



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**VENTANAS DE OPORTUNIDAD: EL CASO DE LA SEGURIDAD Y SALUD
EN EL TRABAJO EN CHILE**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN
GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

JAIME RODRIGO ROMERO ALVAREZ

PROFESOR GUÍA:

MARIA PIA MARTIN MÜNCHMEYER

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

GUILLERMO CAMPERO QUIROGA

FELIPE ROSALES PLAZA

SANTIAGO DE CHILE

2016

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO
DE: Magíster en Gestión y Políticas Públicas
POR: Jaime Rodrigo Romero Álvarez
FECHA: 22/12/2016
PROFESOR GUÍA: María Pía Martin Münchmeyer

VENTANAS DE OPORTUNIDAD: EL CASO DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN CHILE

Nuestro Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo ha transitado desde un origen más bien privado, con ausencia de un rol fuerte por parte del Estado hacia un sistema fundamentalmente privatizado pero con un creciente rol del estado en materia de regulación y fiscalización.

Esta investigación busca conocer y caracterizar el Sistema de Seguridad Social y de seguridad y salud en el trabajo de nuestro país y analizar, utilizando el enfoque teórico de las corrientes múltiples de John Kingdon (1995), si el accidente de la Mina San José (2010) permitió abrir una ventana de oportunidad para llevar adelante modificaciones al sistema. El autor sostiene que el desarrollo de las políticas públicas no es secuencial, la formulación de la agenda, el diseño, la implementación y la evaluación no concurren como momentos claramente establecidos y diferenciados, sino que existen superposiciones que es posible observar a través del análisis de las corrientes de problemas, de soluciones y de política. Los estudios realizados por Domínguez (2011) sobre "*Ventanas de Oportunidad y Coaliciones de Política Pública: el caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica*" y por Ramírez (2007) respecto de "*El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española*", nos ilustran que este enfoque conceptual permite analizar casos de alta connotación, tal como lo representa para nuestro país el accidente de la mina San José y nuestro Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El estudio se basó en análisis bibliográfico, datos secundarios provenientes de estadísticas e información oficial de fuentes gubernamentales e internacionales o estudios de instituciones públicas y privadas. Contó además con el apoyo de entrevistas semi estructuradas, aplicadas a algunas autoridades y/o ex autoridades del poder ejecutivo, organismos gremiales o expertos en seguridad social.

Los resultados de la investigación muestran que "la ventana de oportunidad" cerró sin que pudiese producirse un cambio significativo en los programas y gastos asociados a prevención de accidentes laborales. Más aún, no se vislumbran avances legislativos importantes en los cambios normativos que hoy se tramita. Aquellos cambios que lograron materializarse apuntan a dimensiones mínimas del sistema.

Finalmente, se concluye que los progresos que ha experimentado el sistema, por ejemplo las reducciones en las tasas de accidentabilidad, se explican por factores simbólicos y financieros al interior de las entidades empleadoras y no a un impulso dado desde la institucionalidad pública, mucho menos desde los organismos privados que administran el seguro.

AGRADECIMIENTOS

El desarrollo de este Estudio de Caso es el resultado de un largo y accidentado proceso, donde el apoyo directo e indirecto de muchas personas se ha constituido en la energía necesaria para culminar con este propósito.

Quiero extender un abrazo fraternal y agradecido a mis ex compañeras y compañeros, hoy amigos, del Magister en Gestión y Políticas Públicas versión Ejecutiva de los cuales recibí en todo momento consejos y palabras de aliento.

Así mismo, quiero agradecer a mis profesores de la Comisión Guillermo Campero y Felipe Rosales por acceder inmediatamente a formar parte de este proceso de evaluación y, por su intermedio, extender mi gratitud a cada uno de los profesores, directivos y trabajadores de este posgrado por su valiosa contribución a mi formación académica.

Con especial aprecio y gratitud quiero dedicar estas líneas a mi profesora guía María Pía Martín. Su irreductible apoyo desde que inicié este proceso dan cuenta de una confianza a la cual se debe honrar. Su paciencia, su aliento, sus consejos y reconvenciones estuvieron presentes cada vez que fueron necesarias y con ello se transformaron en el ingrediente fundamental para culminar esta etapa formativa.

Finalmente, quiero agradecer a mis padres, María Celinda y José Luis, por su confianza infinita y amor imperecedero. A Pamela Picard, mi compañera de vida, mi amor, cuya presencia por casi ya una década ha sido un sostén fundamental y fuente de aliento para cumplir con cada uno de mis desafíos. A mi Maximiliano, a su belleza e inocencia, a su mirada cómplice y a su infancia colosal, germen de pujanza en el día a día.

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción.....	01
1.1 Problematización.....	01
1.2 Preguntas de Investigación.....	04
1.3 Objetivo General.....	04
1.4 Objetivos Específicos.....	04
1.5 Metodología.....	05
2. Conceptualización de la Seguridad Social.....	05
2.1 ¿Qué es la Seguridad Social y la Seguridad y Salud en el Trabajo?.....	05
2.1.1 Aspectos centrales.....	05
2.2 Principios Generales de la Seguridad Social.....	11
2.3 Fundamentos Vigentes de la Seguridad Social.....	13
2.4 Características del Sistema.....	14
2.5 Prestaciones de la Seguridad Social en Chile.....	16
3. Dos Perspectivas sobre Seguridad y Salud en el Trabajo...	19
3.1 Una Perspectiva Histórica.....	19
3.2 Una Perspectiva Económica.....	22
4. El Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo en Chile.....	29
4.1 Normativa Aplicable.....	29
4.2 Cobertura del Sistema.....	31
4.3 Financiamiento del Seguro contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.....	34
5. Aspectos Fundamentales del Problema Público.....	37
5.1 Una Aproximación Teórica.....	37
5.2 La Seguridad y Salud en el Trabajo como Problema Público.....	41
6. El Enfoque de las Corrientes Múltiples de John Kingdon....	45
6.1 Perspectivas del análisis.....	45
6.2 La Seguridad y Salud en el Trabajo como Ventana de Oportunidad.....	48
6.3 Se reconoce el Problema.....	48
6.4 En Busca de Soluciones.....	76
6.5 El Clima Político.....	86
6.6 Acoplamiento de las Corrientes y el sino de la Ventana de Oportunidad.....	93
7. Conclusiones.....	95
7.1 Conclusiones Generales.....	95
7.2 El Rol de los Medios de Comunicación.....	97
7.3 Algunas Reflexiones sobre la utilidad del Modelo Kingdon.....	99
7.4 Algunas Reflexiones en torno al Cierre de la Ventana de Oportunidad.....	100
8. Bibliografía.....	103
9. Anexos.....	106
9.1 Anexo A: Pauta de entrevista semi estructurada aplicada a Ex Superintendente de Seguridad Social y al Presidente de Mutualidades A.G.....	106
9.2 Anexo B: Mapa de Actores.....	108

INDICE DE TABLAS

Tabla N° 1: Necesidades y Funciones cubiertas por los sistemas de Seguridad Social.....	10
Tabla N° 2: Estructura del Sistema de Seguridad (protección) Social en Chile.....	15
Tabla N° 3: Tasa de Accidentabilidad, según Organismo Administrador, 2011 – 2015.....	24
Tabla N° 4: Número de días perdidos (1) por accidentes laborales, según mutual, 2011 – 2015.	25
Tabla N° 5: Número promedio de días perdidos (1) por cada accidente laboral y enfermedad profesional, según mutual, 2011 – 2015.	26
Tabla N° 6: Normativa Nacional Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.	29
Tabla N° 7: Convenios Organización Internacional del Trabajo (OIT).....	31
Tabla N° 8: Número Promedio Mensual de Trabajadores Protegidos por el Seguro de la Ley N° 16.744, según mutuales, 2006 – 2010.	31
Tabla N° 9: Número Promedio Mensual de Trabajadores por los que se Cotizó para el seguro de la Ley N° 16744, según organismo administrador, 2006 – 2010.....	32
Tabla N° 10: Número Promedio Mensual de Trabajadores por los que se Cotizó para el seguro de la Ley N° 16744, según organismo administrador y actividad económica. 2010.....	33
Tabla N° 11: Remuneraciones imponible de los trabajadores por los que se cotizó, por actividad económica y organismo administrador. (En millones de \$). 2010.....	35
Tabla N° 12: Estados de Resultados Mutualidades de Empleadores al 31 de diciembre de 2010. (Miles de pesos).....	36
Tabla N° 13: Características principales de un problema público.	39
Tabla N° 14: Número promedio mensual de trabajadores por los que se cotizó para el seguro de la ley n° 16.744, según organismos administradores período 2011 – 2015.	43

Tabla N°15: Recopilación de Prensa Diario La Tercera período 2014 – 2010.....	49
Tabla N°16: Recopilación de Prensa Diario El Mercurio período 2014 – 2010.....	56
Tabla N° 17: recopilación de prensa radio Cooperativa On Line período 2013– 2010. Tabla N° 18: Audiencias concedidas por la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo.	69
Tabla N° 18: Audiencias concedidas por la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo.	76
Tabla N° 19: Consolidado de propuestas presentadas en el Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo.....	78
Tabla N° 20: Principales actores con poder e influencia observados en el período estudiado (2010 – 2014).....	84
Tabla N° 21: Generación de clima político a partir de opiniones de parlamentarios y actores sociales.	87

INDICE DE ILUSTRACIONES

Figura N° 1: Componentes del Sistema de Protección Social.....	11
Figura N° 2: Instituciones que dan forma a un sistema de Protección Social.....	12
Figura N° 3: Evolución del Sistema de Seguridad Social y Seguridad y Salud en el Trabajo.....	21
Figura N° 4: Actores Involucrados en el Sistema Seguridad y Salud en el Trabajo.....	22
Figura N° 5: Secuencia de un Problema Social.....	38
Figura N° 6: Fases del problema social a la política pública.....	40
Figura N° 7: Ventana de Oportunidad.....	46

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Problematicación

Chile cuenta con un Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo fundamentalmente privado. Según datos 2015 de la Superintendencia de Seguridad Social el 85.5% de los cotizantes del Seguro contra accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales lo hace en el sistema de mutualidades de empleadores privadas. Así mismo, si bien la cobertura del sistema ha tenido un crecimiento importante estos últimos años sigue siendo un tema que cada cierto tiempo genera algún nivel de debate y controversia. No obstante aquello, aún no surge una reforma que lo modifique o simplemente reemplace por un sistema alternativo que garantice su reemplazo cautelando la calidad y cobertura ya alcanzada.

El 05 de agosto de 2010 en una faena de la Mina San José, región de Atacama, se produjo un accidente laboral que concentró la atenta mirada de medios de comunicación de todo el mundo. Fueron 33 trabajadores mineros que quedaron atrapados a 700 metros bajo tierra. Las labores de rescate se extendieron por 70 días, período en el cual no sólo el debate giró en torno a la probabilidad de que se encontraran con vida y, una vez verificado aquello, respecto de las capacidades reales con que se contaba para acometer con el rescate, sino que también en torno a las causas del accidente, de la solidez de nuestro Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo, de las capacidades de nuestras instituciones sectoriales y de la calidad normativa con que se contaba para otorgar una adecuada protección a las trabajadoras y trabajadores del país.

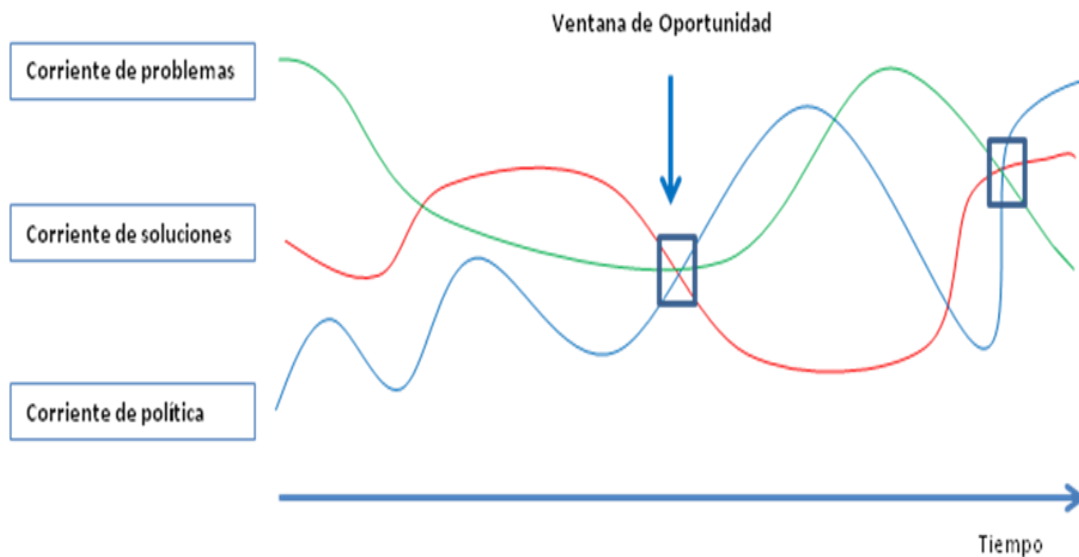
La información de prensa de la época permite advertir que rápidamente se comenzó a generar un clima propicio para iniciar un proceso de revisión del sistema y, con ello, entregar condiciones para propuestas de política que permitan, entre otras cosas, avanzar hacia:

- la superación del empleo informal y con ello propender hacia una protección laboral que alcance el 100% del sistema.
- la superación de las falencias existentes en los procesos y atribuciones relacionadas con la fiscalización a los empleadores, a los organismos administradores del seguro, a los lugares de trabajo, etc.

- la consolidación de una normativa que garantice la protección a los trabajadores y que permita eliminar de nuestro sistema laboral los accidentes con resultado fatal.
- un sistema que potencie la prevención de accidentes y enfermedades laborales, siendo ésta un área prioritaria.

No es intención de este Estudio de Caso hacer una revisión pormenorizada de los hechos que produjeron el accidente, tampoco de revisar el proceso que conllevó el rescate de los 33 trabajadores, sino analizar si el accidente propiamente tal generó un espacio de tiempo para el desarrollo de nuevas políticas públicas en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo. Este espacio de tiempo al que se hace mención lo denominaremos "Ventana de Oportunidad", ya que seguiremos el enfoque teórico propuesto por John Kingdon (1995) quien presenta un análisis multivariable basado en las corrientes múltiples. En este enfoque el autor expone la existencia de tres corrientes (de problemas, de soluciones y de política) que discurren separadamente hasta confluir en un determinado momento, permitiendo así el surgimiento de una política pública concreta que va en solución de un problema público dado y recogido ampliamente por la sociedad, la comunidad de expertos y que cuenta con un clima político favorable.

Con la finalidad establecer si existió una *ventana de oportunidad* y aún más si fue explotada por las autoridades de la época, se ha considerado necesario que el Estudio de Caso primero proporcione información relevante respecto de la estructura, características y estado actual del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo. Es por esta razón que el documento se ha estructurado en tres partes. La primera reúne los capítulos I y II a través de los cuales se busca comprender qué es el Sistema de Seguridad Social y El Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo. Se revisan aspectos teóricos, históricos y económicos. La segunda corresponde a una descripción del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo con el que cuenta nuestro país, revisando aspectos asociados a su normativa, cobertura y financiamiento. La tercera incorpora los capítulos IV y V donde se aborda el problema público y se aplica el enfoque de las *corrientes múltiples* de John Kingdon (1995) que se representa de la siguiente manera:



Fuente: en base a documentos curso de Políticas Públicas: implementación y viabilidad política.

La revisión de prensa, las entrevistas realizadas a algunos actores del proceso, los resultados en la tramitación legislativa permiten ir configurando un escenario donde si bien existió una ventana de oportunidad que entregó condiciones para reformar el sistema, esta no se concretó de acuerdo a las expectativas que actores involucrados en el proceso y la opinión pública se habían fraguado. Es por ello que el Estudio de Caso busca revisar diversos aspectos comprendidos en el período 2010 – 2014 y así examinar circunstancias que pudieron obstaculizar las transformaciones pretendidas.

En este sentido, el modelo de John Kingdon (1995) nos entrega valiosas herramientas para analizar las acciones que el Gobierno de la época emprendió con la finalidad de responder a un clima social y político que exigía resolver falencias del sistema que se consideradas como fundamentales y que, con el correr de las semanas y meses después de ocurrido el accidente comenzaron a tomar cada vez más fuerza. Cabe destacar la conformación de la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo que representa el esfuerzo del Gobierno de Sebastián Piñera por generar una instancia con la amplitud y diversidad suficientes para el desarrollo de propuestas de política. Es sin el esfuerzo institucional que proporciona la mayor cantidad de ideas y propuestas, incorporando en algunos casos aquellas provenientes de organizaciones no gubernamentales, sindicales y empresariales.

1.2 Preguntas de Investigación.

- ¿Porqué el accidente de la Mina San José se transforma en una crisis del Sistema de Seguridad y Salud en el trabajo?
- ¿Porqué una crisis llega a transformarse en una oportunidad para reformar el Sistema?
- ¿Qué elementos contextuales permiten el surgimiento de esta ventana de oportunidad y, al ser reconocido, como influye en las propuestas de reforma?
- ¿Qué factores han influido en el desaprovechamiento de la ventana de oportunidad surgida en el período 2010 - 2014?
- ¿Cuáles son los elementos centrales del sistema de seguridad y salud en el trabajo que deberían concentrar los esfuerzos de una reforma?

1.3 Objetivo General.

Conocer y caracterizar el Sistema de seguridad social y de seguridad y salud en el trabajo de nuestro país y analizar, utilizando el enfoque de las corrientes múltiples de John Kingdon, si el accidente de la Mina San José permitió abrir una ventana de oportunidad para llevar adelante modificaciones al sistema.

1.4 Objetivos Específicos.

- Conocer el marco institucional y normativo sobre el cual se sustenta el sistema de Seguridad y Salud en el trabajo.
- Determinar si existió una *ventana de oportunidad* a partir del accidente en la mina San José y si esta fue aprovechada por el Gobierno de la época.
- Identificar los aspectos más relevantes que influyen en cada corriente propuesta por Kingdon.
- Conocer las opiniones e influencias ejercidas por actores clave del proceso.

1.5 Metodología.

Se realizó un Estudio de Caso único (Yin, 1994) en base a análisis bibliográfico, datos secundarios provenientes de estadísticas e información oficial de fuentes gubernamentales e internacionales o estudios de instituciones públicas y privadas. Contó además con el apoyo de entrevistas semi estructuradas, aplicadas a algunas autoridades y/o ex autoridades del poder ejecutivo, organismos gremiales o expertos en seguridad social.

Se consideró relevante contar con la opinión de la Ex Superintendente de Seguridad Social, que ejercía el cargo a la fecha del accidente y hasta comienzos de la segunda administración de la Presidenta Michelle Bachelet, y de la industria de las mutualidades de empleadores privadas, representadas por el Presidente de la Asociación Gremial. De esta forma se desarrollo un espacio de entrevistas flexibles, basado en una pauta de preguntas predeterminadas con posibilidad de introducir modificaciones que se adapten a los requerimientos que vayan surgiendo del estudio e incrementar la interacción con el entrevistado.

Para el análisis propiamente tal, se utilizó el Enfoque Teórico de Corrientes Múltiples desarrollado por John Kingdon en 1995. Este enfoque rechaza la política pública entendida como un proceso de sucesiones lineales y sistemáticas resultando, aseverando que el éxito de la misma está más bien por la aceptación que ésta tiene en la comunidad de expertos, el establecimiento de límites y marco respecto de lo que es y no es posible y, por la capacidad de anticiparse a factores que puedan obstaculizar la implementación de una política pública futura, Domínguez (2011).

2. Conceptualización de la Seguridad Social.

2.1 ¿Qué es la Seguridad Social y la Seguridad y Salud en el Trabajo?

2.1.1 Aspectos centrales.

La conceptualización de los sistemas de seguridad social y seguridad y salud en el trabajo está directamente ligada al sistema de protección social en cada país, configurado en virtud de determinados acuerdos entre los proveedores del bienestar (estado, mercado, familias, sociedad civil). De

esta forma es necesario relacionar un conjunto de perspectivas sobre la seguridad social que permitan configurar un concepto amplio. Sin embargo, es importante considerar que cada vez que hablamos de seguridad social lo hacemos bajo una concepción holística, razón por la cual entendemos incorporado el subsistema de seguridad y salud en el trabajo.

En primer lugar, consideraremos la seguridad social como "...el conjunto de medidas que una sociedad establece y aplica para proporcionar a sus miembros alguna forma de seguridad en su ingreso" (Cichon, et al. 2006; p51). Como se observa, el concepto propuesto por el autor tiene un énfasis en rol de la seguridad social de cautelar ingresos suficientes a las personas. Si bien los ingresos son un factor relevante, quizás el más relevante, entender la seguridad social desde esta única perspectiva nos lleva a excluir del análisis cualquier medida de protección social que no considere transferencias monetarias, como por ejemplo, garantías laborales, acciones de prevención en el ámbito de la salud y seguridad en el empleo, etc. Por esta razón es conveniente introducir el concepto acuñado por la Oficina Estadística de la Unión Europea, quien sustituye el término "transferencia" por término "intervención", planteando que la seguridad social "...abarca todas las intervenciones de organismos públicos o privados dirigidas a aliviar a unidades familiares y a individuos de la carga de un conjunto definido de riesgos o necesidades..." (Cichon, et al. 2006; p102), de esta forma el concepto adquiere una amplitud suficiente para permitir considerar en el término "intervención" las prestaciones centrales de la seguridad social, es decir, pensiones, y aquellas que se circunscriben al sistema de seguridad y salud en el trabajo, tales como acciones de prevención de enfermedades y riesgos laborales, servicios médicos para el tratamiento de contingencias ocurridas en el trabajo y, obviamente, las pensiones e indemnizaciones provenientes de secuelas provocadas por enfermedades o accidentes del trabajo o con ocasión del trabajo. A su vez, al considerar la seguridad social como "una intervención de organismo público o privado" permite, nuevamente, incorporar la seguridad y salud en trabajo, ya que de esta forma tanto el Instituto de Seguridad Laboral (organismo público) y, las Mutualidades de Empleadores y Administraciones Delegadas (organismos privados), quedan incluidos.

Dado que no existe un concepto unívoco respecto de la seguridad social adquiere relevancia incorporar algunas perspectivas planteadas por Francisco de Ferrari (1972), quien señala que la seguridad social puede considerarse:

a) Como Servicio Público.

Se considera como servicio público cuando la seguridad social está directamente atendida desde el Estado (p67), ya que en este sentido

existe una vinculación formal entre el Estado propiamente tal y las prestaciones que el sistema entrega. De esta manera, se genera una dependencia de la seguridad social al poder público.

b) Como Servicio Público desde lo privado.

Desde esta perspectiva se considera que la naturaleza de la seguridad social no está dada en exclusivo por la vinculación material con el Estado, más bien hablamos de una "actividad de interés general que no podría dejar de atenderse" (p67). De esta forma, poco importaría si la seguridad es provista directamente por el Estado o a través de organismos privados, ya que en su esencia la seguridad social no podría concebirse como una actividad meramente privada.

c) Como Derecho Fundamental.

La seguridad social es "un derecho general de garantías contra los infortunios sociales que alcanzan a todos los seres humanos" (Bufill, citado en De Ferrari 1972; p93). De esta forma sólo por el hecho de vivir el individuo tiene el derecho de contar con garantías contra aquellos riesgos que puedan colocar en riesgo su existencia. Así, la seguridad social adquiere la condición de derecho natural a existir, sin condiciones de ningún tipo.

Desde el punto de vista jurídico constitucional podemos considerar la seguridad social desde diversos puntos de vista, según lo planteado por Iván Obando (2012, p292):

- a) Visión **orgánica**, donde la seguridad social se considera como "...el conjunto de órganos públicos que tiene por misión la prevención y satisfacción de las contingencias sociales que afectan a la población".
- b) Visión **funcional**, entendida como "...el conjunto de actividades y medidas ejecutadas por prestadores de servicios, cualquiera sea su naturaleza, para prevenir y satisfacer contingencias sociales".
- c) Visión **institucional**, como "...el patrón continuo, estable, regular y auto sostenible de acciones originado por la existencia de contingencias sociales".
- d) Visión **jurídica** propiamente tal, como "...el conjunto de normas jurídicas y principios interpretativos que regulan prevención y satisfacción de contingencias sociales, tanto en sus aspectos orgánicos como funcionales".

Desde un punto de vista más filosófico, podemos entender la seguridad social como problema de justicia, considerándola como "la primera virtud de

las instituciones sociales”, como el establecimiento definitivo e irreversible de la libertad. De esta forma la justicia se constituye en “el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social” (Rawls, 1971; p17, p20). Así Rawls entiende que las instituciones sociales son aquellas llamadas a organizar la sociedad, en este caso, la constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales.

Para Rawls, la justicia de un esquema social depende esencialmente de cómo se asignan los derechos y deberes fundamentales, y de las oportunidades económicas y las condiciones sociales en los diversos sectores de la sociedad (1971; p21). Desde esta perspectiva, parece imposible alcanzar un escenario de justicia sin detenernos en la calidad del empleo. En efecto, los derechos civiles y políticos jamás podrían desarrollarse si los individuos carecen de adecuadas condiciones para su sustentación material. Difícilmente un individuo se sentiría en condiciones de contribuir al fortalecimiento de las clásicas instituciones de la democracia, si no tiene en primer lugar aseguradas las condiciones mínimas para la vida: la vivienda, el empleo, la alimentación, entre otros.

Lo que observamos entonces, es que el sistema seguridad social garantiza ciertos niveles de prestaciones, no estando exento de la necesidad de concurrir con transformaciones que le permitan aumentar su cobertura, superar inequidades, profundizar los derechos laborales y, finalmente, otorgar protección al trabajador. Así por ejemplo, mientras que los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) tienen sistemas de seguridad social que alcanzan el 90% de cobertura, el mundo ingresó al siglo XXI con una cobertura inferior al 25%, siendo Asia del sur y África Subsahariana aquellos lugares del planeta donde la cobertura no logró sobrepasar el 10% (McKinnon, 2005; p10).

La aplicación de los principios de la Teoría de la Justicia de Rawls al sistema de seguridad social, nos arrojan las siguientes consideraciones.

Primero, “cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás” (Rawls, 1971; p67).

Segundo, “las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que

sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos” (Rawls, 1971; p68).

El primer principio versa sobre las libertades básicas y generales que deben regir una sociedad, como por ejemplo, la libertad política, la libertad de expresión, el derecho a la propiedad personal, entre otras. De esta forma este principio, no guarda estricta relación con el tema de este estudio de caso pero, de todas formas, actúa como el *meta-principio* de todo sistema social.

El segundo principio se aplica más directamente y justifica un desarrollo más profundo del sistema de seguridad y salud en el empleo, ya que pone énfasis en el acceso al empleo, a la posibilidad de que todos los individuos puedan progresar y obtener buenos empleos, a la distribución del ingreso y a la igualdad.

En este sentido un sistema de seguridad y salud en el trabajo que presenta “realidades muy distintas...Así, en un mismo sector económico existen empresas con resultados comparables a los de países donde se observa las mejores condiciones de seguridad y salud en el trabajo, y otras donde la preocupación por el tema está ausente” (Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo, 2010; p56). A su vez el sistema siga presentando importantes problemas de cobertura e ineficiencias relevantes en las prestaciones otorgadas a los trabajadores, tales como, sub notificaciones de los accidentes y enfermedades y desnaturalización del sistema.

Finalmente, para Joseph Stiglitz (2000, p389) “la seguridad social tiene por objeto reemplazar en parte los ingresos perdidos como consecuencia de la jubilación o la invalidez...”, es decir, en rigor la seguridad social cumple el rol de proporcionar un seguro cuyo propósito es redistribuir la renta.

Por lo anteriormente expuesto, es vital que los Estados desarrollen sistemas de seguridad social con perspectiva solidaria y no sólo descansen en una estructura de seguros privados, más aún mientras nuestra sociedad mantenga “una desigualdad 10/10 (deciles) del ingreso autónomo de 78.5 veces, o sea, el total de los ingresos que generan autónomamente los hogares más ricos es de 78.5 veces lo que generan los hogares más pobres” (Velasco y Huneus, 2011; p57).

Tabla N° 1: Necesidades y Funciones cubiertas por los sistemas de Seguridad Social.

Necesidades y Funciones Cubiertas por la Seguridad Social	
Enfermedad	Conservación del ingreso y apoyo monetario en conexión con enfermedades físicas o mentales, excluyendo la invalidez.
Salud	Servicios de salud necesarios para mantener, restablecer o mejorar la salud.
Invalidez	Conservación del ingreso y apoyo monetario o en especie, excepto asistencia sanitaria, en relación con la incapacidad de personas física o mentalmente discapacitadas para emprender actividades económicas y sociales.
Vejez	Conservación del ingreso y apoyo monetario o en especie, exceptuando la asistencia sanitaria, en relación con la vejez.
Sobrevivencia	Conservación del ingreso y apoyo monetario o en especie, exceptuando la asistencia sanitaria, en relación con el fallecimiento de un miembro de la familia.
Familia / Hijos	Conservación del ingreso y apoyo monetario o en especie, exceptuando la asistencia sanitaria, en relación con los costos del embarazo, parto y adopción, crianza de los hijos o cuidados de otros miembros de la familia.

Fuente: OIT 2006.

Cabe mencionar que, si bien la tabla N° 1 abarca las necesidades y funciones de los sistemas de Seguridad y Salud en el Trabajo, existen algunas particularidades que deben ser explicitadas. En Chile la salud es brindada por dos sistemas que actúan de manera independiente. Por una parte encontramos el Sistema de Salud Laboral, que opera en aquellos casos en que el detrimento de la salud ocurra por un accidente en el trabajo o con ocasión de éste, o por una enfermedad causada por el ejercicio de la actividad laboral a la que se sometido el trabajador. Siendo estas contingencias de origen laboral, las prestaciones médicas (curación y rehabilitación) son de cargo del empleador y las prestaciones de salud pasan a ser otorgadas por el organismo administrador del seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales al cual se encuentra afiliada la institución empleadora, pudiendo ser el Instituto de Seguridad Laboral (ISL), organismo público creado para tales efectos, los organismos privados, es decir, la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS), el Instituto de Seguridad del Trabajador (IST), la Mutual de Seguridad (MUSEG) o en algunos casos las denominadas Administraciones Delegadas. Por el contrario, si la patología (contingencia) es de origen común, es decir, no existe una vinculación directa entre la actividad laboral y la patología propiamente tal, las prestaciones de salud serán otorgadas por el sistema de salud común al cual se encuentra afiliada la persona, entendiéndose por éste aquel integrado por

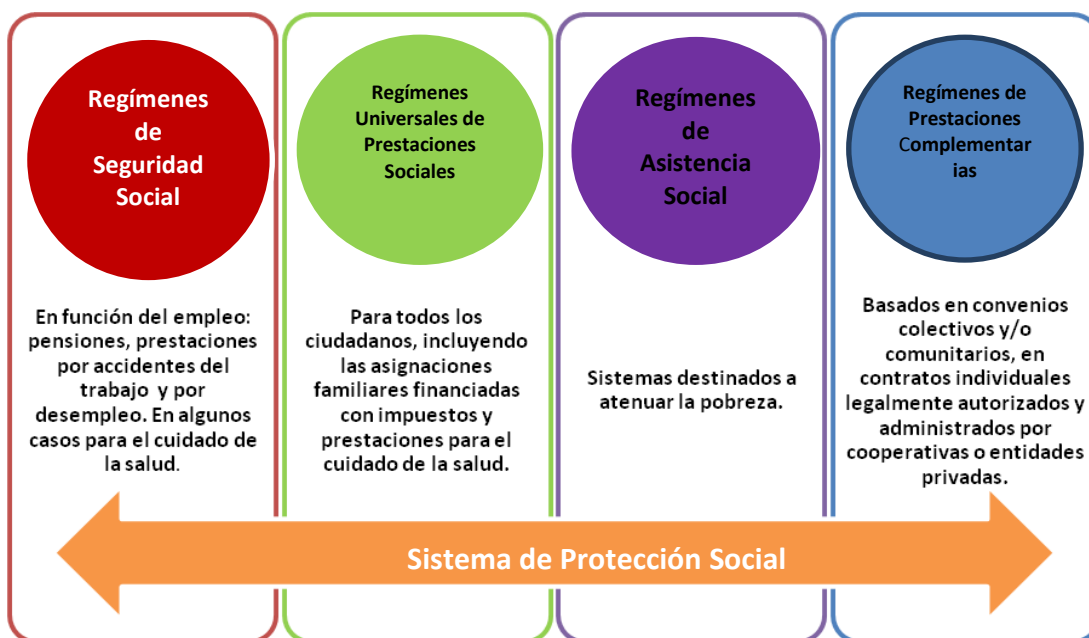
el sistema público de salud Fondo Nacional de Salud (FONASA) o por el sistema privado de salud (ISAPRE).

Si las secuelas de la enfermedad o accidente llegasen a producir invalidez total o parcial al trabajador, una vez entregada la pensión y siendo su condición de origen laboral, el organismo administrador deberá otorgar, de manera vitalicia, las prestaciones de salud que correspondan.

2.2 Principios Generales de la Seguridad Social.

Para dar cumplimiento al propósito de este Estudio de Caso es conveniente, antes de pasar a los principios que sustentan la seguridad social, establecer una distinción precisa entre *Protección Social* y *Seguridad Social*. Ambos conceptos tienden a utilizarse en algunos casos como sinónimos, sin embargo, dan cuenta de alcances e implicancias distintas. La *seguridad social* entonces suele entenderse como un conjunto de transferencias que tienen su origen en el sector formal del empleo, mientras que la *protección social* se considera como un concepto de mayor amplitud constituido por diversos regímenes de transferencia social que interviene mediante funciones legalmente establecidas (Cichon, et al. 2006; p62). Con ello la seguridad social pasaría a constituir un subsistema de la protección social. La Figura N° 1 ilustra respecto de los elementos que según Cichon (2006) componen este sistema mayor.

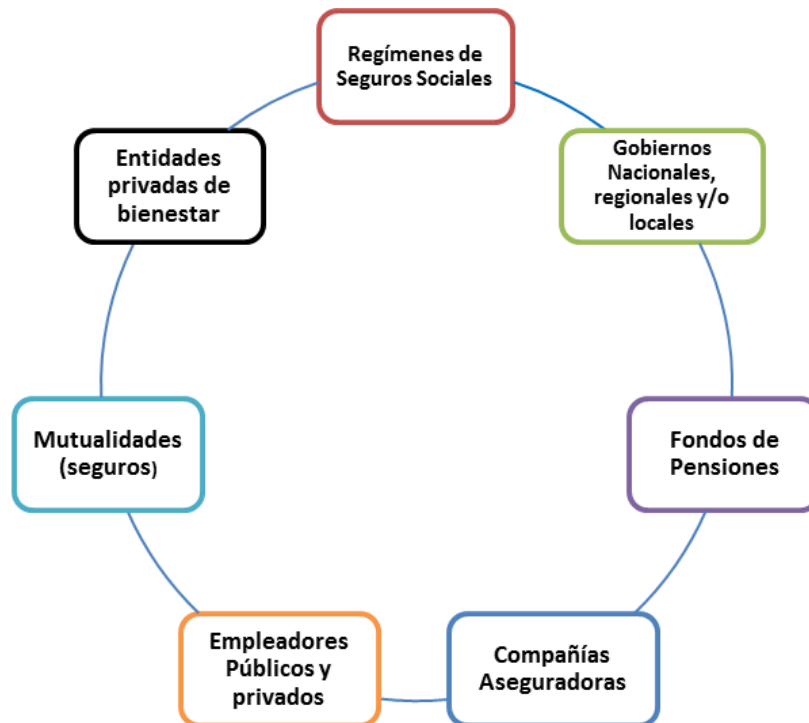
Ilustración N° 1: Componentes del Sistema de Protección Social.



Fuente: en base a Cichon M. (2006)

De acuerdo lo anterior, los componentes de un sistema o régimen de protección social serían un conjunto de normas e instituciones que suministran y financian las diferentes transferencias sociales (Cichon, et al. 2006; p63). Tales instituciones pueden observarse en la Figura N° 2.

Ilustración N° 2: Instituciones que dan forma a un sistema de Protección Social



Fuente: en base a Cichon M. (2006)

Por otra parte la Organización Internacional del Trabajo (2001) también diferencia asigna a la protección social cualidades que le permiten contener la seguridad social. Así a las funciones ya examinadas de la seguridad social se agregan otras tales como la seguridad de los ingresos, servicios de salud, vivienda, seguridad alimentaria, prestaciones de seguridad escolar, acceso a bienes de capital productivos, salarios mínimos y otros medios no obligatorios que contribuyan a combatir la privación a causa del deterioro de las condiciones de vida.

Con todo en términos generales se entiende que la seguridad social se sustenta en cinco principios básicos, los cuales siguen vigentes y han orientado su desarrollo y modernización. Estos principios son: universalidad

subjetiva, universalidad objetiva, suficiencia, solidaridad y unidad (CIEDESS, 2002; p27).

- a) Universalidad Subjetiva: hace referencia fundamentalmente a la obligación de proteger a toda la población que resulte afectada por alguna contingencia social.
- b) Universalidad Objetiva: obliga a la seguridad social a cubrir los diferentes riesgos y contingencias sociales que afectan a la población.
- c) Suficiencia: las prestaciones económicas proporcionadas por el sistema deben ser capaces de resolver adecuadamente las necesidades derivadas de las contingencias (enfermedades, pérdida de la capacidad de trabajo, etc.).
- d) Solidaridad: el sistema debe responder al criterio de redistribución, es decir, las prestaciones económicas y médicas se proporcionan más allá del aporte concreto que cada individuo realiza. De esta manera, el Estado desarrolla prestaciones uniformes.
- e) Unidad: la seguridad social debe considerarse como un todo orgánico, por ello los distintos beneficios que entregan las diversas entidades de la seguridad social deben propender a un "todo coordinado".

2.3 Fundamentos Vigentes de la Seguridad Social.

En la actualidad y aun manteniéndose con vigor los efectos privatizadores sobre el sistema que se llevaron adelante en la tercera etapa de su desarrollo, la seguridad social descansa en cuatro fundamentos que permiten concebirla como un sistema preferentemente privado y regulado desde el Estado. Con ello el sistema ha asumido principios propios de una economía de mercado (CIEDESS, 2001; p28):

- a) Administración Privada: el modelo actual de la seguridad social ha delegado parte importante de su administración a instituciones privados. Observamos por ejemplo en materia de pensiones la existencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones; en el caso de la salud común, las ISAPRES; y en el caso de la seguridad y salud en el trabajo, las mutualidades de empleadores (AChs, MUSEG e IST).
- b) Libertad de elección: el sistema de seguridad social confía al trabajador la responsabilidad de decidir que institución y prestaciones (o

condiciones) elegir. Este fundamento se aplica en el caso de las pensiones (AFPs), donde el trabajador tiene libertad de elegir la institución que considere más conveniente y, además, tiene la posibilidad de cambiarse de una institución a otra. Sin embargo, actualmente las AFPs tienden a ser homogéneas, razón por la cual la elección finalmente tiene un peso menor. Distinto es el caso de las instituciones de la seguridad y salud en el trabajo (mutuales). En este caso, la elección se hace de manera colectiva por los trabajadores de la empresa.

- c) Descentralización de los Programas: sustenta la "necesidad" de contar con diversas instituciones (sociedades anónimas y corporaciones de derecho privado sin fines de lucro) para administrar los distintos programas de la seguridad social. De esta forma se pretende incrementar su eficacia, mejorar el control y minimizar las posibles presiones políticas y sectoriales que se puedan producir.
- d) Rol Subsidiario del Estado: en la actualidad se asume que al Estado le corresponde asumir sólo aquellas funciones que los privados no son capaces de emprender, junto con la regulación y la fiscalización. Este fundamento presenta una limitación, ya que en la actualidad el Estado ha comenzado a proveer servicios de seguridad y salud en el trabajo a personas que podrían ser atendidas por los organismos administradores, pero que, sin embargo, éstos no presentan interés por proveerles el servicio. Hablamos por ejemplo de los trabajadores independientes, micro y pequeños empresarios, trabajadoras de casa particular, etc. Todos ellos podrían ser atendidos por las distintas mutuales del país, no obstante éstas han preferido atender las necesidades de las empresas de mayor tamaño.

2.4 Características del Sistema.

"El sistema de protección social puede ser dividido en funciones tales como: vejez, adulto mayor, sobrevivencia, discapacidad, accidentes y enfermedades del trabajo, familia-niños, enfermedades-salud, salud pública, empleo-desempleo y pobreza y exclusión social" (Arenas y Benavides 2003; p44). Los beneficios o protección dados en la función o subsistema de accidentes y enfermedades profesionales se encuentran administrados por tres tipos de instituciones:

- a.- Entidades administradoras del seguro contenido en la ley 16.744. De naturaleza privada y sin fines de lucro. Mutualidades de empleadores.

b.- Administración Delegada: CODELCO, Pontificia Universidad Católica de Chile.

c.- Administrador público del seguro contenido en la ley 16.744., Instituto de Seguridad Laboral.

Las tablas N° 2 proporcionan una visión general de la estructura del sistema de seguridad social chileno

Tabla N° 2: Estructura del Sistema de Seguridad (protección) Social en Chile.

	Programas	Prestaciones y Beneficios	Tipo de Cobertura
CONTINGENCIAS	Pensiones	Invalidez	Seguros Sociales y beneficios asistenciales
		Vejez	
		Sobrevivencia	
	Salud	Prevención y curación	Seguros Sociales
		Subsidios por Incapacidad Laboral	
		Accidentes del Trabajo	
	Prestaciones Familiares	Asignación Familiar	Beneficios asistenciales
		Subsidios maternales	
		Reposo por Enfermedad Grave Hijo Menor de un Año	
		Otros beneficios	Seguros sociales
Desempleo	Seguros de Cesantía	Seguros Sociales	
	Subsidios de Cesantía		
Otros Beneficios Asistenciales	Programas de alimentación	Beneficios asistenciales	
	Menores en situación irregular		
DESARROLLO	Educación	Pre básica, Básica, media, especial y adultos	Beneficios asistenciales y Seguros sociales
	Crédito	Crédito social	Seguros sociales
	Capacitación	Programa Empresas	Beneficios Asistenciales
		Programas de Becas	
		Programas Específicos	
	Vivienda	Subsidio Habitacional	Beneficio Asistencial
	Deporte y Recreación	Formación para el Deporte	Beneficios Asistenciales
Deporte Recreativo			
Deporte de Competición			
Deporte de Alto Rendimiento			

Fuente: CIEDESS 2001

2.5 Prestaciones de la Seguridad Social en Chile.

En términos generales, y considerando que el análisis del Sistema de Seguridad y salud en el trabajo se llevará a cabo en el capítulo III, se presentan los beneficios que el Sistema de Seguridad Social proporciona.

a) Pensiones.

Con el desarrollo de la Reforma Provisional, contenida en la ley N° 20.255, nuestro sistema modificó su estructura de pensiones. Hasta antes de la reforma existía un sistema compuesto de la siguiente manera:

- El denominado sistema antiguo de pensiones, constituido por un financiamiento de reparto con administración estatal y beneficios definidos.
- Con la dictación del D.L. N° 3.500, de noviembre de 1980, se creó un nuevo sistema obligatorio de pensiones, basado en la capitalización individual de fondos, con administración privada (AFPs), contribuciones definidas y de libre elección entre instituciones administradoras de fondos de pensiones. Estas pensiones pueden ser, en términos generales, de tres tipos:
 - Retiro Programado: el beneficiario asume el riesgo de la rentabilidad de sus fondos, ya que al pensionarse mantendrá su cuenta en la AFP, retirando anualmente en mensualidades la cantidad que resulte de la división de su saldo acumulado por el capital necesario para el pago de la pensión. De esta forma mantiene la propiedad de sus fondos, de manera tal que al fallecer éstos se destinarán íntegramente a las pensiones de sobrevivencia, constituyendo herencia en el caso de que no existan beneficiarios de pensión de sobre vida.
 - Renta Vitalicia Inmediata: el pago de la pensión es contratado con una Compañía de Seguros, institución que asume el riesgo de los fondos comprometiéndose a pagar una renta mensual en UF al beneficiario y, posterior a su fallecimiento, pensiones de sobrevivencia a quien corresponda. El trabajador pierde la propiedad de sus fondos, ya que se los traspasa a la Cía. De Seguros.
 - Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida: la renta vitalicia mensual es contratada con una Cía. De Seguros a partir de una fecha determinada. En el período anterior al inicio de la renta vitalicia, el trabajador recibe una pensión pagada su AFP calculada en modalidad

de retiro programado. Los fondos traspasados a la Cía. de Seguros para el pago de la renta vitalicia pasan a ser propiedad de ésta, dejando de constituir herencia.

- Pensiones de carácter asistencial (PASIS), destinadas a personas sin posibilidad de obtener una pensión de régimen y que se encontraban en situación de extrema vulnerabilidad.
- Pensiones por incapacidad laboral (Ley N° 16.744), entregadas a los trabajadores que estando en edad para realizar una actividad productiva no pueden hacerlo a raíz de estar en condición de menoscabo (transitoriamente o permanentemente), a causa de contingencias sufridas en el lugar de trabajo. Estas pensiones tienen vigencia hasta los 60 años e el caso de la mujer y 65 años en el caso del hombre, pasando luego a ser sustituidas por una pensión del sistema de capitalización individual.

Con la entrada en vigencia de la Reforma Provisional (Ley N° 20.255), se incorporaron, en materia de pensiones, las siguientes modificaciones:

- Las Pensiones Asistenciales se eliminan, siendo sustituidas por un Sistema de Pensiones Solidarias (Pilar Básico Solidario) integrado con el Sistema de Capitalización Individual. La Pensión Básica Solidaria (PBS), de vejez o invalidez, se constituye en un beneficio de 75.000 mil pesos pagado a todas las personas que cumplan con los siguientes requisitos:
 - Tener cumplidos los 65 años de edad.
 - Contar con 20 años de residencia en nuestro país.
 - Estar dentro del 60% más vulnerable de la sociedad.
 - No registrar cotizaciones en el sistema de capitalización individual.
 - En el caso de la PBS de invalidez, el beneficiario debe tener entre 18 y 65 años de edad, no tener derecho a pensión en el régimen previsional y acreditar residencia en Chile por los últimos 5 años.
- Se crea el Aporte Previsional Solidario (APS de vejez e invalidez). Beneficio que se constituye en un incremento, de características redistributivas, de la pensión para aquellos cotizantes del sistema de capitalización individual que no logren obtener una pensión mínima. En este sentido el APS se convierte en un complemento económico de la pensión que el individuo ya ha obtenido por la vía de sus cotizaciones. Requisitos:
 - Tener cumplidos los 65 años de edad.
 - Contar con 20 años de residencia en nuestro país.

- Estar dentro del 60% más vulnerable de la sociedad.
- Que el monto de su pensión base no sea superior a 255.000 pesos.
- En el caso del APSS de invalidez, el beneficiario debe tener entre 18 y 65 años de edad, no tener derecho a pensión en el régimen previsional y acreditar residencia en Chile por los últimos 5 años.

b) Salud.

De acuerdo al artículo 1º de la ley N° 18.469, que regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud, este derecho comprende "...el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y a aquellas que están destinadas a la rehabilitación del individuo. Así mismo, contempla la libertad para elegir el sistema de salud estatal o privado al cual cada persona desee acogerse" (CIEDESS, 2002; p67). Sin embargo, podemos señalar que existen dos sistemas de salud:

- Sistema de Salud Común: compuesto por el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y las instituciones privadas de salud (ISAPRES), entre las que el individuo puede elegir libremente.
- Sistema de Salud Laboral: comprendido en la Ley N° 16.744 y que será desarrollado en el capítulo III.

c) Prestaciones Familiares.

Las prestaciones familiares pueden ser definidas como "el conjunto de prestaciones (o beneficios) destinadas a favorecer el desarrollo de la familia, las que pueden ser otorgadas en forma permanente para el sostenimiento de las personas a cargo del jefe del hogar, o temporal, para atender contingencias especiales que afecten al grupo familiar" (CIEDESS, 2002; p95). Entre sus beneficios encontramos los siguientes:

- Asignaciones Familiares y Maternales
- Descanso de pre y post natal
- Permiso de Post Natal Parental
- Permiso a la madre trabajadora para el cuidado de su hijo enfermo menor de un año.
- Permiso para Alimentación y/o amamantamiento del hijo menor de dos años.

- Otros.
- d) Otros beneficios de la Seguridad Social, tales como subsidios de cesantía, seguro de desempleo, franquicia tributaria para capacitación, crédito social, subsidios para la vivienda etc.

3. Dos perspectivas sobre la Seguridad y Salud en el Trabajo.

3.1 Una Perspectiva Histórica.

Las fuentes históricas e ideológicas de la seguridad social pueden encontrarse, como lo resalta De Ferrari, en la presentación de Robespierre el 24 de abril de 1793 al solicitar que en la Declaración de Derechos de la Constitución de 1793 se estableciera que “los socorros necesarios a la indigencia fueran considerados una deuda de los ricos hacia los pobres”, y que por tanto correspondería a la ley determinar la manera en que debía darse cumplimiento a esa obligación (De Ferrari, 1972; p81).

Si bien la petición de Robespierre no fue incorporada en la Constitución, constituyó el nacimiento de diversas doctrinas que más tarde comenzarían a desarrollarse buscando indemnizaciones justas ante los riesgos sociales: “En el curso del siglo XIX el *garantisme* de Sismondi y de Fourier, y *la ideología del derecho al trabajo* impulsada por Luis Blanc y Condéran, manifiestan ya un estado de espíritu nuevo aunque sin influencia inmediata sobre los acontecimientos de su época” (Durand, citado en De Ferrari, 1972, p81), situación que comenzaría a cambiar con el surgimiento de la doctrina Bismarckiana.

Chile es uno de los primeros países en establecer un sistema de seguridad social en Latinoamérica en los inicios del siglo XXI, fundamentalmente centrado en la beneficencia y la asistencia de carácter social. De esta forma, la protección social de nuestro país descansa fuertemente en la iniciativa privada “...a través de organizaciones particulares –generalmente de orientación cristiana- con financiamiento propio, siendo sus fundamentos esencialmente éticos”. (Ciedess, 2002; p18). Actividad en la que posteriormente el Estado comenzará a jugar un rol más activo.

Es posible reconocer cuatro etapas en el desarrollo del sistema de protección social chileno. La primera de ellas indicada como la beneficencia y asistencia social, sistema rudimentario destinado a dar a los pobres asistencia médica y

hospitalaria. La segunda, impulsada fuertemente por los efectos de la industrialización, hace mención al desarrollo de los seguros sociales sustentados en la contribución directa por parte de los trabajadores y empleadores, tarea a la que más tarde se sumaría el Estado y, la tercera etapa de transición a un sistema integrado de seguridad social. En este caso, ya a comienzos de la década del 60', el diagnóstico planteaba la necesidad de introducir mayor justicia al sistema, toda vez que se consideraba discriminatorio y oligárquico. De esta forma, se comienza a dar paso a un fuerte debate que buscaba la transformación del sistema. Finalmente, hacia 1980 se introducen importantes reformas en el sistema de salud y pensiones, con la intención de desarrollar un sistema que se complementara con el avance del sistema financiero. Así, la seguridad social quedaría determinada por las contribuciones individuales que el trabajador realizaría en el nuevo sistema. (Ciedess, 2002, p24).

Arenas (2010) distingue tres etapas en el desarrollo del sistema de pensiones chileno. La primera entre 1924 y 1970, que responde al modelo Bismarckiano, donde coexistían tres seguros: el obrero, el de las Fuerzas Armadas y el de la Policía. (Arellano, 1985, en Arenas 2010; p19). Esta etapa es considerada como de atomización del sistema, ya que existían más de 150 instituciones responsables de brindar protección a los trabajadores. La segunda, inmediatamente posterior, centrada en extender la cobertura de un sistema pionero y avanzado. En esta caso, se buscaba su universalización y reducción de la altísima burocratización y desigualdad que lo caracterizaba (Mesa-Lago 1985, en Arenas 2010; p20). La tercera etapa, iniciada en 1980, guarda relación con la privatización del sistema y el retroceso del rol del Estado. Así, se inicia la privatización de los instrumentos de protección social con la creación del sistema de capitalización individual.

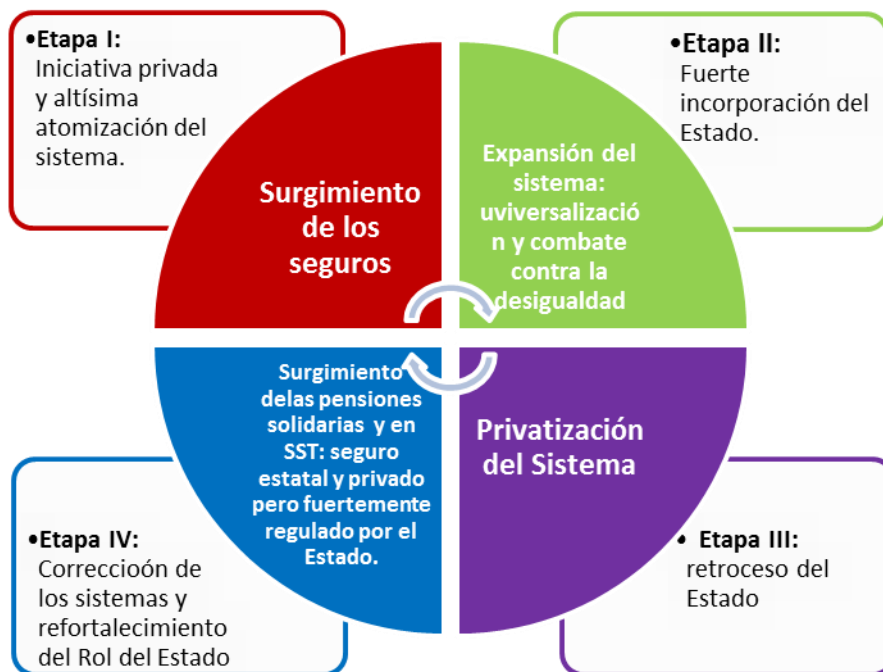
Actualmente, es posible identificar una cuarta etapa, impulsada durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Este período complementa las etapas planteadas por Arenas, centrándose fundamentalmente en el desarrollo de una reforma que institucionalizara un sistema integrado de pensiones donde coexistiera un pilar contributivo obligatorio, un pilar contributivo voluntario y un pilar solidario.

El sistema de seguridad y salud laboral también se desarrolla a partir de los efectos de la revolución industrial. Su origen y vigencia está fuertemente arraigado en la Ley contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (16.744) de 1968 y las que la antecedieron, tales como la ley 3.170 de 1916, ley 4.054 de 1924, la ley de medicina preventiva de 1937, las cajas de accidentes del trabajo de 1942 y las mutuales de seguridad de

1958. Además, se encuentra contenido en las normas del Código del Trabajo y del Código Sanitario, entre otras.

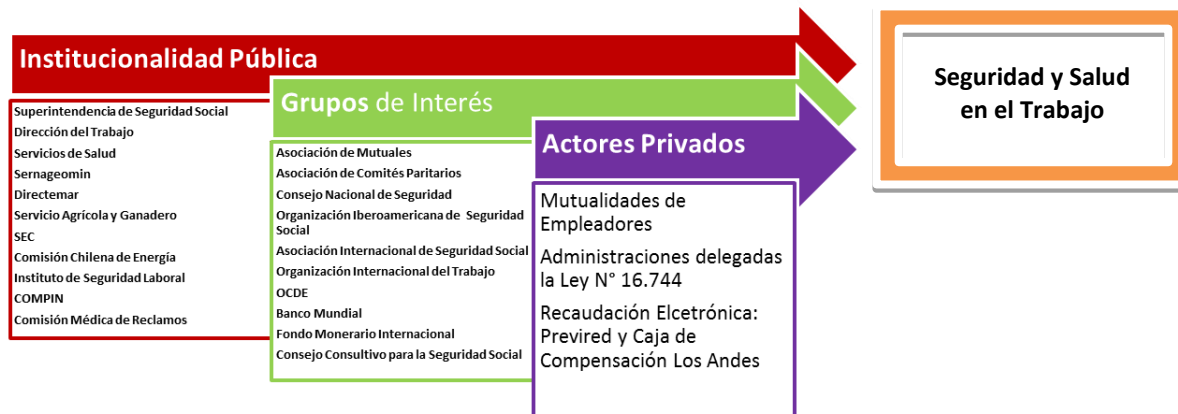
De esta forma, observamos un sistema de seguridad social que ha transitado desde un origen más bien privado, con ausencia de un rol fuerte por parte del Estado, hacia un sistema fundamentalmente privatizado pero con un creciente rol del estado en materia de provisión de beneficios, regulación del sistema y fiscalización. Lo anterior, queda retratado en la figura N° 3, donde se exhibe la evolución del sistema de seguridad social y seguridad y salud en el trabajo, mientras que en la figura N° 4 podemos contemplar en específico los actores involucrados actualmente en el sistema de seguridad y salud en el trabajo.

Ilustración N° 3: Evolución del Sistema de Seguridad Social y Seguridad y Salud en el Trabajo.



Fuente: elaboración propia en base a bibliografía.

Ilustración N° 4: Actores Involucrados en el Sistema Seguridad y Salud en el Trabajo



Fuente: CIEDESS 2016

3.2 Una perspectiva económica.

El desarrollo de los sistemas de seguridad social imponen a los Estados importantes esfuerzos en materia de financiamiento y regulación.

Partimos de la base que, existiendo distintas fórmulas, los estados modernos han asumido como una de sus actividades centrales velar por el bienestar de aquellos individuos que pertenecen a los sectores más vulnerables de la sociedad. En algunos casos ello ha implicado destinar fuertes porcentajes del PIB al desarrollo de sistemas solidarios y a la provisión directa a ciertos grupos de la sociedad de servicios propios de la seguridad social. Un ejemplo de ello, en el caso de la seguridad laboral, lo representa el Instituto de Seguridad Laboral, dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que provee de las prestaciones del seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales a, en su mayoría, trabajadores que no resultan atractivos para el sistema privado (independientes, bajos salarios, alto riesgo de su actividad laboral, micro y pequeñas empresas, etc.) y a instituciones públicas. Si bien, las prestaciones se financian con las cotizaciones que los afiliados realizan, el Estado destina un aporte fiscal que permite asegurar el funcionamiento de esta institución cuyo propósito es reducir la población excluida del sistema. Así, por ejemplo, puede constatarse en las leyes de presupuestos del sector público, años 2014 y 2015, que el aporte fiscal realizado a esta institución correspondió a \$2.825.370 (miles) y \$4.716.460 (miles), representando un 6.3% y 3.8% de su presupuesto ley respectivamente.

Por otro lado, si consideramos sólo las prestaciones de seguridad social consignadas en la ley de presupuestos del sector público para el año 2015, tanto en el tesoro público (fisco) como en el aporte fiscal realizado al Instituto de Previsión Social, contemplando con ello prestaciones previsionales y prestaciones de asistencia social, podemos observar un gasto fiscal de US\$ 10.080.118 (miles), representando con ello cerca de un 3.0% del Producto Interno Bruto para ese año, según cifras del Banco Mundial.

Si bien las prestaciones de seguridad social contribuyen a la paz social, por cuanto proporcionan un conjunto de seguridades a la población, existen también fundamentos económicos tales como los costes de transacción, la inflación, la selección adversa y el riesgo moral que permiten sustentar la existencia de estos sistemas.

a) La existencia de elevados costes de transacción.

En el caso de las pensiones las personas cotizan toda o gran parte de su vida laboral con la finalidad de financiar una pensión futura, otros cotizan de manera intermitente generando período de "lagunas previsionales", debilitando con ello la densidad de cotizaciones necesarias para construir una pensión que le permita contar con una vida digna cuando pasa a formar parte de la población pasiva; en otros casos las personas, por diversos motivos, simplemente no registran cotizaciones en el sistema. En el primer y segundo caso muchas veces los individuos reciben pensiones que no se aproximan a las remuneraciones percibidas en el período activo. Es más, no es raro observar que el bajo rendimiento (o menor rendimiento esperado) se debe a elevadas comisiones y pago de costes administrativos.

Por otro lado, en el caso de la seguridad y salud en el trabajo, de no existir un seguro que permita enfrentar las contingencias, por enfermedad o accidente, sufridas en el trabajo, los trabajadores deberían recurrir al sistema de salud común. Ocurre que las patologías laborales muchas veces son especiales y en el sistema común de salud se carece de especialistas que puedan contar con las competencias necesarias para asistir adecuadamente al trabajador. De esta forma, el individuo debe incurrir en mayores costos para poder acceder a un servicio de salud que pueda hacer frente a la contingencia. Así, el trabajador termina pagando costos superiores a los que se pagarían por un servicio específicamente desarrollado para el trabajo.

Finalmente, cabe destacar que también existen costes para al empleador. Si bien, el seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, es pagado íntegramente por el empleador, y el valor de la cotización está sujeto a tres componentes: cotización base, variabilidad por riesgo de la actividad y variabilidad por siniestralidad y accidentabilidad del lugar de trabajo, también es cierto que termina resultando más costoso para el empleador no contar (y financiar) un seguro contra contingencias laborales, toda vez de lo contrario tendría que estar permanentemente contratando personal de reemplazo, lo que eleva los costos de la empresa (inducción, capacitación, entrenamiento, etc.), ya al contar con un sistema seguro éste provee de actividades de prevención, permitiendo con ello evitar accidentes y la necesidad de personal de reemplazo.

La Tabla N° 3 que se presenta a continuación, permite observar una baja considerable en la tasa de accidentabilidad que experimentan los organismos administradores del seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, pasando de un 5.5% el año 2011 a una tasa del 3.7% el año 2015.

Tabla N° 3: Tasa de Accidentabilidad, según Organismo Administrador, 2011 – 2015.

	2011	2012	2013	2014	2015
TASA ACCIDENTES DEL TRABAJO(1)	5.5%	4.9%	4.3%	4.0%	3.7%
Asociación Chilena de Seguridad	5.3%	4.6%	3.9%	3.5%	3.4%
Mutual de Seguridad C.Ch.C.	5.4%	5.0%	4.3%	4.2%	3.9%
Instituto de Seguridad del Trabajo	6.3%	5.9%	5.8%	5.1%	4.4%

(1) Se entiende por "tasa de accidentes del trabajo" al total de accidentes del trabajo ocurridos a los trabajadores protegidos dividido por el número de trabajadores protegidos por el seguro de la ley N°16.744
Fuente: Superintendencia de Seguridad Social. Estadísticas de Seguridad Social 2015

Sin embargo, esta importante reducción en la tasa de accidentabilidad no se condice con el número de días de trabajo perdidos a causa de los accidentes laborales. A juicio de María José Zaldívar, ex Superintendente de Seguridad Social en el período referido en la tabla N° 3, la abrupta baja en la tasa promedio nacional se manifiesta entre otras cosas como un resultado del accidente en la Mina San José el 04 de agosto 2010. Después del accidente "...los empleadores tienen susto, las demandas en tribunales han ido

umentando cada vez más, los trabajadores ejercen sus derechos y los tribunales están resolviendo condenando civil y penalmente a los empleadores cuando hay accidentes del trabajo”. Agrega que debe considerarse que “...los empleadores están tomando mucha más conciencia de esta materia. Es algo que sí tiene consecuencia, segundo no resulta gratis tener un accidente, los organismos administradores están haciendo mejor su trabajo y la SUSESO los está fiscalizando y también puede haber un tema de cultura a nivel nacional de cómo ir educando más a los trabajadores”.

La Tabla N° 4 permite observar cómo se ha ido incrementando el número de días perdidos a causa de accidentes laborales.

Tabla N° 4: Número de días perdidos (1) por accidentes laborales, según mutual, 2011 – 2015.

MUTUALES	2011	2012	2013	2014	2015
ACCIDENTES DEL TRABAJO	3.248.574	3.361.726	3.432.162	3.400.711	3.425.821
Asociación Chilena de Seguridad	1.509.901	1.540.301	1.558.296	1.533.945	1.675.612
Mutual de Seguridad C.Ch.C.	1.290.489	1.391.297	1.399.373	1.414.323	1.348.161
Instituto de Seguridad del Trabajo	448.184	430.128	474.493	452.443	366.048

(1) Se entiende por “número de días perdidos” aquellos que el trabajador, conservando o no la calidad de tal, se encuentra temporalmente incapacitado debido a un accidente o enfermedad profesional, sujeto a pago de subsidio, sea que este se pague o no.

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social. Estadísticas de Seguridad Social 2015

La Tabla N° 5 complementa la información anterior, permitiendo verificar que no sólo existe un aumento en los días perdidos por accidentes laborales, sino que también hay una fuerte alza en los días promedio perdidos por cada accidente del trabajo, pasando de 14.4 días promedio el 2011 a 19.0 días promedio el 2015. ¿Esto permite sostener entonces que al aumento de cobertura le siguen accidentes de mayor intensidad o gravedad? Mismo caso siguen las enfermedades profesionales, donde los días perdidos experimentaron una fuerte alza a nivel del sistema, siendo el Instituto de Seguridad del Trabajador la entidad que, si bien presenta una menor cantidad de días perdidos, evidenció el alza más pronunciada.

En este punto, María José Zaldívar agrega que el aumento promedio de los días perdidos se debe básicamente a tres factores:

a.- Accidentes que antes se habrían transformado en fatales hoy producto de la tecnología se transforman en trabajadores que deben recuperarse del accidente, pasando a transformarse en una mayor cantidad de días asociados a reposo y recuperación.

b.- Los avances médicos han impulsados una mayor cantidad de exámenes médicos aplicados a los pacientes, extendiendo los períodos de atención a los trabajadores que han sufrido accidentes.

c.- Un incremento en las enfermedades profesionales. Hoy tienen una mayor cantidad de días perdidos asociados, básicamente por el incremento de las patologías mentales y osteomusculares que requieren períodos más prolongados de reposo. Si bien, tanto la tasa de accidentabilidad como la tasa de enfermedades profesionales se miden en forma separada, existe un componente psiquiátrico importante en los accidentes laborales, ya que es común que los trabajadores que sufren accidentes requieran también tratamientos de tipo psiquiátrico.

Tabla N° 5: Número promedio de días perdidos (1) por cada accidente laboral y enfermedad profesional, según mutual, 2011 – 2015.

MUTUALES	2011	2012	2013	2014	2015
DIAS PERDIDOS POR ACCIDENTES DEL TRABAJO	14.4	15.6	17.3	18.1	19.0
Asociación Chilena de Seguridad	13.6	15.4	17.8	18.9	20.9
Mutual de Seguridad C.Ch.C.	15.9	16.5	17.6	17.9	18.4
Instituto de Seguridad del Trabajo	13.6	13.9	15.1	16.3	15.0
DIAS PERDIDOS POR ENFERMEDADES PROFESIONALES	39.8	48.6	55.1	52.8	60.9
Asociación Chilena de Seguridad	46.0	66.4	74.8	68.5	77.5
Mutual de Seguridad C.Ch.C.	49.6	52.2	51.4	52.4	53.5

**Instituto de Seguridad
del Trabajo**

13.4

13.0

23.9

22.1

23.8

(1) "número promedio de días perdidos" se obtiene dividiendo el total de días perdidos por el total de accidentes.

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social. Estadísticas de Seguridad Social 2015

b) Inflación y aumento de precios.

Los sistemas de seguridad social permiten, entre otras cosas, controlar los efectos de la inflación y el aumento de precios más allá de la misma. En el caso chileno, el seguro social contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales entrega sus prestaciones sin discriminar por precio. Es decir, se financia con una cotización de la empresa por cada trabajador. Esto es de vital relevancia, ya que bajo esta fórmula los salarios individuales no determinan ni el tipo de prestación ni la calidad de la misma. Es decir, sin importar la remuneración del trabajador (la cotización pagada por el empleador es en base al salario del trabajador) éste tiene el mismo derecho que los trabajadores que perciben superior o salario, e incluso el mismo derecho que sus jefaturas. De esta forma, se observa el sentido solidario del seguro.

Finalmente, el precio por los servicios entregados por las mutualidades, es fijado en base a fuertes regulaciones y no a partir de lo que ocurre en el mercado. En este caso el Estado entra a proporcionar "un seguro contra la inflación" (Stiglitz, 2000, p392), cuestión que por sí solos los organismos privados no están en condiciones de proporcionar, es más, según las reglas del mercado, se generaría un traspaso directo al "consumidor" (trabajador). Por ejemplo, según el análisis de los costos de operación de las ISAPRE (marzo de 2016) desarrollado por la Superintendencia de Salud, el sistema privado habría experimentado durante la última década un incremento anual de 3.5% por sobre la inflación (UF).

En el caso del Seguro contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales sus prestaciones se financian con una cotización base general del 0.95% de las remuneraciones imponibles del trabajador, siendo esta de cargo del empleador, y con una cotización adicional establecida de acuerdo a la actividad y riesgo que experimenta la empresa. Así, la cotización adicional va de 0% a 3,4% como máximo.

En los primeros dos años ese porcentaje se establece a partir del riesgo asociado a la actividad productiva, no obstante, transcurrido ese período la cotización se fijará en función del riesgo y siniestralidad efectiva. De esta forma, se accede a las prestaciones independientemente de la inflación que se experimente en la economía, no incidiendo ésta sobre el pago que finalmente realiza el empleador.

c) Selección adversa.

Asumamos que es imposible determinar la esperanza de vida de cada individuo, es más muy difícilmente podemos determinar el riesgo exacto que cada individuo asumirá en su puesto de trabajo. Tampoco es posible calcular con total precisión el riesgo que asumirá la empresa. En este caso, si el seguro fuera 100% privado, las empresas aseguradoras no estarían interesadas en asegurar a los trabajadores y empresas con mayor riesgo de accidentarse o enfermarse, razón por la cual elevará las primas. Así, la prima es más elevada, sin posibilidad de diferenciar y reflejar los riesgos individuales. De esta forma si sólo existieran seguros privados ocurriría lo siguiente: "...si algunas personas saben que son de bajos riesgos, pero no pueden demostrarlo a la aseguradora...no comprarán el seguro. Cuando los mejores riesgos dejan de comprar el seguro, las primas deben aumentar" (Stiglitz, 2000; p393). Así quienes representan menor riesgo dejan de comprar y los mayores riesgos terminan contratando el seguro, generando entonces *la selección adversa*.

De este modo, el Estado al imponer a través de la seguridad social un seguro obligatorio que se rige por reglas distintas, permite el surgimiento de cierta redistribución. A juicio de Stiglitz, "...los riesgos buenos pagan más de lo que les correspondería y los riesgos malos pagan menos de lo que deberían" (2000; p393).

d) Riesgo Moral.

Podemos partir de la hipótesis que aquellas personas que gozan de seguros tienden a asumir mayores riesgos que quienes no están asegurados. De esta forma, si sólo existieran seguros privados las compañías aseguradoras darían una respuesta racional a esta situación elevando las primas, limitando los seguros y reduciendo al mínimo los incentivos para sus afiliados.

Si bien el Estado enfrenta el mismo problema que las aseguradoras, al generar un seguro social puede reducir el accionar de las mismas y uniformar las prestaciones del seguro. Si bien se reduce de esta manera la discrecionalidad para las aseguradoras, ya que el seguro social obligatorio las elimina, el riesgo moral se traspassa (en el caso) Chileno, directamente al Estado (ISL) o a los organismo privados (mutualidades de empleadores y empleadores).

4. El Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo en Chile.

4.1 Normativa Aplicable.

La normativa que regula el Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo es diversa. Se enmarca dentro de criterios nacionales, pero también sobre la base de criterios específicos, circunscritos a las distintas actividades económicas que se desarrollan en el país.

La Tabla N° 6, permite observar la normativa de carácter nacional que, desde un punto laboral, provisional y sanitario, constituye el principal cuerpo legal sobre la base del cual se estructura el sistema.

Tabla N° 6: Normativa Nacional Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social	
Normativa	Materia
Código del Trabajo, DFL 1/2002	No aplica.
Ley N° 16744 / 1968	Establece normas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
Ley N° 20001 / 2005	Regula peso máximo de carga humana
Ley N° 20123 / 2006	Regula el trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios.
Decreto Supremo N° 40 / 1969	Aprueba reglamento sobre prevención de riesgos profesionales.
Decreto Supremo N° 54	Aprueba reglamento para la constitución y funcionamiento

/ 1969	de comités paritarios de higiene y seguridad.
Decreto Supremo N° 63 / 2005	Aprueba reglamento para la aplicación de la ley N° 20001 que regula el peso máximo de carga humana.
Decreto Supremo N° 76 / 2007	Aprueba reglamento para la aplicación del artículo 66 bis de la ley N° 16744, sobre la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo en obras, faenas o servicios que indica.
Decreto Supremo N° 101 / 1968	Aprueba reglamento para la aplicación de la ley N° 16744, que establece normas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
Decreto Supremo N° 109 / 1968	Aprueba reglamento para la calificación y evaluación de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de acuerdo en lo dispuesto en la ley N° 16744, del 1º de febrero de 1968, que estableció el seguro contra los riesgos por accidentes y enfermedades.
Ministerio de Salud	
Decreto Supremo N° 594 / 1999	Aprueba reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas en los lugares de trabajo.
Decreto Supremo N° 18 / 1982	Certificación de calidad de elementos de protección personal contra riesgos ocupacionales.
Decreto Supremo N° 173 / 1982	Reglamenta autorización de laboratorios que certifiquen la calidad de los elementos de protección personal contra riesgos ocupacionales.
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	
Decreto 47 / 1992	Fija Nuevo Texto de la ordenanza general de la ley general de urbanismo y construcciones.

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social

Por otro lado, nuestro país también ha suscrito algunas normas internacionales, constituidas principalmente por los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Tabla N° 7: Convenios Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Convenios OIT	
C 127	Convenio sobre el peso máximo, año 1967.
C 155	Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, año 1981.
C 187	Convenio sobre marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, año 2006.

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social

4.2 Cobertura del Sistema.

Entre los años 2006 y 2010 el sistema ha experimentado un aumento del 14.6% en su cobertura, entendido como el número de trabajadores protegidos por los cuales se declaró cotización. De acuerdo a lo que muestra la Tabla N° 8, los trabajadores protegidos pasaron de 3.247.113 el año 2006 a 3.803.542 el año 2010.

Si bien el sistema, indudablemente ha experimentado un crecimiento importante está lejos de garantizar plena cobertura a los trabajadores. Según las estadísticas laborales presentadas por el Instituto Nacional de Estadísticas para el año 2010, Chile registró en ese período un total de 5.373.420 trabajadores dependientes. Si para el mismo año la cobertura brindada por el sistema de seguridad laboral llegaba a 3.803.542 trabajadores, el nivel de protección alcanzado llegó sólo a un 70,7%. No obstante, si consideramos que la cantidad de ocupados fue de 7.353.830 nos encontramos con que el nivel de cobertura llegó solamente al 51,7%.

Tabla N° 8: Número Promedio Mensual de Trabajadores Protegidos por el Seguro de la Ley N° 16.744, según mutuales, 2006 – 2010.

MUTUALES	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL	3.247.113	3.453.098	3.618.242	3.593.299	3.803.542
Asociación Chilena de Seguridad	1.680.979	1.783.545	1.880.833	1.887.958	1.972.760
Mutual de Seguridad C.Ch.C.	1.107.142	1.158.615	1.199.863	1.176.713	1.300.526

**Instituto de
Seguridad del
Trabajo**

458.992 510.938 537.546 528.628 530.256

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social. Anuario Estadístico

Por otra parte, la Tabla N° 9 incorpora a todas las entidades administradoras del seguro y que, por tanto, brindan protección a las trabajadoras y trabajadores.

Si nuevamente tomamos como referencia el año 2010, se observará que el número de trabajadores protegidos aumenta por efecto de la incorporación del prestador público (ISL) y las administraciones delegadas. Si nuevamente consideramos el número de trabajadores dependientes para el año 2010, veremos que el nivel de cobertura llega al 90%, relevando el rol jugado por el prestador público. A su vez, y siendo quizás el dato más relevante, al considerar el nivel de ocupados el porcentaje de cobertura llega al 65,8%, experimentando un incremento de 14 puntos porcentuales. No obstante, esta cifra también nos muestra que la deuda del sistema de protección sigue manteniéndose en los sectores de trabajadores independientes y/o informales.

Tabla N° 9: Número Promedio Mensual de Trabajadores por los que se Cotizó para el seguro de la Ley N° 16744, según organismo administrador, 2006 – 2010.

ADMINISTRADORES	2006	2007	2008	2009	(a) 2010
TOTAL	4.391.855	4.311.146	4.663.234	4.649.628	4.843.832
MUTUALES	3.182.853	3.404.194	3.629.406	3.575.824	3.791.101
Asociación Chilena de Seguridad	1.666.456	1.738.907	1.869.487	1.878.484	1.960.393
Mutual de Seguridad C.Ch.C.	1.060.507	1.160.577	1.226.561	1.177.354	1.302.714
Instituto de Seguridad del Trabajo	455.890	504.710	533.358	519.986	527.994
INSTITUTO DE SEGURIDAD LABORAL	1.182.980	880.563	1.007.038	1.046.526	1.026.970
ADMINISTRADORES DELEGADOS	26.022	26.389	26.790	27.278	25.761

Codelco – Salvador	1.709	1.739	1.507	1.584	1.561
Codelco – Norte	8.303	8.458	8.570	8.490	8.475
Codelco - El Teniente	4.979	4.951	5.047	5.354	5.373
Codelco – Andina	1.282	1.297	1.465	1.596	1.613
Cía. Siderúrgica Huachipato (1)	2.378	2.373	2.408	2.129	332
Universidad Católica de Chile	7.371	7.571	7.793	8.125	8.407

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social. Anuario Estadístico

(1) Resolución Exenta N°331, de 2010, pone término a la autorización conferida a la Compañía Siderúrgica Huachipato S.A. desde el 1 de marzo de 2010. El número promedio de trabajadores a febrero de 2010 era de 1.992 trabajadores, no obstante para efectos estadísticos, se determina el promedio de los doce meses.

Finalmente, la Tabla N° 10, refleja la distribución de los trabajadores protegidos según la actividad económica. De esta forma podemos ver que el 50,2% del esfuerzo del prestador público, ISL, está centrado en los servicios comunales y personales. Similar esfuerzo hace la principal institución de la industria, Asociación Chilena de Seguridad, quien captura el 45% de sus afiliados (cotizantes) del sector servicios comunales y personales.

Tabla N° 10: Número Promedio Mensual de Trabajadores por los que se Cotizó para el seguro de la Ley N° 16744, según organismo administrador y actividad económica. 2010.

ACTIVIDAD ECONOMICA	TOTAL	A.CH.S.	C.CH.C.	I.S.T.	I.S.L. (1)
T O T A L	4.843.832	1.960.393	1.302.714	527.994	1.052.731
Agricultura y Pesca	432.039	200.591	101.847	37.363	92.238
Minería	84.896	27.714	25.657	5.597	25.928
Industria Manufacturera	536.675	284.893	125.999	67.622	58.161
Electricidad, Gas y Agua	33.326	18.554	8.909	2.791	3.072
Construcción	521.448	106.236	298.191	37.074	79.947
Comercio	721.935	285.773	147.316	101.692	187.154
Transportes y Comunicaciones	339.121	87.563	108.414	77.635	65.509
Servicios Financieros	420.180	63.516	247.788	98.085	10.791

Servicios Comunes y Personales	1.754.166	885.553	238.593	100.112	529.908
Actividades no Especificadas	46	0	0	23	23

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social. Anuario Estadístico.

(1) Incluye información administradores delegados.

4.3 Financiamiento del Seguro de la Ley N° 16744, contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

El Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo, expresado en el seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, obtiene su financiamiento de las cotizaciones que los empleadores realizan, de acuerdo a la remuneración imponible de sus trabajadores.

De esta forma, la cotización señalada, se compone de:

- a) Una base de cotización de 0.90%.
- b) Una Cotización de carácter extraordinaria de 0.05%.
- c) Una cotización adicional impuesta en virtud del tipo de función, rubro y riesgo presunto de la empresa, para aquellas que son nuevas, y de acuerdo a la accidentabilidad y siniestralidad histórica de las empresas que tienen más de dos años de vida. Esta cotización, presenta un valor máximo de 3.4% de la remuneración imponible de cada trabajador.

Transcurrido el tiempo de dos años, el riesgo y siniestralidad efectiva sustituye a la presunta, señalada en la letra c). De esta forma, una vez obtenida la tasa de siniestralidad total, procede a promediarse para los últimos tres años estableciéndose la cotización adicional que deberá pagar la empresa, que no podrá ser superior a 6.8%, adquiriendo un mínimo posible de 0%. La Tabla N° 11 da cuenta de la cantidad por la que se cotizó durante el año 2010. .

Tabla N° 11: Remuneraciones imponibles de los trabajadores por los que se cotizó, por actividad económica y organismo administrador. (En millones de \$). 2010.

ACTIVIDAD ECONOMICA	TOTAL	A.CH.S.	C.CH.C.	I.S.T.	I.S.L. (1)
T O T A L	25.557.266	11.556.240	7.689.449	2.501.305	3.810.272
Agricultura y Pesca	1.358.845	710.641	335.812	123.710	188.682
Minería	966.723	298.707	311.622	40.425	315.969
Industria					
Manufacturera	3.054.027	1.789.002	732.821	346.778	185.426
Electricidad, Gas y Agua	283.965	152.655	91.483	30.745	9.082
Construcción	2.505.247	528.670	1.612.906	158.064	205.607
Comercio	3.346.571	1.553.984	785.064	427.174	580.349
Transportes y Comunicaciones	1.755.378	489.504	638.725	439.170	187.979
Servicios Financieros	2.622.013	508.001	1.632.027	405.961	76.024
Servicios Comunes y Personales	9.664.376	5.525.076	1.548.989	529.214	2.061.097
Actividades no Especificadas	121	0	0	64	57

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

Incluye Adm. Delegada

La Tabla N° 12 proporciona el resultado operacional de los organismos privados que administran el seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (mutualidades de empleadores). Los ingresos, principalmente están dados por la cotización básica y la cotización adicional, llegando a constituir el 93,5% de sus ingresos operacionales. Regla que se cumple en los tres prestadores privados. En este caso no se incluye el prestador público (ISL), ya que como se señaló anteriormente recibe un aporte fiscal directo en la ley de presupuestos del sector público, año a año.

Por otra parte, el estado de resultados del año 2010, año en el cual se produce el accidente en la Mina San José en donde se vieron involucrados 33 trabajadores de la mina, permite constatar que el mayor nivel de egresos en

las mutuales se produce en las prestaciones médicas (curativas) constituyendo el 45% de los mismos, mientras que los programas y actividades de prevención de accidentes y enfermedades apenas llega al 14.5% de sus egresos.

Lo anterior es relevante si consideramos que el gasto de 14.5% en programas preventivos es el piso exigido por la normativa vigente y no representa un esfuerzo real por parte de los organismos administradores que busque incentivar con más fuerza una cultura preventiva.

Por otra parte, los riesgos de concentración de la industria en sólo dos operadores podría tensionar aún más el sistema. El estado de resultados evidencia una precaria situación del Instituto de Seguridad del Trabajador (IST), ya que a pesar de la incorporación de los ingresos no operacionales sigue manteniendo un resultado negativo en el período.

Tabla N° 12: Estados de Resultados Mutualidades de Empleadores al 31 de diciembre de 2010. (Miles de pesos)

ITEMES	TOTAL	A.CH.S.	C.CH.C.	I.S.T.
INGRESOS OPERACIONALES	372.768.593	188.575.482	134.708.415	49.484.696
- Ingresos por cotización básica	198.826.911	104.384.572	70.082.507	24.359.832
- Ingresos por cotización adicional	150.518.388	72.249.630	55.833.381	22.435.377
- Ingresos por cotización extraordinaria	11.157.432	5.876.485	3.933.015	1.347.932
- Intereses, reajustes y multas	2.295.475	1.263.437	801.353	230.685
- Rentas de inversiones y otros	9.970.387	4.801.358	4.058.159	1.110.870
EGRESOS OPERACIONALES	378.414.757	188.309.435	138.804.038	51.301.284
- Subsidios	49.030.913	24.348.516	17.550.759	7.131.638
- Indemnizaciones	3.762.322	1.761.212	1.433.455	567.655
- Pensiones	32.237.089	14.352.369	13.700.252	4.184.468
- Prestaciones médicas	172.658.656	83.356.615	65.282.902	24.019.139
- Prestaciones preventivas de riesgo	55.993.784	27.780.494	21.054.164	7.159.126
- Administración	37.090.437	22.605.717	9.817.291	4.667.429
- Funciones técnicas	4.105.813	1.124.477	2.586.965	394.371
- Fondo para respaldo y provision. pensiones vigentes	12.183.032	6.307.886	3.940.269	1.934.877
- Cuentas incobrables estimadas	3.206.715	1.783.072	742.368	681.275
- Otros	8.145.996	4.889.077	2.695.613	561.306
RESULTADO OPERACIONAL	-5.646.164	266.047	-4.095.623	-1.816.588

INGRESOS NO OPERACIONALES	74.338.040	32.530.625	37.575.106	4.232.309
- Otras rentas de inversiones	4.092.597	193.923	3.882.147	16.527
- Ventas de servicios a terceros	46.614.562	24.210.928	18.665.023	3.738.611
- Utilidades de inversiones en empresas relacionadas	12.291.641	3.371.673	8.919.968	0
- Otros	11.339.240	4.754.101	6.107.968	477.171
EGRESOS NO OPERACIONALES	48.056.528	25.637.863	19.543.631	2.875.034
- Costo de ventas de servicios a terceros	45.765.602	24.210.928	18.665.023	2.889.651
- Gastos financieros	542.534	91.547	361.547	89.440
- Pérdidas de inversiones en empresas relacionadas	26.042	860	22.931	2.251
- Otros	7.241.706	3.875.604	2.789.175	576.927
- Corrección monetaria	-5.519.356	-2.541.076	-2.295.045	-683.235
RESULTADO NO OPERACIONAL	26.281.512	6.892.762	18.031.475	1.357.275
Resultado antes de impuesto a la renta	20.635.348	7.158.809	13.935.852	-459.313
Impuesto a la renta (-)	69.940	0	0	69.940
EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO	20.565.408	7.158.809	13.935.852	-529.253

Fuente: Estados Financieros de las Mutualidades de Empleadores de la Ley N° 16.744. Cifras no auditadas, sujetas a revisión

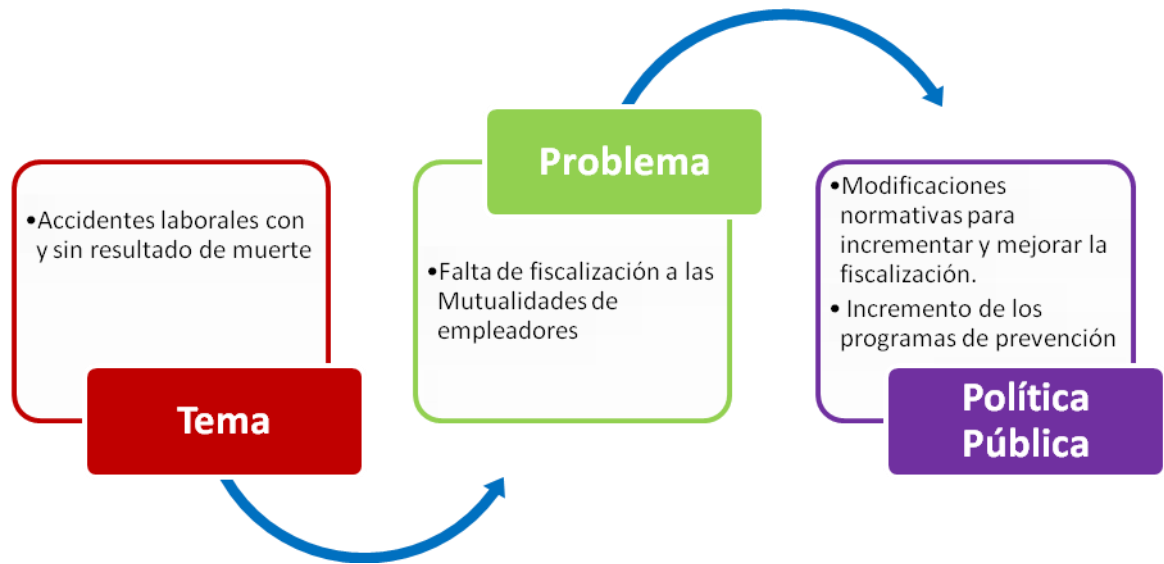
5. Aspectos Fundamentales del Problema Público

5.1 Una aproximación teórica

Un problema público es un problema social reconocido políticamente como público (Subirats, 2008; p39), de esta forma entonces la existencia de un problema público depende de acción política y del reconocimiento que de éste hacen los distintos actores políticos y la sociedad propiamente tal.

La calidad del problema público, dependerá de la aproximación y definición que se haga de éste, así "quien sea el primero en identificar un problema social será también el primero en delinear los términos para su discusión" (Jones, 1971; p516 citado en Parsons, 2007; p119). Parsons presenta el problema social de la siguiente manera:

Ilustración N° 5: Secuencia de un Problema Social.



Fuente: en base a Parsons, W. (2007).

Siguiendo con la argumentación de Parsons (2007; p119), es vital comprender que los hechos no configuran por sí solos un problema social, mucho menos un problema público. En este caso, aún más importante resulta el papel que juega el "intérprete", ya que para que los problemas sean considerados de interés público deben existir en un sentido político, esto es cuando afectan o amenazan a otro grupo.

Por otro lado, los problemas sociales siempre están insertos en una estructura gubernamental, que tiende a ser muy sofisticada. Esta situación minimiza el impacto de un problema mal estructurado, toda vez que "el contexto organizacional o gubernamental ejerce gran influencia en la forma que son estructurados como tales" (Parsons, 2007; p121).

El enfoque positivista considera a los problemas sociales como "hechos", por lo tanto, existen y deben ser tratados de manera científica, es decir, medidos y tratados como "hechos objetivos". De esta manera, la corriente positivista considera a los hechos como corrientes políticas poderosas, capaces de transformar la realidad (Parsons, 2007; p124), donde finalmente "los hechos son todo, las doctrinas son nada" (Harris, 1990, p389, citado en Parsons, 2007; p 124)

Para Gary Becker (1964, citado en Meny and Thoening, 1992; p119) los "hechos" forman parte importante de los problemas sociales, no obstante, demuestra que éstos por sí solos no explican la existencia de un problema social. Éste procedería procede de dos fuentes posibles:

- a) las carencias objetivas de una sociedad;
- b) pero, ante todo, la decisión subjetiva de los que, en nombre de ésta, califican dicho fenómeno de problema social.

En virtud de lo anterior, las necesidades y más aún las soluciones a éstas dependen entonces de un criterio de selectividad que se establece en código político. No cualquier "tema" es un problema social, ni mucho menos un problema público, por muy grave que le pueda parecer a alguien. Así, el problema público pasa a adquirir la "dimensión de construcción social, hecho cultural que obedece a una estructura cognoscitiva y moral (Gusfield, 1981, citado en Meny and Thoening, 1992; p120). A su vez, Gusfield (1981) señala que "la estructura de los problemas públicos (...) es un escenario de conflicto en el que un conjunto de grupos y de instituciones, que incluyen a menudo los organismos públicos, compiten y luchan por la apropiación y la desapropiación, la aceptación de teorías causales y la fijación de la responsabilidad". Esta precisión resulta de extrema relevancia para este estudio de caso, por cuando lograr capturar los intereses que han dificultado el desarrollo de una reforma estructural al sistema de seguridad y salud en el trabajo, es parte medular de la investigación.

Tabla N° 13: Características principales de un problema público.

Características de un Problema Público	
Problema Público	Conflicto entre distintos actores
	Definición inicial variable y ambigua
	Enunciamiento simple
	Persistente en el tiempo
	Novedoso, excluyendo "problemas de arrastre"
	Imperfecto
	Disponen de un contexto organizacional o gubernamental

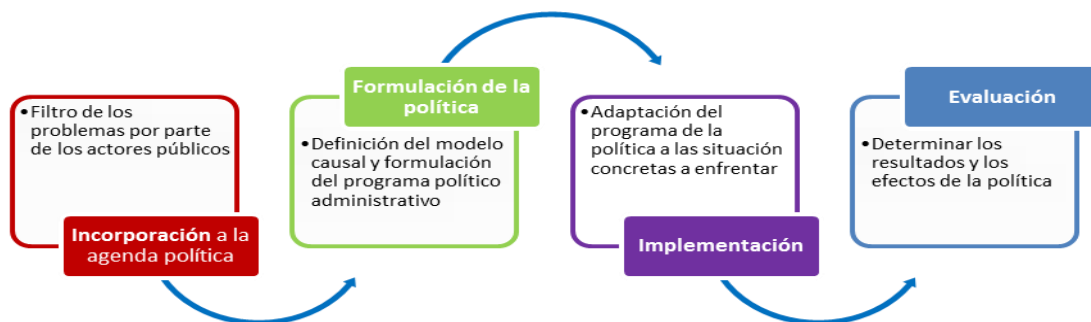
Fuente: Cobb y Elder en Meny and Thoening (1992)

Finalmente, podemos señalar que no todo problema social es en sí un problema, es más el problema puede ser considerado como una solución. A su vez, “no todo problema social genera una política pública” (Subirats, 2008; p44).

Subirats (2008) considera que no todos los problemas sociales dan origen a políticas públicas. A su juicio el problema social depende de un tratamiento político que deriva en una “reconstrucción social” del problema planteado, lo que se conectaría con su mayor o menor incorporación a lo que él denomina “los media”, es decir, por medio del conocimiento científico, de la difusión de informaciones, del lobby, etc.

De esta forma reconoce cuatro fases:

Ilustración N° 6: Fases del problema social a la política pública



Fuente: en base a Subirats, J. (2008)

Por otra parte, para la incorporación del problema público en la agenda gubernamental se produce una convergencia entre distintos actores políticos, existiendo distintas visiones que se disputan el control del “problema”. A su vez, a la disputa por “el problema” se suma la disputa con aquellos que deben considerar si el problema merece estar en la agenda política. De esta forma, el problema social deben enfrentar a los “guardianes de la agenda”, siendo su función la de reducir la presión, formalizarla y lograr que se la tome en cuenta según los códigos admitidos (Meny and Thoening, 1992, p123).

Siguiendo a Cobb y Elder (citados en Meny and Thoening, 1992; p123) consideraremos tres condiciones necesarias para que un problema logre ser incluido en la agenda gubernamental:

- a) el tema o problema deber ser competencia de las autoridades públicas en general, o de una autoridad pública en particular;
- b) el problema debe tener cualidades que lo hagan objeto de percepciones problemáticas, que lo definan como merecedor de la atención pública;
y
- c) debe ser codificable, es decir, traducido a un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharlo o tratarlo.

Las tres condiciones planteadas como necesarias por Meny and Thoening permiten considerar con cierta relevancia el rol que juegan los medios de comunicación y, en especial los de comunicación masiva, ya que éstos tienen el propósito de entregar a la población noticias de alto impacto. De esta forma determinan de alguna manera el contenido del problema social y cuando éste pasa a ser un problema público. Así, los medios de comunicación eligen aquello que "les parece digno de convertirse en noticia, incluyendo y excluyendo asuntos, sucesos e ideas" (Parsons, 2007; p138).

Lo anterior adquiere sentido cuando nos preguntamos por el poder que ejercen los medios de comunicación (masiva). A juicio de Manuel Castells (2009; p34), el poder es "la capacidad racional que permite a un actor influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tiene el poder". Así el poder de los medios de comunicación está dado por la capacidad de construir significados en la mente humana que tienen lugar en las redes multimedia globales-locales de comunicación de masas, incluida la auto comunicación de masas". (Castells, 2009; p535). De esta forma, los medios de comunicación (de masas) están en condiciones de modelar, en alguna medida; los problemas sociales y determinar cuáles de éstos se transforman en problemas públicos y en parte de la agenda gubernamental.

5.2 La Seguridad y Salud en el Trabajo como problema público.

La reforma previsional (Ley N° 20.255), desarrollada durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, concentró parte importante del debate público de la época. Sin embargo, la decisión de impulsar una

transformación de esta naturaleza centrada en el sistema de pensiones del D.F.L 3500, es decir, al Sistema de Capitalización Individual, excluyendo otros aspectos relevantes de la Protección Social, como por ejemplo la seguridad y salud en el trabajo, dejó un importante déficit en lo que respecta a calidad de vida y calidad del empleo. Se observa en el texto del mensaje del proyecto de Ley N° 20.255 que "El objetivo de esta reforma es que las personas tengan ingresos más seguros durante la vejez, para así vivir dignamente.". (BCN, Historia de la Ley 20.255, 2008; 5). A su vez, en el mismo documento se agrega que "La Reforma Previsional plantea reestructurar el actual régimen civil de pensiones, creando un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) que asegure un grado razonable de protección y autonomía económica para el pensionado." (BCN, Historia de la Ley 20.255, 2008; 13). Así, queda de manifiesto la decisión de exceptuar de la Reforma Previsional el área de seguridad y salud en el trabajo, estando aún pendiente. Aspecto relevante si consideramos que las políticas públicas constituyen "todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer" (Dye, 1976, citado en Lindblom, 1991; p.6).

No obstante lo anterior, Chile logró avanzar exitosamente en corregir la falta de universalidad en el régimen de pensiones. Así por ejemplo, "el número de afiliados en el Sistema de Pensiones de Capitalización Individual se ha incrementado desde 1,4 millones en diciembre de 1981 a 8,5 millones en junio de 2009, lo que significa un crecimiento promedio de 7% anual" (Berstein, 2010; p.139). Mismo camino siguieron los cotizantes del sistema, donde entre 1982 y 2009 se registra un crecimiento del 5.4% en promedio al año, alcanzando los 4.4 millones de cotizantes.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la seguridad y salud en el trabajo. OCDE (2011), señala la necesidad de "promover aquellas reformas que fortalezcan las Inspecciones del Trabajo y los tribunales laborales, junto con más medidas que eliminen los bastiones restantes del empleo informal y la falta de cobertura de la seguridad social" (Cap.5; 89). Esta recomendación adquiere total sentido si consideramos que a la falta de cobertura, que se expresa, al menos, en un 30% de ocupados no cubiertos por el sistema (Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2010; 49), debemos agregar que existe evidencia suficiente para presumir que "...muy posiblemente las menores tasas de accidentabilidad (en Chile) se explican por cambios en las condiciones económicas y sociales del país" (Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2010; 47). Esta situación permite inferir fragilidad del marco regulatorio e institucional del sistema de seguridad social. Una situación de esta naturaleza no sólo genera obstáculos para la ampliación de la cobertura, sino que también posterga el accionar eficiente del Estado, dejando los ajustes

del sistema a los cambios en la estructura del empleo y en las condiciones económicas del país. En este mismo sentido, la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad y Salud en el Trabajo, en su informe final, señala que "...conviven hoy en Chile realidades muy distintas en materia de condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Así, en un mismo sector económico existen empresas con resultados comparables a los de países donde se observa las mejores condiciones de seguridad y salud en el trabajo, y otras donde la preocupación por el tema está ausente." (2010; 56).

En el año 2015, según se observa en la Tabla N° 14, considerando el promedio mensual, cotizaron en el seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales poco más de 4.8 millones de trabajadores, considerando los tres organismos privados. No obstante, si incorporamos las cotizaciones realizadas en el Instituto de Seguridad Laboral y en las Administraciones delegadas, el resultado alcanza poco más de 5.6 millones (SUSESO 2015), representando un 69,8% de la población ocupado en promedio durante el año 2015, según la Nueva Encuesta Nacional de Empleo del mismo año. De la misma tabla se desprende que un 85,5% de ese universo cotizó en los organismos privados (mutualidades), un 14,03% en el Instituto de Seguridad Laboral y el 0.5% en las administraciones delegadas.

Tabla N° 14: Número promedio mensual de trabajadores por los que se cotizó para el seguro de la ley n° 16.744, según organismos administradores período 2011 – 2015.

ADMINISTRADORES	2011	2012	2013	2014	2015
MUTUALES					
Asociación Chilena de Seguridad	2.070.578	2.175.846	2.219.280	2.243.972	2.341.532
Mutual de Seguridad C.Ch.C.	1.455.620	1.620.001	1.879.691	1.904.808	1.922.415
Instituto de Seguridad del Trabajo	518.752	515.745	536.928	555.431	557.007
SUB - TOTAL MUTUALES	4.044.950	4.311.592	4.635.899	4.704.211	4.820.954
INSTITUTO DE SEGURIDAD LABORAL	986.878	945.640	877.506	847.780	791.220
Codelco - Chuquicamata	7.482	6.832	6.598	6.201	6.247
Codelco - Salvador	1.521	1.498	1.482	1.430	1.401
Codelco - Andina	1.557	1.566	1.611	1.619	1.657
Codelco - El Teniente	4.940	5.000	5.049	4.920	4.783

Universidad Católica de Chile	8.687	9.177	9.533	9.973	10.186
SUB - TOTAL ADMINISTRADORES DELEGADOS	24.187	24.073	24.273	24.143	24.273
TOTAL	5.056.015	5.281.305	5.537.678	5.576.134	5.636.447

Fuente: Nueva Encuesta Nacional de Empleo (INE) 2015

Así tenemos que nuestro sistema enfrenta importantes desafíos en materia de cobertura. Más importante es considerar que las prestaciones de seguridad social, y en específicos las que se circunscriben al sistema de seguridad y salud en el trabajo, impactan directamente en la calidad de vida laboral y en las condiciones del empleo, combatiendo directamente la precariedad que afecta a muchos trabajadores a lo largo del país.

“En Chile, de cada 100 asalariados 81 tiene contrato (...), pero entre los más pobres (decil 1) casi la mitad de los que trabajan en un empleo dependiente y reciben un salario a fin de mes lo hacen sin contrato y, por lo tanto, sin beneficios como salud, previsión y seguro de cesantía” (Velasco y Huneeus, 2011; p53).

De esta forma, podemos identificar que, las personas más vulnerables de la sociedad enfrentan su vida con escasas posibilidades de encontrar un empleo y, quizás aún más grave, una vez que lo encuentran este se desarrolla en condiciones de informalidad y alta exposición al abuso y al abandono. Esta informalidad no solo propicia mayor vulnerabilidad de los derechos laborales, sino que también incrementa la inestabilidad del empleo, constituyéndose en una fuente de desigualdad. Según Leon J. Warshaw (1998; 24.10) hay millones de trabajadores en el mundo que adquieren condición de víctima, fundamentalmente a causa de “la pobreza; la falta de educación y formación; la posibilidad de sufrir explotación y abusos; los problemas de salud y la falta de asistencia médica adecuada; la exposición a riesgos para la salud y la seguridad; la falta de protección por parte de los organismos públicos...”. Esta situación representaría un grave escenario, toda vez que la vulnerabilidad señalada podría estar siendo ocasionada por omisión o “...mediante la desatención deliberada de los organismos normativos públicos”.

Bajo este argumento, se fortalece la necesidad de contar con una reforma al sistema de seguridad y salud en el trabajo, capaz de proporcionar mayores niveles de seguridad y calidad de vida al empleo, contribuir a su formalización y garantizando el desarrollo armónico entre el trabajo y el

desarrollo personal. Quizás, lo más relevante es que la reforma al sistema de seguridad y salud en el trabajo se materialice en conjunto con una reforma al mercado del trabajo propiamente tal, buscando el acceso a mayor empleo y a la calidad del mismo.

6. El enfoque de las corrientes múltiples de John Kingdon.

6.1 Perspectivas del análisis.

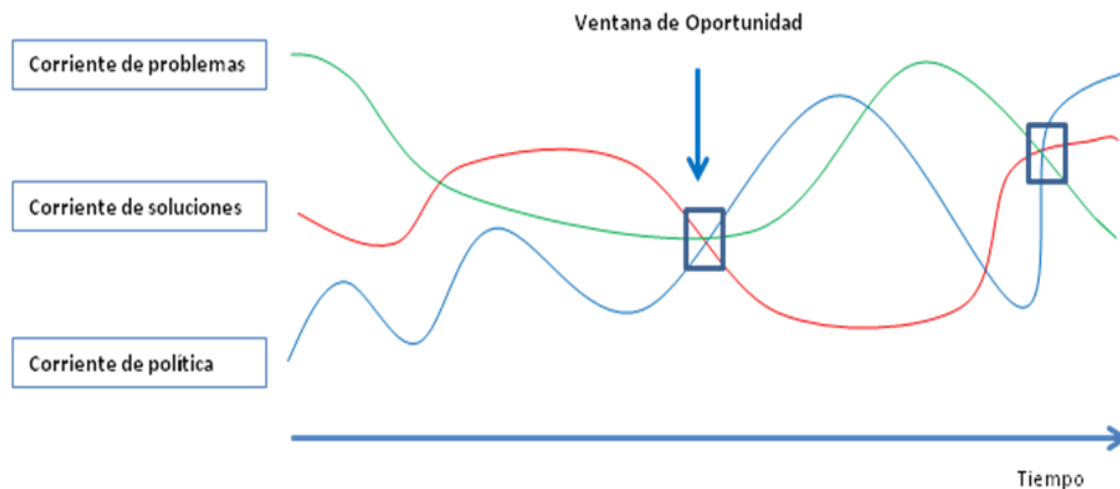
Para John Kingdon (1995) el proceso que conlleva el desarrollo de las políticas públicas no se encuentra ligado a un conjunto de fases perfectamente secuenciadas (policy cycle), donde la formulación de la agenda, el diseño, la implementación (gestión) y la evaluación se producen de manera separada y ajena a fenómenos institucionales y políticos que afectan su desempeño final. Por el contrario, el proceso de la política pública se argüiría en el surgimiento de las denominadas "ventanas de oportunidad", ocasión en la cual tres corrientes que discurren separadamente confluyen en determinado momento para permitir el surgimiento de una política pública concreta, atendiendo así a la existencia de un problema público. Domínguez (2011) abunda señalando que el enfoque teórico de Kingdon rechaza la descripción del proceso de políticas públicas como una sucesión lineal y sistemática que encuentra su culminación en la implementación de una solución, por cierto la mejor, a un problema determinado. Por el contrario un aspecto fundamental para el éxito de una política pública estaría más bien dado por la aceptación que la política tenga en la comunidad de expertos, el establecimiento de límites y marco respecto de lo que es y no es posible y, por la capacidad de anticiparse a factores que puedan obstaculizar la implementación de una política pública futura.

Navarrete y Gómez (2009) destacan que en el enfoque de Kingdon las políticas públicas se formulan en base a dos factores, por una parte están aquellos actores que ejercen influencia en la formulación de las políticas y, por otra parte, existen los procesos que permiten acometer un determina política. Cuando hablamos de actores debemos considerar que estos responden a dos categorías distintas. Están aquellos que detentan poder y posición dentro del aparato gubernamental. Poseen autoridad y fuerza normativa para impulsar determinadas alternativas de política. En otra condición están aquellos que expresen preferencias e influyen desde posiciones externas a los Gobiernos (investigadores, académicos, dirigentes sociales, etc.).

Las tres corrientes planteadas por el enfoque teórico Kingdon pueden considerarse también como procesos (Navarrete y Gómez, 2009). En este sentido la Figura N° 7 grafica la intersección de corrientes que dan origen a lo que denominamos “ventana de oportunidad”.

La corriente de problemas es en esencia el reconocimiento social del mismo. Es decir, para el autor el problema y su posterior solución dependen de que un conjunto de personas tengan una misma interpretación o aproximación a aquello que se considera como problema y le reconozcan como tal. Si no existe un determinado número de personas que considere necesaria una intervención pública entonces el problema no existe. Es en este caso cuando la disposición técnica de información permite visualizar el problema a partir de indicadores (tasa de desempleo, tasa de natalidad, tasa mortalidad, etc.), estudios específicos desarrollados por universidades y centros especializados, crisis y catástrofes o, desde otra perspectivas, las evaluaciones de políticas anteriores y las quejas que provienen de los usuarios de los servicios públicos. Con estos instrumentos es posible realizar diagnósticos y establecer comparaciones con el objetivo de conseguir la atención de los distintos actores involucrados y con ello obtener un determinado problema, siendo clave al momento de considerar que una agenda política es, en esencia, una amalgama de temas distribuidos en la sociedad.

Ilustración N° 7: Ventana de Oportunidad



Fuente: en base a documentos curso de Políticas Públicas: implementación y viabilidad política.

La corriente de soluciones hace mención al surgimiento de propuestas concretas y técnicamente factibles, sobreviviendo sólo algunas ideas. Kingdon señala que esto ocurre por:

- los consensos y disensos a los que llegan los expertos.
- Ideas que están presentes en el imaginario colectivo.
- Empresarios políticos: sujetos que defienden ideas y accionan sobre estos guiados por las convicciones.

La producción de ideas es el núcleo de esta corriente y la supervivencia de las mismas lo es aún más. Es el conocimiento acumulado en la sociedad, que además permite el surgimiento de más conocimiento, lo que permitirá el desarrollo de diversas alternativas de solución al problema detectado. Ese conocimiento y el resultado de su proceso de producción (ideas-soluciones) se verá profundamente tensionado por los actores políticos, razón por la cual requerirá de una importante comunidad de especialista que defiendan "esas soluciones", certeza técnica, jurídica y presupuestaria, en otras, demostrar la viabilidad de la misma.

La corriente de política, es finalmente la que recoge los problemas públicos a partir del clima político existente, de la organización de los intereses que coexisten en torno al problema y, finalmente, los cambios que puedan producirse en los liderazgos.

Este proceso se ve fuertemente influenciado por el clima político existente, los intereses organizados y el cambio de administración gubernamental. Esto ocurre porque los liderazgos políticos basan sus decisiones en la acogida social que tengan las determinadas políticas, buscando siempre estar alineados con lo que se considera como opinión pública. Al mismo tiempos, los grupos organizados (partidos políticos, asociaciones gremiales, etc.) pueden interponerse en el camino de una política pública y obligarla a retroceder, como así también, el cambio de administración puede pasar por alto una ventana de oportunidad o incluso cerrarla (Navarrete y Gómez, 2009).

Como se observa en la Figura N° 7, la ventana de oportunidad nace de la interacción entre las tres corrientes. Sin embargo, dada la naturaleza de esta "ventana" es imposible pensar que permanecerá abierta de manera indefinida, ya que es claramente factible que alguna de las tres corrientes señaladas altere su curso. En este sentido, la ventana de oportunidad es un momento especial y finito, donde es posible dar solución a un problema público determinado. Ramírez (2007) afirma que sólo en dos corrientes se abren las ventanas de oportunidad, la de problemas o la de política. Se desprende entonces que existen ventanas de oportunidad de problemas y

ventanas de oportunidad de política, siendo escasas, cargando el sistema de problemas y propuestas, por un período de tiempo determinado.

6.2 La Seguridad y Salud en el trabajo como ventana de oportunidad

El jueves 05 de agosto de 2010 todo el país se conmovió con el caso de 33 trabajadores mineros de la mina San José que tras un derrumbe quedaron atrapados a 700 mts bajo tierra, situación que se prolongó por 70 días.

Los primeros esfuerzos de las autoridades de la época, según relata María José Zaldívar, ex Superintendente de Seguridad Social, se destinaron a recabar antecedentes respecto del accidente, por ejemplo, determinar a qué organismo administrador del Seguro contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales se encontraba afiliada la empresa en la cual los trabajadores prestaban servicios, tarea que asumió en ese minuto la mencionada Superintendencia. Por su parte la Seremi de Salud de la región de Atacama y la Dirección del Trabajo iniciaron sus primeras acciones para establecer con claridad el tipo de accidente ocurrido.

"Lo primero que se debía saber era que es lo que había ocurrido. La fiscalización de los lugares de trabajo corresponde a la Seremi de Salud y a la Dirección del Trabajo, por lo tanto eran ellos los que tenían que averiguar qué es lo que había pasado, ya que nosotros necesitábamos contar con el levantamiento de la información y los datos" (María José Zaldívar, 2016).

Por otra parte, el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), institución especializada en la minería, prescribió las primeras medidas y ordenó la suspensión de trabajos en ciertos niveles (Zaldívar y Tapia, 2014).

6.3 Se reconoce el problema.

Como lo señalara la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo (2010; p15): "...la situación de la mina San José nos ha ayudado a valorar la seguridad y nos ha impulsado a comprometernos a realizar los cambios necesarios para tener un Chile más seguro. Así, trabajaremos para que este caso marque un antes y un después en materia de seguridad laboral". La fuerza de estas palabras está sustentada en el clima que por eso días experimentó nuestro país.

La Tablas N° 15 y N° 16, basadas en recopilación de prensa de dos medios escritos de circulación nacional, recogen por una parte el clima que en el período 2014 – 2010 se vivía a partir del accidente en la Mina San José y cómo se va instalando sucesivamente la necesidad de incorporar modificaciones al Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Tabla N°15: Recopilación de Prensa Diario La Tercera período 2014 – 2010.

Fecha	Título	Desarrollo	Contenido Principal	Opiniones	Actores
06-03-2014	Accidentes laborales ad portas de cumplir la meta: bajan a 4,3%	Traspaso de mando en su área está el subsecretario de Previsión Social, Augusto Iglesias: balance en materia de seguridad laboral, donde prácticamente por cumplida la meta.	Una de las materias pendientes en el área de accidentes laborales es la propuesta inicial del gobierno, que apuntaba a modificar, a través de un proyecto de ley, las primas del seguro de accidentes laborales. El objetivo, planteado en el marco de la agenda Impulso Competitivo, era modificar la fórmula de cálculo del pago de las empresas para reducir los cambios bruscos que sufren las compañías más pequeñas.	“Tras el accidente en la mina San José, se instaló una mayor conciencia pública y también contamos con la colaboración de las mutualidades, que aumentaron la prevención y reorganizaron sus estructuras”	Subsecretario de Previsión Social, Augusto Iglesias.

03-02-2014	Asociación Chilena de Seguridad: 146 personas murieron por accidentes del trabajo en 2013	Un total de 146 muertes por accidentes laborales se registraron el 2013, de los cuales 82 ocurrieron en el lugar de trabajo, mientras los otros 64 fueron durante el trayecto, según reveló la Asociación Chilena de Seguridad. Esto representa una disminución de 13 casos en los ocurridos en el recinto laboral, sin embargo se registró un aumento en nueve víctimas mientras éstas se dirigían al lugar.		Cifras de mortalidad en materia de accidentes reflejan una cruda realidad. "Si bien la accidentabilidad disminuye, los fallecidos siguen siendo un número preocupante. En Chile al menos 6 trabajadores van a morir por trabajar o por ir a trabajar durante esta semana, así lo indica la estadística de mortalidad laboral en nuestro país, que indica que durante los últimos 5 años hemos registrado el fallecimiento de más de 1.500 trabajadores".	Gerente de Prevención de la Achs, Arturo Cares,
09-05-2013	Ministra Matthei destaca proyecto de ley que moderniza sistema de seguridad laboral	Firma del proyecto de ley que reforma el seguro de accidentes laborales y enfermedades profesionales (Ley Nº 16.744), el Código del Trabajo y el Código Sanitario. Este importante proyecto tiene como objetivo la	LAS REFORMAS Prevención: se busca fortalecer las actividades de prevención que desarrollan las entidades administradoras del seguro y los empleadores; eliminar distinción obrero-empleado; mejorar beneficios	"Estamos haciendo mucho énfasis en la fiscalización. Cuando todo este sistema esté en pleno funcionamiento, tendremos 202 fiscalizadores que se van a dedicar de forma exclusiva a revisar las condiciones	

		modernización del sistema de seguridad laboral	económicos del seguro: se busca mejorar la calidad de la protección económica del seguro, y corregir discriminaciones (especialmente contra las mujeres) ; Fiscalización: se busca aumentar la intensidad y efectividad	de seguridad laboral, y serán personas especializadas en dicha área”	
19-03-2013	Accidentabilidad laboral en Chile cae a mínimo histórico en 2012	La tasa de accidentabilidad laboral a nivel nacional bajó a un mínimo histórico de 4,6% en 2012, informó la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS)//Dicha tasa se ubicó por debajo del 5,31% registrado en 2011 e implica que en el último año se evitaron 15.600 accidentes laborales.	Durante 2012, la Asociación señaló que invirtió \$36.822 millones en prevención de accidentes y que este año destinará \$90.000 millones, que se reflejarán en una dotación de alrededor de 700 prevencionistas y 70 psicólogos laborales.		Gerente general de la ACHS, Cristóbal Prado
04-01-2012	Cámara aprueba proyecto que aumenta en 15 veces multas a mutuales y cajas de compensación	Superintendencia de Seguridad Social (Suseso) nuevas funciones referidas directamente a la seguridad y salud en el trabajo, además de modernizar las facultades y los procesos fiscalizadores y sancionatorios	“Salud y Trabajo deberán realizar el estudio, análisis, evaluación, examen y fiscalización de los Organismos Administradores de la ley N° 16.744. Mientras que la de Beneficios	Para completar la reforma a la seguridad laboral: falta por aprobar en el Congreso la Ley de Accidentes en el Trabajo, el Estatuto Orgánico de Mutuales y modificaciones	Superintendente de Seguridad Social, María José Zaldivar

		de la entidad. Aumentar de multas a las entidades fiscalizadas, igualando los valores con las sanciones que pueden aplicar la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Valores y Seguros, desde las 1.000 Unidades de Fomento (UF) actuales a un monto máximo de 15.000 UF.	Sociales hará lo propio respecto del Sistema de Cajas de Compensación de Asignación Familiar, de licencias médicas y subsidios por incapacidad laboral, de Fondos Nacionales de Prestaciones Familiares y Subsidio Familiar, entre otros”//	s al Código del Trabajo.	
01-04-2011	Subsecretario de Previsión Social: "Esfuerzos están concentrados en sacar adelante la reforma de seguridad laboral"	A regiones se ha trasladado el equipo del Ministerio del Trabajo, para desplegar en todo el país las mesas de salud y seguridad laboral, que buscan garantizar que los empleadores adopten sistemas de control de riesgos para disminuir la accidentabilidad laboral e incentiven a los trabajadores a incorporar conductas profesionales seguras.		El Subsecretario de Previsión Social, señaló que "todos los esfuerzos están concentrados en sacar adelante la reforma de seguridad laboral"; trabajan en Santiago "siete mesas técnicas que están revisando toda la normativa y próximamente vamos a llegar a proponerle al Presidente los contenidos del proyecto o de los distintos proyectos de reforma al sistema de	

				seguridad laboral"	
09-12-2010	La Comisión de Seguridad en el Trabajo organizó sus recomendaciones en torno a cinco ámbitos: política nacional de seguridad en el trabajo, estándares, fiscalización, prevención y seguro de accidentes y enfermedades profesionales.	La ministra del Trabajo, Camila Merino; junto al subsecretario de Previsión Social, Augusto Iglesias, presentaron el informe final de la Comisión de Seguridad en el Trabajo, que fue entregado al Presidente Sebastián Piñera el martes 7 de diciembre, según informó la cartera a través de un comunicado. El documento consta de 30 recomendaciones para mejorar la seguridad laboral, 15 de cuales ya están siendo implementadas.	Cinco ámbitos primordiales: una política nacional de seguridad en el trabajo, los estándares, la fiscalización, la prevención y el seguro de accidentes y enfermedades profesionales ///entre el 23 de agosto y el 22 de noviembre fueron recibidos 535 expositores pertenecientes a 234 organizaciones. Cien de ellas sindicales, 68 gremiales y de empleadores, 36 de gobierno, 30 de expertos y mutuales y una extranjera /// video conferencias con otras 20 entidades: Organización Internacional del Trabajo, la Unión Europea, el Ministerio del Trabajo de EE.UU. y el Ministerio del Trabajo de la Provincia de Ontario, Canadá.		

31-10-2010	Comisión del gobierno propone subir cotización de salud y que trabajadores copaguen licencias	El incremento de la cotización no es el único tema en que trabaja la comisión. Según el ministro de Salud, Jaime Mañalich, el grupo de expertos también "ha tomado opinión fundada y va a hacer recomendaciones respecto a la estructura del beneficio de licencias médicas, donde propone una revisión completa de este instrumento"	Cambios: que el trabajador no reciba el 100% de su remuneración mientras dure el reposo médico; que se le descuenten algunos de los días no trabajados. Los países que utilizan esta modalidad tienen menos días de licencia médica. ///poner término a los descuentos de los tres primeros días de reposo médico de aquellas licencias menores de 10 días, los que no son pagados por los seguros de salud.	"Nuestra cotización de 7% está muy atrás. Para lograr un sistema mejor en salud pensamos que una de las opciones es aumentar en uno o más puntos",	Superintendente de Salud, Luis Romero.
01-09-2010	Ministra Merino llama a invertir en capacitación de trabajadores agrícolas para evitar accidentes laborales	La ministra del Trabajo y Previsión Social, Camila Merino, presidió la sesión de la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo, en la que se recibió a representantes de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS), y la	Informalidad en la agricultura y en la capacitación de sus trabajadores (tener las herramientas y los conocimientos necesarios para no sufrir accidentes)	"Ha sido muy útil porque estamos conociendo cuáles son los problemas y también propuestas de posibles soluciones. Tenemos poco tiempo, pero las primeras seis semanas las vamos a destinar a hacer un muy buen diagnóstico"	

		Central Autónoma de Trabajadores (CAT).			
25-08-2010	Accidentes del trabajo	Un gerente del Instituto de Seguridad del Trabajo ha señalado que las mutuales de seguridad deberían estar invirtiendo sus recursos en prevención y modernización de la ley, y no en la construcción de clínicas; la baja de la siniestralidad informada se podría deber a que las Isapres y Fonasa, estarían subvencionando la siniestralidad de la ley, al ocurrir que muchos siniestros se cursan como curativos y no como accidentes laborales.	Las mutuales han estado reacias a admitir el estrés laboral en las actuales patologías mentales secundarias, generando largas controversias, producto de una falta de claridad y modernización de la misma legislación		Claudio Santander Kelly Cirujano Cardiorrácico, MBA

Fuente: elaboración propia en base a revisión de prensa

Tabla N°16: Recopilación de Prensa Diario El Mercurio período 2014 – 2010

Fecha	Título	Desarrollo	Contenido Principal	Opiniones	Actores
21-09-2014	El reto de adoptar una cultura preventiva	cada año mueren 2,3 millones de personas debido a accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo		Afortunadamente en Chile desde el año 68 se promulgó la Ley de Accidentes del Trabajo que establece como obligación realizar actividades de prevención de riesgos, un tema enfocado al Estado, trabajadores y empleadores.(G.Ca res ACHS)	Paula Forttes R OIT
08-08-2014	Salud y seguridad en el trabajo y productividad	El Ministerio del Trabajo y la Subsecretaría de Previsión Social han dado el primer paso con vistas a la elaboración de una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Desarrollo de un proceso de construcción de esta política sea participativo, tal como lo sugiere el Convenio N° 87 de la OIT ratificado por Chile y vigente desde abril de 2012. Se realizarán talleres regionales con actores relevantes,	El informe final de la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo de diciembre de 2010 señaló que, no obstante la caída en las tasas de accidentabilidad laboral que ha registrado nuestro país en las últimas décadas, el año 2009 se perdieron casi 3,5 millones de días laborales solo entre los trabajadores afiliados a las mutuales. Ese y otros indicadores que constatan las estadísticas oficiales reafirman que las deficiencias	Como país "tenemos ante nosotros dos desafíos estratégicos. El primero es de orden institucional y normativo: sacar adelante la mejor Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, bajo un principio de integralidad, de manera que podamos dotar al país de una legislación articulada e integrada, donde las responsabilidades y competencias de las distintas instancias institucionales estén definidas con precisión, no existan áreas donde se sobrepongan esfuerzos ni áreas de acción que no queden cubiertas.	Marcos Barraza Gómez Subsecretario de Previsión Social

		considerarán las opiniones del Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo y los puntos de vista del Comité de Ministros para la Seguridad en el Trabajo.	en materia de salud y seguridad laboral tienen un claro impacto negativo sobre la productividad.	// El segundo es de orden cultural: hacer tomar conciencia, a todos los actores, que la inversión en salud y seguridad laboral no se contrapone con la productividad, sino que, por el contrario, la potencia, lo que permite velar simultáneamente por el cuidado de la salud y la vida humanas y por la sustentabilidad de las empresas.	
08-08-2014	TRIBUNA Salud y seguridad en el trabajo y productividad	Taller realizado días atrás bajo el alero de la OIT, el Ministerio del Trabajo y la Subsecretaría de Previsión Social han dado el primer paso con vistas a la elaboración de una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, uno de los compromisos asumidos en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet.	El Convenio N° 87 de la OIT ratificado por Chile y vigente desde abril de 2012. Se busca recibir el máximo de aportes pertinentes de los distintos actores institucionales y especialistas, para obtener un resultado de alta calidad técnica y fuerte legitimidad social; la realización de talleres regionales con actores relevantes, junto con considerar las opiniones del Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo y los puntos de vista del Comité de	Una arista del debate técnico y legislativo que el país deberá enfrentar dice relación con las modernizaciones que requieren la Ley N° 16.744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y el Estatuto de las Mutualidades /// dos desafíos estratégicos. El primero es de orden institucional y normativo: sacar adelante la mejor Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, bajo un principio de integralidad, de manera que podamos dotar al país de una legislación articulada e integrada, donde las responsabilidades y competencias de	Marcos Barraza Gómez Subsecretario de Previsión Social

			<p>Ministros para la Seguridad en el Trabajo. ///</p> <p>El informe final de la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo de diciembre de 2010: la caída en las tasas de accidentabilidad laboral en las últimas décadas, no guarda coherencia con la pérdida de casi 3,5 millones de días laborales en 2009 solo entre los trabajadores afiliados a las mutuales. Ese y otros indicadores: reafirman que las deficiencias en materia de salud y seguridad laboral tienen impacto negativo en la productividad.</p>	<p>las distintas instancias institucionales estén definidas con precisión, no existan áreas donde se sobrepongan esfuerzos ni áreas de acción que no queden cubiertas. El segundo es de orden cultural: hacer tomar conciencia, a todos los actores, que la inversión en salud y seguridad laboral no se contrapone con la productividad</p>	
13-04-2014	Analizan la seguridad laboral en Chile	<p>Marietta Radica F. en el marco de la reciente celebración del Día de la Salud, Trabajando.com realizó una encuesta a más de 2.500 personas para conocer si sus lugares de trabajo cuentan o no con medidas para proteger</p>	<p>Los resultados indican que el 55% de las empresas sí las tiene. Respecto del 45% que no cuenta con ellas, un alto porcentaje de entrevistados (42%) lo atribuye a que no les interesa el bienestar de sus trabajadores. En paralelo,</p>	<p>De acuerdo a esta cifra, Álvaro Vargas, gerente general de Trabajando.com Chile, asegura que las empresas chilenas están en muy buen pie en cuanto al cuidado de la salud y seguridad de sus trabajadores</p>	<p>Álvaro Vargas, gerente general de Trabajando.com Chile // Marietta Radnic</p>

		la salud y seguridad de sus empleados.	47% opina que las que sí las tienen es porque la ley se los impone. Otro resultado dice que solo 6% de los encuestados manifestó haber tenido un accidente laboral durante el último año.		
12-08-2013	Seguridad minera: un desafío permanente	Se envió en agosto de 2011 un proyecto de Ley de Seguridad Minera, cuya falta de consenso con la oposición generó el rechazo de la idea de legislar por parte de la Cámara de Diputados en septiembre de 2012. Las lecciones que dejó el accidente motivaron la adopción de diversas medidas, tanto normativas como de gestión, cuyo objetivo principal ha sido mejorar las condiciones de la industria.	Medidas: reciente publicación de un título especial en el Reglamento de Seguridad Minera y, sumado a ello, la implementación de políticas eficientes en materia de fiscalización, capacitación y regularización de faenas mineras. // Por primera vez, un texto normativo considera de forma independiente a la pequeña minería; Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin) modernizó su Programa de Seguridad Minera, reorientándolo hacia el logro de tres resultados principales. Estos son		Hernán de Solminihac Tampier Ministro de Minería

			<p>disminuir la fatalidad, lograr una tendencia a la baja en accidentabilidad y crear conciencia de autocuidado. Esto se materializó en el aumento en la cantidad de las fiscalizaciones, en más trabajadores capacitados y en la regularización de un mayor número de proyectos; se incrementó el número de fiscalizaciones y casi triplicamos los fiscalizadores, lo que se tradujo en un récord de 7.675 inspecciones en 2012, tres veces superior al promedio anual de años anteriores.</p>		
27-03-2013	Mutuales primera reforma en 40 años	El Gobierno ha presentado un paquete de reformas legislativas a la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, que no ha sido reformada en más de 40 años. Ellas afectarían el funcionamiento de las únicas tres mutuales		Hoy parece evidente que al sistema le falta competencia, pues no es lógico que en cuatro décadas solo existan tres instituciones y no se observe posibilidad de incrementar ese número.	

		<p>de seguridad que se han formado en ese período. Si bien tales entidades fueron creadas en 1968 con una moderna concepción de colaboración público-privada para responder a las necesidades de atender los accidentes y enfermedades profesionales de un país que iniciaba su industrialización, con el tiempo transcurrido su diseño inicial ha quedado inevitablemente superado.</p>			
27-03-2013	EDITORIAL Mutuales: primera reforma en 40 años	<p>El Gobierno ha presentado un paquete de reformas legislativas a la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, que no ha sido reformada en más de 40 años. Ellas afectarían el funcionamiento de las únicas tres mutuales de seguridad que se han formado en ese período. Si bien tales entidades fueron creadas en 1968 con</p>	<p>El mayor desarrollo no solo de acciones de prevención de accidentes, sino especialmente de aquellas necesarias para detectar y prevenir enfermedades laborales, cuyo origen está en inadecuadas condiciones de trabajo, que deben ser mejoradas. Esto reducirá los altos costos sociales que hoy enfrentan el país y las familias, para tratar</p>	<p>No parece comprensible que Chile muestre menores tasas de enfermedades de origen laboral que los países desarrollados. Esto se explica solamente porque muchas de las enfermedades de origen laboral no son detectadas ni declaradas como tales por los empleadores y, por tanto, sus tratamientos, pagos de licencias y rehabilitación son realizados por Fonasa o por las Isapres, dependiendo de la condición laboral de</p>	

		una moderna concepción de colaboración público-privada para responder a las necesidades de atender los accidentes y enfermedades profesionales de un país que iniciaba su industrialización, con el tiempo transcurrido su diseño inicial ha quedado inevitablemente superado.	enfermedades que actualmente pueden ser prevenibles. La iniciativa reformadora de este sistema presentada por el Ejecutivo es, pues, oportuna.	sus beneficiarios.	
02-02-2013	Cartas: La perdimos	"A Evelyn Matthei, la perdimos. Se nos fue. Ya no se controla. Insulta a todo el mundo en reuniones formales realizadas en ejercicio de su cargo. Huevo para arriba y huevo para abajo, sin importar el interlocutor ni el foro de debate (...) ¿Por qué la perdimos?..."		Todo Chile pensó que el episodio de los 33 mineros serviría para que el país realizara una mejora sustantiva en las normas de seguridad de los trabajadores y accidentes laborales. Dos años después de ello, no se ha avanzado un milímetro en esta materia. Mañana podría ocurrir una tragedia igual a la de la mina San José, y no hay herramientas legales para evitarlo.	Francisco Díaz
08-09-2012	Cartas: Salud laboral	El presidente de la Asociación de Mutuales, Ernesto Evans, señala que no es efectivo que enfermedades que se originan en el trabajo sean financiadas en	Lo grave de esta situación no es que Fonasa o las isapres ejerzan las acciones para recuperar la salud de estos enfermos, sino que ninguna de dichas	El perfil epidemiológico del país en cuarenta y cinco años ha cambiado sustancialmente, y hoy tienen mayor prevalencia enfermedades degenerativas, mentales y muchas otras cuyo origen	Rafael Caviedes Dupra

		<p>sus tratamientos por Fonasa e Isapres. Si bien el procedimiento para detectar enfermedades comunes de origen laboral existe, y fue creado el año 1968, nunca se ha adecuado a la realidad laboral actual, ni la Superintendencia de Seguridad Social ha hecho un seguimiento de su evolución mediante un observatorio de enfermedades laborales, como existe en otros países.</p>	<p>instituciones tiene facultades para intervenir en los lugares de trabajo y eliminar los factores que originan las enfermedades laborales. Esa facultad es propia de las mutuales, entregada por la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, pero es necesario desarrollar en las mutuales acciones para detectar, prevenir y hacer bajar la prevalencia de enfermedades comunes de origen laboral en Chile</p>	<p>puede estar precisamente en el ambiente contaminado o en las condiciones laborales en las que se desenvuelven los trabajadores. Desde ya, si las mutuales registraron en 2011 que sólo hubo 5.656 enfermos laborales entre sus 4,1 millones de trabajadores asegurados, algo está mal.</p>	
05-09-2012	Cartas: Cambios en las mutuales	<p>Lo más importante en Chile es avanzar en prevención de riesgos, particularmente en las pymes y en los sectores que hoy tienen más accidentes laborales. En 2011 tuvimos tasas del 5,4%, y compartimos la finalidad de llegar a un 4% en 2014. El sistema de mutuales cubre más de 100 mil</p>		<p>Estamos de acuerdo en la necesidad de terminar con la distinción de obreros y empleados, aunque, por otra parte, no existe evidencia mundial de que separar la labor de prevención de riesgos y de prestaciones médicas sea exitoso///Lo que nos preocupa de la propuesta del Ejecutivo son los cambios en el modelo de financiamiento. En la actualidad está</p>	Ernesto Evans Espiñeira Presidente Asociación de Mutuales

		empresas, incorporando a muchas pymes e independientes ; tiene afiliados a más de 4 millones de trabajadores; es uno de los sistemas más "baratos" en cuanto a las tasas que pagan las empresas, y con muy buenos resultados, según un estudio encargado a la Universidad Católica		basado en la solidaridad. ¿Qué significa? Que existe un financiamiento que permite atender muy bien a todos los trabajadores, con independencia del tipo y tamaño de empresa donde trabajen. No estamos hablando de un impuesto, sino de una cotización para la seguridad social, con una tasa básica que ha permitido contar con salud y prevención de calidad para los trabajadores.	
04-01-2012	Editorial. Temas Económicos : "Acuerdos laborales: un primer paso"	Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) firmaron esta semana una "Declaración de voluntades" en la que abordan una amplia lista de temas laborales, incluyendo algunos que históricamente han sido muy conflictivos en las relaciones entre ambas entidades	Valiosas coincidencias en áreas sensibles Otro punto positivo es el enfoque que se le da a la seguridad laboral en materia de accidentes. Más que centrarse en las sanciones, el foco está en el desarrollo de campañas de prevención y en el fortalecimiento del papel de los comités paritarios dentro de las empresas. Esto pone la responsabilidad no en la autoridad, sino en los más directamente		

			involucrados: empresarios y trabajadores.		
08-03-2011	Seguridad en el trabajo y derecho penal	La anunciada y necesaria revisión de las condiciones de seguridad en el trabajo en Chile debería considerar también un análisis crítico de la legislación penal vigente aplicable	Es un complemento indispensable para cualquier política de prevención de accidentes laborales y enfermedades profesionales, respaldando con la amenaza de la pena la seriedad de la normativa laboral y del desempeño de los mecanismos de fiscalización		
10-12-2010	Mutuales rechazan las propuestas de Comisión presidencial de seguridad laboral	Según el informe de la Comisión de Salud y Seguridad Laboral de la CUT, las mutuales destinan sólo el 14% de los ingresos a prevención y más de dos millones de empleados están "desprotegidos" frente a accidentes y enfermedades ocupacionales. El ex superintendente de Seguridad Social e integrante de la citada	Propuestas de la Comisión Presidencial para introducir cambios en el sistema de mutualidades (aumento de competencia)	"En general estamos dispuestos a todo lo que se refiere a mejoras para disminuir la accidentabilidad de los trabajadores, para crear más cultura preventiva, pero en cuanto a la organización sí hemos cumplido con la organización que tenemos, para qué cambiarla"	Humberto Prieto, director ejecutivo de la Asociación de Mutuales /// Comisión de Salud y Seguridad de la CUT /// Álvaro Elizalde

		<p>instancia de la CUT, Alvaro Elizalde, sostuvo que para evitar otro accidente como el de la mina San José, es fundamental que los trabajadores tengan el derecho de paralizar faenas cuando sus vidas estén en riesgo.</p>			
27-09-2010	¿Cómo está el agro?	<p>El lamentable accidente de los 33 mineros que esperan su rescate a 700 metros bajo tierra en la mina San José puso en evidencia la necesidad de prestar mayor atención a la seguridad laboral en todos los sectores productivos, incluyendo el agro.</p>	<p>El sector fue el tercero con mayor cantidad de accidentes fatales el año 2009, indicadores de la Superintendencia de Seguridad Social, el área 'Agrícola, Ganadera, de Caza y Silvicultura' registró 44 accidentes fatales en 2009, después de Construcción (67) y 'Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones' (65). Las cifras de accidentes superan significativamente el promedio nacional.</p>		Martina Salvo de O

Fuente: elaboración propia en base a revisión de prensa

Al revisar las tablas N°s 15 y 16 se observa claridad como a partir de la opinión de autoridades gubernamentales, expertos de organismos internacionales e instituciones educacionales, representantes del sector

privados, etc. van contribuyendo a la generación de un clima propicio para entender el accidente de la Mina San José como una oportunidad para desarrollar ajustes importantes al Sistema de Seguridad y Salud en el trabajo, fundamentalmente a través de incentivos y reformas, dando lugar a la corriente de problemas propuesta por Kingdon.

Avanzada la investigación sobre el accidentes se comienza a observa como un conjunto de superposición de roles y dispersión normativa contribuyeron a la generación de un accidente que, si se hubiesen llevado a delante las medidas pertinente, no debió haber ocurrido. Zaldívar y Tapia (2014) relatan:

“El 28 de julio (de 2010) la SEREMI autorizó levantar la suspensión, y SERNAGEOMIN por su parte certificó con fecha 21 de julio que la Minera había dado cumplimiento a las medidas por dicho servicio prescritas. Paralelamente el organismo administrador del seguro de accidentes al cual se encontraba adscrita la compañía, debió elaborar un informe técnico en el cual daba cuenta de las causas del accidente. En este se evidencia la existencia de tres infracciones que debían ser sancionadas por la Dirección del Trabajo. Dicho organismo el día 30 de julio tuvo acceso a ese informe, y notificó el día 10 de agosto la resolución mediante la cual se aplicaban las multas”.

En síntesis, fueron tres las instituciones fiscalizadoras que intervinieron casi en forma simultánea sobre un hecho (accidente) ocurrido previamente al accidente del 04 de agosto. Cada una de estas instituciones operó en forma aislada, resolviendo de distinta forma sobre la misma materia. Si esto no hubiese ocurrido el 04 de agosto la Mina San José no habría estado en faenas, a la espera de la notificación de si procedían sanciones por el accidente ocurrido previamente.

El accidente de la mina San José dejó en evidencia las debilidades de la prevención de riesgos laborales que deben impulsar los organismos administradores del seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, pero fundamentalmente desnudó las dificultades que enfrentan las instituciones públicas para garantizar la adecuada protección al trabajador, colocando en entre dicho la capacidad de los organismos reguladores tanto a nivel general (Superintendencia de Seguridad Social y Dirección del Trabajo) como a nivel sectorial (Sernageomin) en el desarrollo de sus funciones. Radio Cooperativa on line, destacaba el 07 de agosto de 2010 que la Empresa Mina San José enfrentaba reiteradas denuncias por

accidentes laborales. Incluso el 2007, los trabajadores de la empresa, en conjunto con organizaciones sindicales de otras empresas que prestaban servicios a la misma minera, presentaron una denuncia ante la Corte de Apelaciones y el SERNAGEOMIN por la muerte de tres mineros en faena.

Para Ernesto Evans, Presidente de la Asociación Gremial de Mutualidades de Empleadores privadas, "...hasta antes del accidente de la Mina San José había bastante desconocimiento de los factores que tienen que ver con la Seguridad y Salud en el Trabajo y de lo que ha estado pasando en el sistema. Esto porque Chile no se encontraba en una situación dramática, es decir, no estábamos en una situación donde se mueren trabajadores todos los días. La tasa de accidentabilidad ha ido progresivamente a la baja. En empresas con menos de 100 trabajadores la tasa de accidentabilidad promedio es de 4.6% y en sobre empresas sobre 100 trabajadores es de 3.6% promedio".

En efecto, antes del año 2010 la tasa de accidentabilidad promedio del sistema se empujaba por sobre el 6% y comenzó al manifestar un fuerte baja ya en el año 2011 donde se situó en un 5.5% y en el año 2015 en un 3.7%.

A juicio de Ernesto Evans, el accidente de la Mina San José contribuyó a la generación de mayor conciencia preventiva y al fortalecimiento de una cultura preventiva. "Por ejemplo, en la Minería. Las empresas que desean ser proveedores requieren de estándares más exigentes, por ello deben cumplir con mayores resguardos en seguridad y salud en el trabajo".

Lo anterior encuentra eco en las opiniones vertidas por el Director Nacional de SERNAGEOMIN el 03 de agosto de 2011 y recogidas por Radio Cooperativa on Line, donde expresa que desde el derrumbe de la Mina San José "ha habido un cambio drástico en todo orden de cosas", destacando que en el año 2010 se registraron 27 fallecidos pero en igual período 2011 esta cifra había bajado a 12.

Un conjunto de otras acciones fueron contribuyendo a la generación del problema o dicho de otro modo a la aceptación generalizada de que el accidente de la mina San José había develado deficiencias importantes en el Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El 13 de agosto de 2010 el Colegio de Ingenieros de Chile y el Instituto de Ingenieros en Minas se reunieron en el Día del Minero para efectuar una jornada de reflexión respecto de la situación que aquejaba a los mineros atrapado en la Mina. En la jornada ambas instituciones hicieron un llamado a los poderes del Estado a perfeccionar la normativa, reglamento de seguridad minera y otras disposiciones legales. Dentro de sus conclusiones aseveraron que las autoridades sectoriales no contaban con los recursos suficientes para fiscalizar miles de faenas mineras y que urgía llevar adelante capacitaciones a medianos y pequeños mineros.

El 23 de agosto de 2010 Javier Castillo, Presidente del Sindicato de la Mina y de la Central Unitaria de Trabajadores de la Provincia, señalaba que con anterioridad al accidente había denunciado ante el Ministro de Minería Laurence Golborne los problemas que se vivían en el yacimiento, "...le dijimos que no solamente la negociación colectiva (fallaba), sino que la normativa legal no sirve, ya que la situación precaria de los trabajadores obliga a condiciones como la de la minera San Esteban, que ya cargábamos con tres muertos y el primero de julio se lo planteamos al ministro".

La tabla N° 17 da cuenta de las opiniones recogidas en Radio Cooperativa por actores sociales, fundamentalmente sindicales y académicos, que contribuyeron a generar el ambiente para asumir la necesidad de abordar la situación del accidente en la mina de manera integral, que buscara la revisión de la normativa y el funcionamiento de las instituciones.

Tabla N° 17: recopilación de prensa radio Cooperativa On Line período 2013– 2010.

Fecha	Título	Desarrollo	Contenido Principal	Opiniones	Actores
20-04-2013	Se mantiene huelga de sindicato de mina de carbón de isla Riesco	Una huelga que incluye el bloqueo de caminos están realizando los trabajadores de Río Verde de la mina de carbón Invierno S.A. en isla Riesco, región de Magallanes, en demanda de mejores	Mina que presenta alto riesgo para los trabajadores; no ha sido inspeccionada luego de más de un año de operación por SERNAGEOMIN. El presidente de la CUT Magallanes, Dalivor Eterovic, dijo que la minera está tratando de reemplazar a los		

		condiciones de seguridad y reajuste salarial.	trabajadores que permanecen en huelga. Se solicita al gobierno regional que interceda por los temas de seguridad laboral, por los temas de jornada de trabajo.		
30-01-2012	Dirigente de trabajadores rurales denunció que "siempre lo hemos pasado mal"	El pasado viernes, ocho trabajadores de una empresa contratista resultaron intoxicados con una emanación de amoníaco en Rancagua, mientras que el 18 de enero un hombre murió y otras 60 personas tuvieron que ser evacuadas por una emanación de amoníaco en un frigorífico de Codegua, ambos incidentes en la Región de O'Higgins.	Alicia Muñoz, presidenta de la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (Anamuri) comentó los recientes accidentes de trabajadores temporeros en la Región de O'Higgins y recalzó que tienen muy malas condiciones de trabajo.	"hoy día hay una seguidilla de accidentes tan perversos, y todos podrían ser evitados, pero hay una suerte de no ver que son seres humanos los que están trabajando", y añadió que los accidentes más frecuentes son a consecuencia de manipular sustancias tóxicas, por lo que "siempre lo hemos pasado mal".	Alicia Muñoz, ANAMURI Presidenta
05-08-2011	Justicia acogió a trámite millonaria demanda de mineros rescatados en San José	La acción legal interpuesta por los trabajadores es por 7.750 millones de pesos debido a la presunta negligencia que habría tenido el Servicio Nacional de Geología y Minas (Sernageomin)			

		al permitir que el yacimiento siguiera funcionando pese a las precarias condiciones de seguridad que tenía.			
22-06-2011	Gobierno acusa dificultades para retener fiscalizadores mineros de "alto nivel"	El Gobierno avanza en la reestructuración del Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin) y asegura que al terminar 2011 habrá 45 fiscalizadores mineros, casi tres veces más que los 18 que había al momento del incidente.	Personas que van a una faena minera y tienen que ser capaces de cuestionar, analizar, debatir sobre planes mineros, sobre desarrollo de una mina, sobre las condiciones de seguridad	El análisis que Sernageomin realiza es un trabajo de fiscalización técnico de muy alto nivel: se necesitan geólogos, geomecánicos, se necesitan ingenieros de minas, y en un sector donde la actividad está tan fuerte como la minería nos está costando encontrar y retener buenos profesionales	Ministro Golborne
23-05-2011	Matthei anunció comisión asesora para seguridad laboral	Lanzar en forma conjunta la firma del convenio de la OIT sobre seguridad en el trabajo, dos decretos supremos: uno que crea la Comisión Asesora en materia de seguridad, y otro que crea el Consejo de Ministros en Seguridad	iniciativa para modificar la situación de de las mutuales, indicando que "queremos poner normas de mayor transparencia, mayor eficiencia, de que digan cuáles son los planes que cometerán y que haya la posibilidad de que entren nuevas mutuales al mercado	El Gobierno "no hace ningún gesto necesario en fortalecer las institucionalidades del Estado que permita garantizar la salud de los trabajadores, la capacitación de éste y la prevención de los accidentes en el trabajo"	Cristian Cuevas, secretario en conflictos y negociación colectiva de la CUT

10-11-2010	OIT entregó al Gobierno su propuesta de seguridad laboral	Entrega al Gobierno de parte de la OIT de las recomendaciones del organismo en seguridad laboral. Se enviará al Congreso el proyecto de acuerdo para firmar el convenio 187 de la OIT. Es un convenio que, al fijar criterios para tener una política nacional sobre materia de seguridad en el trabajo, abre caminos para ir observando otros convenios de interés para el país".	Mesa tripartita entre el Gobierno, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) para suscribir el documento y enviarlo al Congreso		Camila Merino, ministra del Trabajo, se entrevistó con el director regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Guillermo Miranda
26-10-2010	CUT y seguridad laboral: Hay mucha propuesta y propaganda, pero nada concreto	El presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Arturo Martínez, manifestó escepticismo ante el anuncio del Gobierno sobre un "nuevo trato", recalcando que "estamos con puros anuncios hace rato, desde que se inició este problema de la situación en Copiapó, estamos todos los días	La prevención de riesgos debe ser tripartita "para que se preocupen de fiscalizar" y que la gente aprenda "porque muchos de ellos ni siquiera se quieren poner el casco"	Han pedido al Gobierno una señal ratificando convenios internacionales sobre la seguridad en el trabajo y un fondo especial para la cultura de la prevención y la fiscalización en el trabajo "y tampoco se ha hecho".	presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Arturo Martínez,

		recibiendo anuncios pero nada concreto".			
16-10-2010	CUT y seguridad laboral: Hay anuncios rimbombantes antes, pero en la práctica no se ve nada	El presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Arturo Martínez, criticó que el Gobierno no tome medidas en materia de seguridad laboral, pese a que el accidente de los "33 de Atacama" ocurrió hace más de 70 días.	"han pasado más de 70 días del accidente (en la mina San José) y no se ha tomado ninguna medida. Ocurrieron dos accidentes (mineros) en La Ligua y en Cabildo y todavía no tomamos ninguna medida". Existe la oportunidad de suscribir los tres convenios internacionales de la OIT en la materia.	"El año 2009 murieron 371 trabajadores, más de un trabajador por día y eso es la tónica. En Chile lo que pasa es que un trabajador no tiene más opción que trabajar arriesgando su vida o quedar cesante",	presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Arturo Martínez,
15-10-2010	CUT adelantó propuestas para mejorar la seguridad laboral	La comisión de la CUT propone que en el Presupuesto exista un ítem para fomentar la prevención y asegurar los estándares internacionales de seguridad y fiscalización en el trabajo. Otra de las propuestas es que la legislación contemple el derecho de los trabajadores a paralizar sus funciones cuando estimen que una empresa expone su			Directiva CUT

		integridad física y salud.			
14-10-2010	Dirigente de la CUT: Falta de fiscalización genera incertidumbre laboral en los mineros	"Nosotros tenemos una mirada muy crítica y hemos conformado un gran conglomerado de los trabajadores de la minería, de la energía, de la metalurgia, lo que fue la Declaración de Copiapó del 5 de agosto de este año"	Por su parte, el director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Hernán Somavía, llamó a no olvidar el comienzo del accidente de los mineros, ya que quedaron atrapados porque las medidas de seguridad eran insuficientes	El dirigente de la CUT señaló que "estamos plenamente de acuerdo con las palabras del Presidente (Piñera) pero esperamos que esas palabras no queden en el discurso y en ese sentido yo invito al Presidente de la República al Congreso pleno de la Nación a aprobar inmediatamente el Convenio 155 de Seguridad y Salud en el trabajo que el Estado de Chile no ha ratificado".	Cristian Cuevas, secretario en conflictos y negociación colectiva de la CUT/// Juan Somavía
23-08-2010	Presidente de sindicato: Le advertimos a Golborne de la situación precaria en San José	El presidente del sindicato de la mina San José, Javier Castillo, aseguró que se le advirtió al ministro de Minería, Laurence Golborne, de los problemas en el yacimiento, acusando una falta de respeto "escandalosa" a la palabra de los trabajadores.		"Le dijimos que no solamente la negociación colectiva (fallaba), sino que la normativa legal no sirve, ya que la situación precaria de los trabajadores obliga a condiciones como la de minera San Esteban, que ya cargábamos tres muertos" y el 1 de julio "se lo planteamos al ministro".	presidente del sindicato de la mina San José, Javier Castillo y Presidente de la CUT Provincial

18-08-2010	Ex directora del Trabajo: No pudimos cerrar San José en 2001 por presiones del sector minero	"se actuó frente a presiones de más arriba" donde se adujo que "generaba empleo, porque no había fuentes (de trabajo) de alternativa. Entonces, otra vez poniéndonos contra la espada y la pared: o queremos crecer y eso tiene costos en vida humana o priorizamos derechos fundamentales y eso nos replantea el crecimiento"	María Ester Feres comentó que es positivo tomar esta temática como un problema de Estado. Sin embargo, recalcó que no es necesario crear un nuevo estudio, porque "la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el 2008 (...) hizo un perfil completo de lo que pasaba con la seguridad y la salud en el trabajo en Chile sobre la necesidad de tener un sistema estructurado y una política nacional en materia de seguridad y salud	Yo tengo estadísticas que pueden demostrar que en el año 2009 murieron más personas en Chile, en el lugar de trabajo, por accidentes predecibles más que los que murieron en el maremoto y terremoto".	María Ester Feres
------------	--	--	---	--	-------------------

Fuente: elaboración propia en base a revisión de prensa

Lo anterior no sólo refleja la fuerza de las opiniones de cada uno de los actores involucrados, sino que también permite conocer el rol preponderante que los medios de comunicación juegan a la hora de darle validez social a un determinado problema e influir fuertemente en la determinación de la agenda. Navarrete (2009) señala que Kingdon relativiza el poder de los medios sobre la agenda política ya que la prensa al cubrir las historias por cortos períodos contribuye a diluir su impacto potencial, pero al mismo tiempo reconoce que "los medios de comunicación ayudan a dar visibilidad, organizar y acelerar el desarrollo de un problema". De esta forma el accidente en la Mina San José y el período posterior a ella van adquiriendo un tono de crisis y máxima relevancia para el país, donde se instala la necesidad de corregir las deficiencias del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo que quedaron al desnudo con el mencionado accidente, alcanzando su máxima expresión con constitución de la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo, creada el mismo año (2010).

6.4 En busca de Soluciones.

Tal como se señalara anteriormente en el enfoque teórico Kingdon la corriente de soluciones se caracteriza por la producción de ideas. Es en este proceso donde se desarrolla “la competencia” entre las instituciones, actores y sus ideas para concurrir a la solución del problema identificado.

En este contexto las alternativas para enfrentar el problema fueron provistas tanto por expertos e instituciones del Gobierno como de instituciones ajenas al mismo. La decisión del ejecutivo de constituir la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo le permitió entre otras cosas contar con un espacio abierto y plural para el diálogo y la presentación de propuestas, lo que puede representarse en la tabla N° 18.

Tabla N° 18: Audiencias concedidas por la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo.

N° de Audiencia	Tipo de Organización
68	Organizaciones y representantes
30	Organismos Administradores del Seguro contra Accidentes y Enfermedades Profesionales, y Expertos
100	Organizaciones de Trabajadores
36	Servicios Públicos e Internacionales
14	Audiencias concedidas por la Secretaría Ejecutiva

Fuente: Informe Final Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo (2010)

Del mismo la conformación de la comisión buscó conservar ciertos equilibrios de naturaleza política para que esa conformación proporcionara validez a las propuestas que de ella emanaran y que se resumen la tabla N° 19. Los Integrantes de la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo fueron los siguientes:

- Presidente: Camila Merino, Ministra del Trabajo y Previsión Social (Presidente Subrogante: Augusto Iglesias, Subsecretario de Previsión Social).
- Marcelo Albornoz: Abogado de U. de Chile, Ex Director del Trabajo y consultor en temas laborales y de prevención de riesgos.

- Víctor Araya: Ingeniero Químico Industrial de U. Católica del Norte, Licenciado en Salud Ocupacional de U. de Chile, Post Grado en Ingeniería Ambiental y Post Grado en Ergonomía de U. de Concepción, y ex Presidente del Colegio de Expertos en Seguridad Minera.
- Olga Feliu: Abogada de U. de Chile, especialista en materias de derecho público, administrativo y regulatorio, ex Senadora y consejera del Colegio de Abogados de Chile.
- Pablo Ihnen: Ingeniero Civil de P. Universidad Católica, Master en Economía de la U. de Chicago, ex Gerente de Desarrollo de ENDESA, ex Gerente General de Transelec, Pehuenche, ENERSIS y AFP Habitat, consultor y académico.
- Carlos Portales: Ingeniero Comercial P. Universidad Católica de Chile. MBA de la Georgetown University. Ph.D. U. de Navarra. Profesor de la Escuela de Administración de la PUC. Experto en relaciones laborales y Coordinador del equipo Evaluador para el premio Carlos Vial Espantoso.
- Víctor Riveros: Ingeniero en Prevención de Riesgos, Master en Gestión Integrada de Calidad, Prevención y Medio Ambiente de Universidad Politécnica de Cataluña, Dirigente Sindical y Director Laboral ACHS.
- Nicolas Starck; Ingeniero Comercial de U. de Chile; Director General de la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, Miembro de las Comisiones Técnicas de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, de la Asociación Internacional de Seguridad Social y del Centro Iberoamericano de Seguridad Social.
- Mónica Titze: Ingeniero Civil Industrial de U. de Chile, ex Jefe de las Divisiones de Estudio y de Prestaciones de la Superintendencia de Pensiones, Vicepresidente del Consejo Consultivo Previsional y consultor en materias previsionales.

Secretaria Ejecutiva:

- María Elena Gaete: Ex Superintendente de Seguridad Social, Asesora de Estudios de la Asociación Gremial de Cajas de Compensación y ex Gerente Consejo Área Social de la Cámara Chilena de la Construcción.

Tabla N° 19: Consolidado de propuestas presentadas en el Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo.

Materia	Ámbito	Propuestas	Especificaciones
Política Nacional de Seguridad en el Trabajo		<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. 2. Evaluar ratificación Convenio 187 de la OIT. 3. Crear un Consejo Ministerial de Seguridad y Salud en el Trabajo. 4. Crear un Consejo Consultivo de Seguridad y Salud en el Trabajo, integrado por trabajadores, empleadores y expertos. 5. Reformar la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESOS). 6. Establecer Sistema Nacional de Información de Seguridad y Salud en el Trabajo. 	
Estándares		<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer un proceso para definir, revisar y actualizar periódicamente normas de seguridad y salud laboral de acuerdo a riesgos del sector respectivo, características de las empresas, y la realidad regional. 	
Fiscalización		<ol style="list-style-type: none"> 1. Centralizar la fiscalización de las normas y estándares de seguridad y salud en el trabajo. 2. Mejorar el sistema de fiscalización. 	<p>Se presentan dos alternativas: crear una Superintendencia de Seguridad Laboral en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social; o centralizar en la actual Dirección del Trabajo la fiscalización de las normas transversales.</p> <p>Unificar criterios y sistemas de fiscalización; libro digital con historia de la empresa en materias de seguridad y salud en el trabajo; fiscalización preventiva; protocolos de fiscalización según</p>

		<p>3. Establecer un proceso anual de autoevaluación obligatoria de las empresas respecto al cumplimiento de normas de seguridad y salud laboral*</p> <p>4. Mejorar régimen de sanciones.</p> <p>5. Mutuales e Instituto de Seguridad Laboral (ISL) deberán recomendar al empleador la suspensión de faenas en caso de riesgo vital o riesgo inminente grave para la salud de los trabajadores, y comunicar de inmediato esta situación al ente fiscalizador correspondiente.</p>	tipo de denuncia.
Prevención	<p>1. Promoción de la responsabilidad individual y el autocuidado de la persona.</p> <p>2. Administración superior de las empresas</p> <p>3. Comités Paritarios</p> <p>4. Departamentos de Prevención de Riesgos</p> <p>5. Sindicatos</p>	<p>1. Desarrollar un programa voluntario de certificación de competencias para los trabajadores en materias de seguridad y salud ocupacional.</p> <p>1. Incentivar la autoevaluación y planes de mejora voluntarios de las empresas en materias de seguridad y salud ocupacional.</p> <p>2. Introducir incentivos a la capacitación en materias de prevención de riesgos.</p> <p>1. Fortalecer el rol de las Mutualidades en cuanto a capacitación y operación de los Comités Paritarios.</p> <p>2. Estudiar la eliminación de la exención que hoy permite no constituir Comité Paritario en las empresas del sector marítimo portuario.</p> <p>3. Nombrar un Monitor de Seguridad, elegido por los trabajadores, en empresas con menos de 26 y hasta 10 trabajadores*</p> <p>1. Fijar la obligación de tener un Departamento de Prevención de Riesgos según la experiencia de siniestralidad y riesgos, y no solo en función del número de trabajadores.</p> <p>2. Permitir la externalización del servicio de prevención de riesgos, cuando la empresa así lo requiera.</p> <p>1. Extender los programas de capacitación del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a dirigentes sindicales, incorporando a los mismos a materias de</p>	<p>En especial en Mypes, a través del uso de la franquicia SENCE.</p>

	<p>6. Previsionistas de Riesgo</p> <p>7. Mutualidades</p> <p>8. Organismos del Estado</p>	<p>seguridad y salud ocupacional.</p> <p>1. Establecer sistemas que permitan a las empresas que validen sus mapas de riesgo, diseño e implementación de planes de acción con previsionistas inscritos en un registro que llevará la SUSESO, obtener los beneficios de rebajas de tasas del seguro y fiscalización asistida.</p> <p>1. Establecer convenios de adhesión de las empresas con las Mutuales que incluyan una descripción de los servicios de prevención que la entidad se obliga a prestar.</p> <p>1. Establecer un Fondo Concursable para financiar proyectos de diagnóstico e implementación de estrategias y planes de prevención de riesgos en empresas medianas y pequeñas.</p> <p>2. Extender el uso de programas CORFO al financiamiento de inversiones y certificación de pequeñas y medianas empresas en materia de prevención de riesgos.</p> <p>3. Incorporar materias de prevención en las mallas curriculares de los programas de educación básica y media, y en carreras técnicas y universitarias</p>	
Administración y Precio del Seguro		<p>1. Se propone evaluar tres cambios a la organización de la industria.</p>	<p>a. Bajar el requisito de 20.000 trabajadores que se exige a los gremios que patrocinan la formación de una Mutua, y eliminar la obligación de las Mutuales de desarrollar infraestructura médica propia.</p> <p>b. Autorizar a las empresas para que compren el servicio de prevención con otras entidades especializadas, distintas a las entidades administradoras del seguro, usando para ello parte de la cotización del seguro.</p>

		<p>2. Eliminar la distinción entre obrero y empleado en el ISL.</p> <p>3. Analizar el rol que debería asumir el ISL en un sistema reformado de seguridad y salud en el trabajo.</p> <p>4. Estudiar cambios a la forma de fijación de primas del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, con el objeto principal de estimular la inversión de las empresas en prevención.</p>	<p>c. Permitir que las compañías de seguro de vida ofrezcan el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.</p>
--	--	---	---

Fuente: Informe Final Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo (2010). *Propuestas Con opinión de reserva.

Son treinta las propuestas que emanan de la Comisión Asesora Presidencial, la cual concluye cuatro aspectos que considera esenciales para el desarrollo de una política pública en Seguridad y Salud en el Trabajo, según consta en el informe que entregara el año 2010.

Primero, "...actuando oportunamente sobre las condiciones y las conductas de riesgo la mayoría de ellos (los accidentes) se evitaría, se requiere recursos para estudiar y ejecutar las medidas necesarias para alcanzar estos resultados".

Segundo, "...los accidentes del trabajo no se pueden eliminar con regulaciones y fiscalización. Sin duda estos son instrumentos importantes y necesarios que ayudarán a mitigar el problema, pero al mismo tiempo, son inevitablemente insuficientes".

Tercero, "...para disminuir los accidentes se debe fomentar la responsabilidad de las partes que más influyen sobre la probabilidad de los mismos. Para prevenir, es importante entonces que el sistema de seguridad en el trabajo distribuya las responsabilidades de tal forma que éstas queden en quienes están en mejor posición de controlarlas y administrarlas".

Cuarto, "...la capacitación y la prevención, entendidas también como herramientas que contribuyen a desarrollar el sentido de responsabilidad

laboral por parte de trabajadores y empleadores, deben ser instrumentos centrales de una política de seguridad en el trabajo”.

Zaldívar y Tapia (2014) destacan que una vez que la Comisión de Expertos (Asesora Presidencial) concluyó su trabajo de análisis, diagnóstico y propuestas orientada a la modernización y perfeccionamiento del sistema se estableció que las falencias sustanciales de nuestro sistema de seguridad y saludos en el trabajo radicaban en:

- a. La fiscalización era insuficiente, poco especializada y confusa.
- b. La institucionalidad dispersa y las competencias parceladas y en otros casos superpuestas, dando origen a problemas de coordinación no resueltos.
- c. Escasa comunicación entre las entidades que fiscalizan y entre éstas y las entidades administradoras del seguro contra accidentes.
- d. Ausencia de políticas integradas y ausencia de estrategias de fiscalización que se ajusten a la realidad del mercado.
- e. Un sistema sancionatorio que no incentivaba que se corrigieran las condiciones subestándar y de riesgo.

Junto con establecer este diagnóstico la Comisión Asesora recomienda al Ejecutivo llevar adelante la modificación de cinco cuerpos legales:

- a. La aprobación del Convenio N° 187, sobre marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, de la Organización Internacional del Trabajo.
- b. Modificación del Código Sanitario, en lo que dice relación con el Sistema de Seguridad en el Trabajo.
- c. Modificación de la Ley N° 16.744, que establece el Seguro contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- d. La modificación del Estatuto Orgánico de los organismos administradores del seguro (Mutuales).
- e. Modificación de la ley orgánica de la Superintendencia de Seguridad Social para dotarla de mayores competencias y atribuciones.

De las cinco modificaciones legales pretendidas sólo se cuenta hoy en día con la ratificación del Convenio N° 187 de la OIT y con la reforma de la institucionalidad de la Superintendencia de Seguridad Social que, entre otras cosas, cuenta con una Intendencia especializada en Seguridad Laboral cuya misión guarda relación con la fiscalización del correcto otorgamiento de los beneficios del seguro contra accidentes, elaborar estudios y regular los estándares a aplicar en fiscalizaciones. Así también, le corresponde centralizar la información de accidentes y enfermedades registrados, fiscalización y prescripción de medidas correctivas, capacitaciones, participar del diseño de políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de seguridad, salud e higiene laboral (Zaldívar y Tapia, 2014).

No obstante el importante rol que jugó la Comisión Asesora Presidencial, otros organismos dieron a conocer sus propuestas para mejorar el Sistema, propuestas que por lo demás fueron entregadas a las más altas autoridades sectoriales del país. Es el caso de la Organización Internacional del Trabajo que el 10 de noviembre de 2010 hizo entrega a la entonces Ministra del Trabajo y Previsión Social, Camila Merino, de las recomendaciones de ese organismo en materia de seguridad laboral, relevando el Convenio N° 187 como un instrumento que permite fijar criterios para contar con una política nacional sobre materia de seguridad en el trabajo. Con ello la autoridad convocó una mesa tripartita integrada por el Gobierno, la Central Unitaria de Trabajadores y la Confederación de la Producción y del Comercio con la finalidad de suscribir el documento (Convenio) y enviarlo al Congreso Nacional para su ratificación.

Otras instituciones, como por ejemplo el Colegio de Ingenieros, la escuela de Salud Pública, la Central Unitaria de Trabajadores y diversos expertos y académicos dieron a conocer en reiteradas ocasiones, a través de reuniones de trabajo, seminarios, declaraciones en la prensa, etc., sus propuestas y opiniones en torno al accidente de la Mina San José pero fundamentalmente respecto de las vulnerabilidades del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo. La tabla N° 20 presenta un resumen de los principales actores que ejercieron poder e influencia durante este período, sobre la base de sus propuestas y opiniones. Es importante considerarlo en este estudio de caso porque en el enfoque conceptual de Kingdon es relevante conocer si los actores que participan de las posibles soluciones al problema son intervinientes dentro del Gobierno o de fuera del Gobierno. En el primer caso se consideraría a las autoridades del poder Ejecutivo, del poder Legislativo, etc. en el segundo caso se considera a los grupos de interés, partidos políticos, asociaciones gremiales, consultores, expertos, académicos, etc.

Es importante destacar que si bien a veces la línea divisoria entre estas dos categorías tiende a diluirse, toda vez que existen canales de comunicación entre los diversos actores sin importar su procedencia, corresponde hacer la distinción porque los actores gubernamentales gozan de una autoridad formal-legal para tomar decisiones y se encuentran sometidos a reglas de accountability. Situación que no aplica para quienes están fuera del Gobierno (Ramírez, 2007).

Tabla N° 20: Principales actores con poder e influencia observados en el período estudiado (2010 – 2014)

ACTORES QUE INFLUYEN	ACTORES DEL PODER EJECUTIVO	ACTORES SOCIALES CON PODER	ACTORES SECTOR PRIVADO CON PODER	ACTORES DEL PODER LEGISLATIVO
Carmen Bueno , Especialista en Seguridad y Salud de la OIT	María José Zaldívar Superintendente de Seguridad Social	Alicia Muñoz, ANAMURI Presidenta	Consejo Minero	Diputada Daniella Cicardini (PS).
Nella Marchetti Pareto , directora del Programa de Salud Ocupacional de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Ch.	Augusto Iglesias Subsecretario de Previsión Social	Manuel Ahumada, vice Pdte. de la Confederación de Trabajadores del Cobre	Humberto Prieto, director ejecutivo de la Asociación de Mutuales	Alejandro García-Huidobro (UDI), presidente de la comisión investigadora.
Orielle Solar , profesora adjunta de la Escuela de Salud Pública UCh.	Álvaro Elizalde, Comisión de Salud y Seguridad de la CUT	Bárbara Figueroa, Presidenta CUT	Ernesto Evans Espiñeira, Presidente Asociación de Mutuales	Senador Baldo Prokurica (RN)
Carolina Vargas , académica de la Escuela de Salud Pública	Hernán de Solminihac Tampier, Ministro de Minería	Oscar Olivos, presidente de la Central Autónoma de Trabajadores (CAT)	Gerente de Prevención de la Achs, Arturo Cares,	Senador Felipe Harboe (PPD) integrante de la Comisión de Minería
Raúl Montoya , integrante del Colegio de Expertos en Prevención de Riesgos A.G	Evelyn Matthei, Ex Ministra del Trabajo y Previsión Social Gobierno del Presidente Sebastián Piñera)	Cristian Cuevas, secretario en conflictos y negociación colectiva de la CUT	Gerente general de la ACHS, Cristóbal Prado	Senadora Isabel Allende (PS)
Colegio de Ingenieros de Chile y el	Ministro Golborne	Presidente de la Central	José Tomás Morel,	Senador Juan Pablo Letelier (PS)

Instituto de Ingenieros de Minas		Unitaria de Trabajadores (CUT), Arturo Martínez,	gerente de Estudios del Consejo Minero	
Manuel Viera , Ingeniero en minas	Ricardo Solari, Ministro del Trabajo y Previsión Social.	Presidente del sindicato de la mina San José, Javier Castillo y Presidente de la CUT Provincial	Claus Behn, fisiólogo de la Mutual de Seguridad	Senadora Adriana Muñoz (PPD)
María Ester Feres , abogada y ex Directora del Trabajo	Marcos Barraza Gómez Subsecretario de Previsión Social	Presidenta del sindicato de trabajadores de San Esteban, Evelyn Olmos	Daniel Jiménez, especialista en Medicina de Altura	Diputado Rodolfo Seguel (DC)
Juan Pablo Swett , director general de Trabajando.com	Superintendente de Salud, Luis Romero.	Confederación Nacional de Trabajadores de la Construcción, Julio Arancibia	Julio Franzani, gerente de Seguridad, Salud Ocupacional y Medio Ambiente MUSEG	Diputada Carolina Tohá (PPD)
Álvaro Vargas , gerente general de Trabajando.com Chile	Camila Merino, Ex Ministra del Trabajo y Previsión Social (Gobierno Presidente Sebastián Piñera)	Director de la Federación de Sindicatos de Supervisores y Profesionales de Codelco, Enés Zepeda	Sebastián Reyes, gerente de Estrategia y Desarrollo de la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS)	Ex Diputado Antonio Leal (PPD)
Dr. Wilson Vielma	Soledad Ubilla, jefa de Políticas Públicas Saludables y Promoción del Ministerio de Salud	Comité Ejecutivo FTC Raimundo Espinoza, Presidente		Diputada Denise Pascal (PS)
Claudio Santander Kelly , Cirujano Cardiorácico, MBA.	María Cecilia Sánchez, Dirección del Trabajo			Diputado Fidel Espinoza (PS)
Óscar Arteaga es Doctor y director Escuela de Salud Pública Uch.	Alejandro Vio, Director de Sernageomin			Diputado Luis Lemus (IND)

Guillermo Miranda, Organización Internacional del Trabajo (OIT),	Javiera Blanco, Ex Ministra del Trabajo y Previsión Social (Gobierno Presidenta Michelle Bachelet)			
--	---	--	--	--

Fuente: elaboración propia en base a revisión de prensa y documentación legislativa.

6.5 El clima Político.

Como lo señaláramos anteriormente la corriente de política es el proceso que recoge los problemas públicos a partir del clima político existente, es decir, de las condiciones (voluntades, intereses, valores, etc.) que existen en torno al problema recogido por la sociedad. En este sentido, el clima político influye en la acogida que pueda lograr una determinada propuesta, operando como un freno o catalizador para un cambio en el sistema.

Al analizar las corrientes de problemas y de soluciones, pudimos constatar como actores dentro y fueran del Gobierno confluyeron en el establecimiento del problema. Además, el trabajo desarrollado sobre la base de instancias participativas y, por cierto, la espectacularidad del accidente en la Mina San José y del tiempo (70 días) transcurrido para el rescate de los 33 mineros, posibilitó el surgimiento de un clima político favorable. Los actores políticos responden favorablemente ante problemas y soluciones que conecten con el sentir mayoritario de la sociedad y, conforme a aquello direccionan su conducta. La política es fundamentalmente una política mediática. Los mensajes, las organizaciones y los líderes que no tienen presencia mediática no existen para el público. Por tanto, sólo aquellos que consiguen transmitir sus mensajes a los ciudadanos tienen la posibilidad de influir en sus decisiones de forma que les lleve a posiciones de poder en el estado y/o a mantener su control en las instituciones políticas (Castells 2009; p262). Lo ocurrido con la Mina San José es un ejemplo concreto de ello, donde el accidente y la cobertura proporcionó a las autoridades políticas, sociales y técnicas un escenario ideal para influir en las decisiones frente a los ciudadanos.

Si las ventanas de oportunidad pueden surgir en la corriente de problemas o en la corriente de soluciones, es evidente que el ambiente de crisis que se vivió a partir del accidente promovió rápidamente la necesidad de revisar el Sistema de Seguridad y salud en el Trabajo para iniciar un camino hacia reformas concretas que contribuyeran a elevar la seguridad de las y los

trabajadores del país. En la tabla N° 21 se resumen algunas intervenciones públicas de parlamentarios y actores sociales que contribuyeron a generar un clima político orientado hacia medidas transformadores en el Sistema.

Tabla N° 21: Generación de clima político a partir de opiniones de parlamentarios y actores sociales.

Fecha	Título	Desarrollo	Contenido Principal	Opiniones	Actores
10-08-2010	Leal responsabiliz a a dueños de mina "San José" por accidente que mantiene a 33 mineros atrapados	El ex diputado señaló que desde el año 2003 los sindicatos mineros vienen denunciando la peligrosidad de este yacimiento y que el accidente grave que se produjo el año 2006, las denuncias formuladas por el sindicato y por el mismo llevaron a que el Director de Sernageomin Anton Hraste decretara ese año el cierre de las faenas mineras por la evidente peligrosidad que implicaba trabajar en ese yacimiento.	"en aquel momento propusimos una reformulación del organismo fiscalizador ya que Sernageomin que tiene el deber legal de la fiscalización de la seguridad de los yacimientos alcanza solo a cubrir, con una sola visita al año, el 60% de las faenas mineras". Sernageomin tenía la estructura, el personal y las normas por las cuales se rige el resguardo de la seguridad de las faenas mineras prácticamente igual a las que existían en el momento de su creación en 1980 pese a que la inversión en minería ha aumentado más de 10 veces desde esa fecha	Pidió al gobierno: modificación legal que endurezca las sanciones por el incumplimiento de la ley; reestructuración de Sernageomin en temas de seguridad, mayor presupuesto; una política y organismos adecuados a las condiciones del nivel de inversión que el país tiene hoy. En lo inmediato: sanciones legales ejemplificadoras en contra de los dueños del mineral San Esteban fiscalización exhaustiva en todos los minerales del país declarando el cierre definitivo de aquellos con fallas que no son reparables y que colocan en riesgo la vida de los trabajadores.	Ex Diputado Antonio Leal (PPD)

16-08-2010	Informe de la Dirección del Trabajo constató en julio incumplimiento de seguridad en mina	informe de la Dirección del Trabajo de Copiapó, que data del 9 de julio, da cuenta del incumplimiento de las normas de seguridad en la mina San José, en Copiapó, donde permanecen atrapados 33 trabajadores	Falta de fortificación de techos, la ausencia de señales en las zonas de riesgo y que no se cumple con la exigencia de comités paritarios encargados de investigar las causas de los accidentes y enfermedades profesionales. Por estos problemas, la compañía minera recibió sólo una multa monetaria de tres millones de pesos.	La Dirección del Trabajo "tienen las facultades de cuestionar por qué no se actuó el 9 de julio con respecto a la paralización de la obra, si ellos consideraban que era insegura para los trabajadores".	Diputados (PS) Denise Pascal y Fidel Espinoza, y el independiente Luis Lemus
18-08-2010	Concertación crea grupo de trabajo para seguridad laboral y el senador Prokurica (RN) pide que una parte de los dineros del royalty vaya a seguridad minera	Diputados y senadores de oposición, pertenecientes a las comisiones de Trabajo y Minería, además del presidente de la Cámara Alta, Jorge Pizarro (DC), con miras a plantear sus propias propuestas en torno a la seguridad laboral		Senador Pizarro: "hoy tenemos un gobierno con un Presidente que, producto de la tragedia en la mina San José, ha manifestado su disposición a avanzar en esa materia". // Senador RN Baldo Prokurica anunció que presentará un proyecto de acuerdo para pedir al Presidente que incorpore en la nueva ley de royalty una disposición para que "un porcentaje de esos recursos se destinen a crear un fondo para mejorar la calidad de la	Senador Jorge Pizarro (DC)

				seguridad de los trabajadores mineros”.	
25-08-2010	Reconocen presiones de propietarios de Mina San José para reapertura de faenas	La comisión también escuchó el testimonio del gerente de Prevención de Riesgos de la ACHS, Martín Fruns, quien señaló que la “empresa tenía un fuerte énfasis en la producción” y que se la había advertido de que debía realizar mejoras en sus normas de seguridad.	ex subdirector nacional de Minería de Sernageomin, Exequiel Yanes, quien autorizó parcialmente la reapertura de la mina San José, reconoció que los dueños de dicho yacimiento lo presionaron para que reabriera la mina aduciendo el daño laboral que implicaba el desempleo)	Diputados Alejandro García-Huidobro (UDI), Felipe Harboe (PPD
14-10-2010	Dirigente de la CUT: Falta de fiscalización genera incertidumbre laboral en los mineros	"Nosotros tenemos una mirada muy crítica y hemos conformado un gran conglomerado de los trabajadores de la minería, de la energía, de la metalurgia, lo que fue la Declaración de Copiapó del 5 de agosto de este año"	Por su parte, el director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Hernán Somavía, llamó a no olvidar el comienzo del accidente de los mineros, ya que quedaron atrapados porque las medidas de seguridad eran insuficientes	El dirigente de la CUT señaló que "estamos plenamente de acuerdo con las palabras del Presidente (Piñera) pero esperamos que esas palabras no queden en el discurso y en ese sentido yo invito al Presidente de la República al Congreso pleno de la Nación a aprobar inmediatamente el Convenio 155 de Seguridad y Salud en el trabajo que el	Cristian Cuevas, secretario en conflictos y negociación colectiva de la CUT/// Juan Somavía

				Estado de Chile no ha ratificado".	
16-10-2010	CUT y seguridad laboral: Hay anuncios rimbombantes, pero en la práctica no se ve nada	El presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Arturo Martínez, criticó que el Gobierno no tome medidas en materia de seguridad laboral, pese a que el accidente de los "33 de Atacama" ocurrió hace más de 70 días.	"han pasado más de 70 días del accidente (en la mina San José) y no se ha tomado ninguna medida. Ocurrieron dos accidentes (mineros) en La Ligua y en Cabildo y todavía no tomamos ninguna medida". Existe la oportunidad de suscribir los tres convenios internacionales de la OIT en la materia.	"El año 2009 murieron 371 trabajadores, más de un trabajador por día y eso es la tónica. En Chile lo que pasa es que un trabajador no tiene más opción que trabajar arriesgando su vida o quedar cesante",	presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Arturo Martínez,
02-03-2011	Felipe Harboe: Ojalá se cree un fondo de seguridad minera	Conclusiones de esta comisión dentro de las cuales se establece la creación de un superintendencia minera y que ojalá se cree un fondo de seguridad minera		Presidente de la Federación Minera de Chile - que agrupa a 22 sindicatos de empresas privadas- pidió que "tengamos mayor participación los trabajadores, porque somos nosotros los que estamos metidos adentro".	Felipe Harboe, Diputado miembro de la Comisión Investigadora
23-04-2011	Informe sobre accidente en San José será votado este jueves en la Cámara	El informe servirá para orientar los cambios que fortalezcan la institucionalidad minera en cuanto a fiscalización y		"Los primeros responsables de este accidente para esta comisión en forma unánime son los señores	Diputado Alejandro García-Huidobro (UDI), presidente de la comisión

		seguridad, además de las acciones judiciales que se presenten por las responsabilidades		Bohn y Kemeny", "En cuanto a responsabilidades administrativas, el organismo que no cumplió con su obligación legal es Sernageomin"	investigadora
02-08-2013	Fiscalía se defiende ante críticas tras cierre del caso de la mina San José	Presidente Piñera se comprometió a aumentar el número de fiscalizadores - cosa se hizo en comparación a los que había hasta entonces-; pero más importante que eso, anunció un fuerte cambio institucional, reemplazando el Sernageomin por una Superintendencia Minera, y anunciado la creación del Servicio Geológico de Chile para sustituir a la Subdirección Nacional de Geología.	Proyecto de Ley Sobre Institucionalidad y Seguridad Minera que quedó en nada rechazado por la oposición /// Pendiente la ratificación del Convenio 176 de la OIT	"No tenemos certeza" sobre las causas del accidente en la Mina San José, dijo el fiscal Héctor Mella. /// "El proyecto, en general, era bastante bueno, y tenía ciertos elementos complejos. Fue el propio subsecretario de Minería, Pablo Wagner, quien nos manifestó que no había problema en abstenernos del proyecto". "No logró que sus parlamentarios, que la UDI, estuvieran en la Sala"; "Las promesas (...) tenemos exactamente las mismas condiciones de precariedad desde el punto de vista normativo y de fiscalización que había antes del accidente de la Mina San José" (Harboe)	Diputado PPD Felipe Harboe (Comisión de Minería)

01-08-2013	Senadora Allende: Es "doloroso" que no haya responsables por caso de los 33	Resultado de la gestión de la Fiscalía y la falta de avances en materia de institucionalidad y normativa.	Minero trabajaban en este tipo de minas sabiendo que hay riesgos pero lo hacen porque el sueldo es levemente superior a la media de la mediana minería.	"Se ha avanzado, la tasa de accidentabilidad ha bajado en la minería, pero es extremadamente doloroso que no haya responsabilidades para esos medianos empresarios que sí actuaron con determinadas dejaciones porque esa mina tenía problemas. Es doloroso que este caso que despertó interés mundial termine sin ninguna responsabilidad"	Senadora Isabel Allende (PS)
------------	---	---	---	---	------------------------------

Fuente: elaboración propia en base a revisión de prensa.

Las distintas intervenciones de parlamentarios y dirigentes sociales que se aprecian en la tabla N° 21, relevan la necesidad transversal de avanzar hacia modificaciones legales que endurecieran las sanciones, la necesaria aprobación del Convenio N° 155, mayor velocidad y participación en los procesos de discusión y resultados para las modificaciones legales y reglamentarias y, la valoración de la disposición del Gobierno de avanzar hacia las demandadas transformaciones.

Sin embargo, a pesar del clima favorable generado en torno al desarrollo de un proceso transformador del sistema, esta corriente comenzó a mostrar claros signos de debilitamiento que hoy se manifiestan con total nitidez. La Comisión Asesora Presidencial entregó como primera propuesta (2010) la necesidad de contar con una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuyo Decreto Supremo (N° 47) fue publicado en el Diario Oficial recién el 16 de Septiembre de 2016, es decir, casi seis años después de entregadas las propuestas a la autoridad gubernamental.

De los cinco objetivos relacionados con modificaciones legales que mencionábamos anteriormente, sólo se cuenta hoy en día con la ratificación del Convenio N° 187 de la OIT y con los cambios orgánicos experimentados por la Superintendencia de Seguridad Social. No obstante, nada ha ocurrido

en torno a la necesidad de resolver los altos niveles de dispersión en la fiscalización, resolver la dispersión normativa, fortalecer el SERNAGEOMIN, la modificación del código sanitario o las modificaciones al estatuto orgánico de las mutuales y a la ley N° 16.744 (seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales). Todas estas iniciativas siguen trabadas en el Congreso Nacional, sin que avance su trámite legislativo, y aquellas propuestas derivadas de la Comisión duermen también en los rincones del congreso o en el amplio abanico de instituciones públicas gubernamentales.

6.6 Acoplamiento de las corrientes y el sino de la ventana de oportunidad.

Con todo lo anterior, es posible aseverar que en el período comprendido entre los años 2010 y 2014 se abrió una clara ventana de oportunidad que proporcionó condiciones favorables para modificar y mejorar el Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo. Es claro también que esta ventana se abrió a partir de una crisis, por ello encontró su origen en la corriente de problemas, ya que existió muchísima presión por parte de los distintos actores de la sociedad que vieron la oportunidad de introducir en la agenda política algunos de sus intereses.

A pesar de ello, los resultados no han sido los más favorables, exhibiéndose avances menesterosos.

A juicio de Ernesto Evans, Presidente de la Asociación Gremial de Mutualidades de Empleadores privadas, "...el Gobierno evaluó que tenía apoyo político solamente para sacar un proyecto de ley y lo más avanzado era la reforma a la superintendencia de seguridad social (...) En la discusión (parlamentaria) se dieron cuenta que no estábamos en una situación de crisis generalizada. Fue un accidente sin resultado fatal. En ese momento la discusión comienza a tener muchos matices".

Así mismo agrega que: "... es un seguro (Ley 16.744) que para el Estado no tiene costo. Si bien el Sistema (de Seguridad en el Trabajo) había experimentado un accidente, no estábamos en una situación generalizada. La minería tiene un promedio de 2.0% de accidentabilidad (muy por debajo del promedio nacional que alcanza 3.7% el año 2015), pero con mucha fatalidad. Se constató que la minería, si bien hay ciertos sectores como Pymes que pueden estar más desprotegidos, no es un sector que haya tenido una actitud irresponsable en el Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo,

sino que en general tiene buenos estándares. Entonces existieron estas contradicciones que no hicieron llegar a puerto nada muy consensuado, ni siquiera la reforma al SERNAGEOMIN que fracasó”.

Otro elemento que pudo haber influido en el debilitamiento de la ventana de oportunidad y que fue reduciendo la posibilidad de aprovecharla a cabalidad fue el hecho de que las nuevas autoridades gubernamentales carecían de experiencia suficiente para llevar a adelante esta compleja tarea. María José Zaldivar, ex Superintendente de Seguridad Social e el período 2010 -2014, relata que “...las modificaciones legales se entramparon en el Congreso y en el Gobierno. El Gobierno pecó de inexperiencia, ya que las autoridades querían que fueran perfectos (los proyectos de ley) y que al llegar al Congreso no tuvieran ningún cambio”.

Más categórico es Ernesto Evans al aseverar que “...de la mina San José en temas de Reformas y Políticas Públicas no hubo nada. Solo la ley de la SUSESO (cambio orgánico) pero no es nada comparado con la gravedad, la espectacularidad y difusión que tuvo el fenómeno (accidente)”. Respecto de la nueva institucionalidad del organismo fiscalizador agrega: “El escenario institucional no ha cambiado nada, la superposición de roles sigue. Lo único que ha cambiado es una nueva Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo, que hasta ahora para nosotros se ha traducido en más fiscalización, más circulares, pero no ha significado un mayor beneficio en la Seguridad y salud en el Trabajo. Aún está muy inmadura la ley para saber si ha tenido un impacto positivo en el sistema.

En definitiva, el Ejecutivo contó con el acoplamiento de las tres corrientes planteadas por Kingdon posibilitando el surgimiento de una ventana de oportunidad para corregir las falencias del Sistema de Seguridad y Salud en el trabajo. Sin embargo, al calor de los antecedentes expuestos en este estudio de caso la ventana de oportunidad se cerró sin que el Gobierno pudiese aprovecharla cabalmente. Queda por demostrarse si el Sistema de Seguridad y salud en el Trabajo representa realmente una prioridad política. Pareciera ser que de no ser motivado por una crisis o tragedia nunca lo será. Por ahora las mutualidades de empleadores privadas siguen exhibiendo resultados favorables a sus intereses. Por ejemplo, según lo que manifiestan sus representantes, los estudios de opinión asignan al Sistema de Mutuales un 80% de recomendaciones favorables, es decir, 8 de cada 10 trabajadores que han usado el sistema, en lo que respecta a prestaciones de salud, lo recomienda. Por otro lado, pareciera que aún no existe un sistema público alternativo que compita al Sistema de Mutuales en calidad de atención a sus afiliados.

7. CONCLUSIONES.

7.1 Conclusiones Generales.

Las conclusiones generales de este estudio de caso se desprenden del examen realizado al Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo utilizando como metodología el análisis multivariable de Kingdon. De esta forma este capítulo da cuenta de una visión general respecto de los principales problemas o factores que impidieron al Gobierno de la época impulsar de manera exitosa reformas sustantivas al Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Es importante considerar dos elementos:

1. Al término de este estudio de caso aún se mantienen vigentes en el trámite legislativo proyectos de reforma enviados por el Poder Ejecutivo, una vez entregadas las recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial.
2. Este estudio de caso concluye que la administración encabezada por el ex Presidente Sebastián Piñera no logró aprovechar la ventana de oportunidad que le brindara el accidente en la Mina San José.

A pesar de que Chile, comparado con la región, exhibe niveles de cobertura importantísimos, aun existe cerca de un 30% de trabajadores informales que no gozan de una cobertura preventiva, curativa y reparatoria que los asista ante alguna contingencia laboral (accidente o enfermedad). Así Las tasas de accidentabilidad comenzaron a experimentar bajas significativas una vez ocurrido el accidente en la Mina San José y no por esfuerzos contundentes de los organismos administradores del seguro en los programas de prevención.

Al revisar los estados de resultados de las mutualidades de empleadores se observa que el gasto en esta materia supera levemente el 14% mínimo exigido por ley. La brecha en cobertura, la falta de prevención, las dispersiones normativas y fiscalizadoras y, por cierto, lo fastuoso del accidente propiamente tal fueron configurando un escenario propicio para que el accidente de la Mina San José desencadenara una crisis que desnudó distintas falencias del sistema de seguridad y salud en el trabajo.

Los medios de comunicaciones nacionales e internacionales brindaron una cobertura que se extendió más allá del accidente y rescate propiamente tales, incentivando el debate público, el surgimiento de propuestas y acciones por parte de los organismos gubernamentales, tendientes a desarrollar cuerpos legales que permitiesen superar algunas de las falencias que comenzaban a resonar en las distintas intervenciones de los actores involucrados.

La reforma en Seguridad Social que antecedió al accidente en cuestión fue una reforma que se circunscribió al régimen de pensiones (Ley 20255), excluyendo por completo cualquier revisión del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo. Así varias materias quedaron pendientes, tales como la ampliación de la cobertura, la calidad de las prestaciones, la capacidad y efectividad fiscalizadora, entre otras. Todos estos temas, empujados por diversos actores con poder e influencia dentro o fuera del Gobierno, adquirieron una notoriedad que los actores de la industria habían logrado mantener bajo parámetros controlados.

La ventana de oportunidad surge por un alineamiento perfecto de las corrientes y sus procesos. La espectacularidad del accidente hizo imposible eludir el debate respecto de las falencias del sistema. Como también hizo imposible que el Gobierno no actuara en consecuencia generando espacios de debate y formalización de propuestas de política. El hecho de que la empresa hubiese tenido accidentes previos, que ex autoridades gubernamentales reconocieran que conocían de sus malas prácticas y que, incluso, habían fracasado en su intento de cerrar la faena potenciaron la crítica y la disconformidad con las instituciones y sus resultados. Esta situación permitió "abrir la cancha" al más amplio firmamento de expertos, académicos y actores sociales y políticos que comenzaron a presentar opiniones y propuestas para afrontar las consecuencias de este accidente, pero fundamentalmente para perfeccionar el sistema de manera tal de impedir futuros sucesos similares. Así, este accidente se constituye en un escenario que posibilita que diversas opiniones respecto del sistema que no encontraban eco en el sistema político y social pudieran manifestarse y comenzar a ocupar, al menos por un tiempo, los primeros lugares de la agenda. De esta forma, la crisis que representó el accidente de la mina San José pasa a transformarse en una oportunidad de reforma que desencadenaría un conjunto de iniciativas posteriormente.

7.2 El rol de los Medios de Comunicación.

Para Manuel Castells (2009; p262) la política democrática, aquella que basa su distribución de cargos políticos en mecanismos electorales, se caracteriza por su extrema dependencia de los medios de comunicación. La razón es simple, "...las relaciones de poder se basan en gran medida en la capacidad para modelar las mentes construyendo significados a través de la creación de imágenes". Así la política no es cualquier política, es una política mediática y se extiende entre los ciudadanos por medio del uso sistemático de los medios de comunicación los cuales tienen por propósito construir e instalar aquellas determinadas imágenes.

El accidente en la Mina San José es un ejemplo de lo que afirma Castells (2009), se convierte en un escenario propicio para la política mediática, más allá de los resultados del propio accidente y del escenario que se abriera con posterioridad a él. Los medios de comunicación en este caso contribuyen gravitantemente a construir una imagen de crisis que colisiona con un Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo que no había sido prioridad política, donde los actores de la industria y autoridades de turno asumen una mirada compartida respecto de que este era un sistema que, más allá de algunos problemas que se habían detectado, funcionaba bien y que no contaba con una estructura alternativa en nuestra sociedad. Esto en parte se desprende las palabras del propio Presidente de la Asociación Gremial de las Mutualidades de Empleadores privadas quien señalara que "...la minería tiene en promedio aproximadamente una (tasa de accidentabilidad) de un 2%. ¿Qué es lo que es lo que pasa con la minería? Que tiene una alta tasa de letalidad. ¿Qué significa esto? Que hay pocos accidentes, pero cuando hay son gravísimos". Entonces si la tasa de accidentabilidad promedio nacional fue el año 2015 de un 3.7% (recordemos que antes del accidente en la mina San José esta tasa superaba el 6%) y en la minería fue de un 2% aproximadamente en el año 2015, entonces hablaría de un sistema que a pesar de las diversas críticas que pueda recibir estaría proporcionando las coberturas adecuadas a sus imponentes.

Lo anterior se refleja también en el juicio expresado por la autoridad fiscalizadora y reguladora de la época, quien asigna al accidente en la Mina San José una dimensión simbólica. "El accidente de los 33 mineros fue tan dramático no solamente por la cantidad de trabajadores que estaban involucrados, sino porque era una de las actividades productivas en la cual supuestamente lo hacíamos bien. Si ese mismo accidente ocurre en transportes o en otro tipo de industria habría sido dramático por la cantidad

pero no habría tenido el impacto que tuvo. Además, en seguridad laboral también era un área donde se entendía que lo hacíamos bien”.

Por lo anterior, se hace relevante incorporar el rol que jugaron los medios de comunicación y aproximarse al relato que estos establecieron en torno al accidente y el período posterior. Relato que se desprende de las diversas noticias, entrevistas y opiniones publicadas relacionadas con la materia, cumpliendo entonces con el objetivo de un medio de comunicación referido a la formación de “opinión pública”.

Bajo el enfoque planteado por Kingdon, la aceptación del problema dentro de la sociedad es fundamental para que la corriente de soluciones se exprese y se propicie un clima político receptivo. Es precisamente lo ocurrido con el accidente de la mina San José. Los medios de comunicación fueron claves en la aproximación y acoplamiento de estas tres corrientes (de problemas, de soluciones y de política), básicamente por tres razones:

1. La cobertura realizada al accidente permitió generar un ambiente de crisis respecto del funcionamiento del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.
2. La cobertura comunicacional permitió colocar en escena las opiniones de diversos expertos, actores sociales y académicos durante un período de tiempo prolongado. Espacio que hasta antes del accidente se había visto reducido a una dimensión técnico-académica (seminarios, congresos, etc.), pero nunca con la posibilidad de ser parte de la “comunicación de masas”.
3. La cobertura comunicacional no concluyó con el rescate de los mineros, no obstante, bajó en intensidad, sino que se extendió en el proceso de levantamiento de propuestas y tramitación legislativa (aunque diluyéndose aceleradamente en el tiempo).

Del mismo modo cuando la cobertura y el mensaje fueron perdiendo fuerza, la relevancia dada por los decisores públicos (gubernamentales) y políticos (legisladores) comenzó a declinar sin desarrollar los cambios pretendidos inicialmente.

7.3 Algunas reflexiones sobre la utilidad de Kingdon.

Las reflexiones que se presentan a continuación no buscan ser un resultado total y definitivo, sino que resaltar algunos elementos constatados en este estudio.

De la aplicación del enfoque teórico propuesto por Kingdon podemos concluir que los asuntos vinculados al Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo no formaban parte de la agenda. No existía un clima político que favoreciera avanzar en cambios referidos a cobertura, fiscalización, prevención, etc. Estos temas se encontraban dispersos en diferentes espacios de discusión y en el seno del mundo académico o laboral, no obstante, no formaban parte de las prioridades de los decisores públicos y políticos. Es el accidente el que los coloca en escena, permitiendo que se transformen en un problema reconocido y que rápidamente ingresen a la agenda. En este caso la ventana de oportunidad nace de la corriente de problemas a causa de una sensación de crisis que se genera a partir del accidente.

El enfoque permitió analizar el Sistema de Seguridad y salud en el Trabajo desde un enfoque dinámico y cambiante, comprendiendo el fenómeno desde sus interrelaciones y no desde una lógica secuencial y perfectamente establecida. Asumir que un sistema de esta naturaleza necesariamente comprende aspectos multidimensionales que requieren de un análisis flexible y dinámico, razón por la cual el surgimiento de ideas y propuestas de política dependen fuertemente del clima político y de cómo los actores involucrados (políticos) perciben a la sociedad y sus preferencias. Así este modelo colabora en la detección de aquellos aspectos que influyen en la generación de esas ideas y en el establecimiento del clima político, permitiendo visualizar las condicionantes del resultado al cual se llega una vez que la ventana de oportunidad cesa.

No obstante, también deja en evidencia que quizás el componente más determinante en el establecimiento de clima político son los medios de comunicación, quienes se transforman en el escenario donde los actores políticos se desenvuelven. Hablamos de un escenario activo, donde es el propio escenario el que construye las imágenes que comienzan a procesarse en la escena social.

Por otra parte, permite constatar la debilidad de las instituciones sectoriales, por ejemplo, la Superintendencia de Seguridad Social y el Servicio Nacional de Geología y Minería, instituciones que no lideran el proceso de generación de ideas, ni mucho menos las propuestas de política que siguen camino legislativo. Por el contrario, en el primer caso el cambio orgánico experimentado se sugiere desde instancias ajenas a la propia institución y, en el segundo caso, existe un intento de modernización que fracasa.

Finalmente, el enfoque teórico de Kingdon pareciera incentivar que las propuestas de política que finalmente llegan a los espacios de decisión y que se transforman en un resultado, compiten por medio de sus bondades o atributos y que el resultado, es decir, aquellas que finalmente se transforman en propuestas de política o en políticas a implementar (en el mejor de los casos) responden a esos atributos. Es quizás relevante potenciar una investigación de esta naturaleza focalizando esfuerzos en los aspectos simbólicos, valóricos, económicos, etc., que sustentan una determinada "idea", pues las propuestas de política que ganen la carrera puede ser el resultado de dimensiones que no necesariamente están íntegramente ligadas a su fortaleza técnica. Este modelo, permite reconocer este aspecto como un desafío o limitante del análisis.

7.4 Algunas reflexiones en torno al cierre de la Ventana de Oportunidad.

Finalmente, se concluye que la ventana de oportunidad cerró sin que fuera utilizada cabalmente por el Gobierno, perdiendo la posibilidad de hacer ajustes relevantes al Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo, reduciendo de manera significativa sus riesgos de falla.

Lo anterior, puede encontrar algunas explicaciones en lo que sigue:

Primero, el rescate de los 33 mineros de la Mina San José sorprende al Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera en su primer año de administración, que ya se había visto golpeada por el inicio y desarrollo del proceso de reconstrucción post 27F, donde la impericia del Ejecutivo pareció jugar a favor de una tramitación legislativa que no logró sacar adelante los mensajes presidenciales que derivaron de la Comisión Asesora Presidencial.

Segundo, las transformaciones sugeridas, como ocurre también en casi todos los ámbitos del Estado, requieren enfrentar una tramitación legislativa que dificulta y ralentiza los resultados a los que se puede llegar, transformándolos en procesos largos cuyo impacto se diluye en el tiempo.

Tercero, pareciera ser que las políticas propuestas no prosperaron porque se desarrolló un clima de complacencia con el sistema. El accidente en la mina San José fue grave y masivo pero tuvo un resultado favorable. Los actores de la industria defendieron el funcionamiento del sistema y, en cierta medida, lograron permear con ello la discusión. Ya a comienzos de diciembre de 2010, la Asociación Gremial de Mutualidades de Empleadores representada por su director ejecutivo Humberto Prieto, rechazaba la propuesta de la Comisión Asesora Presidencial indicando que "...en general estamos dispuestos a todo lo que se refiere a mejoras para disminuir la accidentabilidad de los trabajadores, para crear más cultura preventiva, pero en cuanto a la organización sí hemos cumplido con la organización que tenemos, para qué cambiarla", esto en alusión a una iniciativa que buscaba reformar los estatutos orgánicos de los organismos administradores del seguro. Así, con el exitoso rescate ya efectuado, fue incubándose un clima desfavorable a la urgencia y necesidad de reformar el sistema. Otro ejemplo, lo constituye la aprobación casi seis años después de ocurrido el accidente de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que se había instalado como la primera propuesta de la Comisión Asesora Presidencial.

Cuarto, la ventana cerro sin que pudiese producirse un cambio significativo los programas y gasto asociado a prevención de accidente. De la información analizada en este estudio de caso se desprende que la significativa reducción de la tasa de accidentabilidad experimentada en los últimos cinco años responde al temor de las empresas respecto de la ocurrencia de los accidentes por:

- a. Los accidentes aumentan la tasa de cotización que deben pagar las empresas, transformándose en una recarga en la estructura de costos.
- b. Existen áreas productivas, como la minería, que elevaron sus estándares de seguridad una vez producido el accidente. Esto también se transforma en una exigencia para quienes prestan servicios complementarios a la industria.

- c. Se ha observado un incremento en las judicializaciones por accidentes del trabajo, concurriendo los empleadores a responder civil y penalmente por ellos.

Si en este punto, reducción de la tasa, ha jugado un rol importante el cambio institucional de la Superintendencia de Seguridad Social aún está por verse, pues lo reciente del cambio no permite hacer una evaluación concluyente por ahora. Lo que si puede aseverarse es que esta "mayor cultura preventiva" se desprende de acciones impulsadas por los empleadores más que por un estímulo directo de los organismos administradores del seguro.

Quinto, la prevención sigue sin ser el foco en el sistema. Más allá de que las Mutualidades, pueden demostrar que el sistema en la dimensión curativa (prestaciones médicas) ha funcionado correctamente, evitar los accidentes laborales, y más aún aquellos con resultado fatal, sigue siendo un gran desafío para nuestro sistema.

Finalmente, esta ventana de oportunidad cerró sin resolver los problemas claves que se desnudaron con el accidente y que demandaron diversos actores políticos, técnicos y sociales. Quedará para una próxima ventana, que es de esperarse que nazca de la corriente de soluciones y no de una nueva crisis, enfrentar desafíos tales como, potenciar la cultura preventiva, superar la informalidad laboral, responder ante una eventual crisis que pueda producirse entre la delgada línea que divide el origen común y laboral de una determinada patología, el incremento de los riesgos psicosociales y de las patologías psiquiátricas, y la distinción entre las calidades de obrero y empleado que afectan a quienes reciben prestaciones del seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales a través del prestador público, por mencionar sólo algunas materias.

8. BIBLIOGRAFÍA.

- Alli, B. (2009): "Principios Fundamentales de Salud y Seguridad en el Trabajo". Segunda edición. España. Ministerio del Trabajo e Inmigración y OIT.
- Berstein, S. (2010). Editora: "El Sistema Chileno de Pensiones". Séptima Edición. Superintendencia de Pensiones. Santiago.
- Castells, M. (2009): "Comunicación y Poder". Madrid. Alianza Editorial.
- Cichon, M., Scholz, W., Van de Meerendonk, A., Hagemeyer, K., Bartranou, F., Plamondon, P. (2006): "Financiación de la Protección Social". España. Editado por Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales y OIT.
- Comisión Asesora Presidencia para la Seguridad en el Trabajo (2010): "Informe Final". Santiago.
- Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Provisional (2006): "Diagnósticos y Propuestas de Reforma". Volumen I. Santiago
- Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (2002): "Modernización de la Seguridad Social en Chile: resultados y tendencias". Santiago. Editorial CIEDESS.
- De Ferrari, F. (1972): "Los Principios de la Seguridad Social". Buenos Aires. Ediciones Depalma.
- Domínguez, J.C. (2011): "Ventanas de Oportunidad y Coaliciones de Política Pública: el caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica". Revista de Historia y Ciencias Sociales, N° 79, enero - abril 2011. Instituto de Investigadores Dr. José María Luis Mora. Distrito Federal, México.
- Fundación Superación de la Pobreza (2010): "Umbral Social para Chile: hacia una futura política social". Santiago.
- Kingdon, J.W (1995): "Agendas, Alternatives and Public Policies. New York Harper. Collins College Publishers.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hinojosa, M. (2007): "Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo: un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones".
- Krippendorff, K. (1990): "Metodología de Análisis de Contenido. Teoría y Práctica". Barcelona. Editorial Paidós.
- Levinsky, R., McKinnon, R. (2005): "Hacia una Confianza Renovada". Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). Ginebra, Suiza.
- Lindblom, Ch. (1991): "El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas". México. Editorial Grupo Miguel Ángel Porrúa.
- Mesa-Lago, C. (2004): "Las Reformas de Pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social". Serie Financiamiento del Desarrollo, 144. CEPAL. Santiago.

- Meny and Thoening (1992): "Las Políticas Públicas". Traductor, Salvador del Carril.
- Navarrete, B. y Gómez, G (2009): "La reforma administrativa como reacción a una crisis política. El Gobierno de Ricardo Lagos 2006 - 2010". Revista de Estudios Politécnicos., Vol. 7, N° 11. Santiago, Chile.
- Rawls, J. (1971): "teoría de la Justicia". Séptima reimpresión. México. Fondo de Cultura Económica.
- Reinprecht, Ch. (2011): "El regreso de la inseguridad social", Nueva Sociedad. Buenos Aires, 232; 25-31.
- Obando, I. (2012): "El derecho a la Seguridad Social en el Constitucionalismo Chileno: un continente en busca de su contenido". Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Universidad de Talca. Talca, Año N° 10, N° 1; pp. 289-338.
- OCDE (2011): "Mejores Políticas para el desarrollo: perspectivas OCDE sobre Chile".
- Organización Internacional del Trabajo (2006): "Convenio 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo". Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (2001): "Seguridad Social: temas, retos y perspectivas". Conferencia Internacional del Trabajo 89ª Reunión. Informe VI. Ginebra.
- Parsons, W. (2007): "Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas". Argentina. FLACSO.
- Ramírez, M. F (2007): "El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española". Civilizar, ciencias sociales y humanas. Vol. 7, N° 13, julio - diciembre 2007. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, Colombia.
- Stiglitz, J. (2000): "La Economía del Sector Público". Tercera Edición. España. Antoni Bosch, editor.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varoue, F. (2008): "Análisis y Gestión de las Políticas Públicas". Barcelona. Editorial Ariel.
- Superintendencia de Seguridad Social (2011): "Informe Final: Mesas de Revisión Normativa de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST)". Santiago.
- Superintendencia de Seguridad Social (2015): Estadísticas Anuales. Santiago.
- Taylor S. y Bodgan R. (1992): "Introducción a los métodos cualitativos de investigación". Barcelona. Editorial Paidós.
- Velasco, A. y Huneeus, C. (2011): "Contra la desigualdad: el empleo es la clave". Santiago. Editorial Debate.
- Warshaw, L. (1998), "Empleo Precario y Trabajo Infantil", Enciclopedia de la Salud y Seguridad en el Trabajo. Jeanne Mager S., Directora de Edición. España. Edición: Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales. España, 24; 10-17.
- Weller, J. (2011), "Panorama de las condiciones laborales en América latina", Nueva Sociedad. Buenos Aires, 232; 32-50.

- Yin, Robert K. (1994). "Case Study Research. Design and Methods". London: SAGE.
- Zaldívar, M. J. y Tapia, F. J. (2014): "La ordenación del tiempo del trabajo y los riesgos del trabajo en la experiencia chilena". Colección Trabajo y Seguridad Social, N° 80, 83-96. Editorial Comares. Granada, España.

Entrevistas.

- María José Zaldívar Larraín, Superintendente de Seguridad Social período 2010 – 2014 y actual Gerente General de la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social.
- Ernesto Evans Espiñeira, Presidente de la Asociación Gremial de Mutuales de Empleadores privadas.

Revisión de Prensa.

- Radio Cooperativa Online
- Diario La Tercera
- Diario El Mercurio
- Diario Financiero
- El Mostrador
- Diario la Nación

9. ANEXOS.

9.1 Anexo A: Pauta de entrevista semi estructurada aplicada a Ex Superintendente de Seguridad Social y Presidente de Mutualidades A.G.

a) Líneas indagatorias:

- Conocer la opinión de la industria y del regulador respecto del proceso vivido a partir del accidente de la Mina San José.
- Indagar respecto de la opinión que ambos entrevistados tienen respecto de información asociada a cobertura, normativa vigente, etc.
- Indagar respecto de aspectos claves no visualizados en la bibliografía vigente.
- Indagar respecto de la opinión del regulador y la industria respecto de las oportunidades y desafíos que surgen del accidente en la Mina San José y si estos fueron aprovechados por el Gobierno de la época.

b) Pauta de Preguntas:

- ¿Cuáles fueron las primeras acciones que le correspondió emprender una vez ocurrido y conocido el accidente de la Mina San José?
- ¿Considera que el accidente influyó en un cambio de mirada respecto del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo?
- ¿Cómo describiría y calificaría el trabajo de la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo?
- ¿Destacaría alguna propuesta o resultado de la Comisión en particular?
- ¿Considera que después del accidente y del trabajo de la Comisión Asesora Presidencial el Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo experimentó cambios sustantivos? ¿Cuáles?
- ¿Visualiza cambios relevantes en institucionalidad, cobertura y/o calidad en las prestaciones que otorga el sistema?

- ¿Considera necesaria una reforma al Sistema de Seguridad y Salud en el trabajo?
- De ser así, ¿por qué esa reforma aún no ha ocurrido?
- ¿Cuáles serían los aspectos más relevantes que a su juicio debería abordar una reforma al sistema?
- Explicado el Modelo de John Kingdon, ¿Considera que a continuación del accidente de la Mina San José se abrió una ventana de oportunidad para reformar el sistema?
- ¿Cómo se explican las reducciones en las tasas de accidentabilidad que muestra nuestro sistema?
- ¿Qué obstáculos observa para ampliar la cobertura?
- ¿Considera que el Sistema de Salud y Seguridad en el trabajo es homogéneo, en término de calidad, prestaciones, etc., para cada empresa y trabajador afiliado?
- Al observar los Estados de Resultado de los organismos administradores de la N° 16.744, se observa que el 45% de los egresos se encuentran en prestaciones médicas y sólo el 14% en programas y actividades asociadas a prevención. ¿Por qué ocurre esto y no hay más esfuerzos en generar una conducta preventiva?
- ¿Cuál es la razón de por qué la tasa de accidentabilidad ha venido bajando pero al mismo tiempo se ha observado un fuerte incremento de los días perdidos (licencias médicas)?
- En lo sucesivo, ¿Cuál o cuáles cree usted son los principales desafíos que el sistema deberán enfrentar en los próximos años?

9.2 Anexo B: Mapa de Actores

