas de investigación de los agentes químicos, físicos o biológicos en lo que respecta a los riesgos que entrañaran para la salud de los trabajadores.

Artículo 12

Deberán tomarse medidas conformes a la legislación y práctica nacionales a fin de velar por que las personas que diseñan, fabrican, importan, suministran o ceden a cualquier título maquinaria, equipos o sustancias para uso profesional:

(a) se aseguren, en la medida en que sea razonable y factible, de que la maquinaria, los equipos o las sustancias en cuestión no impliquen ningún peligro para la seguridad y la salud de las personas que hagan uso correcto de ellos;

(b) faciliten información sobre la instalación y utilización correctas de la maquinaria y los equipos y sobre el uso correcto de sustancias, sobre los riesgos que presentan las máquinas y los materiales y sobre las características peligrosas de las sustancias químicas, de los agentes o de los productos físicos o biológicos, así como instrucciones acerca de la manera de prevenir los riesgos conocidos;

(c) efectúen estudios e investigaciones o se mantengan al corriente de cualquier otra forma de la evolución de los conocimientos científicos y técnicos necesarios para cumplir con las obligaciones expuestas en los apartados a) y b) del presente Artículo.

Artículo 13

De conformidad con la práctica y las condiciones nacionales, deberá protegerse de consecuencias injustificadas a todo trabajador que juzgue necesario interrumpir una situación de trabajo por creer, por motivos razonables, que ésta entraña un peligro inminente y grave para su vida o su salud.

Artículo 14

Deberán tomarse medidas a fin de promover, de manera conforme a las condiciones y a la práctica nacionales, la inclusión de las cuestiones de seguridad, salud y medio ambiente de trabajo en todos los niveles de enseñanza y de formación, incluidos los de la enseñanza superior técnica, médica y profesional, con objeto de satisfacer las necesidades de formación de todos los trabajadores.

Artículo 15

1. A fin de asegurar la coherencia de la política a que se refiere el Artículo 4 del presente Convenio y de las medidas tomadas para aplicarla, todo Miembro deberá tomar, previa consulta tan pronto como sea posible con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y, cuando sea apropiado, con otros organismos, disposiciones conformes a las condiciones y a la práctica nacionales, a fin de lograr



la necesaria coordinación entre las diversas autoridades y los diversos organismos encargados de dar efecto a las Partes II y III del presente Convenio.

2. Cuando las circunstancias lo requieran y las condiciones y la práctica nacionales lo permitan, tales disposiciones deberían incluir el establecimiento de un organismo central.

PARTE IV. ACCIÓN A NIVEL DE EMPRESA

Artículo 16

1. Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos que estén bajo su control son seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores.

2. Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los agentes y las sustancias químicas, físicas y biológicas que estén bajo su control no entrañan riesgos para la salud cuando se toman medidas de protección adecuadas.

3. Cuando sea necesario, los empleadores deberán suministrar ropas y equipos de protección apropiados a fin de prevenir, en la medida en que sea razonable y factible, los riesgos de accidentes o los efectos perjudiciales para la salud.

Artículo 17

Siempre que dos o más empresas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo tendrán el deber de colaborar en la aplicación de las medidas previstas en el presente Convenio.

Artículo 18

Los empleadores deberán prever, cuando sea necesario, medidas para hacer frente a situaciones de urgencia y a accidentes, incluyendo los medios adecuados para la administración de primeros auxilios.

Artículo 19

Deberán adoptarse disposiciones a nivel de empresa en virtud de las cuales:

(a) los trabajadores, al llevar a cabo su trabajo, cooperen al cumplimiento de las obligaciones que incumben al empleador;

(b) los representantes de los trabajadores en la empresa cooperen con el empleador en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo;

(c) los representantes de los trabajadores en la empresa reciban información adecuada acerca de las medidas tomadas por el empleador para garantizar la seguridad y la salud y puedan consultar a sus organizaciones representativas acerca de esta información, a condición de no divulgar secretos comerciales;



(d) los trabajadores y sus representantes en la empresa reciban una formación apropiada en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo;

(e) los trabajadores o sus representantes y, llegado el caso, sus organizaciones representativas en la empresa estén habilitados, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, para examinar todos los aspectos de la seguridad y la salud relacionados con su trabajo, y sean consultados a este respecto por el empleador; con tal objeto, y de común acuerdo, podrá recurrirse a consejeros técnicos ajenos a la empresa;

(f) el trabajador informará de inmediato a su superior jerárquico directo acerca de cualquier situación de trabajo que a su juicio entrañe, por motivos razonables, un peligro inminente y grave para su vida o su salud; mientras el empleador no haya tomado medidas correctivas, si fuere necesario, no podrá exigir de los trabajadores que reanuden una situación de trabajo en donde exista con carácter continuo un peligro grave e inminente para su vida o su salud.

Artículo 20

La cooperación entre los empleadores y los trabajadores o sus representantes en la empresa deberá ser un elemento esencial de las medidas en materia de organización y de otro tipo que se adopten en aplicación de los Artículos 16 a 19 del presente Convenio.

Artículo 21

Las medidas de seguridad e higiene del trabajo no deberán implicar ninguna carga financiera para los trabajadores.

PARTE V. DISPOSICIONES FINALES (...)

R164 Recomendación sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores⁴⁴

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 3 de junio de 1981 en su sexagésima séptima reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la seguridad, la salud y el medio ambiente de trabajo, cuestión que constituye el sexto punto en la agenda de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones tomen la forma de una Recomendación que complete el Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981, adopta, con fecha 22 de junio de mil novecientos ochenta y uno, la presente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981:



⁴⁴ <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R164>

I. Campo de Aplicación y Definiciones

1.

(1) En la mayor medida posible, las disposiciones del Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (designado seguidamente como el Convenio), y las de la presente Recomendación deben aplicarse a todas las ramas de actividad económica y a todas las categorías de trabajadores.

(2) Deben preverse las medidas que sean necesarias y factibles para conferir a los trabajadores independientes una protección análoga a la dispensada por el Convenio y por la presente Recomendación.

2. A los efectos de la presente Recomendación:

(a) el término **ramas de actividad económica** abarca todas las ramas en que haya trabajadores empleados, incluida la administración pública;

(b) el término **trabajadores** abarca todas las personas empleadas, incluidos los empleados públicos;

(c) el término **lugar de trabajo** abarca todos los sitios donde los trabajadores deben permanecer o adonde tienen que acudir por razón de su trabajo, y que se hallan bajo el control directo o indirecto del empleador;

(d) el término **reglamentos** abarca todas las disposiciones a las que la autoridad o autoridades competentes ha conferido fuerza de ley;

(e) el término **salud**, en relación con el trabajo, abarca no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedad, sino también los elementos físicos y mentales que afectan a la salud y están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo.

II. Esferas Técnicas de Acción

3. En aplicación de la política a que se refiere el Artículo 4 del Convenio y con arreglo al principio consistente en dar prioridad a la supresión de los riesgos en su origen, deben adoptarse medidas apropiadas a las características de las diferentes ramas de actividad económica y de los diferentes tipos de trabajo, en particular en las siguientes esferas:

(a) diseño, emplazamiento, características de construcción, instalación, mantenimiento, reparación y transformación de los lugares de trabajo y de sus medios de acceso y de salida;

(b) iluminación, ventilación, orden y limpieza de los lugares de trabajo;

(c) temperatura, humedad y movimiento del aire en los lugares de trabajo;



- (d) diseño, construcción, utilización, mantenimiento, prueba e inspección de la maquinaria y equipo que puedan entrañar riesgos, y, cuando proceda, su aprobación y su cesión a cualquier título;
- (e) prevención de tensiones físicas o mentales provocadas por las condiciones de trabajo y perjudiciales para la salud;
- (f) manipulación, apilamiento y almacenamiento de cargas y de materiales, manualmente o con auxilio de medios mecánicos;
- (g) utilización de la electricidad;
- (h) fabricación, embalaje, etiquetado, transporte, almacenamiento y utilización de sustancias y agentes peligrosos, evacuación de sus desechos y residuos y, cuando proceda, su sustitución por otras sustancias o agentes inocuos o menos peligrosos;
- (i) protección contra las radiaciones;
- (j) prevención y limitación, y protección, contra riesgos profesionales debido al ruido y a las vibraciones;
- (k) control de la atmósfera y de otros factores ambientales de los lugares de trabajo;
- (l) prevención y limitación de los riesgos debido a altas y bajas presiones barométricas;
- (m) prevención de incendios y explosiones, y medidas que deben tomarse en caso de incendio o explosión;
- (n) diseño, fabricación, suministro, utilización, mantenimiento y prueba de equipos de protección individual y de ropas de protección;
- (o) instalaciones sanitarias, lugares donde asearse, lugares en los cuales cambiarse de vestuario y guardarlo, suministro de agua potable y otras instalaciones análogas que tengan relación con la seguridad y la salud de los trabajadores;
- (p) entrega de primeros auxilios;
- (q) el establecimiento de planes de emergencia;
- (r) vigilancia de la salud de los trabajadores

III. Acción a Nivel Nacional

4. A fin de dar efecto a la política a que se refiere el Artículo 4 del Convenio, y habida cuenta de las esferas técnicas de acción enumeradas en el Párrafo 3 de la presente Recomendación, la autoridad o autoridades competentes de cada país deben:

- (a) promulgar o aprobar reglamentos, códigos de prácticas u otras disposiciones apropiadas en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, teniendo en cuenta la interrelación que existe entre la seguridad y la salud, por un lado, y las horas de trabajo y los períodos de descanso, por otro;



(b) proceder, de cuando en cuando, al re-examen de las disposiciones legislativas relativas a la seguridad y la salud de los trabajadores y al medio ambiente de trabajo, así como de las normas promulgadas o aprobadas en virtud del apartado a) de este Párrafo, a la luz de la experiencia y de los avances de la ciencia y de la tecnología;

(c) emprender o fomentar estudios e investigaciones con objeto de identificar los riesgos y encontrar medios para remediarlos;

(d) facilitar información y asesoramiento, en forma apropiada, a los empleadores y a los trabajadores, y fomentar o favorecer la cooperación entre empleadores y trabajadores y entre sus respectivas organizaciones con miras a eliminar los riesgos o reducirlos en la medida en que sea factible; cuando sea conveniente, prever un programa especial de formación para los trabajadores migrantes, en su lengua materna;

(e) adoptar medidas específicas para evitar catástrofes y coordinar y hacer coherentes las acciones que deban realizarse a niveles diferentes, en particular en las zonas industriales en donde se desarrollen actividades que presenten grandes riesgos potenciales para los trabajadores y la población de los alrededores;

(f) garantizar un buen enlace con el Sistema Internacional de Alerta para la Seguridad y la Salud de los Trabajadores, establecido dentro del marco de la Organización Internacional del Trabajo;

(g) adoptar medidas apropiadas en favor de los trabajadores minusválidos.

5. El sistema de inspección previsto en el Párrafo 1 del Artículo 9 del Convenio debe inspirarse en las disposiciones del Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947, y del Convenio sobre la Inspección del Trabajo (Agricultura), 1969, sin perjuicio de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros que hayan ratificado estos instrumentos.

6. En los casos apropiados, la autoridad o autoridades competentes, en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, deben promover, en la esfera de las condiciones de trabajo, medidas que sean conformes a la política a que se refiere el Artículo 4 del Convenio.

7. Los principales objetivos de las medidas a que hace referencia el Artículo 15 del Convenio deben ser:

(a) implementar las disposiciones de los Artículos 4 y 7 del Convenio;

(b) coordinar el ejercicio de las funciones que incumben a la autoridad o autoridades competentes en virtud de las disposiciones del Artículo 11 del Convenio y del Párrafo 4 de la presente Recomendación;

(c) coordinar las actividades en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo desarrolladas a nivel nacional, regional o local por las autoridades públicas, por los empleadores y sus organizaciones, por las organizaciones y los representantes de los trabajadores y por cualesquiera otros organismos o personas interesados;



(d) promover intercambios de opiniones, de información y de experiencias a nivel nacional, de industria o de rama de actividad económica.

8. Debe establecerse una cooperación estrecha entre las autoridades públicas y las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores y cualquier otro organismo interesado, para la formulación y la aplicación de la política a que se refiere el Artículo 4 del Convenio.

9. La revisión a que se refiere el Artículo 7 del Convenio debe considerar en particular la situación de los trabajadores más vulnerables, por ejemplo: los minusválidos.

IV. Acción a Nivel de la Empresa

10. Entre las obligaciones que incumben a los empleadores para lograr el objetivo señalado en el Artículo 16 del Convenio podrían figurar, habida cuenta de las características de las diversas ramas de actividad económica y de los diferentes tipos de trabajo, las siguientes:

(a) proporcionar y mantener lugares de trabajo, maquinaria y equipos, y utilizar métodos de trabajo que, en la medida en que sea razonable y factible, sean seguros y no entrañen riesgos;

(b) dar las instrucciones y la formación necesarias, habida cuenta de las funciones y las capacidades de las diferentes categorías de trabajadores;

(c) asegurar una supervisión adecuada del trabajo, de las prácticas de trabajo y de las medidas de seguridad y salud en el trabajo aplicadas;

(d) adoptar medidas de organización en lo que atañe a la seguridad y salud de los trabajadores y el medio ambiente de trabajo, adaptadas al tamaño de la empresa y a la índole de sus actividades;

(e) proporcionar, sin ningún costo para el trabajador, las ropas de protección individual y los equipos de protección adecuados que parezca necesario exigir cuando no se puedan prevenir o limitar los riesgos de otra forma;

(f) asegurarse de que la organización del trabajo, particularmente en lo que atañe a la duración del trabajo y a los períodos de descanso, no cause perjuicio a la seguridad y la salud de los trabajadores;

(g) tomar todas las medidas razonables y factibles con miras a eliminar toda fatiga física o mental excesiva;

(h) efectuar estudios e investigaciones o mantenerse al corriente en otra forma de la evolución de los conocimientos científicos y técnicos necesarios para cumplir con las disposiciones de los apartados precedentes.

11. Cuando dos o más empresas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo, deberán colaborar en la aplicación de las medidas relativas a la seguridad y salud de los trabajadores y el medio ambiente de trabajo, sin perjuicio de la responsabilidad de cada empresa por la salud y la seguridad de sus propios trabaja-



dores. En casos apropiados, la autoridad o autoridades competentes deben prescribir las modalidades generales de tal colaboración.

12.

(1) Las medidas adoptadas para favorecer la cooperación a que hace referencia al Artículo 20 del Convenio deben incluir, cuando resulte apropiado y necesario, el nombramiento, conforme a la práctica nacional, de delegados de seguridad de los trabajadores, de comités obreros de seguridad y salud, y/o de comités paritarios de seguridad y salud; en los comités paritarios, los trabajadores deben tener una representación por lo menos igual a la de los empleadores.

(2) Los delegados de seguridad de los trabajadores, los comités obreros de seguridad y salud, y los comités paritarios de seguridad y salud, o, cuando sea apropiado, otros representantes de los trabajadores, deben:

(a) recibir información suficiente sobre las cuestiones de seguridad y salud, tener la posibilidad de examinar los factores que afectan la seguridad y a la salud y ser alentados a proponer medidas en este campo;

(b) ser consultados cuando se prevean –y antes de que se ejecuten– nuevas medidas importantes de seguridad y salud, y procurar conseguir la adhesión de los trabajadores a tales medidas;

(c) ser consultados cuando se prevean cambios en las operaciones y procesos de trabajo y en el contenido o en la organización del trabajo que puedan tener repercusiones en la seguridad o la salud de los trabajadores;

(d) estar protegidos contra el despido y otras medidas perjudiciales cuando cumplan sus funciones en la esfera de la seguridad y salud en el trabajo como representantes de los trabajadores o miembros de los comités de seguridad y salud;

(e) poder contribuir al proceso de toma de decisiones al nivel de la empresa, en lo que concierne a las cuestiones de seguridad y de salud;

(f) tener acceso a cualquier parte de los lugares de trabajo y poder comunicarse con los trabajadores acerca de cuestiones de salud y de seguridad durante las horas de trabajo y en los lugares de trabajo;

(g) tener la libertad de establecer contacto con los inspectores del trabajo;

(h) tener posibilidad de contribuir a las negociaciones en la empresa sobre cuestiones relativas a la salud y a la seguridad de los trabajadores;

(i) disponer de un número razonable de horas de trabajo remuneradas para ejercer sus funciones relativas a la salud y a la seguridad, y recibir la formación pertinente;

(j) recurrir a especialistas para recibir asesoría sobre problemas de salud y de seguridad particulares.

13. Cuando las actividades de la empresa lo hagan necesario y su tamaño lo permita, debe preverse:



(a) la disponibilidad de un servicio médico en el trabajo y de un servicio de seguridad, sea dentro de la propia empresa, en común con otras empresas, o mediante acuerdos con un organismo exterior;

(b) el acceso a especialistas encargados de asesorar sobre problemas particulares de seguridad o salud, o de supervisar la aplicación de medidas para resolverlos.

14. Cuando la índole de las actividades de sus empresas lo justifique, los empleadores deben tener la obligación de formular por escrito su política y planes en materia de seguridad y salud en el trabajo, y las diversas responsabilidades derivadas de tales planes, y de poner dicha información en conocimiento de todos los trabajadores, en una lengua o por un medio que puedan comprender fácilmente.

15.

(1) Debe exigirse a los empleadores que controlen periódicamente la implementación de las normas pertinentes de seguridad y salud en el trabajo, por ejemplo: vigilando las condiciones del medio ambiente, y que procedan de cuando en cuando a realizar auditorías en seguridad.

(2) Debe exigirse a los empleadores que registren los datos sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo que la autoridad o autoridades competentes consideren indispensables; podrían incluirse datos sobre todos los accidentes del trabajo y daños para la salud de notificación obligatoria que sobrevengan durante el trabajo o en relación con éste; los registros de autorizaciones y exenciones en virtud de las leyes o reglamentos que monitorean la salud de los trabajadores en las empresas, y datos sobre exposición a sustancias y agentes determinados.

16. El objetivo de las disposiciones adoptadas en virtud del Artículo 19 del Convenio debe ser garantizar que los trabajadores:

(a) velen, dentro de límites razonables, por su propia seguridad y por la de otras personas a quienes puedan afectar sus actos u omisiones en el trabajo;

(b) cumplan las instrucciones dadas para garantizar su propia seguridad y salud, así como las de otras personas, y observen los procedimientos de seguridad y salud;

(c) utilicen correctamente los dispositivos de seguridad y el equipo de protección, y no los averíen;

(d) informen inmediatamente a su superior jerárquico directo sobre cualquier situación que, a su juicio, pueda entrañar un riesgo que ellos mismos no puedan remediar;

(e) informen acerca de todo accidente o daño para la salud que sobrevenga durante el trabajo o en relación con éste.

17. No debe tomarse ninguna medida en perjuicio de un trabajador por haber formulado de buena fe una queja por lo que consideraba ser una infracción a las disposiciones reglamentarias o una deficiencia grave en las medidas tomadas por el empleador en el campo de la seguridad y la salud de los trabajadores y el medio ambiente de trabajo.



V. Relación con los Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo Existentes

18. La presente Recomendación no modifica ninguna Recomendación internacional del trabajo existente.

19.

(1) En la elaboración y aplicación de la política a que se refiere el Artículo 4 del Convenio, y sin perjuicio de las obligaciones asumidas con arreglo a los Convenios que hayan ratificado, los Estados Miembros deben remitirse a los Convenios y Recomendaciones internacionales del trabajo que figuran en el Anexo.

(2) El Anexo podrá ser modificado por la Conferencia Internacional del Trabajo, por mayoría de dos tercios, con motivo de cualquier adopción o revisión futuras de un Convenio o de una Recomendación en el campo de la seguridad, la salud y el medio ambiente de trabajo. ANEXO (...)



Anexo 3

Convenio 187 y Recomendación 197 sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo

C187 Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo⁴⁵

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo,

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad, en su nonagésima quinta reunión, el 31 de mayo de 2006;

Reconociendo la magnitud a escala mundial de las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo, y la necesidad de proseguir la acción para reducirla;

Recordando que la protección de los trabajadores contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo es uno de los objetivos fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo establecidos en su Constitución;

Reconociendo el impacto negativo de las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo sobre la productividad y el desarrollo económico y social;

Tomando nota de que en el Párrafo III (g) del de la Declaración de Filadelfia se dispone que la Organización Internacional del Trabajo tiene la obligación solemne de fomentar, entre las naciones del mundo, programas que permitan proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones, y

Teniendo en cuenta la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, 1998, y

Tomando nota de lo dispuesto en el Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (núm. 155), la Recomendación sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (núm. 164), y otros instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo pertinentes para el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, y

Recordando que la promoción de la seguridad y salud en el trabajo forma parte del programa de trabajo decente para todos, de la Organización Internacional del Trabajo, y

Recordando las Conclusiones relativas a las actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo –una estrategia global, adoptada por la

⁴⁵ www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C187



Conferencia Internacional del Trabajo en su 91ª Reunión (2003)– en particular, respecto a la conveniencia de velar por que se dé prioridad a la seguridad y salud en el trabajo en los programas nacionales, y

Haciendo hincapié en la importancia de promover de forma continua una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud, y

Después de haber decidido adoptar determinadas propuestas relativas a la seguridad y la salud en el trabajo, cuestión que constituye el cuarto punto en la agenda de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas propuestas tomarán la forma de un Convenio internacional, adopta, con fecha quince de junio de dos mil seis, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2006.

I. DEFINICIONES

Artículo 1

A los efectos del presente Convenio:

- a) la expresión **política nacional** se refiere a la política nacional sobre seguridad y salud en el trabajo y el medio ambiente de trabajo, elaborada en conformidad con los principios enunciados en el Artículo 4 del Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (núm. 155);
- b) la expresión **sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo** o **sistema nacional** se refiere a la infraestructura que conforma el marco principal para la implementación de la política y los programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo;
- c) la expresión **programa nacional de seguridad y salud en el trabajo** o **programa nacional** se refiere a cualquier programa nacional que incluya objetivos que deban alcanzarse en un plazo determinado, así como las prioridades y medios de acción destinados a mejorar la seguridad y salud en el trabajo, y los medios para evaluar los avances registrados, y
- d) la expresión **cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud** se refiere a una cultura en la que el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se respeta en todos los niveles, en la que el gobierno, los empleadores y los trabajadores participan activamente para asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, en que se concede la máxima prioridad al principio de prevención.



II. OBJETIVO

Artículo 2

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá promover la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo, mediante el desarrollo de una política, un sistema y un programa nacionales, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.
2. Todo Miembro deberá adoptar medidas activas con miras a conseguir de forma progresiva un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema nacional y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, teniendo en cuenta los principios recogidos en los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que son pertinentes para el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.
3. Todo Miembro, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, deberá examinar periódicamente las medidas que podrían adoptarse para ratificar los Convenios pertinentes de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo.

III. POLÍTICA NACIONAL

Artículo 3

1. Todo Miembro deberá promover un ambiente de trabajo seguro y saludable mediante la elaboración de una política nacional.
2. Todo Miembro deberá promover e impulsar, en todos los niveles pertinentes, el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable.
3. Al elaborar su política nacional, todo Miembro deberá promover, de acuerdo con las condiciones y práctica nacionales y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, principios básicos, tales como: evaluar los riesgos o peligros del trabajo; combatir en su origen los riesgos o peligros del trabajo; y desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya información, consultas y formación.

IV. SISTEMA NACIONAL

Artículo 4

1. Todo Miembro deberá establecer, mantener y desarrollar de forma progresiva, y re-examinar periódicamente, un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.
2. El sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo deberá incluir, entre otras cosas:



- a) la legislación, los convenios colectivos, si proceden, y cualquier otro instrumento pertinente en materia de seguridad y salud en el trabajo;
 - b) una autoridad u organismo, o autoridades u organismos, responsables de la seguridad y salud en el trabajo, designados de conformidad con la legislación y la práctica nacionales;
 - c) mecanismos para garantizar la observancia de la legislación nacional, incluidos los sistemas de inspección; y
 - d) disposiciones para promover, en el ámbito de la empresa, la cooperación entre la gerencia, los trabajadores y sus representantes, como elemento esencial de las medidas de prevención relacionadas con el lugar de trabajo.
3. El sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo deberá incluir, cuando proceda:
- a) un órgano u órganos consultivos tripartitos de ámbito nacional, para tratar las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo;
 - b) servicios de información y asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo;
 - c) formación en materia de seguridad y salud en el trabajo;
 - d) servicios de salud en el trabajo, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales;
 - e) investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo;
 - f) un mecanismo para la recopilación y el análisis de los datos relativos a las lesiones y enfermedades profesionales, teniendo en cuenta los instrumentos de la OIT pertinentes;
 - g) disposiciones con miras a la colaboración con los regímenes pertinentes de seguro o de seguridad social que cubran las lesiones y enfermedades profesionales; y
 - h) mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas, y en la economía informal

V. PROGRAMA NACIONAL

Artículo 5

1. Todo Miembro deberá elaborar, implementar, controlar, evaluar y re-examinar periódicamente un programa nacional de seguridad y salud en el trabajo, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.
2. El programa nacional deberá:



- a) promover el desarrollo de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud;
 - b) contribuir a la protección de los trabajadores, mediante la eliminación de los peligros y riesgos del trabajo o la reducción de ellos al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, con miras a prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo, y a promover la seguridad y salud en el lugar de trabajo;
 - c) elaborarse y re-examinarse sobre la base de un análisis de la situación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, que incluya un análisis del sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo;
 - d) incluir objetivos, metas e indicadores de progreso, y
 - e) ser apoyado, cuando sea posible, por otros programas y planes nacionales de carácter complementario que ayuden a alcanzar progresivamente el objetivo de un medio ambiente de trabajo seguro y saludable.
3. El programa nacional deberá ser ampliamente difundido y, en la medida de lo posible, ser respaldado y puesto en marcha por las más altas autoridades nacionales.

VI. DISPOSICIONES FINALES (...)

R197 Recomendación sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo⁴⁶

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad, en su nonagésima quinta reunión, el 31 de mayo de 2006;

Después de haber decidido adoptar determinadas propuestas en relación con la seguridad y la salud en el trabajo, cuestión que constituye el cuarto punto en la agenda de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas propuestas tomen la forma de una Recomendación que complementa el Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2006 (en adelante denominado “el Convenio”); adopta, con fecha quince de junio de dos mil seis, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2006.



⁴⁶ www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R197

I. POLÍTICA NACIONAL

1. La política nacional elaborada en virtud del Artículo 3 del Convenio debe tener en cuenta la Parte II del Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (núm. 155), así como los derechos, obligaciones y responsabilidades pertinentes de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos enunciados en dicho Convenio.

II. SISTEMA NACIONAL

2. Al establecer, mantener, desarrollar de forma progresiva y re-examinar periódicamente el sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo definido en el Artículo 1 (b) del Convenio, los Miembros:

a) deben tener en cuenta los instrumentos pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo que figuran en el Anexo de la presente Recomendación, en particular el Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (núm. 155), el Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (núm. 81), y el Convenio sobre la Inspección del Trabajo (Agricultura), 1969 (núm. 129); y

b) pueden ampliar las consultas previstas en el Artículo 4 (1) del Convenio a otras partes interesadas.

3. Con miras a prevenir las muertes, lesiones y enfermedades ocasionadas por el trabajo, el sistema nacional debe comprender medidas adecuadas para la protección de todos los trabajadores, en particular de los trabajadores en los sectores de alto riesgo y los trabajadores vulnerables, como los de la economía informal, los migrantes y los jóvenes.

4. Los Miembros deben tomar medidas para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores de ambos sexos, incluida la protección de su salud reproductiva.

5. Al promover una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud, tal como se define en el apartado (d) del Artículo 1 del Convenio, los Miembros deben procurar:

a) aumentar, en el lugar de trabajo y entre la población en general, la toma de conciencia respecto a la seguridad y salud en el trabajo, mediante campañas nacionales vinculadas, cuando proceda, a iniciativas en el lugar de trabajo y a iniciativas internacionales;

b) promover mecanismos para impartir educación y formación sobre seguridad y salud en el trabajo, en particular para la gerencia, los supervisores, los trabajadores y sus representantes, y a los funcionarios encargados de la seguridad y la salud;

c) introducir los conceptos de seguridad y salud en el trabajo y, cuando proceda, competencias en dicha materia, en los programas de educación y de formación profesional;



d) facilitar el intercambio de estadísticas y datos sobre seguridad y salud en el trabajo entre las autoridades competentes, los empleadores, los trabajadores y sus representantes;

e) proporcionar información y asesoramiento a los empleadores y los trabajadores y a sus respectivas organizaciones, y promover o propiciar la cooperación entre todos ellos con miras a eliminar o reducir al mínimo los peligros y riesgos relacionados con el trabajo, en la medida en que sea razonable y factible;

f) promover, en el ámbito del lugar de trabajo, la adopción de políticas de seguridad y salud y la constitución de comités mixtos de seguridad y salud, así como el nombramiento de representantes de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales; y

g) abordar las limitaciones de las microempresas, las pequeñas y medianas empresas, y los contratistas en relación con la aplicación de las políticas y la reglamentación sobre seguridad y salud en el trabajo, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales.

6. Los Miembros deben promover un enfoque de sistemas de gestión en el área de la seguridad y salud en el trabajo, tal como se establece en las Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (ILO-OSH 2001).

III. PROGRAMA NACIONAL

7. El programa nacional de seguridad y salud en el trabajo, definido en el apartado (c) del Artículo 1 del Convenio debe basarse en los principios de evaluación y gestión de los peligros y riesgos, en particular en el ámbito del lugar de trabajo.

8. El programa nacional debe identificar las prioridades de acción, que deben re-examinarse y actualizarse periódicamente.

9. Al elaborar y re-examinar el programa nacional, los Miembros pueden extender a otras partes interesadas las consultas previstas en el párrafo 1 del Artículo 5 del Convenio.

10. Con miras a aplicar las disposiciones del Artículo 5 del Convenio, el programa nacional debe promover activamente medidas y actividades de prevención en el lugar de trabajo que incluyan la participación de los empleadores, de los trabajadores y de sus representantes.

11. El programa nacional de seguridad y salud en el trabajo debe coordinarse, cuando proceda, con otros programas y planes nacionales, como aquellos relacionados con la salud pública y el crecimiento económico.

12. Al elaborar y re-examinar el programa nacional, y sin perjuicio de las obligaciones contraídas en virtud de los Convenios que hayan ratificado, los Miembros deben tener presentes los instrumentos de la OIT pertinentes para el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo enumerados en el Anexo de la presente Recomendación.



IV. PERFIL NACIONAL

13. Los Miembros deben preparar y actualizar periódicamente un perfil nacional en que se resuman la situación existente en materia de seguridad y salud en el trabajo, y los progresos realizados para conseguir un medio ambiente de trabajo seguro y salvable. Ese perfil debe servir de base para elaborar y re-examinar el programa nacional.

14. (1) En el perfil nacional de seguridad y salud en el trabajo debe incluirse información sobre los elementos siguientes, según proceda:

a) la legislación, los convenios colectivos, cuando sea pertinente, y cualquier otro instrumento significativo que tenga relación a la seguridad y salud en el trabajo;

b) la autoridad u organismo, o las autoridades u organismos, responsables en materia de seguridad y salud en el trabajo, designados de conformidad con la legislación y la práctica nacionales;

c) los mecanismos para garantizar la observancia de la legislación nacional, incluidos los sistemas de inspección;

d) las disposiciones para promover, en el ámbito de la empresa, la cooperación entre la gerencia, los trabajadores y sus representantes, como elemento esencial de las medidas de prevención relacionadas con el lugar de trabajo;

e) el órgano, u órganos, consultivos tripartitos de ámbito nacional para tratar las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo;

f) los servicios de información y asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo;

g) la formación en materia de seguridad y salud en el trabajo;

h) los servicios de salud en el trabajo, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales;

i) la investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo;

j) el mecanismo para la recopilación y el análisis de los datos relativos a las lesiones y enfermedades profesionales y sus causas, teniendo en cuenta los instrumentos de la OIT pertinentes;

k) las disposiciones con miras a la colaboración con los regímenes pertinentes de seguro o de seguridad social que cubran las lesiones y enfermedades profesionales, y

l) los mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas y en la economía informal.

2) Asimismo, el perfil nacional de seguridad y salud en el trabajo debe incluir información sobre los elementos siguientes, cuando proceda:

a) mecanismos de coordinación y colaboración en los ámbitos nacional y de empresa, incluidos mecanismos para re-examinar el programa nacional;



- b) normas técnicas, códigos de prácticas y directrices en materia de seguridad y salud en el trabajo;
- c) dispositivos educativos y de sensibilización, incluidas iniciativas de promoción;
- d) instituciones técnicas, médicas y científicas especializadas que guarden relación con los diversos aspectos de la seguridad y salud en el trabajo, incluidos institutos de investigación y laboratorios que se ocupen de la seguridad y salud en el trabajo;
- e) el personal del sector de la seguridad y salud en el trabajo, como inspectores, funcionarios de seguridad y salud, y médicos e higienistas del trabajo;
- f) estadísticas de las lesiones y enfermedades profesionales;
- g) políticas y programas de seguridad y salud en el trabajo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
- h) actividades periódicas o en curso relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo, incluida la colaboración internacional;
- i) recursos financieros y presupuestarios en materia de seguridad y salud en el trabajo, y
- j) datos relativos a la demografía, la alfabetización, la economía y el empleo, según su disponibilidad, así como cualquier otra información relevante.

V. COOPERACIÓN E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN A ESCALA INTERNACIONAL

15. La Organización Internacional del Trabajo debe:

- a) facilitar la cooperación técnica internacional en el área de la seguridad y salud en el trabajo con miras a ayudar a los países, en particular a los países en desarrollo, con el fin de:
 - i) reforzar su capacidad para establecer y mantener una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud;
 - ii) promover un enfoque de sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, y
 - iii) promover la ratificación, en el caso de los Convenios, y la implementación de los instrumentos de la OIT pertinentes para el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, enumerados en el Anexo de la presente Recomendación;
- b) facilitar el intercambio de información sobre las políticas nacionales en el sentido del apartado (a) del Artículo 1 del Convenio, sobre los sistemas y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, incluidas las buenas prácticas y los enfoques innovadores, y sobre la identificación de los peligros y riesgos nuevos y emergentes en el lugar de trabajo; y



c) proporcionar información sobre los progresos realizados con miras a conseguir un medio ambiente de trabajo seguro y saludable.

VI. ACTUALIZACIÓN DEL ANEXO

16. El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo debe revisar y actualizar el Anexo a la presente Recomendación. Todo anexo que así se prepare sustituirá al anterior, una vez que haya sido aprobado por el Consejo de Administración y comunicado a los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo.



Anexo 4

Instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo pertinentes para el Marco promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo

I. CONVENIOS

- ✦ Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (No. 81)
- ✦ Convenio sobre la Protección contra las Radiaciones, 1960 (No. 115)
- ✦ Convenio sobre la Higiene (Comercio y Oficinas), 1964 (No. 120)
- ✦ Convenio sobre las Prestaciones en Caso de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, 1964 (No. 121)
- ✦ Convenio sobre la Inspección del Trabajo (Agricultura), 1969 (No. 129)
- ✦ Convenio sobre el Cáncer Profesional, 1974 (No. 139)
- ✦ Convenio sobre el Medio Ambiente de Trabajo (Contaminación del Aire, Ruido y Vibraciones), 1977 (No. 148)
- ✦ Convenio sobre Seguridad e Higiene (Trabajos Portuarios), 1979 (No. 152)
- ✦ Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (No. 155)
- ✦ Convenio sobre los Servicios de Salud en el Trabajo, 1985 (No. 161)
- ✦ Convenio sobre el Asbesto, 1986 (No. 162)
- ✦ Convenio sobre Seguridad y Salud en la Construcción, 1988 (No. 167)
- ✦ Convenio sobre los Productos Químicos, 1990 (No. 170)
- ✦ Convenio sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores, 1993 (No. 174)
- ✦ Convenio sobre Seguridad y Salud en las Minas, 1995 (No. 176)
- ✦ Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (No. 81)
- ✦ Convenio sobre la Seguridad y la Salud en la Agricultura, 2001 (No. 184)
- ✦ Protocolo de 2002 del Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (No. 155)



II. RECOMENDACIONES

- ☀ Recomendación sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (No. 81)
- ☀ Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (Minas y Transporte), 1947 (No. 82)
- ☀ Recomendación sobre la Protección de la Salud de los Trabajadores, 1953 (No. 97)
- ☀ Recomendación sobre los Servicios Sociales, 1956 (No. 102)
- ☀ Recomendación sobre la Protección contra las Radiaciones, 1960 (No. 114)
- ☀ Recomendación sobre la Vivienda de los Trabajadores, 1961 (No. 115)
- ☀ Recomendación sobre la Higiene (Comercio y Oficinas), 1964 (No. 120)
- ☀ Recomendación sobre las Prestaciones en caso de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, 1964 (No. 121)
- ☀ Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (Agricultura), 1969 (No. 133)
- ☀ Recomendación sobre el Cáncer Profesional, 1974 (No. 147)
- ☀ Recomendación sobre el Medio Ambiente de Trabajo (Contaminación del Aire, Ruido y Vibraciones), 1977 (No. 156)
- ☀ Recomendación sobre Seguridad e Higiene (Trabajos Portuarios), 1979 (No. 160) Recomendación sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (No. 164)
- ☀ Recomendación sobre los Servicios de Salud en el Trabajo, 1985 (No. 171)
- ☀ Recomendación sobre el Asbesto, 1986 (No. 172)
- ☀ Recomendación sobre Seguridad y Salud en la Construcción, 1988 (No. 175)
- ☀ Recomendación sobre los Productos Químicos, 1990 (No. 177)
- ☀ Recomendación sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores, 1993 (No. 181)
- ☀ Recomendación sobre Seguridad y Salud en las Minas, 1995 (No. 183)
- ☀ Recomendación sobre la Seguridad y la Salud en la Agricultura, 2001 (No. 192)
- ☀ Recomendación sobre la Lista de Enfermedades Profesionales, 2002 (No. 194)



Organización Internacional del Trabajo

Av. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura
Santiago de Chile

Teléfono (+56-2) 2 580-5500

www.oitchile.cl

