

*Conferencia Internacional del Trabajo. 93ª reunión, 2005.  
Informe IV (1). Cuarto punto del orden del día*

*Marco de promoción  
en el ámbito de la seguridad  
y la salud en el trabajo*

---

Oficina Internacional del Trabajo

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

ISBN 92-2-315366-2

ISSN 0251-3226

Primera edición 2004

---

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.

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 pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	I
<b>CAPÍTULO I. TRABAJO DECENTE - TRABAJO SIN RIESGO</b> .....	I
<b>CAPÍTULO II. LOS PILARES DE UNA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO</b> .....	I
<b>Cultura de la seguridad</b> .....	I
<b>Un enfoque de sistemas de gestión</b> .....	I
■ En la empresa .....	I
■ A nivel nacional .....	I
<b>Programas nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo</b> .....	I
■ Perfiles nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo .....	I
■ Otorgar a la seguridad y la salud en el trabajo una alta prioridad en los programas de política nacional .....	I
■ Cooperación técnica y asistencia de la OIT para programas sobre seguridad y salud en el trabajo .....	I
<b>Sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo</b> .....	I
■ Mecanismos u órganos de consulta tripartitos .....	I
■ Política y compromiso gubernamental .....	I
■ Legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo .....	I
■ Designación de autoridades en materia de seguridad y salud en el trabajo .....	I
■ Sistemas de inspección y control del cumplimiento .....	I
■ Información y capacitación .....	I
■ Servicios en materia de seguridad y salud en el trabajo .....	I
■ Recopilación y análisis de datos sobre la situación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo .....	I
■ Sensibilización y promoción con respecto a la cultura de la seguridad .....	I
■ Instituciones de investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo .....	I
■ Vínculos con regímenes e instituciones de seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales .....	I
<b>CAPÍTULO III. PROGRAMAS NACIONALES DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO: SITUACIÓN EN LA PRÁCTICA</b> .....	I
<b>Objetivo</b> .....	I
<b>Estructura</b> .....	24
■ Respaldo de alto nivel .....	24
■ Duración .....	24
■ Objetivos y metas .....	24
■ Consultas .....	24
<b>Características sustantivas</b> .....	24
■ Cultura de la seguridad y autorreglamentación .....	24
■ Centrarse en las industrias y factores de alto riesgo .....	24
■ Enfoque de los sistemas de gestión de la SST .....	24
■ Fortalecimiento de la capacidad para efectuar análisis de la situación .....	24
<b>CAPÍTULO IV. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO INSTRUMENTO INTERNACIONAL QUE PODRÍA</b> .....	I
<b>Conceptos medulares del instrumento</b> .....	24
<b>Características propuestas</b> .....	24
■ Promover un enfoque de sistemas de gestión a escala nacional .....	24
■ Promover una cultura de la seguridad .....	24
■ Estructura y naturaleza del instrumento .....	24
■ Programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo .....	24
■ Sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo .....	24
■ Mecanismos de información y de seguimiento .....	I
■ Sensibilización .....	I

# *Marco de promoción en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo*

---

## INTRODUCCIÓN

**1.** En la 91.<sup>a</sup> reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo se celebró una discusión general basada en un enfoque integrado sobre las «Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo»<sup>1</sup>. En las «Conclusiones relativas a las actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo: una estrategia global» (Conclusiones)<sup>2</sup> resultantes de dicha discusión se establece que se debería elaborar con carácter prioritario un nuevo instrumento que cree un marco de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo (SST). Con objeto de dar seguimiento

a esas Conclusiones, el Consejo de Administración decidió, en noviembre de 2003, incluir este punto en el orden del día de la 93.<sup>a</sup> reunión (2005) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

**2.** Debido a la fecha en que se tomó la decisión, el calendario para las etapas preparatorias de la discusión sobre el nuevo instrumento se ha fijado de acuerdo con las fechas propuestas por el Consejo de Administración en noviembre de 2003<sup>3</sup>. Se solicita a los gobiernos que envíen sus respuestas al presente informe y al cuestionario de forma que se reciban en Ginebra a más tardar el 15 de octubre de 2004. Tras examinar las respuestas

---

1 OIT: *Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo*. Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2003.

2 Véase el anexo II.

3 Véase el documento GB.288/2/1, párrafo 20.



Extraído del libro DANGER.  
 Autor: desconocido. Londres (Gran Bretaña). 1925-1937.  
 "Cada año hay más de 3.338 accidentes con grúas,  
 elevadores y montacargas. ¿Por qué?"

recibidas, la Oficina preparará el segundo informe que enviará a los gobiernos en marzo de 2005.

**3.** Debido al poco tiempo disponible, el presente informe se ha basado en las fuentes existentes en la OIT, así como en el material enviado por los Estados Miembros en respuesta a encuestas anteriores, entre otras la encuesta sobre la seguridad y la salud en el trabajo realizada en 2002 como preparación para la discusión general. Dado que se dispone de datos actualizados sobre la legislación y la práctica nacionales, el presente informe se centra principalmente en el examen de los

programas nacionales recientes y de las prácticas adecuadas en materia de seguridad y salud en el trabajo. Cualquier información complementaria que proporcionen los Estados Miembros y que contribuya a una visión más general de las iniciativas nacionales en este ámbito será muy apreciada.

**4.** En el capítulo I del presente informe se consideran algunos de los desafíos que se plantean en relación con la seguridad y la salud en el trabajo. En el capítulo II se examinan la estructura principal y el contenido fundamental de los programas nacionales recientes en materia de seguridad y salud en el trabajo con que los países han respondido a esos desafíos. Esos programas se describen más detalladamente en el anexo I. En el capítulo III se examina esta práctica a la luz de las Conclusiones adoptadas en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003, especialmente las relativas a la creación de un marco de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo por medio de programas y sistemas nacionales en dicho ámbito. Por último, en el capítulo IV se abordan los elementos de que podría constar el futuro instrumento de la OIT en este ámbito.

**5.** El informe incluye además un cuestionario, cuyo propósito es solicitar a los Estados Miembros que envíen a la Oficina sus opiniones acerca del ámbito de aplicación y del contenido del posible instrumento. Sobre la base de la información recibida, la Oficina elaborará un segundo informe en el que se resumirán dichas opiniones y se indicarán cuáles son las cuestiones principales que la Conferencia podría abordar.

**6.** Se señala a la atención de los gobiernos la recomendación que les formuló el Consejo de Administración en su 183.<sup>a</sup> reunión (junio de

1971), de acuerdo con la resolución sobre el fortalecimiento del tripartismo en el conjunto de las actividades de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 56.<sup>a</sup> reunión (1971), de «que consulten a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores antes de completar las respuestas a los cuestionarios de la OIT relativos a los puntos del orden del día de las reuniones de la Conferencia General». Se solicita a los gobiernos que indiquen en sus respuestas a qué organizaciones han consultado.

## CAPÍTULO I TRABAJO DECENTE - TRABAJO SIN RIESGO

**7.** La protección de los trabajadores contra las enfermedades y los accidentes relacionados con su entorno de trabajo, tal como se indica en el Preámbulo de la Constitución de la OIT, ha sido un tema fundamental para la OIT desde 1919, cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó tres de seis recomendaciones directamente relacionadas con la seguridad y la salud en el trabajo. Como lo explicó recientemente de manera sucinta el Director General de la OIT, Juan Somavia, al referirse al Programa de Trabajo Decente, «el trabajo decente debería ser el trabajo sin riesgo, y estamos muy lejos todavía de alcanzar ese objetivo»<sup>4</sup>.

**8.** Basándose en los datos disponibles procedentes de varias fuentes, la OIT estima que en todo el mundo el número de muertes cau-

sadas por lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo se eleva a aproximadamente 2 millones al año. Si bien las tasas anuales de ese tipo de lesiones y enfermedades están disminuyendo lentamente en la mayoría de los países industrializados, en el caso de los países en desarrollo están en cambio aumentando. Se estima que la tasa anual global de accidentes del trabajo mortales y no mortales se eleva a 270 millones y que unos 160 millones de trabajadores padecen enfermedades relacionadas con el trabajo. Los costos económicos conexos derivados de indemnizaciones, de la pérdida de tiempo de trabajo, de la interrupción de la producción, de gastos de formación, médicos y similares representan generalmente, según las estimaciones, un 4 por ciento del PIB global anual, lo cual en 2001 representó una cifra astronómica en torno a 1,25 billones de dólares<sup>5</sup>.

**9.** Se ha manifestado preocupación por el hecho de que la globalización de la economía puede exacerbar algunos de los factores que contribuyen a la incidencia de accidentes y enfermedades en el trabajo. Algunos factores relacionados con la globalización tales como la aceleración y la liberalización del comercio mundial y la difusión de nuevas tecnologías están generando nuevos tipos de organización del trabajo y, por ende, nuevos modos de exposición a los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Algunas partes del mundo salen claramente beneficiadas de un aumento de las oportunidades y de la existencia de nuevos y mejores lugares de trabajo. De hecho, la globalización puede generar presiones para mejorar la

4 OIT: *La seguridad en cifras: Sugerencias para una cultura general en materia de seguridad en el trabajo*, Ginebra, 2003, pág. 25.

5 Si desea consultar un análisis detallado de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales y los costos económicos conexos, véase OIT: *Decent Work - Safe Work* (Ginebra, 2002). Informe de introducción al XVI Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, Viena, mayo de 2002.

seguridad y la salud. Sin embargo, otras partes del mundo son conscientes de las consecuencias negativas.

**10.** Si bien el motor de la economía mundial está constituido por grandes empresas multinacionales que siguen fusionándose en un número cada vez más reducido de conglomerados mundiales, se reconoce a las pequeñas y medianas empresas (PYME) como el motor de la economía local y como la principal fuente de empleo, presente y futuro, en todos los países. En respuesta a las exigencias de flexibilidad derivadas de la globalización, muchas grandes compañías se concentran en unos pocos campos esenciales especializados y dejan de lado a otros. La externalización y la subcontratación de esas actividades son los elementos que han contribuido a la creación de un gran número de PYME y de microempresas, y a un auge importante del trabajo independiente.

**11.** Se reconoce que los peligros y los riesgos en el trabajo son más frecuentes en las PYME que en las grandes empresas. Las PYME tienen limitaciones en materia de recursos y de capacidad técnica, y no siempre saben de la existencia de normas sobre seguridad y salud en el trabajo, ni cómo cumplir con las mismas sin afectar el rendimiento de la empresa. Son renuentes a buscar asesoramiento, ya que esto se relaciona con la realización de inspecciones. En los países en desarrollo, la mayoría de las PYME todavía no están debidamente amparadas por la legislación sobre seguridad y salud, y un gran número de PYME son empresas de la economía informal que están al margen de cualquier tipo de cobertura de los servicios formales de seguridad y salud en

el trabajo o de inspección. Este aspecto cambiante del empleo tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo plantea nuevos retos para la OIT, en especial por lo que se refiere a la seguridad y la salud en el trabajo, a los que puede hacer frente mejor que ninguna otra organización debido a su composición tripartita.

**12.** Los principios básicos fundamentales de la labor de la OIT en materia de elaboración de normas sobre seguridad y salud en el trabajo ya han evolucionado considerablemente. Esta evolución puede observarse en el impulso dado a la prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, frente a la simple prescripción de medidas de protección para abordar peligros específicos.

**13.** En 1975, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución<sup>6</sup> en la que se pedía la adopción de políticas nacionales, así como de políticas en las empresas. Este fue un primer paso hacia la elaboración de un enfoque de sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo y se refleja en el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), que, si bien aborda de manera exhaustiva las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo y del entorno de trabajo, es en gran parte un instrumento de política más que prescriptivo. En él se da prioridad a la formulación, aplicación y examen periódico de una política nacional para prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo. Se trata de reducir al mínimo, en la medida en que sea

---

<sup>6</sup> OIT: *Resolución sobre la acción futura de la Organización Internacional del Trabajo en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 60.ª reunión, Ginebra, 1975.

razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo. Con excepción de los instrumentos relacionados con el asbesto y con la construcción, todos los convenios sobre seguridad y salud en el trabajo adoptados después del Convenio núm. 155 incluyen una disposición en la que se pide la adopción de una política nacional sobre el tema de que tratan. Sin embargo, ninguno de ellos da más detalles sobre el contenido de la política, y se centran más en las medidas de protección.

**14.** Una razón importante por la que los convenios sobre seguridad y salud en el trabajo se centran menos ahora en la definición de medidas de protección que en cuestiones de política y de prevención es sin duda la toma de conciencia de que las sustancias y los procesos, así como las técnicas para abordarlos, se modifican constantemente. Por esta razón hacen falta normas internacionales suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios y que prevean un examen periódico de la política nacional, así como la adopción de medidas en el plano nacional que tengan en cuenta los progresos y avances técnicos de los conocimientos científicos actuales. La base de este enfoque, prevista en el Convenio núm. 155, exige que se examine a intervalos apropiados la situación en lo relativo a la seguridad y la salud en el trabajo y el entorno de trabajo, ya sea de manera global o con respecto a determinados aspectos, a fin de identificar problemas importantes, nuevos métodos eficaces para abordarlos y actividades prioritarias y de evaluar los resultados.

**15.** En resumen, el alcance y la cobertura de las disposiciones sobre seguridad y salud en el trabajo se han modificado, es decir, han dejado de centrarse en la seguridad de los trabajadores de un sector industrial para centrarse en

la seguridad y la salud en el lugar de trabajo; el énfasis ha pasado de la protección a la prevención y la evaluación de los riesgos. Las normas modernas reflejan no sólo las responsabilidades colectivas en materia de seguridad y salud en el trabajo, sino también las funciones, los derechos, las responsabilidades y los ámbitos de cooperación respectivos de los empleadores, los trabajadores y sus representantes.

**16.** Generalmente se reconoce que el nivel de ratificación de los convenios sobre seguridad y salud en el trabajo, que de por sí es un motivo de preocupación, da una idea incompleta de sus repercusiones debido a que los convenios no ratificados y las recomendaciones se utilizan como modelo para las legislaciones nacionales, como fuente de referencia y como indicador para establecer un consenso nacional. Una encuesta anterior al informe preparatorio para la discusión general en la reunión de 2003 de la Conferencia Internacional del Trabajo respaldó firmemente la conclusión de que el hecho de no haber ratificado un convenio no es necesariamente un obstáculo para la aplicación de las normas de la OIT.

**17.** Puede decirse que la adopción en 1976 del Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (PIACT) anticipó y permitió el desarrollo del enfoque de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo. Este Programa creó un modelo integral para una política sobre seguridad y salud en el trabajo y, en este sentido, se adelantó al Convenio núm. 155. También preparó el terreno para que la OIT apoyara el concepto de una «cultura de la seguridad» que surgió a raíz de la catástrofe nuclear de Chernobil en 1986. En la actualidad se considera que el desarrollo de una cultura de la seguridad no sólo en las empresas, sino también a nivel nacional, es

fundamental para la eficacia de las actividades de prevención. Desde un punto de vista orgánico, el desarrollo de una cultura de la seguridad se traduce en la aplicación de un enfoque de sistemas de gestión que plasma los principios establecidos en las *Directrices de la OIT relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*, ILO-OSH 2001.

**18.** El Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork) es el punto focal para la labor de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo y se encarga de la tarea fundamental de promover normas pertinentes. Sin embargo, la gama de actividades y de medidas en las que participa la OIT para llevar a cabo su misión se ha multiplicado, tanto a nivel central como en el terreno. Dentro de la Oficina existe una separación funcional de las distintas actividades normativas que están divididas con arreglo a clasificaciones generales tales como elaboración, supervisión, promoción, asistencia técnica y cooperación, lo cual a veces inevitablemente resulta en una fragmentación de las actividades y en la dispersión de los recursos.

**19.** En este contexto, en su 279.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2000), el Consejo de Administración decidió elegir la seguridad y la salud en el trabajo como el primer tema respecto del cual habría de experimentarse la aplicación de un nuevo enfoque integrado de las actividades normativas de la OIT con el fin de aumentar su coherencia, pertinencia e impacto. Con este enfoque se busca desarrollar un consenso entre los mandantes tripartitos de la OIT en torno a un plan de acción relativo a un tema específico. Este punto se inscribió en el orden del día de la 91.<sup>a</sup> reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo. La discusión general, basada en el informe preparatorio, dio como resultado

la adopción, por consenso, de una serie de conclusiones que, entre otras cosas, señalan que se debería adoptar un nuevo instrumento que establezca un marco de promoción en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, tema del presente informe.

**20.** Una de las cuestiones clave que se abordaron, y en torno a la cual hubo un consenso particularmente claro, fue la necesidad de aumentar la sensibilización general sobre la importancia de la seguridad y la salud en el trabajo. También hubo un alto grado de compromiso político respecto de la aplicación eficaz de los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo. A menudo, los esfuerzos para abordar los problemas de seguridad y salud en el trabajo, tanto a nivel internacional como nacional, son dispersos y fragmentarios, motivo por el cual carecen de la coherencia necesaria para tener repercusiones efectivas. Por esta razón, se convino en que era necesario dar mayor prioridad a la seguridad y la salud en el trabajo en los planos internacional, nacional y de la empresa y dar participación a todos los interlocutores sociales para iniciar y mantener mecanismos que permitan una mejora continua de los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo.

**21.** Como se indica con más detalle más adelante, los pilares fundamentales del plan de acción que se adoptó incluían el establecimiento y mantenimiento de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo y la introducción de un enfoque de sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo. Este enfoque debería apoyarse en el enfoque de los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo en las empresas que se adoptó recientemente en las *Directrices de la OIT relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*.

**22.** La Conferencia Internacional del Trabajo, al adoptar el informe de la Comisión, llegó a la conclusión de que había que dar prioridad a la elaboración de un nuevo instrumento que estableciera un marco de promoción en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, y se llegó a un acuerdo sobre ciertas características fundamentales del instrumento propuesto que serán examinadas en este informe. Como podrá observarse en el examen ulterior de las iniciativas nacionales recientes para adoptar programas nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo, las Conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo reflejan muy de cerca los acontecimientos ocurridos recientemente en varios Estados Miembros destinados a hacer frente a los retos actuales en materia de seguridad y salud en el trabajo. Si bien cada Estado Miembro articula sus estrategias nacionales de distintos modos, existe un denominador común. Ello indica que aceptan que el hecho de mejorar la seguridad y la salud en el trabajo exige la participación de toda la sociedad. Todas las consideraciones en materia de seguridad y salud se ven afectadas por creencias, valores, actitudes y comportamientos comúnmente aceptados sobre los que puede tener una gran influencia la cultura nacional.

**23.** En un contexto de trabajo, el enfoque que consiste en desarrollar una cultura de la seguridad —que es un proceso dinámico y progresivo— tiene mucho en común con el que se necesita para desarrollar una organización eficaz. En ese sentido, es fundamental la capacidad de liderazgo de la alta dirección. En las empresas, las grandes diferencias de posición jerárquica y de poder que limitan el acceso a las personas con autoridad pueden frenar el proceso de consultas entre la dirección y los trabajadores sobre problemas de seguridad y salud. El nuevo instrumento pro-

puesto para establecer un marco de promoción en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo abarca esa situación y tiene por objetivo poner en marcha un desarrollo progresivo tendente a alcanzar el objetivo de un entorno de trabajo seguro y saludable.

## CAPÍTULO II. LOS PILARES DE UNA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO

**24.** La Conferencia Internacional del Trabajo llegó a la conclusión de que la creación y el mantenimiento de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud, y la introducción de un enfoque de sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo a nivel nacional, constituían los fundamentos de una estrategia global en la materia. Ambos conceptos han evolucionado a lo largo de los dos últimos decenios y actualmente parecen estar firmemente arraigados en las empresas. Tal como se indicó en el informe de la Conferencia, y luego se demostró en la práctica a nivel nacional, como se resume en el presente informe, esos conceptos se adoptan cada vez más como directrices sobre la manera de tratar los problemas relativos a la seguridad y la salud en el trabajo a nivel nacional. Ello se refleja en el número creciente de programas nacionales en esta materia adoptados oficialmente.

**25.** Esos conceptos hacen hincapié en el establecimiento y la adopción de métodos e instrumentos, más que en la definición de detalles y prescripciones particulares. Uno de los principales medios propuestos para poner en práctica esos conceptos es la elaboración, adopción y aplicación de programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo. Se

basan en acciones concretas para alcanzar objetivos compartidos, si bien se reconoce que no sólo la manera sino también el ritmo al que se puede avanzar para realizar mejoras pueden diferir de un país a otro.

## CULTURA DE LA SEGURIDAD

**26.** El primer concepto básico es el que se formuló en la Conferencia Internacional del Trabajo como «una cultura de prevención en materia de seguridad y salud a nivel nacional». Según las Conclusiones:

Una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo implica el respeto del derecho a gozar de un medio ambiente de trabajo seguro y saludable a todos los niveles; la participación activa de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores para asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable a través de un sistema de derechos, responsabilidades y deberes definidos, y la atribución de la máxima prioridad al principio de la prevención. A fin de instaurar y mantener una cultura de prevención en materia de seguridad y salud se han de emplear todos los medios disponibles para aumentar la sensibilización, el conocimiento y la comprensión general respecto de los conceptos de peligro y riesgo, así como de la manera de prevenirlos y controlarlos.

Tal cultura de la seguridad se compone, por lo tanto, de diferentes elementos, entre los cuales la prevención es el esencial.

**27.** Las expresiones «cultura de la seguridad» y «cultura de la prevención», así como otras variantes, se han utilizado en numerosos países como un componente importante de la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo. Las diversas expresiones transmiten significados similares, aunque hacen hincapié en diferentes

aspectos del concepto. Si bien se ha tenido en cuenta la discusión antes mencionada que tuvo lugar en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003, la expresión «cultura de la seguridad» se ha utilizado en el presente informe para reflejar las prácticas actuales de los Estados Miembros.

**28.** El concepto de «cultura de la seguridad» comenzó a utilizarse internacionalmente a partir de un informe redactado por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en 1991, después del accidente de Chernobil. Desde ese entonces diversas organizaciones e investigadores han desarrollado el concepto y lo han aplicado más ampliamente a industrias no nucleares. Además, lo han vinculado a la necesidad de introducir enfoques preventivos con respecto a la seguridad y la salud en el trabajo y los aspectos humanos y de comportamiento de una gestión eficaz de la SST. Varias investigaciones e informes recientes sobre incidentes importantes, como el desastre del transbordador espacial Columbia, también han considerado las fallas en cuanto a la cultura de la seguridad como una de las cuestiones subyacentes al tratar de establecer las causas de los incidentes.

**29.** En cuanto a las definiciones, en 1991 la OIEA consideró que la cultura de la seguridad era «el conjunto de características y actitudes en las organizaciones e individuos que aseguren que, como prioridad esencial, las cuestiones de seguridad de las centrales nucleares reciban la atención que merecen en razón de su significación». Según otra definición, formulada por la Comisión de Salud y Seguridad del Reino Unido en 1993, «la cultura de la seguridad de una organización es el fruto de valores, actitudes, percepciones, conocimientos y pautas de comportamiento, tanto individuales como de grupo, que deter-

minan el compromiso con respecto a la gestión de la salud y la seguridad de una organización, así como la idoneidad de esa gestión». También se han propuesto otras numerosas definiciones de la cultura de la seguridad que hacen hincapié en las actitudes, creencias, percepciones y comportamientos de una empresa o de la sociedad en general. Por ejemplo, según una reciente publicación del Gobierno de Nueva Zelanda, una cultura positiva de la seguridad es «un conjunto compartido de creencias, actitudes, valores y comportamientos que contribuyen a la prevención de lesiones».

**30.** Si bien las definiciones varían, existe un acuerdo general de que una cultura positiva de la seguridad implica una dirección decidida y un compromiso fundamental con respecto a una «ética de la seguridad», y que ello exige que haya comunicación y consultas con la totalidad de la fuerza de trabajo, y que ésta participe activamente en la prevención de accidentes y enfermedades laborales. Las actitudes y los comportamientos que tienen en cuenta las cuestiones relativas a la seguridad son también elementos fundamentales en todos los niveles de una empresa.

**31.** De ello se desprende que una cultura de la seguridad no es una fórmula prescriptiva, sino un método que se apoya en un conjunto de características y prácticas comunes gracias a las cuales han de lograrse mejoras y progresos, como:

- Una dirección decidida y un claro compromiso para que se apliquen las principales normas de seguridad y salud en el trabajo. Es necesario que esta cuestión sea objeto de una verdadera prioridad –tanto práctica como teórica–, de manera que esas normas no resulten debilitadas por expectativas y exigencias opuestas.

- Una preocupación generalizada por la seguridad. La responsabilidad de la sensibilización y la toma de conciencia respecto a la seguridad y la salud en el trabajo debe ser compartida o común, y no se debe atribuir ni limitar funcionalmente a ninguna unidad específica.
- Una actitud abierta a fin de aprovechar las enseñanzas que la experiencia deja en la empresa cuando se producen accidentes. Además, se debe combinar la responsabilidad individual con la voluntad de tratar también cuestiones más generales de responsabilidad.

**32.** Esta noción ha evolucionado en el contexto de la empresa y parece estar firmemente arraigada a ese nivel. Se trata de una noción transferible que se puede aplicar a la creación



Extraído del libro DANGER.  
 Autor: desconocido. Amsterdam (Países Bajos). 1925-1937.  
 “Usar material en mal estado puede provocar accidentes”.

de diferentes culturas de la seguridad en la sociedad en general. En los últimos años la OIT ha propugnado una aplicación más generalizada de dicha noción. Por ejemplo, el tema del Día Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, celebrado en abril de 2003, fue la «cultura de la seguridad en el lugar de trabajo». El examen subsiguiente de las prácticas en diferentes países muestra que esta noción ha sido introducida y se aplica a nivel nacional en un gran número de casos. Las Conclusiones adoptadas confirman el hecho de que la cultura de la seguridad es una noción válida tanto a nivel de la empresa como a nivel nacional.

**33.** No obstante, cabe recordar que la evolución de una cultura de la seguridad, ya sea a nivel de la empresa o nacional, es un proceso dinámico y progresivo que evoluciona a lo largo del tiempo. Es una búsqueda consciente y constante de superación, en la que las diferentes experiencias compartidas allanan el camino del progreso.

## UN ENFOQUE DE SISTEMAS DE GESTIÓN

**34.** El otro pilar fundamental de la estrategia global adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo es la aplicación de un enfoque de sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo a nivel nacional. En las *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo* se expone un modelo de ese enfoque para las empresas. Como se sugiere en las Conclusiones, la aplicación de este enfoque de sistemas de gestión a nivel nacional que se propone más adelante se apoya en este concepto y la metodología correspondiente.

### En la empresa

**35.** El enfoque de sistemas para la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo en las

empresas, elaborado en las *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*, se basa en el concepto de mejora continua de la eficiencia mediante la aplicación del ciclo PDCA (*plan-do-check-act*: planificar-ejecutar-verificar-actuar). Estas *Directrices* contienen cinco secciones, a saber: Política, Organización, Planificación y aplicación, Evaluación y Acción en pro de mejoras.

- «Política» es la base del sistema de gestión de la política en materia de seguridad y salud en el trabajo y establece la orientación que ha de seguir la organización.
- «Organización» orienta acerca de las estructuras de gestión y la atribución de responsabilidades y de la obligación de rendir cuentas en lo que se refiere a la aplicación de las políticas.
- «Planificación y aplicación» proporciona orientación para la realización de un examen inicial, la planificación, desarrollo y aplicación del sistema, los objetivos en materia de seguridad y salud en el trabajo y el control de los riesgos.
- «Evaluación» describe la manera de supervisar y medir los resultados, de efectuar auditorías y exámenes, y de determinar qué ámbitos se pueden mejorar.
- «Acción en pro de mejoras» se refiere a las disposiciones para la adopción de medidas preventivas y correctivas y para la mejora continua de los resultados a través de diversas acciones.

**36.** Estas *Directrices* se han aplicado satisfactoriamente en el ámbito de la empresa. En la sección siguiente se procura describir un modelo de enfoque de sistemas de gestión en materia de seguridad y salud en el trabajo a nivel nacional.

### A nivel nacional

**37.** Sobre la base de lo que antecede, a continuación se enumeran algunas de las principa-

les etapas de la elaboración de un enfoque de la gestión a nivel nacional.

- En primer lugar, se debería formular una *política nacional* en materia de seguridad y salud en el trabajo, en consulta con las organizaciones representativas de los empleadores y los trabajadores, de conformidad con lo establecido en el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155). Cuando proceda, también se podrá consultar a otras partes interesadas.
- En segundo lugar, se debería establecer un *sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo* dotado de las infraestructuras necesarias para la aplicación de la política. Más adelante en el presente capítulo se proporcionan más detalles al respecto.
- En tercer lugar, se debería elaborar un *programa nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo*, basado en el análisis de la situación al respecto, que de ser posible debería resumirse como un perfil nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo y aplicarse durante un período de tiempo determinado.

- Por último, al llegar a su término, ese programa debería examinarse y reemplazarse por un nuevo programa sobre seguridad y salud en el trabajo.

**38.** En el siguiente cuadro se comparan los principales elementos del enfoque relativo a los sistemas a nivel de la empresa y a nivel nacional.

### PROGRAMAS NACIONALES SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

**39.** Un elemento fundamental de la puesta en práctica de un enfoque de sistemas de gestión a nivel nacional es la formulación y elaboración de programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo. Se trata de programas estratégicos y de duración determinada (por ejemplo, cinco años), que se centran en una serie de prioridades nacionales específicas en materia de seguridad y salud en el trabajo, y se basan en análisis de la situación en los países de que se trata. De ser posible, esos análisis deberían resumirse como perfiles

**CUADRO 2.1. COMPARACIÓN DE LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DEL ENFOQUE RELATIVO A LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO A NIVEL DE LA EMPRESA Y A NIVEL NACIONAL**

A NIVEL DE LA EMPRESA	A NIVEL NACIONAL
Fijar una política de seguridad y salud en el trabajo en la empresa	Fijar una política nacional de seguridad y salud en el trabajo
Establecer la organización y responsabilidades en la empresa	Establecer y desarrollar progresivamente un sistema nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo
Planificar y aplicar los elementos de un sistema de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo	Formular y aplicar programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo
Evaluar y examinar los resultados en la empresa	Examinar los programas nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo
Tomar medidas con miras a una mejora continua	Formular nuevos programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo con miras a una mejora continua

nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo (véase *infra*). Cada programa debería elaborarse y aplicarse en base a consultas tripartitas celebradas entre el gobierno, los empleadores y los trabajadores, y ser aprobados por las más altas autoridades gubernamentales. Si bien esos programas requieren objetivos, metas e indicadores claros, de manera general deberían procurar fortalecer el sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo a fin de garantizar la sostenibilidad de las mejoras y permitir la creación y el mantenimiento de una cultura de la seguridad.

**40.** Los programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo deberían elaborarse teniendo debidamente en cuenta los instrumentos de la OIT en la materia (véase el anexo III). Además, las normas de la OIT relativas a la seguridad y la salud en el trabajo comprenden otros instrumentos, entre los que figuran las disposiciones sobre las preocupaciones en la materia como las que afectan a la gente de mar y a los pescadores<sup>7</sup>. Entre los instrumentos que cada Miembro ha de tener en cuenta figuran, en primer lugar, los convenios ratificados de la OIT. Con respecto a una mejora progresiva de los sistemas nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo, el objetivo debería ser la aplicación efectiva de los convenios y recomendaciones actualizados, y de otros instrumentos como repertorios de recomendaciones prácticas y directrices adoptados en ese ámbito. Además, los Estados Miembros deberían asimismo tener debidamente en cuenta los futuros instrumentos sobre seguridad y salud en el tra-

bajo que se puedan elaborar, incluidos aquellos que resulten de las actividades de seguimiento de las Conclusiones.

**41.** En la siguiente página, en el gráfico 2.1 se presenta un diagrama conceptual sobre la estrategia para el fortalecimiento de los sistemas nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo a través de programas nacionales en la materia.

**42.** A fin de garantizar un uso coherente y eficaz de los escasos recursos y coordinar mejor los esfuerzos, en la elaboración de un programa nacional sobre seguridad y salud en el trabajo se han de incluir las diversas etapas lógicas siguientes:

- acuerdo tripartito nacional para establecer un programa nacional de SST;
- establecer mecanismos de coordinación para elaborar y aplicar el programa;
- preparar un perfil nacional en materia de SST;
- analizar e identificar los puntos fuertes y los puntos débiles del sistema de SST en el país, utilizando el perfil nacional sobre la SST;
- identificar prioridades a fin de llevar a cabo una acción nacional para mejorar la SST;
- elaborar planes de acción, en el marco de un programa nacional de SST, con respecto a prioridades definidas de común acuerdo, con inclusión de indicadores de éxito;
- iniciar el programa nacional de SST con la aprobación de las más altas autoridades nacionales (asegurarse de que la SST tiene una elevada prioridad en los programas nacionales);

---

<sup>7</sup> Los instrumentos que existen en esos dos ámbitos podrán ser completados o reemplazados con nuevos instrumentos en un futuro próximo. Con respecto a la gente de mar, en la 94.<sup>a</sup> reunión (marítima) (2005) de la Conferencia Internacional del Trabajo se ha de estudiar un proyecto de convenio refundido sobre el trabajo marítimo. Con respecto al sector pesquero, en la 92.<sup>a</sup> y 93.<sup>a</sup> reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2004 y junio de 2005, respectivamente) se examinará una norma general (un convenio completado por una recomendación) sobre el trabajo en dicho sector.

- establecer mecanismos viables para el examen, la actualización de los datos y la mejora continua de la eficacia;
- determinación, cuando proceda, de nuevas prioridades para la acción a través del establecimiento de un nuevo programa nacional de SST basado en un perfil nacional actualizado en la materia.

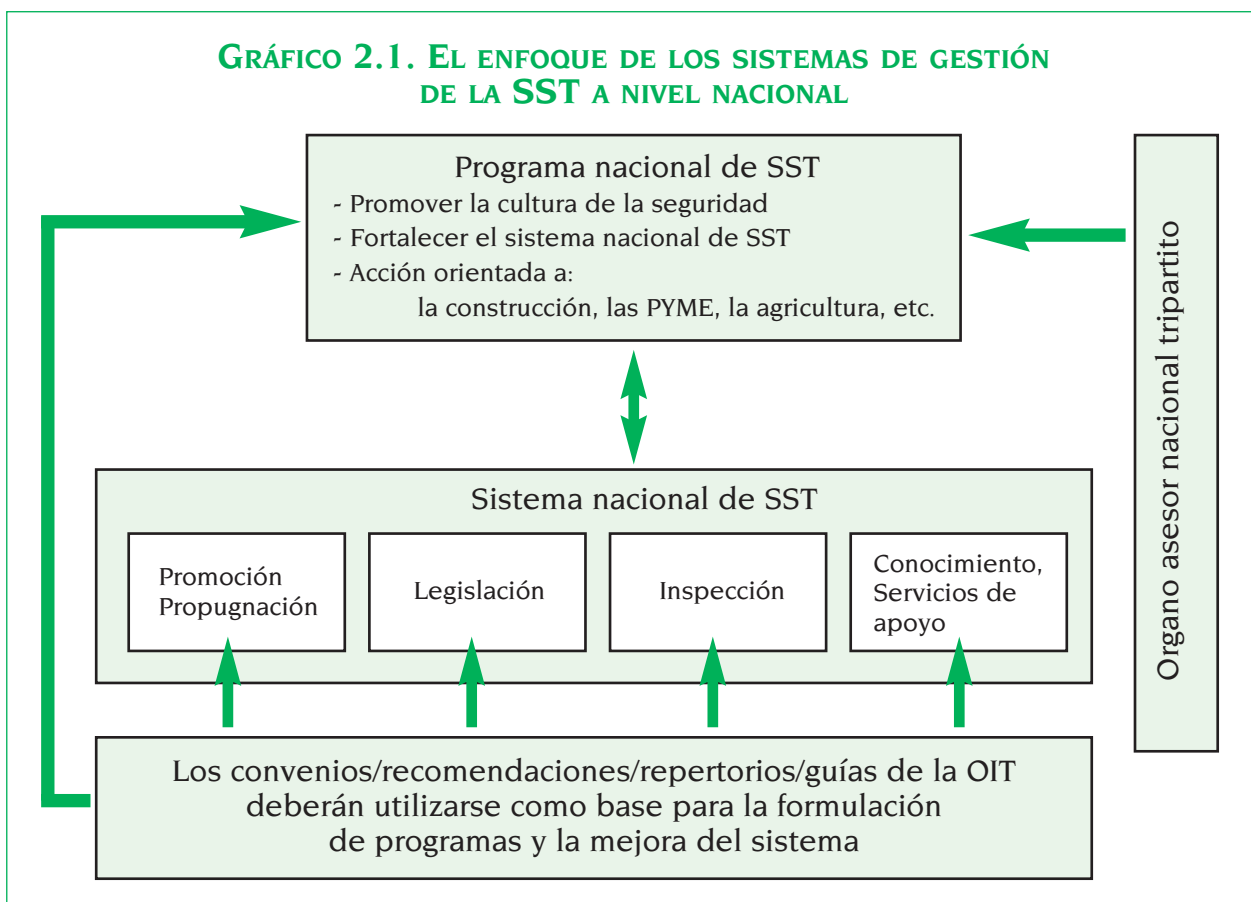
### Perfiles nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo.

43. Una vez que el gobierno, los empleadores y los trabajadores han llegado a un consenso para formular un programa nacional de SST, la primera etapa técnica consiste en examinar la situación nacional al respecto. A fin de efectuar ese examen de manera sistemática, se

aconseja preparar un perfil nacional en materia de SST, en el que se resuma la situación existente al respecto, incluyendo datos nacionales sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, industrias y ocupaciones de alto riesgo, y la descripción de sistemas y capacidades nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo. Esos perfiles nacionales facilitan asimismo el examen sistemático de las mejoras logradas en los sistemas y programas nacionales en materia de SST. En el anexo IV se enumera una serie de elementos que pueden formar parte de un perfil nacional en materia de SST.

44. Un perfil nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo debería:

**GRÁFICO 2.1. EL ENFOQUE DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA SST A NIVEL NACIONAL**



Fuente: OIT.

- prepararse a nivel del país mediante un proceso en el que intervengan todas las autoridades nacionales competentes y otras designadas por su interés en los diversos aspectos de la seguridad y la salud en el trabajo y, más importante aún, las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas;
- incluir datos básicos sobre todos los parámetros que pueden incidir en una gestión nacional de la seguridad y la salud en el trabajo, tanto a nivel nacional como de la empresa, incluyendo el marco legislativo disponible, los mecanismos e infraestructuras de ejecución y aplicación, la distribución de la fuerza de trabajo, los recursos humanos y financieros destinados a la SST, las iniciativas en esa materia tomadas en las empresas y el nivel de protección;
- proporcionar información práctica sobre las actividades en curso que se llevan a cabo en el país (por ejemplo, actividades relacionadas con la aplicación de acuerdos internacionales y realización de proyectos de asistencia técnica en curso y planificados);
- permitir a los países que identifiquen las carencias y necesidades respecto al desarrollo de las infraestructuras jurídicas, institucionales, administrativas y técnicas existentes relacionadas con una gestión eficaz de la seguridad y la salud en el trabajo, teniendo en cuenta los convenios, las recomendaciones y los repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT pertinentes;
- proporcionar un medio para mejorar la coordinación entre todas las partes interesadas en las cuestiones relativas a la seguridad y la salud en el trabajo. El propio proceso de preparación del perfil puede servir de punto de partida para mejorar la coordinación, y debería facilitar además la comunicación y mejorar la comprensión de los problemas potenciales y de las actividades que se emprenden en el país.



Extraído del libro DANGER.  
 Autor: desconocido. Milán (Italia). 1928.  
 "¿Cómo se ha de levantar un peso?"

Otorgar a la seguridad y la salud en el trabajo una alta prioridad en los programas de política nacional.

45. Uno de los principales retos de las Conclusiones es el llamamiento a que se conceda una alta prioridad en los programas de política nacional a la cuestión de la seguridad y la salud en el trabajo. Existe un acuerdo general sobre la gran importancia que tiene la protección de los trabajadores y el hecho de que la cuestión de la SST es algo prioritario, pero es indudable que en numerosos países, en la práctica, no se le ha prestado atención suficiente. En las Conclusiones se hace referencia a la adopción de programas nacionales de SST como una manera de resolver este problema al señalar que «el respaldo y la puesta

en marcha de un programa nacional de SST por parte de la máxima autoridad gubernamental, por ejemplo por el jefe del Estado, el gobierno o el Parlamento, tendría un impacto significativo en el reforzamiento de las capacidades nacionales en materia de SST y en la movilización de recursos nacionales e internacionales». En efecto, varios programas nacionales en la materia iniciados en los últimos años por diferentes Estados Miembros han contado con la aprobación del Parlamento, el Viceprimer Ministro u otras altas autoridades de los gobiernos nacionales.

#### Cooperación técnica y asistencia de la OIT para programas sobre seguridad y salud en el trabajo.

**46.** Las Conclusiones también pusieron de relieve la importancia de proporcionar asesoramiento técnico y apoyo financiero, en particular, a los países en desarrollo y los países en transición, a fin de que fortalezcan oportunamente sus capacidades y programas nacionales en materia de SST. A ese respecto, se debería dar prioridad a los países que más necesitan asistencia y donde existe el claro compromiso de llevar a cabo una acción sostenida. Se señaló la puesta en práctica de programas nacionales de SST como ejemplo de compromiso nacional. Los programas nacionales de SST adecuadamente formulados establecen prioridades claras para una acción basada en consultas tripartitas y en un examen de la situación nacional en la materia. Por lo tanto, las actividades de cooperación técnica en apoyo a la aplicación de programas nacionales de SST tienen el éxito garantizado en vista de su pertinencia y sostenibilidad. Si bien la puesta en práctica de programas nacionales de SST es un buen criterio para proporcionar apoyo técnico y financiero, muchos países en desarrollo requieren ayuda técnica para formular sus programas nacionales de SST. Por

consiguiente, la formulación de un programa nacional de seguridad y salud en el trabajo puede ser un ámbito para la cooperación técnica de la OIT, siempre y cuando exista en el país un compromiso tripartito en la materia.

#### SISTEMAS NACIONALES DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

**47.** Los sistemas nacionales de SST constituyen las infraestructuras en ese ámbito, y proporcionan el principal marco para la aplicación de los programas nacionales al respecto. A su vez, uno de los principales objetivos de esos programas debería ser el fortalecimiento de los sistemas nacionales de SST.

**48.** No basta con que las autoridades competentes se limiten a establecer una legislación en la materia y a adoptar las disposiciones necesarias para su cumplimiento. Si bien la colaboración tripartita, la inspección y el cumplimiento siguen siendo componentes vitales de todo sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, es necesario desarrollar otros elementos del sistema que cumplan funciones específicas (ya sea que pertenezcan a servicios clave como la inspección del trabajo o que colaboren con éstos). Por ejemplo, la mayoría de los empleadores, en particular los de las pequeñas empresas, aunque sólo sea para cumplir con la legislación, necesitan diversos apoyos, como brindar formación en materia de SST a los trabajadores que manipulan sustancias peligrosas, realizar inspecciones técnicas de las máquinas peligrosas y llevar a cabo una vigilancia médica. Asimismo, se necesitan más apoyo y servicios para promover una serie de buenas prácticas que cubran otros numerosos aspectos de la seguridad y la salud en el trabajo que escapan a la esfera jurídica. Si bien los sistemas nacio-

nales de SST pueden variar de un país a otro, tienen muchos elementos comunes, y el objeto de la presente sección es examinarlos.

### Mecanismos u órganos de consulta tripartitos.

**49.** Un componente esencial de todo sistema nacional de SST es un mecanismo u órgano de alcance nacional constituido por las autoridades competentes del gobierno y las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores a fin de consultar, coordinar y colaborar en lo que se refiere a las cuestiones fundamentales de la seguridad y la salud en el trabajo. Esa colaboración tripartita es un requisito previo para encontrar la manera práctica de mejorar las condiciones y el entorno de trabajo. Cuando proceda, en esas consultas también deberían participar otras partes interesadas, como las asociaciones profesionales de especialistas en la materia, los proveedores de formación en SST, los fabricantes y los diseñadores, las asociaciones industriales y otras categorías profesionales. Deberían celebrarse discusiones dinámicas en todas las etapas de la elaboración y aplicación de las políticas y programas, así como en la etapa de examen. Las disposiciones nacionales habituales al respecto consisten en crear una comisión o un comité nacional de composición tripartita para la seguridad y la salud en el trabajo que actúe como órgano decisorio o asesor ante las autoridades competentes.

**50.** A pesar de que un determinado ministerio pueda tener la principal responsabilidad en materia de seguridad y salud en el trabajo, en la práctica a menudo son varios los ministerios que tienen responsabilidades e intereses en ese ámbito, ya que es un tema que incide en sus diferentes sectores de actividad. Por ejemplo, los ministerios de salud, comercio y

educación siempre tienen algún tipo de preocupación con respecto a la seguridad y la salud en el trabajo, por lo que debería existir una buena cooperación interministerial acerca de los temas pertinentes. Los mecanismos u órganos de consulta antes mencionados pueden cumplir esa función de cooperación interministerial.

### Política y compromiso gubernamental.

**51.** Una base fundamental para los programas y sistemas nacionales de SST es la política nacional al respecto y el compromiso de los gobiernos de aplicarla. El Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) exhorta a los Estados Miembros a que, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, formulen y examinen periódicamente la política nacional de SST. El mecanismo de consulta sobre SST mencionado *supra* es el foro que ha de facilitar esa consulta. Es necesario que los gobiernos se comprometan plenamente a aplicar una política nacional en la materia que sea la base de los programas y sistemas nacionales. Ello significa suministrar recursos suficientes para que los sistemas nacionales funcionen con eficacia –incluyendo a las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley– y para que el programa nacional se elabore y aplique adecuadamente. Es necesario que el gobierno reconozca claramente los beneficios humanitarios, económicos y comerciales que aporta la promoción de normas estrictas sobre SST, para que se le otorgue la prioridad que merece.

### Legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo.

**52.** El marco legal es uno de los pilares de un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo destinado a llevar a cabo una política nacional en la materia. Es importante

que la legislación abarque a todos los trabajadores de todas las actividades económicas, y que también establezca claramente las responsabilidades de los empleadores y los derechos y obligaciones de los trabajadores. La responsabilidad de los diseñadores, fabricantes, importadores y proveedores de productos y sustancias es otro aspecto importante de una legislación moderna en la materia. Esa legislación debería también garantizar que en la empresa existe la necesaria colaboración en materia de SST entre empleadores y trabajadores. Hay numerosos convenios, recomendaciones y repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT pertinentes en materia de SST. Cuando se procede a examinar la legislación, esos instrumentos deberían examinarse con miras a su plena aplicación y posible ratificación.

#### Designación de autoridades en materia de seguridad y salud en el trabajo.

**53.** Una de las principales estructuras para la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo a nivel nacional está constituida por las autoridades gubernamentales responsables del tema, cuya designación debería darse a conocer al público. En general, son los departamentos y los servicios de inspección gubernamentales encargados de la seguridad y la salud en el trabajo los responsables del cumplimiento de la legislación fundamental en la materia. Se deberían designar y dar a conocer al público todas las otras autoridades gubernamentales pertinentes que cumplen un papel importante en la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo. Asimismo, es importante que exista un mecanismo para asegurar la coordinación de todas esas autoridades. La principal autoridad en la materia también debería realizar consultas pertinentes con las organizaciones de empleadores y trabajadores representativas.

#### Sistemas de inspección y control del cumplimiento.

**54.** Garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo es un gran desafío para todos los países. Para ello se requieren múltiples enfoques, como la aplicación de las disposiciones legales y el autocontrol del cumplimiento. La tarea de hacer aplicar las disposiciones legales corresponde a los servicios de inspección del trabajo o a los servicios de inspección especializados en la seguridad y la salud en el trabajo, cuyas funciones se describen en el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y en el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129). Los inspectores adquieren una experiencia sumamente valiosa sobre los riesgos y cómo evitarlos a través de las inspecciones e investigaciones de accidentes. Por consiguiente, están en buenas condiciones para compartir su experiencia con otras personas mediante actividades educativas y promocionales y proporcionando asesoramiento práctico sobre medidas preventivas. Los servicios de inspección pueden tener, asimismo, el deber de efectuar exámenes técnicos obligatorios del equipo en los lugares de trabajo, por ejemplo, de los recipientes a presión. Esas tareas se pueden delegar a organismos privados como compañías de seguros y empresas designadas a tales efectos.

**55.** Además de las actividades de aplicación que realizan los servicios de inspección gubernamentales, es importante establecer otros medios para promover la conformidad con la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo. Uno de los medios más recientes consiste en estimular la creación de un sistema de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo en cada empresa. Este enfoque de los sistemas de gestión permite

planificar y organizar sistemáticamente acciones preventivas en los lugares de trabajo como resultado de un esfuerzo de colaboración entre empleadores y trabajadores. La conformidad con la legislación en materia de SST es un requisito básico para la aplicación de un sistema de gestión en la materia. Por lo tanto, la promoción activa de las *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*, de la OIT, será muy útil para lograr dicha conformidad. Es importante que haya incentivos innovadores para estimular la aplicación de dichas *Directrices*.

### Información y capacitación.

**56.** El suministro de información y capacitación básica y especializada en materia de seguridad y salud en el trabajo es otro elemento fundamental de un sistema nacional de SST. A ese respecto existen múltiples posibilidades. Los departamentos y los servicios de inspección gubernamentales en materia de SST pueden ser capaces de suministrar esos servicios, pero, en la práctica, tanto empleadores como trabajadores a menudo recurren a otras fuentes para atender esas necesidades. Independientemente de que esa información y capacitación provengan de centros nacionales o locales, de instituciones profesionales o de proveedores de servicios comerciales, todos los empleadores y trabajadores deberían disponer de un acceso razonable a esa información y capacitación, que deberían ser de buena calidad. A fin de permitir a todos los empleadores cumplir las leyes y los reglamentos que rigen la capacitación, es necesario crear una red de instituciones de capacitación que cubra la totalidad del país.

**57.** Los centros nacionales de información en materia de seguridad y salud en el trabajo pueden pertenecer a las propias autoridades nacionales o ser independientes. Sea cual

fuere su organización, es importante proporcionar información práctica sobre los riesgos y cómo se pueden controlar. A menudo, esos centros crean bases de datos nacionales con documentación, investigaciones y otras informaciones sobre la seguridad y la salud en el trabajo de fácil acceso para los empleadores y los trabajadores, ya sea mediante material impreso (folletos, revistas) o por vía electrónica, como los sitios Web. También se puede estudiar la posibilidad de brindar otros servicios de información interactivos, como un servicio de encuestas.

**58.** Numerosos establecimientos educativos y de capacitación imparten actualmente cursos prácticos sobre una amplia gama de temas relativos a la seguridad y la salud en el trabajo, tanto a nivel nacional como local. Algunas grandes empresas también brindan formación específica y general en SST de manera interna a su propio personal y, ocasionalmente, en esos cursos se aceptan a otras personas, como contratistas y proveedores. Se trata de un criterio que se debe fomentar.

### Servicios en materia de seguridad y salud en el trabajo.

**59.** En numerosos países existen actualmente instituciones profesionales dedicadas a ese tema, y otros servicios que brindan un verdadero apoyo a sus miembros en materia de SST. Sus miembros han de tener una calificación general o específica. Por ejemplo, pueden ser médicos laborales o higienistas laborales o médicos en el campo de la seguridad y la salud en general. A menudo trabajan en una o más empresas locales o en un centro comunitario, poniendo su experiencia al servicio de empleadores, trabajadores y otras personas a nivel local. Pueden brindar asesoramiento o servicios especializados, como control del entorno de trabajo y vigilancia de

la salud de los trabajadores expuestos a riesgos físicos, químicos o biológicos. Esos servicios pueden estar financiados con fondos privados, pero es importante que los honorarios sean razonables a fin de que estén al alcance en particular de las pequeñas empresas.

### Recopilación y análisis de datos sobre la situación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo.

**60.** Para definir políticas, prioridades y programas de SST es necesario disponer de datos sobre accidentes y enfermedades, así como de otras informaciones pertinentes relacionadas con el trabajo. A esos efectos, se necesita disponer de mecanismos adecuados para la recopilación de datos sobre accidentes y enfermedades, de manera que se pueda establecer un orden de importancia de los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo por sectores, grupos de trabajadores y tipos de riesgo. Además, ello debe ayudar a formular objetivos a corto y largo plazo.

**61.** Habitualmente, esos mecanismos se basan en las legislaciones nacionales que exigen a los empleadores y a otras entidades que informen acerca de enfermedades y accidentes específicos, así como de situaciones peligrosas relacionados con el trabajo. A pesar de que los detalles de las legislaciones nacionales sobre la notificación de accidentes y enfermedades varían, los elementos esenciales son los mismos. Esa legislación es un elemento importante del marco jurídico nacional relativo a la seguridad y la salud en el trabajo. Otro mecanismo útil para la recopilación de datos relativos a los accidentes y las enfermedades relacionados con el trabajo son los regímenes de seguro contra accidentes del trabajo.

**62.** Una información también valiosa para analizar la situación nacional es la relativa a la

proporción del trabajo peligroso, a los resultados del control del entorno laboral, a la vigilancia de la salud de los trabajadores, y a los resultados de las inspecciones e investigaciones estatales. La información sobre la capacitación en materia de seguridad y salud en el trabajo, como por ejemplo el número de trabajadores, supervisores y especialistas que han recibido capacitación, es importante asimismo para evaluar la capacidad en esa materia a nivel de la empresa.

### Sensibilización y promoción con respecto a la cultura de la seguridad.

**63.** El grado de sensibilización o de conciencia de los empleadores y los trabajadores con respecto a la seguridad y la salud es un factor fundamental para garantizar la seguridad y la salud en el lugar de trabajo. Por tanto, es importante crear y promover una cultura de la seguridad a través de una cultura empresarial, una cultura familiar y una cultura comunitaria. Se acepta cada vez más que la seguridad y la salud en el trabajo están relacionadas con numerosos aspectos de la vida laboral —que abarcan tanto el empleo y la formación profesional como el comercio, la economía y la salud pública en general—, por lo que una amplia gama de organizaciones se interesan actualmente por evitar los accidentes y las enfermedades relacionados con el trabajo. Asimismo, se reconoce que difícilmente los mecanismos tradicionales lleguen a ciertos lugares de trabajo y grupos de trabajadores —y tengan efecto sobre ellos—, en particular, las mujeres, los niños y los trabajadores del sector informal, por lo que se están estableciendo colaboraciones más amplias con objeto de aumentar la toma de conciencia acerca de la seguridad y la salud en el trabajo.

**64.** A fin de movilizar recursos múltiples, es necesario establecer colaboraciones con orga-

nizaciones, como empresas y grupos de creación de empleo, en particular para hacer llegar la información disponible sobre la SST a quienes no la reciben de otras fuentes. Las organizaciones no gubernamentales se encuentran también en una situación favorable para mejorar la toma de conciencia con respecto a la seguridad y la salud en el trabajo. Los medios de comunicación, la radio y la televisión, tanto locales como nacionales, pueden ser de una gran eficacia para sensibilizar a amplios sectores de la sociedad, y se les puede asociar, por ejemplo, a la realización de campañas nacionales o regionales de concienciación. Esas campañas podrían consistir en escoger un día o una semana nacional de la seguridad, un día dedicado a un sector industrial, o acontecimientos locales sobre seguridad y salud en el trabajo. Se deben organizar de manera estratégica para que reflejen las prioridades nacionales o locales, combinándolas quizás con iniciativas como el Día Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (28 de abril), organizado por la OIT.

#### **Instituciones de investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo.**

**65.** Los centros de investigación sobre la seguridad y la salud en el trabajo son también una parte importante de los sistemas nacionales de SST, al ocuparse de temas técnicos y científicos a fin de mejorar la comprensión de riesgos particulares y la manera de controlarlos eficazmente. Los temas de investigación deberían abarcar, entre otros, una amplia gama de aspectos técnicos y de otra índole, como la divulgación efectiva de información y los medios para promover una cultura de la seguridad. A menudo, las universidades y los establecimientos de enseñanza técnica intervienen en ese tipo de tarea, junto con centros estatales de investigación en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo. Esos cen-

tros deberían asociarse con grupos y redes internacionales con el objeto de compartir su trabajo y sus resultados, a fin de utilizar mejor los recursos limitados.

#### **Vínculos con regímenes e instituciones de seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.**

**66.** Es necesario que los regímenes de seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales estén adecuadamente desarrollados para que cubran a todos los trabajadores y garanticen la protección de aquellos que son víctimas de accidentes del trabajo o sufren enfermedades profesionales. Como los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo dan prioridad a las políticas y a las medidas de prevención, es importante integrar en los mismos los regímenes de seguro o establecer un estrecho vínculo con éstos, de acuerdo con la práctica nacional.

**67.** Sean cuales fueren esas prácticas nacionales, es fundamental utilizar para la prevención todos los datos sobre accidentes y enfermedades con que cuentan los regímenes de seguro. Cuando la cobertura nacional de esos regímenes de seguro es elevada, el número total de accidentes y enfermedades registrado es habitualmente mucho más alto que el que se notifica a las autoridades con arreglo a los requisitos de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo. Por consiguiente, los datos procedentes de los regímenes de seguro suministrarán una base más amplia para analizar la situación nacional al respecto. Otro vínculo importante entre los regímenes de seguro y los programas de prevención es el apoyo financiero derivado de los programas preventivos. Dado que los regímenes de seguro se benefician con la reducción del número de accidentes y enfermedades, es lógico y moralmente correcto destinar las primas

recaudadas a la prevención más que a la indemnización. De acuerdo con esta lógica, puede considerarse seriamente la posibilidad de que los regímenes de seguro financien los programas de prevención.

### CAPÍTULO III. PROGRAMAS NACIONALES DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO: SITUACIÓN EN LA PRÁCTICA

**68.** En los últimos años varios Estados Miembros han puesto en marcha programas nacionales de SST<sup>8</sup>. Se trata de planes nacionales estratégicos a medio plazo sobre la seguridad y la salud en el trabajo. Si bien los títulos de los programas difieren, estos últimos comparten algunas características en lo que se refiere al objetivo al que sirven, a su estructura y a su contenido sustantivo.

#### OBJETIVO

**69.** En muchos países industrializados, los progresos en lo que se refiere a la reducción de las tasas de accidentes del trabajo se han estancado, y se ha percibido la necesidad de emprender acciones estratégicas a fin de revitalizar los esfuerzos nacionales para mejorar más los niveles de seguridad y salud en el trabajo. En cuanto a los países en desarrollo, son muchos los que están experimentando un aumento de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales como consecuencia de su rápida industrialización y requieren un fortalecimiento de los esfuerzos nacionales con fines de prevención. Se observa también una tendencia a esperar que los organismos gubernamentales demuestren la relación



Extraído del libro DANGER.

Autor: desconocido. Finlandia. 1925-1937.

“¡Las vallas de protección en el campo y los aparatos de seguridad en las máquinas evitan los accidentes graves!”.

costo-eficacia de su programa y presupuesto para rendir cuentas a los contribuyentes. La elaboración de planes estratégicos a medio plazo constituye una respuesta a esas exigencias. La legislación de algunos países, por ejemplo, en el Japón y en China, exige la formulación de programas nacionales, tales como un plan quinquenal para la prevención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, como compromiso del gobierno a adoptar un enfoque estratégico.

**70.** No es posible conseguir, a nivel nacional, mejoras considerables en el ámbito de la SST

<sup>8</sup> Para obtener detalles sobre los programas nacionales de SST a que se hace referencia a continuación, véase el anexo I.

en el plazo de un año, si bien la planificación financiera nacional suele abarcar ese período. Así, un plan a medio plazo constituye una opción natural en la planificación estratégica. La participación de los interlocutores sociales y de otras partes interesadas es fundamental para lograr establecer estrategias y planes prácticos y efectivos. El diálogo activo durante la planificación y la puesta en práctica del programa nacional facilita la participación de todos los interesados y moviliza los recursos humanos y financieros.

## ESTRUCTURA

### Respaldo de alto nivel

**71.** En muchos países, los parlamentos u otros órganos oficiales de alto nivel han respaldado programas recientes de SST de ámbito nacional. El respaldo o la aprobación del programa por el Parlamento o un órgano de nivel semejante supone un fuerte compromiso y una garantía de recursos financieros durante el período que abarque el programa. También proporcionan una base sólida para la celebración de negociaciones entre, por una parte, las autoridades encargadas de la SST y otros interesados y, por otra parte, los ministerios de hacienda. Un respaldo de alto nivel al programa promueve igualmente una mayor visibilidad de éste y una mayor atención por parte de los medios de comunicación.

**72.** En Australia, la Estrategia nacional de SST 2002-2012 se inició con la Declaración de Compromiso firmada por el Ministro Federal de Empleo y Relaciones Laborales, el Jefe Ejecutivo de la Cámara Australiana de Comercio e Industria, el Secretario del Consejo Australiano de Sindicatos y ocho ministros provinciales responsables de la SST en sus estados o territorios. En Dinamarca, el

Ministro de Trabajo presentó al Parlamento el documento titulado Un Medio Ambiente Laboral Limpio para 2005 y recibió el apoyo general del Parlamento. En el Reino Unido, el Viceprimer Ministro presentó en 1999 la iniciativa Revitalizar la Salud y la Seguridad. En Hungría, el Parlamento decidió por unanimidad la adopción del Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo de 2001. El Acuerdo Sudafricano sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, de 2002, fue firmado por el Ministro de Trabajo en nombre del Gobierno.

### Duración.

**73.** Los programas nacionales de SST puestos recientemente en marcha tienen una duración que oscila de cuatro a diez años. Para los que tienen una duración de diez años, la mayoría de los países han fijado objetivos de mitad de período, a los cuatro o cinco años, previéndose un examen de los progresos efectuados. Si los subprogramas de una estrategia para diez años se consideran como programas nacionales, es más frecuente que éstos tengan una duración de cuatro a cinco años. Ese período es suficientemente largo para evaluar los progresos, en el ámbito nacional, de la situación relativa a la SST, y el examen constituye una base adecuada para la realización de mejoras continuas reforzando los enfoques fructíferos y modificando los que han registrado un éxito limitado. Después de cuatro o cinco años, algunos de los factores y condiciones que afectan a los sistemas y programas nacionales de SST pueden variar. Tras ese período, es conveniente resumir las mejoras efectuadas en la situación en materia de SST junto con la información sobre el sistema nacional de SST. Tal resumen debería compartirse ampliamente entre todas las partes interesadas y podría adoptar la forma de un perfil nacional en materia de SST como se examina más arriba.

**74.** La estrategia australiana cuenta con un programa de diez años de duración, al igual que las de Dinamarca y Reino Unido, si bien tanto Australia como Reino Unido establecen objetivos de mitad de período. Dinamarca elabora informes anuales de vigilancia al igual que Nueva Zelanda, cuyo primer examen oficial se debe realizar al cabo de cinco años. La estrategia de la Unión Europea es para un período quinquenal, al igual que los programas de la República de Corea, Estados Unidos, Hungría, Japón, Mongolia y Tailandia.

#### Objetivos y metas.

**75.** Los programas nacionales de SST tratan de aclarar las previsiones, objetivos, fines y metas. Algunos programas comienzan con una declaración de políticas, así como con una descripción de la situación nacional en materia de SST. Las previsiones, objetivos y fines generan compromisos, principios y directrices a más largo plazo. En muchos programas se establecen las metas especificando la reducción de las cifras de accidentes y enfermedades profesionales que se debe alcanzar para fines del período de duración del programa. Algunos programas evitan en las metas que se deben alcanzar la referencia específica a cifras.

**76.** Así, Australia trata de mantener una considerable disminución continua de la incidencia de víctimas mortales relacionadas con el trabajo con una reducción del 10 por ciento, que debería lograrse para 2007, y una reducción de al menos el 20 por ciento para 2012, así como una reducción de la incidencia de lesiones profesionales de al menos el 40 por ciento para 2012, para lo cual debería alcanzarse una reducción del 20 por ciento para 2007. Dinamarca enumera siete sectores en los que deberían reducirse al mínimo o eliminarse las consecuencias adversas. El Japón

establece como meta la reducción de los accidentes del trabajo en más del 20 por ciento, sin fijar cifras específicas para las enfermedades profesionales. El objetivo de la República de Corea es reducir los accidentes del trabajo en un 15 por ciento como mínimo para el año 2004, con una reducción de la tasa de accidentes del 0,74 al 0,61 por ciento y con el propósito de llegar a más largo plazo al 0,5 por ciento para 2010. El Reino Unido ha introducido objetivos que se tendrían que alcanzar para 2010. Estos objetivos son reducir los días de trabajo perdidos por lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo en un 30 por ciento, la tasa de incidencia de accidentes mortales y de lesiones graves en un 10 por ciento y la tasa de incidencia de casos de enfermedad en un 20 por ciento; la mitad de las mejoras previstas con arreglo a estos objetivos se debe alcanzar para 2004. Los Estados Unidos se proponen reducir los accidentes mortales en el sector de la construcción en un 3 por ciento y en la industria en general en un 1 por ciento a lo largo de un período de cinco años, y las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo en un 4 por ciento.

**77.** Algunos programas contienen otros indicadores de éxito. Por ejemplo, los indicadores de la estrategia nacional australiana de SST especifican que: los interlocutores en el lugar de trabajo reconocen e incorporan la SST como parte integrante de sus actividades económicas normales; los conocimientos y competencias en materia de SST aumentan en el lugar de trabajo y la comunidad; las autoridades gubernamentales elaboran y ponen en práctica intervenciones más eficaces en materia de SST, y la investigación, los datos y las evaluaciones proporcionan información más adecuada y oportuna para una intervención efectiva. Ninguno de estos indicadores se expresa en términos numéricos.

## Consultas.

**78.** La mayoría de los programas nacionales son el resultado de la celebración de consultas conjuntas entre el gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Tales consultas pueden llevarse a cabo por conducto de órganos tripartitos permanentes establecidos para reglamentar la seguridad y la salud en el trabajo, tales como el Consejo de Dinamarca sobre Medio Ambiente Laboral, el Comité sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente Laboral de Tailandia, y la Comisión de Salud y Seguridad del Reino Unido. En Finlandia, el programa nacional se ha formulado en consulta con las compañías de seguros y los institutos de investigación, así como con los interlocutores sociales. En otros Estados Miembros se hace referencia a la celebración de consultas por el gobierno en alguna de las fases previas a la finalización del programa. En Hungría se indica que el programa está plenamente respaldado por los interlocutores sociales, y en el Japón el Gobierno solicitó la opinión del Consejo Central del Trabajo. En Nueva Zelandia, los planes de puesta en práctica de la estrategia anunciados por el Gobierno se elaboraron en colaboración con los grupos de referencia de las partes interesadas. En el Reino Unido, el proceso de consulta fue plenamente abierto desde las fases iniciales de formulación del programa y se invitó al público en general a presentar observaciones sobre el documento para discusión.

## CARACTERÍSTICAS SUSTANTIVAS

### Cultura de la seguridad y autorreglamentación.

**79.** Como se ha señalado más arriba, ha habido un reconocimiento creciente de la importancia del fomento de una cultura de la seguridad, y esto figura destacadamente en las

estrategias y programas nacionales de los Estados Miembros resumidos en este capítulo. En la estrategia australiana, se considerará como un indicador de éxito el hecho de que los interlocutores en el lugar de trabajo reconozcan e incorporen la seguridad y la salud como parte integrante de sus actividades económicas normales, contemplando la cultura de la seguridad como parte de la cultura de la empresa. La Unión Europea se refiere directamente en su Estrategia comunitaria al fortalecimiento y consolidación de una cultura de prevención de los riesgos. Hungría entiende la seguridad y la salud en el trabajo como la necesidad de considerar ampliamente los factores humanos, filosofía que está de acuerdo con los intereses de la sociedad en su totalidad. Una de las políticas básicas del plan quinquenal del Japón es promover una cultura de la seguridad que haga que las empresas y las personas den prioridad a la seguridad y establezcan procedimientos autosostenidos para la promoción de las medidas de SST. Una prioridad del plan estratégico de la República de Corea es aumentar la toma de conciencia sobre cuestiones de seguridad entre los empleadores y los trabajadores, en parte mediante un sistema de formación permanente que vincule la escuela, el hogar y la sociedad. Deseosa de convertirse en un país industrializado, Malasia hará esfuerzos persistentes para instaurar una cultura de la seguridad en toda la nación. La promoción de una cultura de la seguridad es intrínseca a la Estrategia de prevención de lesiones, de Nueva Zelandia, en la sociedad en general y no sólo en el trabajo. De manera similar, Sudáfrica trata de convertir la SST en una forma de vida. Malasia procura la promoción de una cultura de la seguridad como base esencial para que en todas las actividades y prioridades de SST se desarrollen varios tipos de programas de sensibilización. También

tratará de promover su autocumplimiento. En el Reino Unido, la iniciativa reciente denominada Revitalizar la Salud y la Seguridad se propone conseguir un auténtico cambio en la cultura del lugar de trabajo, y un objetivo principal de la Comisión de Salud y Seguridad es elaborar nuevas formas de establecer y mantener una cultura de la seguridad efectiva en una economía en proceso de cambio. En las empresas donde se alcance este objetivo, se examinará la necesidad de proceder a inspecciones. Los Estados Unidos intentan, en su plan quinquenal, hacer mayores progresos para crear una cultura profundamente arraigada que valore y fomente las empresas seguras y saludables alentadas por el éxito notable de las empresas que participan en el programa de autorreglamentación.

#### Centrarse en las industrias y factores de alto riesgo.

**80.** La estrategia nacional australiana establece la reducción de los riesgos de alta incidencia/gravedad como la principal prioridad del programa nacional de diez años de duración, reconociendo que al centrarse en los riesgos, lesiones, industrias y ocupaciones en donde la incidencia de lesiones y de accidentes mortales es particularmente elevada se puede conseguir una mejora considerable del desempeño en materia de SST y, por ende, un progreso en el logro de las metas fijadas. Este énfasis en las industrias de alto riesgo —existe el reconocimiento general de que la construcción figura entre las industrias con riesgos más elevados— se observa en otros programas nacionales. Así, en el plan quinquenal del Japón se consideran particularmente las cuestiones que se plantean con respecto al fomento de la prevención de accidentes en la construcción (que representan casi el 40 por ciento de todos los accidentes mortales), la industria manufacturera y el transporte por flete

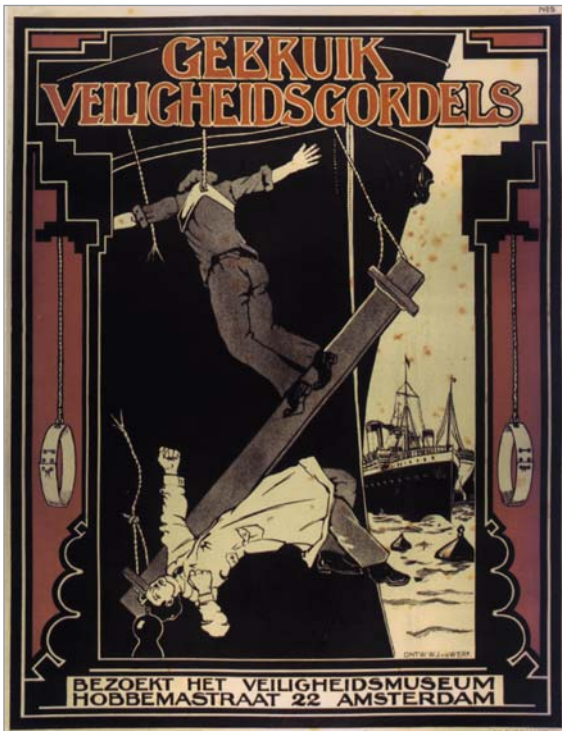
terrestre. Malasia proyecta centrarse en programas especiales y nuevos enfoques para las industrias prioritarias tales como la construcción y los productos químicos, tal como lo hace Nueva Zelandia para las que están clasificadas como sectores de interés prioritario. El plan de gestión estratégica de los Estados Unidos presta particular atención a las industrias y factores de alto riesgo. Existe, en primer lugar, la intención general de centrar los recursos en los sectores que proporcionan un máximo rendimiento de las inversiones y, a continuación, el reconocimiento de que la tasa de accidentes mortales en la industria de la construcción, que es tres veces más elevada que la correspondiente a la industria en general, exige nuevas estrategias para los empleadores y los trabajadores itinerantes a los que resulta difícil abarcar.

**81.** El énfasis en las actividades de alto riesgo también se observa en otros programas nacionales, tales como el esbozado en el Reino Unido. El documento consultivo elaborado por la Comisión de Salud y Seguridad muestra que resulta casi 17 veces más peligroso trabajar en la agricultura, el sector pesquero y la silvicultura, y más de 14 veces más peligroso en la construcción, que en el sector de los servicios. El promedio anual de días perdidos por trabajador como resultado de enfermedades relacionadas con el trabajo es más elevado en el sector de enfermería, seguido por las minas de carbón y la construcción. Estas comparaciones ayudan a determinar en dónde deberían concentrarse los esfuerzos, pese a las diferencias considerables en la naturaleza del empleo existentes entre los distintos sectores. Las comparaciones dentro de los sectores indican las mejoras considerables que podrían efectuarse acercando los lugares de trabajo con peores resultados a aquellos que consiguen los mejores resultados.

## Enfoque de los sistemas de gestión de la SST.

**82.** Otra importante característica es el apoyo sin reserva a la introducción de sistemas de gestión de la SST como medio de reducir los riesgos en el lugar de trabajo. Por ejemplo, el documento consultivo del Reino Unido titulado Revitalizar la Salud y la Seguridad comienza por exponer la ventaja económica de adoptar un enfoque proactivo para la gestión de la salud y la seguridad. Las políticas básicas del décimo plan quinquenal del Gobierno del Japón incluyen la promoción de los sistemas de gestión de la SST con el fin de establecer mecanismos autosostenidos para la promoción de las medidas de SST y la reducción de los riesgos. El programa nacional quinquenal de Finlandia incluye un módulo de gestión de los riesgos como uno de los cua-

tro temas prioritarios. En Australia se establece, de manera similar, como una de las cinco prioridades de la estrategia nacional de salud y seguridad en el trabajo, el desarrollo de la capacidad de los empresarios y los trabajadores de administrar eficazmente la seguridad y la salud. El objetivo es promover la motivación y la capacidad de los empleadores de administrar los riesgos, y la de los trabajadores de trabajar en condiciones más seguras y de participar en la celebración de consultas. La República de Corea promueve el establecimiento de sistemas autónomos de gestión de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo. El Plan regulador de Tailandia también incluye un subplan para formular reglamentos relativos a los sistemas de gestión de la SST que estén en consonancia con las *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*, de la OIT.



Extraído del libro DANGER.  
Autor: Werf. Ontw. W. J. v. d. Amsterdam (Países Bajos). 1925-1937.  
"Utilizad los cinturones de seguridad"

## Fortalecimiento de la capacidad para efectuar análisis de la situación.

**83.** Se reconoce en varios programas nacionales que se necesitan datos mejores y más oportunos sobre la seguridad y la salud en el trabajo para adoptar medidas de prevención eficaces. Esto es particularmente evidente en lo que se refiere a las enfermedades profesionales que se están manifestando recientemente, tales como las de índole psicosocial. Como se expresó sucintamente en el programa de Australia, tal análisis de los datos ayuda a descubrir qué intervenciones gubernamentales tienen las mayores posibilidades de éxito, qué funciona y qué no, y cuáles son las mejores opciones en materia de prevención. Los datos y análisis más apropiados contribuyen al establecimiento y evaluación de las metas. La aplicación del Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) contribuiría en sí misma, de manera considerable, a un

mejor acopio y análisis de los datos. La recopilación y análisis efectivos de los datos es inherente a la intención de los Estados Unidos de analizar y revisar cada año las esferas prioritarias de su programa, con base en los resultados de las operaciones y en las nuevas cuestiones que requieren atención. La necesidad de servicios de inspección gubernamentales, y las presiones ejercidas en ese sentido, con el fin de que la legislación se haga efectiva de manera apropiada, es una cuestión a la que se alude en varios informes por países. Tailandia pone de relieve la necesidad urgente de una inspección y ejecución más apropiadas y eficientes, citando el pequeño porcentaje de empresas registradas que se inspeccionan, y las dificultades resultantes de una ampliación de las responsabilidades cuando se pide a los inspectores de seguridad que se ocupen de otras cuestiones laborales.

## CAPÍTULO IV. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO INSTRUMENTO INTERNACIONAL QUE PODRÍA ELABORARSE

### CONCEPTOS MEDULARES DEL INSTRUMENTO

**84.** En las Conclusiones se ofrecen varias indicaciones acerca del objetivo y del contenido que debería tener el proyecto de nuevo instrumento<sup>9</sup>. El principal objetivo debería consistir en «asegurarse de que se dé prioridad a la SST a nivel nacional, y propiciar compromisos políticos ... en un contexto tripartito ... [para] mejorar la seguridad y la salud en el trabajo». El contenido debería ser más promocional que preceptivo y basarse en

dos conceptos fundamentales: una cultura de prevención en materia de seguridad y salud, y el enfoque de los sistemas de gestión. El principal elemento operativo reside en la formulación de programas nacionales de SST que estén respaldados por «la máxima autoridad gubernamental, por ejemplo por el Jefe del Estado, el gobierno o el parlamento». Estos programas tendrían así «un impacto significativo en el reforzamiento de las capacidades nacionales en materia de SST y en la movilización de recursos nacionales e internacionales». Los programas nacionales de SST deberían formularse sobre la base de un análisis de los logros y las necesidades de cada país y deberían tener objetivos prácticos.

**85.** En la concepción de este instrumento deberían tenerse en cuenta los siguientes objetivos:

- fomentar la mejora continua de los sistemas nacionales de SST;
- contribuir a que la seguridad y la salud en el trabajo ocupen un lugar más destacado en los programas nacionales;
- lograr que en breve sea aplicado por el mayor número posible de países (de revestir el nuevo instrumento la forma de un convenio, debería ser sencillo y su ratificación no debería ofrecer dificultad);
- evitar duplicaciones con las disposiciones de los instrumentos vigentes sobre SST;
- atribuir un lugar destacado al enfoque de los sistemas de gestión en el ámbito nacional, por ejemplo previendo la formulación de programas nacionales de SST, su aplicación y su revisión;
- contribuir a promover la aplicación de los instrumentos sobre SST que estén actualizados (convenios, recomendaciones y repertorios de recomendaciones prácticas), e

<sup>9</sup> En particular, en los párrafos 6 y 10 a 13.

- instaurar un mecanismo de información acerca de los logros y progresos realizados, que incluya un intercambio internacional de las prácticas idóneas en el ámbito de la SST.

## CARACTERÍSTICAS PROPUESTAS

**Promover un enfoque de sistemas de gestión a escala nacional.**

**86.** Según el análisis realizado en el capítulo III acerca de la manera de reproducir a escala nacional el enfoque de sistemas de gestión aplicado en las empresas, el proyecto de instrumento debería centrarse en el compromiso general de los Estados Miembros de mejorar su sistema nacional de SST y perfeccionarlo mediante la formulación, aplicación y ulterior revisión, siempre que sea necesario, de los programas nacionales de SST. El instrumento debería tener por finalidad promover el progreso, y la principal herramienta que para ello se propone son los programas nacionales de SST. En el instrumento también debería apoyarse la aplicación del enfoque de sistemas de gestión en el ámbito empresarial.

**Promover una cultura de la seguridad.**

**87.** Según se examinó anteriormente, en las Conclusiones se recalcó la importancia de forjar «una cultura de prevención en materia de seguridad y salud» y de mantenerla como uno de los conceptos fundamentales de la estrategia mundial destinada a fomentar la SST. Teniendo en cuenta las Conclusiones y otras definiciones existentes<sup>10</sup>, una definición breve de esta noción podría ser la siguiente: «el conjunto de creencias, valores, actitudes y pautas de comportamiento empresariales e individuales en cuya virtud se atribuye a la prevención la máxima prioridad».

**88.** La terminología empleada para definir este concepto puede variar. Aunque en las Conclusiones se expresan rasgos importantes que lo caracterizan, como su ámbito nacional y su dimensión preventiva, a fin de que tenga mayor alcance y resulte sencillo, sobre todo teniendo en cuenta el objetivo de promover este concepto a nivel global, parecería preferible utilizar una formulación más concisa, como por ejemplo «cultura de la seguridad».

**Estructura y naturaleza del instrumento.**

**89.** De las Conclusiones se desprende la necesidad de configurar un marco de carácter promocional en el ámbito de la SST, que facilite la instauración de mecanismos encaminados a mejorar de forma sistemática y continua los sistemas y los programas nacionales de SST. Para facilitar una aplicación amplia de este instrumento convendría no incluir en él detalles preceptivos sobre la manera de lograr esta mejora paulatina. Reviste por tanto especial importancia centrarse en la determinación y la selección de los elementos fundamentales que deberían articularlo, así como en las medidas que tendrán que adoptar todos los países. El marco del instrumento debería ser flexible y aplicable a todos los países y, al mismo tiempo, facilitar y fomentar el diálogo tripartito en la búsqueda de soluciones prácticas para mejorar la SST. A estos efectos también podrían elaborarse pautas de orientación y modelos prácticos, como repertorios de recomendaciones prácticas, directrices u otros documentos de índole técnica.

**90.** El nuevo instrumento podría revestir la forma de:

- a) un convenio;
- b) una recomendación;

---

<sup>10</sup> Para más detalles, véase en el capítulo II la sección «Cultura de la seguridad».

- c) un convenio complementado por una recomendación, o
- d) una declaración.

**91.** En la Constitución se regula no sólo el proceso de adopción de los convenios y las recomendaciones, sino también sus efectos jurídicos. A diferencia de las recomendaciones, los convenios procuran generar obligaciones jurídicas y los Estados Miembros deben informar periódicamente del cumplimiento de aquellos que han ratificado. Aunque más adelante se examinarán los mecanismos de información, convendría destacar que si este instrumento revistiese una forma diferente de la de un convenio, en él debería preverse, con arreglo a las Conclusiones, un mecanismo concreto de seguimiento para promover su aplicación y el intercambio de prácticas idóneas, y para supervisar los progresos realizados en los Estados Miembros.

**92.** El instrumento también podría revestir la forma de una declaración, solución esta a la que la OIT ha recurrido en tan sólo contadas ocasiones. En efecto, la Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado únicamente las siguientes: la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, de 1944 (Declaración de Filadelfia); la Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, de 1975, y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998 (también llamada «Declaración de 1998»)<sup>11</sup>. La utilización de esta forma de instrumento descansa íntegramente en la práctica y en unos procedimientos ad hoc, ya que ni en la Constitución ni en el

Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo se prevén pautas referentes a su adopción ni a sus efectos jurídicos.

### Programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo.

**93.** Según lo indicado en las Conclusiones, la formulación de programas nacionales de SST, así como su aplicación y su revisión, serían uno de los elementos esenciales del proyecto de instrumento. Estos programas deberían propiciar la celebración de debates a escala nacional y, por el hecho de estar avalados por las máximas autoridades, también podrían contribuir a que la seguridad y la salud en el trabajo figure entre las prioridades de los programas nacionales. Durante la formulación de los programas nacionales de SST deberían celebrarse consultas, no sólo con representantes de los empleadores y de los trabajadores, sino también con otras partes interesadas, a fin de garantizar su participación y su adhesión. Estos programas tendrían una duración determinada, estarían concebidos para satisfacer necesidades específicas y, una vez cumplidos, darían paso a otros nuevos. Tan estructurada elaboración de estos programas supondría la introducción del enfoque de los sistemas de gestión de la SST a escala nacional. Los programas nacionales de SST deberían formularse a la luz de lo dispuesto en los instrumentos de la OIT pertinentes en la materia, con inclusión de todo futuro instrumento que se elabore en este ámbito.

### Sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo.

**94.** Los sistemas nacionales de SST configuran la infraestructura por la que se garantiza la adecuada aplicación de las políticas genera-

<sup>11</sup> La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de 1977, fue adoptada por el Consejo de Administración.

les de ámbito nacional sobre SST y de los programas nacionales de SST. Reúnen todos los elementos necesarios para atender a las preocupaciones que a escala nacional suscitan la seguridad y la salud en el trabajo. Están concebidos para durar y son importantes para asegurar la sostenibilidad de las medidas emprendidas en el marco de los programas nacionales de SST. Estos sistemas deberían desarrollarse de forma progresiva y mejorarse con elementos adicionales, por ejemplo, los resultantes de la aplicación de los programas nacionales de SST. Una vinculación clara entre los programas y los sistemas nacionales de SST redundaría en una mejora continua de estos últimos y de sus resultados.

**95.** En particular, los sistemas nacionales de SST deberían comprender el establecimiento y mantenimiento de estructuras adecuadas que ayuden a las empresas a adoptar las medidas pertinentes en materia de SST. Sin este apoyo, la mayoría de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, tendrían dificultades de orden práctico para cumplir los requisitos legales en ámbitos como la formación en materia de SST, y la supervisión en los planos médico y medioambiental.

#### Mecanismos de información y de seguimiento.

**96.** En las Conclusiones se subrayó la importancia de que en el instrumento se previera un mecanismo de información. Se declaró con carácter más específico que «Para posibilitar un intercambio de experiencias y prácticas adecuadas en materia de SST, el instrumento debería incluir un mecanismo de notificación de los logros y los progresos». Dicho mecanismo sería un elemento fundamental para el seguimiento y la aplicación del instrumento, y por tanto determinante de su incidencia. Mediante un intercambio dinámico de infor-

mación con sus Estados Miembros, la OIT podría recopilar ejemplos de prácticas idóneas, es decir, experiencias positivas, progresos logrados y enseñanzas extraídas, y compartirlos por conducto de sus diversos cauces de información, como los sitios Web y reuniones que la OIT u otras organizaciones organicen a escala internacional y nacional. Este mecanismo de información también permitiría a la OIT determinar las esferas en que su cooperación técnica es necesaria, además de ayudarle a evaluar la necesidad de información, de pautas de orientación y de otros materiales de apoyo.

**97.** Convendría recordar que la elección de la forma que ha de revestir el instrumento tendrá repercusiones con respecto a los mecanismos de información y de seguimiento. En la Constitución de la OIT se contemplan a estos efectos diversas vías. Por ejemplo, en el artículo 22 de la Constitución se prevé un control periódico de la aplicación de los convenios ratificados. En lo que respecta a los convenios que no han sido ratificados y a las recomendaciones, en el artículo 19 de la Constitución se contempla la posibilidad de pedir a los Estados Miembros que, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, informen sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio o en la recomendación considerada. El seguimiento de la Declaración de 1998 también se efectúa en parte con arreglo al artículo 19. Además, convendría recordar que, con arreglo al artículo 10 de la Constitución, la Oficina está facultada para recopilar y difundir toda la información relativa a la reglamentación internacional de las «condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores».

#### Sensibilización.

**98.** Por último, en las Conclusiones también se abundó firmemente en la necesidad de per-

severar en la labor de sensibilización. La cultura de la seguridad es una noción que debería fomentarse y promoverse a escala mundial mediante diversas actividades, campañas y acontecimientos especiales, como el Día Mundial de la Seguridad y la Salud en el Trabajo celebrado el 28 de abril, el Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y otros eventos internacionales. También se

concluyó que si bien determinados grupos de la sociedad requerían un grado de educación y de formación más elevado en materia de SST, resultaba esencial promover una cultura de la seguridad en todos los planos de la educación e impartir educación para incrementar la sensibilidad de todos a las cuestiones relativas a la SST, comenzando por las escuelas y otras instituciones de enseñanza y formación.

