



Universidad de Chile

Facultad de Derecho

Magíster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

**POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO:
¿CONSTITUYE UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA DISMINUCIÓN DE
ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES?**

AFET para optar al grado académico de Magíster en Derecho del Trabajo y
Seguridad Social

ANDRÉS GABRIEL LASTRA BRAVO

Profesor Guía: Héctor Humeres Nogueira

Santiago, Chile 2017

A mis hijos

Valentina, Simón, Martín y Camila

“...prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo”.

Convenio Nro. 187 de la Organización Internacional del Trabajo

“La política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, debidamente sancionada, permitirá perfeccionar el marco de las orientaciones y directrices para la adopción de las decisiones que regirán las acciones de las instituciones de Gobierno, de las empresas y de los trabajadores, en materia de seguridad y salud laboral en el país, como también de los organismos administradores de la ley N° 16.744”

Considerando 7° de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo,

República de Chile.

ABREVIATURAS

ACHS	Asociación Chilena de Seguridad
CPHyS	Comités Paritarios de Higiene y Seguridad
COMERE	Comisión Médica de Reclamos
CPR	Constitución Política de la República
CT	Código del Trabajo
ISL	Instituto de Seguridad Laboral
IST	Instituto de Seguridad del Trabajo
MUSAG	Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OISS	Organización Iberoamericana de Salud y Seguridad
OIT	Organización Internacional del Trabajo
MINEDUC	Ministerio de Educación de Chile
MINSAL	Ministerio de Salud de Chile
MINTRAB	Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile
PNSST	Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo
SISESAT	Sistema Nacional de Información de Seguridad y Salud en el Trabajo
SSL	Seguridad y Salud Laboral
SST	Seguridad y Salud en el Trabajo
SUSESO	Superintendencia de Seguridad Social

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	10
1. INTRODUCCIÓN.....	11
2. MARCO NORMATIVO VIGENTE.....	18
2.1. Normas internacionales.....	18
2.1.1. Convenio 187 de la OIT sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2006.....	18
2.1.2. Convenio 144 de la OIT sobre la Consulta Tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976.....	22
2.1.3. Convenio 155 de la OIT sobre la Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981.....	23
2.2. Referencias Constitucionales Nacionales	25
2.2.1. Principio de Servicialidad.....	25
2.2.2. Supremacía de los Derechos Fundamentales.....	26
2.2.3. Garantía del Derecho a la Vida e Integridad Física y Psíquica.....	26
2.2.4. Garantía al Derecho de Seguridad Social.....	26
2.2.5. Garantía al Derecho de la Libertad del Trabajo.....	26
2.3. Normas Legales Nacionales	27
2.3.1. Código del Trabajo.....	27
a) Deber de seguridad del empleador.	
b) Reglamento interno de orden, higiene y seguridad.	

c)	Capacitación ocupacional.	
d)	Certificación médica para trabajos peligrosos para la Salud.	
e)	Inadmisibilidad de trabajadores en faenas certificadas.	
2.3.2.	Ley 16.744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, 1968.....	28
2.4.	Otras normas legales en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.....	34
2.4.1.	Código Sanitario.....	35
2.4.2.	Decretos, Reglamentos y Circulares.....	35
2.4.3.	Contratos y Convenios Colectivos.....	35
3.	ASPECTOS GENERALES. SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE:	
	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.....	37
3.1.	Evolución de la Seguridad y Salud en el Trabajo.....	37
3.2.	Contingencias protegidas por la Ley 16.744.....	39
3.2.1.	Accidentes del trabajo	40
3.2.2.	Accidentes del trabajo de los dirigentes sindicales	40
3.2.3.	Accidentes por robo, asalto u otra forma de violencia	41
3.2.4.	Accidente de Trayecto.....	41
3.2.5.	Accidentes entre dos lugares de trabajo.....	42
3.2.6.	Enfermedad Profesional.....	42
4.	POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.....	44
4.1.	Mapa de la Seguridad y Salud en el Trabajo en Chile.....	44

4.2.	Fase Preliminar a la Dictación de la PNSST.....	46
	a) Taller OIT.	
	b) Diseño Metodológico de la formulación de la PNSST.	
	c) Realización de Talleres de Diálogos Tripartitos. Regionales.	
	d) Coloquios de Salud Ocupacional 2014 de la Subsecretaría de Salud Pública del Ministerio de Salud.	
	e) Informe del Consejo Consultivo SST.	
	f) Informe del Comité de Ministros.	
4.3.	Dictación de la Política: Contenido.....	56
	4.3.1. Antecedentes previos.....	56
	4.3.2. Principios de la PNSST.....	56
	4.3.3. Objetivos de la PNSST.....	60
	4.3.4. Ámbitos de Acción de la PNSST.....	64
	4.3.5. Responsabilidades en la ejecución de la PNSST....	66
	4.3.6. Beneficiarios de la PNSST.....	68
	4.3.7. Compromisos para la implementación de la PNSST.....	68
	4.3.8. Mecanismo de Mejoramiento Continuo de la PNSST.....	72
4.4.	Fases posteriores a la dictación de la Política.....	72
	4.4.1. Perfil Nacional sobre Seguridad y Salud en el Trabajo.....	72

4.4.2. Programa Nacional sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (2016 – 2017)	74
4.5. Trabajo Decente.....	75
4.6. Experiencias Internacionales.....	79
5. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....	87
5.1. Planteamiento del problema.....	87
5.2. Técnicas de investigación.....	88
5.3. Revisión de datos estadísticos de la SUSESO.....	89
6. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	91
6.1. Compromisos de la PNSST.....	91
6.2. Visión de informantes relevantes.....	93
6.3. Revisión Estadística.....	94
6.4. Determinación de máximas internacionales sobre la accidentabilidad laboral.....	102
7. CONCLUSIONES.....	104
8. BIBLIOGRAFÍA.....	116

RESUMEN

El presente trabajo para optar al grado de Magíster en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, tiene por objetivo conocer el impacto en la siniestralidad de riesgos laborales con ocasión de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo aprobada el año 2016. Para ello se hace una descripción del entorno normativo nacional e internacional de las regulaciones, planes, programas e instrumentos técnicos existentes en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, en el cual se inserta dicha política, se examina en detalle su contenido y analiza su proyección. El trabajo concluye afirmando que la política sí impactará en la baja de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en el corto y mediano plazo, dado su enfoque eminentemente preventivo, que Chile ha venido desarrollando en la materia y la aplicación de enfoques recomendados por organismos internacionales con mayor experiencia en el tema. Concluye la investigación, identificando las principales fortalezas y debilidades que la política presenta para el cumplimiento del objetivo de disminuir la siniestralidad laboral y, se formulan algunas áreas de mejoramiento como un sencillo aporte al estudio de estas materias.

1. INTRODUCCIÓN

El Derecho del Trabajo es una rama privada que se ocupa de las relaciones jurídicas que se establecen entre actores que no se miran como iguales (el empleador y el trabajador). A diferencia del derecho civil que establece una relación de igualdad entre quienes contratan y/o acuerdan obligaciones recíprocas, el origen de esta rama nace en el reconocimiento expreso que el trabajador se encuentra en una posición desmejorada ante el poder del empleador, especialmente ante sus facultades de dirección, disciplinarias y administración que la doctrina ha dado a llamar “IUS VARIANDI”. Es en ese sentido que Gamonal, citando a Kahn- Freund afirma, que el propósito fundamental del Derecho del Trabajo, es y será siempre “[...] constituir un contrapeso que equilibre la desigualdad de poder negociador que es necesariamente inherente a la relación de trabajo”.¹

La condición antes señalada permite hacer el ejercicio de traslación que algunos autores ven desde el derecho laboral inscrito en el orden privado al de orden público, esto es, el de sostener que en su seno están comprometidos bienes públicos que guardan relación con la dignidad de la persona asociada al ejercicio laboral activo, a nivel productivo, en la sociedad en que se encuentra inserta. Es Gamonal, esta vez citando a Thayer y Novoa, quien sostiene que una de las características de esta rama es: “[...] el ser garantizadora de derechos básicos irrenunciables, más que supletoria de la voluntad de las partes, ya que establece

¹ GAMONAL, S. 2014. Fundamentos del Derecho Laboral. Colección de Tratados y Manuales. 4° ed. Santiago, Chile, Editorial Thomsom Reuters, pág. 6.

derechos mínimos irrenunciables, lo que ha acelerado su separación del derecho tradicional”².

Se estima que el derecho laboral pertenece a la rama del derecho privado en tanto sus actores son privados, que contratan libremente entre sí, pero que debe necesariamente ser tutelado por instrumentos jurídicos por parte del Estado, lo que lo elevaría a la categoría de orden público (no de rama del derecho público), es decir, las consecuencias de su actuar queden protegidos en aquellos estándares mínimos y esenciales en favor del agente, que se mira como más desprotegido en términos de poder, esto es, el trabajador.

Lo anterior, ha sido así aceptado ya desde la creación de la Organización Internacional del Trabajo, en el año 1919, después de finalizada la Primera Guerra Mundial, como uno de los esfuerzos de la naciente Sociedad de las Naciones por sellar acuerdos que garantizaran la paz mundial. De esta forma se crea este organismo internacional multigubernamental de base tripartita (trabajadores, empleadores y Estado), cuyo principal objetivo respondió a la necesidad de mejorar las condiciones de la clase trabajadora, garantizar la paz duradera entre las naciones, fomentar la justicia social, regular la competencia, fortalecer la legislación nacional evitando involuciones, entre otros.³

² Ibid, pág 16.

³ Ibid, págs. 84 y 86. El preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional de Trabajo. Dispone lo siguiente: “Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria, privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonías universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes

En consecuencia, la preocupación del derecho del trabajo entronca desde y con la condición de persona del trabajador, no tan solo en su dimensión económica como un agente productivo más, al interior de la empresa, sino en una dimensión social propia de quien persigue satisfacer, por medio de su trabajo, el estado de necesidad y carencia de bienes a que se enfrenta él y su grupo familiar.

Es la anterior condición, la que a juicio de Lanata, devela la razón de existir de la seguridad social, esto es: “[...] que toda persona tiene derecho a la vida y no solo a ella, sino que a una vida digna. Sin embargo, las rentas que percibe no siempre son suficientes para cubrir también las consecuencias que ocasiona el acaecimiento de un riesgo o contingencia social y ante tal insuficiencia, es el Estado el cual debe instituir las estructuras necesarias que permitan al hombre disponer de los ingresos suficientes para mantener la vida digna, cuando pueda encontrarse en un estado de necesidad por haberse verificado alguna contingencia o riesgo social”.⁴

Lo anterior es reafirmado por los acuerdos internacionales como el contenido en el Sexto Informe de la 100° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo,

del trabajo , protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y el principio de la libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas”.

⁴ LANATA, G. 2015. Manual de Legislación Previsional. 2° ed. Santiago, Chile, editorial Legal Publishing Chile. Pág 1. Lo anterior necesariamente lleva al punto de conceptualizar el concepto de riesgos y contingencias, en tanto su actuación en el plano de la seguridad social, impulsa las medidas de política pública destinada a cubrir los estados de necesidad y generar las condiciones de vida digna. En tal sentido, LANATA (2014:2) señala: “Los riesgos y contingencias sociales marcan el contenido mismo de la Seguridad Social y se trata de acontecimientos o eventualidades que el individuo debe afrontar ya sea desde la relación con su vida o con la actividad laboral que desempeñe: Cuando estos riesgos se convierten en realidad originan distintas consecuencias, pero normalmente acarrearán una disminución de los ingresos de que los padece”.

citado por Lanata, que reseña: “[...] El concepto de protección social suele tener un sentido más amplio que el concepto de Seguridad Social, e incluir específicamente la protección de los miembros de una familia o de una comunidad local se prestan entre sí”⁵. A mayor abundamiento, en el plano internacional, el Convenio de Seguridad Social (Convenio 102 de la OIT de 1952, relativo a la norma mínima de Seguridad Social) dentro de sus 9 ramas de prestaciones principales, incluye el objeto de estudio del presente trabajo, a saber: accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Es dentro de esta órbita de preocupación de la Seguridad Social que se inserta la materia de estudio de esta investigación, esto es, **la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo de Chile.**

En efecto, el 4 de agosto de 2016, la Presidenta de la República firmó, el Decreto Supremo que aprueba la “Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”. En dicho acto la Presidenta afirmó que el objetivo de dicho instrumento público es: “[...] proteger al país y asegurar la salud y la seguridad de los y las trabajadoras del país. Busca también mejorar la fiscalización y la prevención de accidentes y enfermedades profesionales” ⁶.

Como se señaló, la PNSST es consecuencia de la aprobación del Convenio Nro. 187 de la OIT de junio de 2006, y ratificado por Chile el 5 de mayo de 2011. El Convenio Nro. 187 de la OIT viene a hacerse cargo del inmenso costo que implican los accidentes y enfermedades profesionales en el mundo, que conforme a estudios

⁵ Ibid., pág. 10

⁶ Subsecretaría de Previsión Social. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Consultado con fecha 5 de noviembre de 2016 en <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/destacado/presidenta-firma-decreto-crea-politica-nacional-seguridad-salud-trabajo/>.

de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial que estiman: "...un 3% de las pérdidas en años de vida, se atribuyen al factor trabajo⁷ y que los gastos de seguro social en beneficio de la invalidez e incapacidad por accidentes laborales, entre otros, representan aproximadamente entre un 2% y 3% del PIB de las economías occidentales más avanzadas"⁸. En el mismo sentido, para la OIT estima las pérdidas económicas producto de las enfermedades y accidentes en el trabajo, son: "... cercanas a un 4% del PIB mundial, lo que equivale a US\$ 2,8 billones"⁹.

La PNSST, es antecedida por la publicación de un conjunto de cuerpos auxiliares que contextualizan y dan soporte a su contenido final. Nos referimos a los Decretos números 19 y 20, ambos de fecha 29 de septiembre de 2011, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que "Crea y Regula el Funcionamiento de un Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo" y "Establece un Comité de Ministros para la Seguridad y la Salud en el Trabajo", respectivamente. Es en este contexto normativo, que se da vida a la PNSST, que aplica como fundamentos el Convenio Nro. 187 de la OIT, los llamados diálogos participativos regionales para la formulación de la PNSST, las conclusiones de los "Coloquios de Salud Ocupacional 2014"¹⁰ y, están en concordancia, además, con la concepción ideológica de lo que se ha dado a llamar por la OIT "Trabajo Decente" que Somavía lo define como: "[...]

⁷ Kreis and Bodoker (2004) y Aderma and Ladaique (2009) citados en Polouliakas and Theodossiou (2010), todo ello en "Estudio ante Accidentes y Enfermedades Profesionales: Antecedentes, enfoques y regímenes de seguros en la OCDE". Dirección de Estudios Previsionales, Nota Técnica Nro. 4. Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, Gobierno de Chile. Santiago, 2015.

⁸ Ibid, pág. 5

⁹ Ibid, pág. 5

¹⁰ CHILE. Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 2016. Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Consultado el 2 de noviembre de 2016 en www.mintrab.cl

colocar el empleo en el centro de la agenda de políticas y demostrar que el empleo es el camino para salir de la pobreza”. Agrega el citado autor, refiriéndose a las características del “Trabajo Decente”, que éste debe: “[...] promover el acceso a la protección social y el respeto por los principios de seguridad y salud ocupacionales”¹¹.

En el considerando séptimo de la Política se indica que el propósito de ésta es: “[...] perfeccionar el marco de las orientaciones y directrices para la adopción de las decisiones que regirán las acciones de las instituciones de Gobierno, de las empresas y de los trabajadores, en materia de seguridad y salud laboral en el país, como también de los organismos administradores de la Ley N° 16.744”¹².

La PNSST contiene un conjunto de diez principios, propios de la seguridad social; los objetivos que impulsa, entre los cuales destaca el de carácter preventivo que deben adoptar las iniciativas que se implementen en esta materia; los ámbitos de acción de la política que incorpora los marcos normativos, fiscalizador y control de la SST; la promoción, difusión, capacitación y asistencia técnica y, el desarrollo de la investigación e innovación tecnológica en SST y calidad del trabajo; las responsabilidades de los distintos entes participantes en la ejecución de la política; los beneficiarios de ésta, los principales compromisos que se asumen para la implementación de la política y, finalmente, establece mecanismos de mejoramiento

¹¹ SOMAVIA, J. 2014. El trabajo decente. Una lucha por la dignidad humana. Organización Internacional del Trabajo, primera edición. Consultado el 2 de noviembre de 2016 en www.ilo.org/Santiago.

¹² Ibid, pág. 2

continuo y un compromiso de revisión cada 4 años. Todo ello se aborda con detalle en el capítulo cuarto del presente trabajo.

En consecuencia, estamos en presencia de una cuestión de reciente formulación, aun cuando el tema de la SST del trabajador es un asunto de larga data en nuestro país, cuyo primer antecedente aparece el año 1916 con la ley N° 3.170¹³. El principal cuerpo legal vigente a la fecha es la Ley 16.744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, publicada el 1 de febrero de 1968 en el Diario Oficial, que tiene la particularidad de abordar conjuntamente el tema de la gestión de un seguro obligatorio con la regulación de los entes responsables de su administración, como son las Mutuales. Dicho cuerpo legal se complementa con un conjunto de Decretos Supremos que constituyen, en su totalidad, la legislación aplicable en la materia.

El presente estudio, aborda en el capítulo segundo, el marco normativo, internacional y nacional, y el contexto sociolaboral en el cual se inserta la PNSST, con el objeto de dar respuesta a la siguiente interrogante, ¿ésta constituye un punto de inflexión que permita aumentar la seguridad en el trabajo, o bien, disminuir los riesgos en materia de accidentes y enfermedades profesionales en nuestro país?

¹³ CHILE, “Lei de Indemnización y Reglamento sobre Accidentes del Trabajo”. Publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1917. Se puede consultar su contenido en el portal Memoria de Chile de la Biblioteca Nacional en: <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0053725.pdf>

2. MARCO NORMATIVO VIGENTE.

La normativa que regula la Seguridad y Salud en el Trabajo es abundante y profusa. Se puede distinguir aquella que es de fuente internacional como los Convenios de la OIT, algunos de los cuales han sido ratificados por Chile y se han incorporado al ordenamiento jurídico interno, y aquellas de origen nacional como las referencias a normas constitucionales, leyes, decretos y reglamentos, todo lo cual se explica por ser este tema, objeto de ocupación de diferentes instituciones públicas y privadas.

2.1. Normas Internacionales

2.1.1. Convenio 187 de la OIT sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2006.

El Convenio Nro. 187 de la OIT¹⁴, fue adoptado durante la 95° Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2006, y que fuera ratificado por Chile el 5 de mayo de 2011. Su aprobación también fue una consecuencia de las conclusiones de la Comisión Investigadora de Minería y Energía de la Cámara Diputados de enero de 2011, que resolvió dar urgencia a la aprobación de éste. Viene hacerse cargo del inmenso costo que implican los accidentes y enfermedades profesionales en el mundo. También, este Convenio se inserta dentro de los objetivos contenidos en la carta fundamental de la OIT, sobre la protección de los

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo, OIT. 2006. "Convenio 187 sobre Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo. Ginebra. Consultado en la Biblioteca del Congreso con fecha 5 de noviembre de 2016, en [www. Leychile.cl](http://www.Leychile.cl).

trabajadores contra las enfermedades profesionales, y los accidentes del trabajo, como uno de sus objetivos fundamentales.¹⁵

Dicho Convenio en una primera parte, entrega algunas definiciones que dan un marco sobre términos de uso frecuente, como son: Política Nacional en el Trabajo, Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y, Cultura Nacional de Prevención en materia de Seguridad y Salud. Los objetivos de la norma internacional están declarados en su artículo segundo, al establecer que los Estados miembros que lo ratifiquen, se comprometen a: “[...] promover la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo, con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo mediante el desarrollo de una política, un sistema y programa nacional, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores”¹⁶; en su punto segundo agrega: “adoptar medidas activas con miras a conseguir de forma progresiva un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema nacional y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, teniendo en cuenta los principios recogidos en los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) pertinentes para el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo”¹⁷. En el punto tercero agrega un deber de consulta, esto es: “[...] consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, deberá examinar

¹⁵ Op cit, OIT, Convenio 187.

¹⁶ Op cit, OIT, Convenio 187.

¹⁷ Op cit, OIT, Convenio 187.

periódicamente las medidas que podrían adoptarse para ratificar los convenios pertinentes de la OIT en la materia de seguridad y salud en el trabajo”¹⁸.

En consecuencia, esta declaración de objetivos constituye un quiebre y punto de inflexión en materia de las exigencias a los Estados Miembros de la OIT y, a su vez, está en consonancia con el giro vivenciado a partir del año 1981, con el Convenio Nro. 155, que centra el foco de la acción organizacional en el campo de la prevención más que de la protección de los riesgos laborales. Asimismo, el Convenio 181 fija una metodología de trabajo participativo, confiado en el hecho que estas materias solo serán eficaces si se programan y ejecutan con el concurso de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores de cada país. También, establece un principio de gestión de calidad que es “el mejoramiento continuo”, esto es, instruye a los Estados Miembros, el estar permanentemente revisando todas aquellas materias que permitan asegurar el cumplimiento de estos objetivos, en beneficio de los trabajadores y la finalidad productiva y social del trabajo en la empresa, levantando información de la ejecución de los programas y a partir de ello sugerir e implementar mejoras de manera permanente.

Para la Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social, este Convenio 187, es particularmente relevante por su contenido y alcance operativo en la gestión de las empresas. Ello queda de manifiesto cuando afirma:

“[...] , es importante tener en cuenta que el Convenio 187 de 2006, es especialmente relevante, pues proporciona un amplio enfoque sistemático

¹⁸ Op cit, OIT, Convenio 187.

para promover la cultura preventiva por medio de políticas y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, que persiguen el fortalecimiento de los distintos elementos de los sistemas nacionales (entre otros el marco legislativo, sistema de inspección, los servicios de apoyo a las empresas, las instancias de diálogo social y formación, y los sistemas de seguro y compensación de accidentes y enfermedades con origen laboral”.¹⁹

A su vez, el Convenio Nro. 187, se constituyó en una guía, para fijar la PNSST en Chile. En ese sentido, el artículo tercero de la norma internacional, preceptúa el contenido de la política, al siguiente tenor: “Todo miembro deberá promover un ambiente de trabajo seguro y saludable mediante la elaboración de una política nacional”. Para ello se propone: 1) Todo miembro deberá promover e impulsar, en todos los niveles pertinentes, el derecho de los trabajadores a un medio ambiente seguro y saludable; 2) Al elaborar su política nacional, todo miembro deberá promover, de acuerdo con las condiciones y prácticas nacionales y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, principios básicos tales como: evaluar los riesgos o peligros del trabajo, combatir en su origen los riesgos o peligros del trabajo; y 3) Desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya información, consulta y formación.²⁰

En consecuencia, tres son los aspectos a los que se obliga el Estado chileno con la aprobación del Convenio 187 de la OIT, en materia de SST, a saber: a) Dictar una Política Nacional; b) Establecer y desarrollar progresivamente un Sistema

¹⁹ Op. Cit. Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social, pág. 9.

²⁰ Op. Cit. OIT, Convenio Nro. 187, pág. 3

Nacional y; c) Formular Programas Nacionales que consideren la aplicación de mejoras continuas en las condiciones y ambientes laborales. Lo anterior con énfasis en el carácter preventivo, consultivo-participativo y promotor de una cultura de prevención de riesgos, en que el Estado miembro debe reforzar las tareas de información, consulta y formación en la sociedad.

2.1.2. Convenio 144 de la OIT sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), de 16 de mayo de 1976.²¹

Los Estados miembros que suscriben el presente Convenio se comprometen a “[...] poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes de gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre asuntos relacionados con las actividades de la OIT a que se refiere el artículo 5”²². Lo anterior, conforme a la naturaleza y prácticas nacionales propias de cada Estado suscriptor.

Las materias que son objeto de este procedimiento de consulta y contenidos en el artículo 5 de este instrumento, dicen relación con: a) Las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios que regulan la realización de las Conferencias del organismo internacional; b) Las propuestas que se presenten a la autoridad; c) El reexamen de los convenios y recomendaciones no ratificados por el Estado; d) Las

²¹ Organización Internacional del Trabajo, OIT. Consultado el 2 de enero de 2017 en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C144

²² Op. Cit., OIT, Convenio 155.

cuestiones que puedan derivarse del examen de las memorias del Organismo Internacional y; e) Las propuestas de denuncia de convenios ratificados.

En consecuencia, hay un compromiso, de los Estados que lo ratifiquen, con una metodología participativa de carácter tripartito para abordar las materias relacionadas con la gobernanza de la OIT.

2.1.3. Convenio 155 de la OIT sobre la Seguridad y Salud de los Trabajadores, de 1981.²³

Se trata de un Convenio que aún no ha sido ratificado por Chile, y que su concreción constituye un compromiso de la PNSST.

El objetivo-compromiso de este instrumento, está contenido en la cláusula 4°, que señala. “Todo Miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas y habida cuenta de las condiciones y prácticas nacionales, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente del trabajo”. Agrega luego, en el punto dos de la misma cláusula que la: “[...] política tendrá por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la

²³ Organización Internacional del Trabajo, OIT. Consultado el 2 de enero de 2017 en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312300

medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo”.²⁴

La aplicación de las medidas que se deriven de los objetivos señalados, deberá comprender todos los sectores productivos, incluidos la administración pública y, la exclusión de cualquiera de ellos, deberá ser fundada producto de un mecanismo de discusión tripartito participativo.

La cláusula quinta hace referencia a las esferas de acción del Convenio, en la medida que afecten a la seguridad y salud de los trabajadores y el medio ambiente laboral. Entre ellas, se citan; a) Las acciones relativas a los componentes materiales del trabajo como el lugar de trabajo, medio ambiente, herramientas, maquinarias y equipo, sustancias químicas, etcétera; b) Las relaciones entre los anteriores componentes y las personas que los ejecutan y supervisan; c) Acciones de formación en niveles adecuados de seguridad e higiene; d) Comunicación y cooperación a niveles de grupo de trabajo y empresa y, nacional inclusive y; e) La protección a los trabajadores y sus representantes contra toda medida disciplinaria emprendida de modo injustificado.

Es la cláusula séptima del Convenio la que mejor delimita su contenido, en tanto recalca el rol preventivo de los esfuerzos que desarrollen los Estados miembros, a saber: “[...] identificar los problemas principales, elaborar medios

²⁴ Op. Cit., OTI, Convenio 155.

eficaces para resolverlos, definir el orden de prelación de las medidas que haya que tomar, y evaluar los resultados”²⁵.

Un factor que resalta Gajardo, respecto de este Convenio, es que la acción preventiva no solo es responsabilidad de los empleadores, sino que se asume que esto es una tarea que también involucra al Estado y los propios trabajadores. Así lo sostiene cuando afirma: “Nos parece que esta es la mirada correcta, la de la prevención de riesgos en el trabajo como una tarea de toda la sociedad, en tanto de lo que se trata es de proteger un derecho público subjetivo garantizado a todos los ciudadanos en el artículo 19 N°1 de la Constitución Política de la República: el Derecho a la Vida y la Integridad Física y Psíquica del trabajador, entre otras garantías”.²⁶ Agrega luego la autora: “[...] sostenemos que la protección de la seguridad y salud en el trabajo, como garantía del derecho fundamental a la vida y salud del trabajador, no puede quedar entregada sólo a la autonomía privada de las partes en el contrato de trabajo, pues toca también al Estado promoverla y garantizarla”.²⁷

2.2. Referencias Constitucionales Nacionales:

2.2.1. Principio de Servicialidad:

Contenido en el artículo 1° de la CPR que señala: “El Estado se encuentra al servicio de la persona humana, de modo que su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a

²⁵ Op. Cit., OIT, Convenio 155.

²⁶ Op. Cit. Gajardo, pág. 15.

²⁷ Ibid, pág. 15.

todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que la Constitución establece”.²⁸

2.2.2. Supremacía de los Derechos Fundamentales:

Contenido en el artículo 5 de la CPR que señala: "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana", por lo que, según estatuye a continuación, "es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución y por los Tratados Internacionales ratificados por nuestro país y que se encuentren vigentes”.²⁹

2.2.3. Garantía del Derecho a la Vida e Integridad Física y Psíquica de la Persona:

Contenido en el artículo 19 numeral N°1 de la CPR, que protege el derecho a todas las personas, inclusive el que está por nacer.

2.2.4. Garantía al Derecho de la Seguridad Social.

Contenido en el artículo 19 N° 18 de la CPR, que entre otras cosas señala que: "El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social".

2.2.5. Garantía al Derecho de la Libertad del Trabajo,

²⁸ CHILE, Ministerio Secretaría General de la República. Decreto Nro. 100. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, septiembre de 2005. 3p.

²⁹ Ibid. Pág 4.

Contenido en el artículo 19 N° 16 de la CPR, que señala en su inciso primero: “Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución”.³⁰

2.3. Normas Legales Nacionales

2.3.1. Código del Trabajo:

Constituye el marco central de regulación en materia de SST, aprobado por decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2002 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado. Entre las principales materias que orientan la legislación laboral complementaria de la SST, cabe señalar:

a) Deber de seguridad del empleador. El artículo 184 del CT, reconoce el deber de seguridad de éste, al señalar: “[...] el empleador estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, informando de los posibles riesgos y manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, como también los implementos necesarios para prevenir accidentes y enfermedades profesionales”. Este deber también es aplicado en el artículo 183-E, incorporado por la Ley N° 20.123, que regula en régimen de subcontratación, al señalar: “[...] sin perjuicio de las obligaciones de la empresa principal, contratista y subcontratista respecto de sus propios trabajadores, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 184, la empresa principal deberá adoptar las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de todos los trabajadores que laboran en su obra, empresa o faena,

³⁰ Ibid, pag.18

cualquiera sea su dependencia, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 66 bis de la Ley N° 16.744 y el artículo 3° del Decreto Supremo N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud.”. A su turno, el artículo 183- A y B dispone la responsabilidad solidaria de la empresa principal por el incumplimiento de las obligaciones contraídas en materia laboral y previsional por el contratista, en favor de los trabajadores de éste.

b) Reglamento Interno de Orden, Higiene y Seguridad. El artículo 153 del Código del Trabajo establece la obligación de las empresas de confeccionar un Reglamento de esta naturaleza que contenga, entre otras materias, las obligaciones y prohibiciones a que deben sujetarse los trabajadores.

c) Capacitación Ocupacional: El artículo 179 incluye la obligación del empleador de capacitación ocupacional, la que apunta de modo exclusivo hacia los trabajadores y no así en dirección de los empleadores.

d) Certificación Médica para trabajos peligrosos para la Salud. El artículo 185 en complementación con el 186, menciona que un reglamento señalará las industrias o trabajos peligrosos o insalubres, y establece que los trabajadores deberán contar con un certificado médico de aptitud para trabajar en dichas labores.

e) Inadmisibilidad de trabajadores en faenas calificadas. El artículo 187 señala que no podrá exigirse ni admitirse el desempeño de un trabajador en faenas calificadas.

2.3.2. Ley 16.744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Uno de los desafíos transversales que se plantea la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo es actualizar la actual normativa de protección al

trabajador. El principal cuerpo legal vigente a la fecha es la ley 16.744, que tiene la particularidad de abordar conjuntamente el tema de la gestión de un seguro obligatorio con la regulación de los entes responsables de su administración, esto es, las Mutuales.

Dicho cuerpo legal se complementa con un conjunto de Decretos Supremos que constituyen, en su totalidad, la legislación aplicable en la materia.³¹

Conforme al Artículo 1° de la Ley, se declara obligatorio este seguro social contra riesgos de accidentes y enfermedades profesionales, para aquellas personas que, el artículo 2° define como beneficiarios obligatorios, estos son todos los trabajadores por cuenta ajena (inclusive los servidores domésticos y aprendices)³², los funcionarios públicos (con excepción del personal de las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones), los estudiantes (incluidos aquellos que deban

³¹ Estos son: Decreto Supremo N° 101 Sobre el Reglamento General de Aplicación de la Ley N° 16.744 de 1968; Decreto Supremo N° 109 de 1968 Sobre el reglamento para la calificación y evaluación de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; Decreto Supremo N° 67; Decreto Supremo N° 110 de 1968 que establece la escala para la determinación de la cotización adicional diferenciada del artículo 15 de la ley; Decreto supremo N° 67 de 2000 que aprueba reglamento para la aplicación de los artículos 15 y 16 de la Ley 16.744 (Aumentos y disminuciones de la tasa diferenciada); Decreto Supremo N° 285 de 1969, que aprueba el Estatuto Orgánico de las Mutualidades de Empleadores; Decreto Supremo N° 313 de 1973 que incluye a escolares en seguro de accidentes de acuerdo con la ley 16.744; Decreto Supremo N° 40 de 1969 que aprueba el Reglamento sobre la Prevención de riesgos Profesionales; Decreto Supremo N° 54 de 1969 que aprueba el Reglamento para la constitución y funcionamiento de los Comité Paritarios de Higiene y Seguridad; Decreto Supremo N° 76 de 2007 que aprueba el Reglamento para la aplicación del artículo 66 bis de la ley 16.744 sobre la gestión de seguridad y salud en el trabajo en obras, faenas o servicios que indica.

³² Conforme al artículo 1°, letra b) del Reglamento n° 101, son trabajadores por cuenta ajena todos aquellos cuyas relaciones laborales con entidades empleadoras de cualquier naturaleza que sean, se rijan por las disposiciones del Código del Trabajo y leyes complementarias.

realizar actividades productivas para el plantel donde se desempeñan) y los trabajadores independientes y familiares.

Para efectos de la ley, define lo que se entiende por accidente del trabajo, accidentes de trayecto y enfermedad profesional. Asimismo, la ley define “por entidad empleadora” a toda empresa, institución, servicio o persona que proporcione trabajo; y por “trabajador”, a toda persona, empleado u obrero, que trabaje para alguna empresa, institución, servicio o persona.

En definitiva, el cuerpo legal exime solo aquellos accidentes que sean producto de una fuerza extraña que no tenga relación con el trabajo y, además, los originados intencionalmente por el propio trabajador.

El seguro -señala la normativa- será administrado por las Mutualidades de Empleadores que no persigan fines de lucro, respecto de los trabajadores que laboran en las empresas adheridas a éstas. Adicionalmente, debe realizar actividades de inspección, prevención de riesgos profesionales, rehabilitación y reeducación de inválidos. Están sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Seguridad Social.

El seguro se financia con una cotización básica general del 0,90% de las remuneraciones imponibles del trabajador, a cargo del empleador; una cotización adicional diferenciada que dependerá de la actividad y riesgo de la empresa y que no podrá exceder al 3,4% de las remuneraciones imponibles; el producto de las multas aplicables; la utilidad o renta que produzca la inversión de los fondos de reserva y; las cantidades percibidas por el ejercicio del derecho a repetir.

Para efectos de las prestaciones pecuniarias derivadas de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, estas se calcularán en base al promedio de las últimas seis remuneraciones o rentas sujetas a cotización excluidos los subsidios, contados con anterioridad a la fecha de ocurrido el infortunio o diagnóstico médico. En materia de prestaciones, éstas se clasifican en las que producen: incapacidad temporal; invalidez parcial, invalidez total, gran invalidez y muerte. En materia de prestaciones médicas, éstas incluyen: atención médica, quirúrgica y dental; hospitalizaciones; medicamentos y productos farmacéuticos; prótesis y aparatos ortopédicos y su reparación; rehabilitación física y reeducación profesional y; gastos de traslado u otro necesario para la ejecución de la prestación.

El seguro también da origen a prestaciones de supervivencia para el cónyuge e hijos del afiliado o inválido pensionado, que fallece como consecuencia de un accidente o enfermedad del trabajo.

La ley establece una norma de incompatibilidad de estas prestaciones con las otorgadas por los regímenes previsionales, de modo que hace imposible que un trabajador reciba un subsidio o pensión por ambos mecanismos, a la vez. Más aún, el artículo 53 establece que el pensionado que por accidente del trabajo o enfermedad profesional que cumpla la edad para jubilarse, entrará en el goce de esta última “dejando de percibir la pensión que disfrutaba”.

Respecto de la declaración, evaluación, reevaluación y revisión de las incapacidades permanentes que se declaren a los trabajadores, que han sufrido un accidente del trabajo o diagnosticado una enfermedad profesional, ésta será de

competencia exclusiva de los Servicios de Salud. Pero, en el caso que dichos trabajadores estén afiliado a Mutualidades de Empleadores, ello será de competencia de éstos últimos. Para la ejecución de dichos procesos, se tendrán en consideración su “incapacidad para procurarse por medio de un trabajo proporcionado a sus fuerzas, capacidad y formación, una remuneración equivalente al salario o renta que gana una persona sana en condiciones análogas y en la misma localidad”³³

Respecto de la prevención de riesgos profesionales, la ley establece que el Servicio Nacional de Salud es el organismo competente en materia de fiscalización y supervigilancia de la prevención, higiene y seguridad de todos los sitios de trabajo, independiente de las actividades que realicen, ello incluso respecto de las empresas del Estado y los centros médicos de las Mutuales.

Del mismo modo, en materia de prevención, se establece la exigencia para las empresas de más de 25 trabajadores de constituir un Comité Paritario de Higiene y Seguridad con funciones de asesorar, vigilar, investigar y proponer medidas destinadas a evitar riesgos laborales en el trabajo. Para el caso de empresas con más de 100 trabajadores, se establece la exigencia de constituir un departamento de Prevención de Riesgos Profesionales, dirigido por un experto que, por derecho propio, participará en el mencionado Comité.

³³ CHILE, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Ley 16.744 de Accidentes del Trabajo y enfermedades Profesionales, 1968. Art. 59.

Un aspecto relevante en materia de responsabilidad lo plantea el artículo 66 bis de la Ley, que establece un conjunto de obligaciones a las empresas que contraten o subcontraten con otros una obra, faenas o servicios propios de su giro. Es así, como si el conjunto de trabajadores involucrados en un contexto de subcontratación, establece obligaciones particulares a la empresa principal como vigilar el cumplimiento de la normativa de higiene y seguridad de los subcontratistas, implementación de un sistema de gestión, confeccionar un reglamento especial para ellos en esta materia, fijando mecanismos de seguimiento para verificar las exigencias a la empresa mandante y las sanciones aplicables. Se establece un deber de implementación a las empresas de todas las medidas de higiene y seguridad en el trabajo que prescriba el Servicio Nacional de Salud o, en su caso, las Mutuales de Empleadores a que están afiliadas.

Cabe señalar que las sanciones susceptibles de adoptar por el Servicio Nacional de Salud, son de tal entidad que le es posible clausurar las fábricas, talleres, minas o cualquier sitio de trabajo que implique un riesgo inminente para la salud de los trabajadores y la comunidad³⁴

La ley también fija sanciones para terceros que hayan incidido de forma dolosa o culposa en la consecución del riesgo, al margen de las acciones penales, establece el derecho de repetición contra los responsables y accionar las indemnizaciones que en derecho correspondan, inclusive daño moral. También, la

³⁴ Art. 68, inciso final de la Ley 17.644.

norma legal fija multas para el trabajador que por negligencia inexcusable haya sido responsable del accidente o enfermedad laboral.

También se establecen en la ley normas genéricas de prevención, como el traslado de trabajadores a otros lugares cuando estén expuestos a agentes causante de enfermedad, el deber del empleador de autorizar al trabajador para realizar controles de exámenes médicos sin descontar de sus remuneraciones el tiempo empleado en ello y, el deber de realizar exámenes radiográficos a aquellos trabajadores expuestos al riesgo de la neumoconiosis³⁵.

La ley permite a determinadas empresas que cumplen con específicos requisitos, administrar las prestaciones que provee el Seguro de esta Ley con excepción de las pensiones, lo que es conocido como administración delegada. Es así como deben tener ocupados a 2000 o más trabajadores y poseer un capital y reservas superior a siete mil sueldos vitales anuales, más los siguientes requisitos: poseer servicios médicos adecuados, realizar actividades permanentes y efectivas de prevención de riesgos, constituir garantías de fiel cumplimiento de las obligaciones que asumen y, contar con Comité Paritarios de Seguridad.

2.4. Otras normas legales en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

³⁵ La neumoconiosis es una enfermedad pulmonar causada al inhalar partículas de polvo de mineral, usualmente al realizar trabajos de alto riesgo, relacionados con la industria de los minerales. Al principio, el polvo irritante de mineral puede desencadenar inflamación pulmonar, que causa daño temporal en áreas del pulmón. Con el paso del tiempo, este daño en las áreas del pulmón puede progresar hasta formar depósitos de tejido fibroso. Esta etapa de neumoconiosis se denomina fibrosis. La fibrosis endurece los pulmones e interfiere con el intercambio normal de oxígeno y bióxido de carbono en los pulmones. Consultado el 14 de enero de 2017 en <http://www.vidaysalud.com/salud-de-a-a-z/enfermedades-y-condiciones/neumoconiosis/>

2.4.1. Código Sanitario.

Aprobado por D. F. L. N° 725 de 1967, dedica el Título III de su Libro III a la higiene y seguridad de los lugares de trabajo, y un Reglamento que considera las condiciones mínimas de higiene y seguridad que debe tener todo lugar de trabajo.

2.4.2. Decretos, Reglamentos y Circulares:

Actualmente existe un innumerable caudal de normativa complementaria que su inclusión en el presente trabajo desborda los objetivos para el que fuera plantado y, que dicen relación, con materias sobre la Institucionalidad del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo; Normas Básicas de Aplicación General; Normativa sobre sectores, riesgos y actividades específicas del Sector Agrícola, Sector Transporte; Sector Electricidad y Combustibles; Sector Marítimo, Pesquero y Acuícola; Sector Minero; Sector Aeronáutico; Radiaciones Ionizantes; Trabajo en Régimen de Subcontratación; Incorporación de Trabajadores Independientes y; Circulares y Resoluciones. Un detalle de ello puede ser consultado en los borradores del Perfil Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, elaborado por la OIT a finales del año 2016.

2.4.3. Contratos y Convenios Colectivos:

La Dirección de Trabajo es la responsable de llevar estadísticas respecto de las materias sometidas a negociación colectiva al interior de la empresa. A partir de dichos antecedentes, se ha podido establecer el incremento paulatino que ha ido ganando la incorporación de materias sobre SST. Es así como “[...] durante el

año 2011, en el 33,4% de los instrumentos colectivos se incorporaron cláusulas de seguridad y salud en el trabajo, y en el año 2014 en el 36,14%. Todas ellas hacen relación con obligaciones mínimas del empleador y no reales mejoras a los ambientes del trabajo”.³⁶

³⁶ Organización Internacional del Trabajo, OIT. Perfil Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (Borrador).

3. ASPECTOS GENERALES. SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE: SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.

3.1. Evolución de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Los accidentes y enfermedades profesionales han transitado por varias teorías de responsabilidad, conforme al devenir histórico de nuestra sociedad, debiendo el orden normativo ajustarse a esos cambios.

En pleno auge de la época industrial, cuando no existían mecanismos de protección, era el trabajador, quien con sus propios medios debía solventar los gastos derivados de estos infortunios. Es así como “quedaba entregado a la benevolencia de su empleador o la beneficencia pública o privada o, lisa y llanamente debía implorar la caridad pública”³⁷. Solo si el accidente se debía a la culpa del empleador, el trabajador podía recurrir a la justicia del derecho privado común. En este terreno, en un primer momento dominó la escena la Teoría Subjetiva de la Culpa, esto es “[...] el empleador podía excusar su responsabilidad alegando caso fortuito [...], o bien podía atribuir el accidente a culpa o negligencia del trabajador, por lo que siendo más posible al empleador acreditar las circunstancias que ocurren en el local de trabajo, podía fácilmente librarse del cargo”³⁸.

³⁷ HUMERES NOGER, H. 2013. Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Tomo III Derecho de la Seguridad Social. 15 ed. Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile. 142p.

³⁸ Ibid, Pág 143.

La Ley N° 3.170 Sobre Indemnización y Reglamento de Accidentes del Trabajo del año 1916 estuvo inspirada en la Teoría de la Responsabilidad Patronal. El profesor, Humeres Noger habla de la Teoría Contractual del Riesgo Creado o de la imprevisión, con enormes ventajas para el empleador, por cuanto los accidentes de este tipo debían entenderse como una consecuencia lógica de la relación de trabajo, en tanto “[...]los trabajadores como factor de producción son incorporados a la esfera de acción del empleador, quien, en razón de su actividad, se apropia de todas las circunstancias que de ellos nazcan y de los riesgos que pueden correr quienes le sirven y que se encuentran expuestos a los resultados que la actividad empresarial produce”³⁹.

En el año 1924, la Ley 4.055 incorpora a la cobertura de la seguridad y salud en el trabajo las enfermedades profesionales, pero siguió manteniendo una nómina de cobertura protegida. Con la codificación de las leyes laborales en 1931 bastaba que solo el siniestro y/o infortunio se produjese con ocasión del trabajo para estar protegido, siendo el empleador, sin la obligatoriedad de contratar un seguro, el responsable de cubrir los gastos que, con ocasión de ello, se produjesen.

Es la ley 16.744 del año 1968, tratada con mayor detenimiento más adelante, que fija el tema de la SST en un seguro social, que tuvo como fundamento la *Teoría del Riesgo Social*, esto es, “[...] los riesgos laborales y su actualización, con los consiguientes daños a la salud de los trabajadores, debían ser protegidos por toda la sociedad, organizada políticamente a través del Estado y su sistema de seguridad

³⁹ Idid, pág. 143.

social”⁴⁰. Agrega Gajardo, que fue de esa forma que los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como los accidentes de trayecto y otras instituciones relacionadas, quedaron cubiertas por esta ley, “[...] facilitando las acciones que en sede judicial buscan una mayor reparación”⁴¹. A su turno, Humeres Noger habla de la Teoría del Riesgo Profesional u Objetiva, ya que el foco está centrado en el accidente y no en la persona del trabajador o empleador, aceptándolo como un riesgo propio de la actividad de la industria.⁴²

3.2. Contingencias Protegidas por la Ley 16.744.

Como se dijo la Ley declara como una exigencia a todo empleador el contratar un seguro social contra este tipo de contingencias para sus trabajadores, indicando la ley, además, quienes están obligados a ellos, los beneficiarios, las contingencias que se cubren, el rol de los organismos administradores, las excepciones de su calificación (accidentes debido a fuerza mayor o los producidos intencionalmente por el trabajador), entre otras materias que se analizarán en este subcapítulo con mayor detalle.

El artículo 2° de la Ley señala como beneficiarios obligatorios a todos los trabajadores por cuenta ajena (inclusive los servidores domésticos y aprendices)⁴³, los funcionarios públicos (con excepción del personal de las Fuerzas Armadas,

⁴⁰ GAJARDO, M. 2015. Accidentes del Trabajo y enfermedades Profesionales. Colección de Tratados y Manuales. Santiago, Chile, Ed. Thomsom Reuters. Santiago. 43p.

⁴¹ Ibid., pág 44

⁴² Humeres, Op. Cit. pág 144.

⁴³ Conforme al artículo 1°, letra b) del Reglamento n° 101, son trabajadores por cuenta ajena todos aquellos cuyas relaciones laborales con entidades empleadoras de cualquier naturaleza que sean, se rijan por las disposiciones del Código del Trabajo y leyes complementarias.

Carabineros e Investigaciones), los estudiantes (incluidos aquellos que deban realizar actividades productivas para el plantel donde se desempeñan) y los trabajadores independientes y familiares.

3.2.1. Los Accidentes del Trabajo:

Se entiende por accidente del trabajo, conforme lo preceptuado por el artículo 5 inciso primero de la Ley 16.744, “[...] toda lesión que una persona sufra a causa o con ocasión del trabajo, y que le produzca incapacidad o muerte”. Es consenso entre los tratadistas que dicha lesión puede ser de carácter psicológico o físico y, además, debe “[...] existir una relación de causalidad entre la lesión sufrida y el trabajo realizado por la persona”⁴⁴; así como también, como consecuencia de la lesión, haberse producido un resultado que produzca una incapacidad que le impida al trabajador continuar desarrollando labores productivas.

3.2.2. Los Accidentes del Trabajo de los Dirigentes Sindicales:

El inciso cuarto del citado artículo 5 de la Ley, incorpora dentro de las contingencias a cubrir “[...] los sufridos por los dirigentes de instituciones sindicales a causa o con ocasión del desempeño de sus cometidos gremiales”. En consecuencia, cubre la acción gremial ocurrida dentro de las dependencias de la empresa, como también aquella extra muros que guarde relación con el desempeño de su rol gremial.

⁴⁴ Ibid, pág. 44

3.2.3. Accidente por robo, asalto u otra forma de violencia:

Esta figura es incorporada con la Ley 19.303 de 14 de abril de 1994, que Establece Obligaciones a Entidades que Indica, en Materia de Seguridad de las Personas, que en su artículo 14 incluye a los beneficios de la ley 16.744, los “[...] daños físicos y psicológicos que sufran los trabajadores de las empresas, entidades o establecimientos que sean objeto de un robo, asalto u otra forma de violencia delictual, con ocasión del trabajo”.⁴⁵

3.2.4. Accidente de trayecto:

Es el artículo 5, inciso segundo de la ley, lo define como: “[...] los ocurridos en el trayecto directo, de ida o de regreso, entre la habitación y el lugar de trabajo, y aquellos que ocurran en el trayecto directo entre dos lugares de trabajo, aunque corresponda a distintos empleadores”. En consecuencia, quedan excluidos de esta categorización, los accidentes ocurridos en la habitación del trabajador, que correspondería a un accidente común y; aquellos ocurridos en el lugar de trabajo.

Este tipo de contingencia de la Ley no es un punto pacífico, por cuanto algunos lo consideran ajeno a la realidad productiva de la empresa y son materias más propias de una fuente de accidentabilidad general, asociada a la vida en sociedad. En tal sentido, opina Gajardo, “[...] Cabe preguntarse por qué debe comprenderse como una especie de accidente del trabajo al “in itinere”, cuando en

⁴⁵ Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, 1968.

rigor se trata de un acontecimiento que se encuentra fuera del espacio de riesgo creado por el empleador”.⁴⁶

3.2.5. Accidentes entre dos lugares de trabajo:

Como consecuencia de lo anterior, el accidente sufrido por el trabajador cuando se dirige a una segunda fuente laboral, también es una contingencia cubierta por esta ley, en cuanto de la lectura del inciso citado precedentemente, así queda establecido.

3.2.6. Enfermedad Profesional:

El artículo 7° de la ley define enfermedad profesional como: “[...] la causada de una manera directa por el ejercicio de la profesión o el trabajo que realice una persona y que le produzca incapacidad o muerte”. En consecuencia, dos son los requisitos copulativos para hallarse en esta situación, esto es, debe contraerse una enfermedad como consecuencia directa del trabajo y, además, que dicha enfermedad ocasione una incapacidad para seguir desarrollando actividades laborales, o derechamente, la muerte. Un Decreto Supremo del MTPS, contiene el listado de enfermedades calificadas.

El estudio ya citado de Brahm, Singer y otros⁴⁷, resume los objetivos de la ley y los instrumentos que emplea para su consecución. Señala como objetivos de las Mutuales la prevención y otorgar prestaciones médicas y económicas⁴⁸. Los

⁴⁶ Ibid., pág. 58

⁴⁷ Op. Cit. Brahm, Singer y otros, págs. 28 y 29

⁴⁸ Ibid, pags. Pág. 28- 29. Consultar sobre los objetivos de las Mutuales en Chile.

autores priorizan los objetivos específicos, en los siguientes: mutuales los siguientes: “a) Reducir la tasa de accidentes y enfermedades profesionales; b) Disminuir los días de tratamiento médico promedio; c) Contribuir a reducir los costos operacionales de las empresas; d) potenciar la competitividad del país.”⁴⁹.

A su vez, identifica como obligaciones, las siguientes: “a) Aumentar la cobertura de protección a los trabajadores no cubiertos; b) Continuar fomentando el desarrollo de la cultura preventiva entre todos los trabajadores del país⁵⁰.

⁴⁹ Ibid., pág 29.

⁵⁰ Ibid. Pág 29.

4. POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.

4.1. Mapa de la Seguridad y Salud en el Trabajo en Chile.

Desde el momento que se aprueba por Chile el Convenio 181 de la OIT y, conforme a fuentes de la Subsecretaría de Previsión Social, como también a partir de las promesas establecidas en el Programa de Gobierno de la Presidenta Señora Michelle Bachelet Jeria, se estableció un itinerario destinado a producir todos aquellos instrumentos de visión política y contenido estratégico que orienten el recorrido de los cambios que concluya con la aprobación de la PNSST.

La política, y en especial la pública, constituye una guía de los esfuerzos públicos y privados destinados a satisfacer estados de necesidad en la comunidad o parte de ella. En ese sentido la definió el Ministerio de Salud con ocasión de los diálogos que convocó para generar un aporte en esta materia, al señalar que: "... se define política como un conjunto de medidas específicas y deliberadas que se adoptan para cumplir un mandato social, en este caso mejorar la salud, la seguridad y la calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras del país. Contempla una declaración de principios, intenciones, toma de decisiones y compromisos, para alcanzar ciertos objetivos a través de diferentes medios"⁵¹. Cabe recordar que el objetivo de la PNSST es: "[...]permitir avanzar en la disminución de accidentes laborales y enfermedades profesionales, a través de un cambio cultural que busca

⁵¹ CHILE. Ministerio de Salud, Subsecretaría de Salud Pública, División de Políticas Públicas Saludables y Promoción, Departamento de Salud Ocupacional. (2015). Propuesta del Sector Salud, para el desarrollo de una Política Nacional de Salud y Seguridad y Calidad de Vida en el Trabajo. Marzo de 2015.

dar un salto hacia la prevención de los riesgos”⁵², todo ello apoyado en un diálogo tripartito entre empresarios, trabajadores y Estado que refuercen las bases de gobernanza de las propuestas.

Dicho Mapa, que en definitiva es una programación con los principales acontecimientos esperados en la materia, está compuesto de tres fases, las cuales se estructuran bajo el hito de la aprobación formal de la PNSST.

La primera fase comprendió la preparación de la política, que incluyó talleres de formación de la OIT, seminarios de diálogos tripartitos, creación de institucionalidad consultiva y resolutive por medio de un Consejo de Ministros y otro Consultivo de Expertos. Una segunda etapa que consistió en el levantamiento del Perfil Nacional por parte de la OIT, esto es “...el levantamiento de datos y análisis para contar con un diagnóstico del actual Sistema Nacional de SST, con la finalidad de determinar las fortalezas y debilidades de nuestro sistema de protección contra los riesgos laborales”⁵³. Y finalmente, una tercera fase, que es la aprobación de un Programa que indicará la forma en la cual se implementará la PNSST, esto es, fijará las acciones, prioridades, recursos, metas e indicadores de evolución, plazos y responsabilidades previo a la entrega del perfil diagnóstico⁵⁴.

⁵² CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social, Dirección del Trabajo, Instituto de Seguridad Laboral y OIT. 2016. Mapa 2016-2017 de la Política Nacional de la Seguridad y Salud en el Trabajo. Folleto entregado en el Primer encuentro Internacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Noviembre de 2016.

⁵³ Op Cit. pág. 3

⁵⁴ Op Cit. pág. 4

En igual sentido, la ex Subsecretaria de Previsión Social, Sra. Julia Urquieta Olivares, en su intervención en el Primer Congreso de Seguridad y Salud en el Trabajo⁵⁵, celebrado en Santiago, indicó que el proceso de formulación de la PNSST se estructuró en 6 fases. Estas son: a) Conocimiento de los lineamientos del Convenio 187 de la OIT; b) Elaboración del diseño metodológico de la consulta regional tripartita; c) Talleres de diálogo participativo; d) Opinión del Consejo Consultivo para la SST; e) Revisión de la Política por el Comité de Ministros de SST y; f) Aprobación de la Política por la Presidenta de la República. En los próximos subcapítulos se tratarán de modo más detallado los hitos recientemente citados.

4.2. Fase Preliminar a la Dictación de la PNSST.

El diseño preliminar de la PNSST se orientó en base a dos principios de acción, a saber: existencia de un diálogo tripartito y; la participación de los actores regionales. Las actividades que se consideraron en esta etapa son las siguientes:

a. Taller OIT.

Se llevó a cabo un Taller de carácter tripartito liderado por la OIT con la finalidad de que los participantes (líderes públicos, dirigentes empresariales y de trabajadores), conocieran los alcances del Convenio 187 de la OIT, así como experiencias comparadas en otros países donde ya se había avanzado en este tipo de procesos.

⁵⁵ CHILE. Subsecretaria de Previsión Social. 2014-2015. Primer Congreso Internacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. 2014-2015, págs. 11 y ss.

b. Diseño Metodológico de la formulación de la PNSST.

En esta etapa se consideró la validación de una “Guía de Trabajo para la Formulación de la PNSST”, que orientó los seminarios regionales. Dicho documento formuló preguntas claves en relación con: “[..] los principales problemas regionales en materia de SST; objetivos, principios y ámbitos de acción que debe considerar la PNSST; responsabilidades de implementación de la Política; debilidades y fortalezas para implementar la Política”.⁵⁶

c. Realización de Talleres de Diálogos Tripartito Regionales.

Fueron actividades consultivas en distintas regiones cuyo objeto era recoger la opinión de diferentes actores en relación con la PNSST. Entre ellas, cabe mencionar: a) Se llevaron a cabo 32 Talleres de Diálogos Regionales en los que participaron 1.128 personas representantes de los distintos sectores del quehacer laboral. Al final de este proceso se elaboró un Informe Nacional de “Diálogos Regionales para la formulación de la PNSST”; b) Taller Tripartito para informar los resultados de los Diálogos Regionales: celebrado en marzo de 2015 en conjunto con la OIT y; c) Coloquios de Salud Ocupacional que se detallan con mayor precisión en el apartado siguiente.

d. Coloquios de Salud Ocupacional 2014 de la Subsecretaría de Salud Pública del Ministerio de Salud.

⁵⁶ CHILE: Subsecretaría de Previsión Social. PROCESO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. 2015. 2p.

Como parte del proceso de elaboración de la PNSST, el Ministerio de Salud organizó un proceso de discusión denominado “Coloquios de Salud Ocupacional” durante el año 2014, en el que participaron 634 asistentes, representantes de 368 organizaciones. Producto de lo anterior, se propuso un documento marco -en línea con el “Plan de Acción Mundial sobre la Salud de los/as Trabajadores/as 2008-2017”, aprobado por la Asamblea Mundial de la OMS en el año 2007-, que en lo principal “...prioriza la prevención en materia de accidentes y enfermedades laborales que afecten la integridad, física, mental y social de los trabajadores y trabajadoras, y la promoción de una mejor calidad de vida en el trabajo, contemplando acciones en los niveles normativos-regulador, ejecutor, fiscalizador y en promoción de la salud”⁵⁷.

El documento del MINSAL se adscribe a una visión más integral del tema, al incluir dentro de sus objetivos la calidad en el trabajo y una perspectiva tridimensional de la salud ocupacional, esto es, “física, mental y social”, como también, al resaltar la importancia del “trabajo decente”, que es un principio orientativo de la OIT para promover mejores condiciones en los ambientes laborales y equidad en los lugares de trabajo.

En tal sentido, los objetivos que el sector propuso para ser incluidos en la PNSST, fue establecer el trabajo como un determinante social que debe proteger la salud de las personas y permitir un mejor desarrollo de éstas, para todos ellos,

⁵⁷ Op. Cit, MInsal, pág. 7

independiente de su condición contractual, género, etnia, edad u otro factor que pudiese resultar ser una discriminación arbitraria.

En términos de principios a los cuales se adscribe el sector para la SST, estos son muy similares a los definidos por la OISS y la propia PNSST chilena, a saber: Universalidad (objetiva: cubrir todas las contingencias; y subjetiva: cubrir a todas las personas); Solidaridad, que la considera desde la dimensión intergeneracional en sentido horizontal y vertical, a saber: “La solidaridad implica la del sano con el enfermo, la del joven con el anciano (intergeneracional u horizontal), pero también entre las personas de diferentes ingresos, de los que más tienen a los que menos tienen (intergeneracional o vertical), incluso la solidaridad geográfica entre regiones con más recursos y otras más pobres, todo lo cual tendrá un efecto redistribuidor progresivo, asumiendo los riesgos del trabajo en forma colectiva”⁵⁸.

También propone incorporar a la política los principios de Integralidad, es decir, que sus acciones cubran todos los aspectos de salud y seguridad en los planos de prevención, fiscalización, control, atención de salud, entre otros; Unidad, esto es la implementación de un sistema único con el objeto que todos los organismos involucrados en la aplicación de la política actúen bajo una misma orientación de un modo coordinado; Igualdad, Equidad o Uniformidad de Trato, es decir, prohibir cualquier tipo de discriminación fundada en la raza, género, idioma, religión, política, nacionalidad, propiedad, ingreso y otra causa al momento de brindar las prestaciones que considere el sistema; Participación y Diálogo Social

⁵⁸ Ibid, pág. 10

como base para la formulación de la Política e instrumentos aplicativos, así como aquellas instancias destinadas a su actualización y; énfasis preventivo, reforzando con ello las orientaciones de los organismos internacionales y buscando un giro en el énfasis de la política desde una mirada de protección a una preventiva, sin por ello dejar de establecer como una responsabilidad “ineludible de las entidades empleadoras” los infortunios que ocurran en el trabajo, estando por ello exigidas a adoptar todas las medidas necesarias para evitarlos. Afirma el sector, que el accionar preventivo implicaría que “todas las medidas de prevención deberán tener como objetivo, adaptar las condiciones de salud y seguridad en el trabajo de las personas, considerando su variabilidad de sexo, la exposición diferenciada a los riesgos ocupacionales producto de la división sexual del trabajo, edad, estado de salud, así como las discapacidades generadas por un accidente del trabajo o enfermedad profesional...”⁵⁹.

Esta labor preventiva implica adoptar ciertas obligaciones del empleador que van desde la concepción o el diseño de los puestos del trabajo, pasando por el control que permita advertir, minimizar o erradicar eventuales riesgos a que estén expuestos los trabajadores en sus lugares de trabajo, hasta el de proporcionar equipos de protección personal adecuados para no exponer a los trabajadores a riesgos que lesionen su salud.

⁵⁹ Ibid., MINSAL, pág.12

En materia de ámbitos de acción de la política se definen ocho de ellos, cada uno de los cuales tiene asignado objetivos específicos que se detallan en la siguiente tabla.

Tabla Nro. 1 : Ambitos de Acción de la Política	
Propuesta del sector salud para el Desarrollo de una Política Nacional de Salud, Seguridad y Calidad de Vida en el Trabajo	
Ámbito de acción de la Política	Objetivos asociados al ámbito de acción
Promover la Prevención de Riesgos Laborales y Calidad de Vida en el Trabajo	1. Promover por medio del Estado entre organizaciones de empleadores y trabajadores, acciones saludables en las empresas de difusión, promoción y capacitación.
	2. Promover acciones de iniciativas innovadoras de prevención en salud ocupacional.
	3. Desarrollar programas de Alto impacto en prevención de riesgos del trabajo dirigidos a pequeñas y microempresas.
	4. Realizar evaluaciones técnico jurídicas para orientar los excedentes de las Mutualidades a acciones preventivas.
	5. Fomentar las realización de campañas educativas sobre riesgos ocupacionales relevantes en otros organismos competentes.
	6. Abogar por la incorporación de los conceptos de prevención de riesgos y salud en los niveles de formación secundaria hasta la técnico profesional.
Mejorar el reconocimiento de las enfermedades Profesionales y accidentes del Trabajo, y Acceso a los derechos	1. Actualizar la Ley 16.744
	2. Releva la importancia de los programas de vigilancia epidemiológica y diagnóstico precoz de enfermedades profesionales
	3. Impulsar un debate técnico sobre los modelos de vigilancia y control de las condiciones nacionales y regionales de los ambientes de trabajo
	4. Fortalecer la pesquisa de patologías ocupacionales a nivel del sistema de salud público y privado y, las acciones preventivas a nivel de las Mutuales.
	5. Fortalecer la vigilancia de los Accidentes del Trabajo Fatales y Graves, actualizado los criterios de calificación.
	6. Normalizar los exámenes preocupacionales por parte del Ministerio de Salud a través de guías, normas, protocolos u otros medios.
	7. Revisar con el objeto de aumentar las atribuciones de las COMPIN y COMERE
	8. Discutir una nueva conformación de la COMERE reconceptualizando un carácter tripartito como un órgano intermedio entre la SUSESO y Organismos Administradores.
	9. Optimizar el acceso por parte del Ministerio de Salud a nivel central y regional a la información sobre "Bases de Datos de la Ley" para optimizar análisis epidemiológicos.
	10. Mejorar las competencias de los Comités Paritarios en la investigación de los Accidentes y enfermedades Profesionales.
Actualizar la legislación y la normativa existente en materia de Seguridad, Salud y Calidad de Vida en el Trabajo	1. Proponer un cronograma tripartito de revisión de toda la normativa existente en la materia
	2. Actualizar la Ley 16.744 sin que signifique mayor privatización pero sí más control incorporando sanciones de responsabilidad penal por incumplimiento de normas de SST.
	3. Promover modificaciones al decreto 40 de 1969 del MINTRAB, considerando los cambios del perfil de riesgo de los trabajadores y el funcionamiento orgánico del sistema.
	4. Analizar la normativa reglamentaria existente sobre el procedimiento de estudio de las enfermedades profesionales.
	5. Revisar las leyes sobre Trabajo Pesado y aquella que regula sobre el peso máximo de carga humana en concordancia con el respeto a la calidad de vida de los trabajadores.
	6. Velar por una difusión continua de las normas sobre SST.
	7. Fortalecer la institucionalidad del ISL para el mejor cumplimiento de sus funciones orgánicas.

Fortalecer la institucionalidad en materia de fiscalización en los lugares de trabajo, como también el control, fiscalización y supervisión del accionar que realizan los Organismos de Administración del seguro de la Ley 16.744 (ISL, Mutuales y Administración Delegada)	1. Realizar una discusión intersectorial sobre el modelo de fiscalización propiciando un equilibrio entre facultades sancionatorias y preventivas según realidades regionales.
	2. Fortalecer la institucionalidad fiscalizadora diferenciando los roles de Salud y Trabajo.
	3. Aumentar los recursos humanos y físicos en las instituciones fiscalizadoras de Salud y Trabajo.
	4. Fortalecer las facultades fiscalizadoras de la SEREMI de Salud en coordinación con la SUSESO respecto de la calidad de las prestaciones que brindan las Mutuales.
	5. Capacitar a los fiscalizadores del Estado a fin de convertirlos expertos en materias de SST.
	6. Incorporar la fiscalización integral, considerando la subcontratación y empresas de servicios integrales en materia SST, así como a dirigentes sindicales y Comités Paritarios.
Reducir las Desigualdades y la Desprotección en la prevención del daño a la salud asociado al trabajo.	1. Modernizar la Ley 16.744 eliminando la diferenciación que hace entre obreros y empleados en el ISL.
	2. Proponer políticas y medidas que permitan el acceso de las personas que no están cubiertas por el actual régimen (Principio de Universalidad).
	3. Reponer el aporte económico que realizaban las Mutuales al Estado para fines de inspección y prevención a través del Ministerio de Salud.
	4. Evaluar la efectividad de las medidas de integración de los trabajadores independientes al seguro de salud laboral.
Identificar las brechas de género en Salud Ocupacional para su disminución progresiva.	1. Abordar por parte del Ministerio de Salud y las Mutualidades los factores de riesgo o protección que implica la diferenciación de género en materias de SST.
	2. Incorporar la perspectiva de género en las políticas del Estado en salud laboral, desarrollo del sistema y programa nacional de SST y demás normativa de salud laboral.
	3. Establecer nuevas formas de financiamiento de la prima del seguro y el rol del Estado con el fin de facilitar la incorporación a sistema de las mujeres más vulnerables.
	4. Evaluar por parte de los empleadores los riesgos presentes en los lugares de trabajo, considerando el riesgo expuesto conforme la condición de género de los trabajadores.
	5. Establecer registros diferenciados por sexo sobre accidentes y enfermedades profesionales incluyendo los actores públicos y privados, para mejorar políticas públicas.
Fomentar la Participación y el Diálogo Social en la Seguridad, Salud y Calidad de vida en el Trabajo.	1. Establecer como un derecho de los trabajadores el organismo administrador al que quieren pertenecer.
	2. Fortalecer el rol de los trabajadores en el directorio paritario de las Mutualidades y obligar a los directores laborales a dar cuenta de las acciones preventivas que se hagan.
	3. Establecer un sistema de generación de normas técnicas de salud e higiene del trabajo realizada por Comités técnicos tripartitos.
	4. Establecer que en los procesos de fiscalización de personeros del Estado, esté presente un representante de los trabajadores, en especial, aquel del Comité Paritario de HyS.
	5. Extender el fuero a todos los representantes de los trabajadores en el Comité Paritario de HyS, incluido sus suplentes.
Desarrollar la investigación en Salud y Calidad de Vida en el Trabajo.	1. Desarrollar una investigación en Salud Ocupacional, con recursos de la Ley 16.744 y otros recursos del Estado que genere evidencia local sobre los problemas y consecuencias de los determinantes sociales en salud laboral, así como, el desarrollo de prevención primaria, secundaria y terciaria en SST para actualizar normativa.
	2. Redestinar fondos que las Mutuales destinan a investigación al Fondo Nacional para la Investigación en Salud del Trabajo y becas de especialización en Universidades.
	3. Fortalecer el Departamento de Salud Ocupacional del Instituto de Salud Pública con recursos de la Ley 16.744, con el objeto que realice investigación aplicada y estudios de mejoramiento de la calidad de las prestaciones a los trabajadores.
	4. Dar continuidad a la Encuesta Nacional de Empleo, Trabajo, Salud y Calidad de Vida de los Trabajadores(as) de Chile, a fin de evaluar el impacto de las políticas adoptadas.
	5. Promover la enseñanza de la SST en el nivel de pregrado de todas las carreras, en especial de salud, sociales e ingenierías, adaptadas a requerimientos regionales.
	6. Promover en las Universidades el desarrollo de formación especializada en el ámbito de la SST en niveles de 1er, 2do y 3er ciclo.
	7. Consolidar redes de colaboración nacional e internacional con Universidades, instituciones públicas y centros de estudios especializados en SST.

Finalmente, el documento del sector salud propuso quienes deberían ser los beneficiarios de un modo amplio e integral, indicando con ello a todos los trabajadores y trabajadoras del país independiente de su condición contractual.

e. Informe del Consejo Consultivo SST

Como se señaló el Decreto Nro. 19 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social, da vida al Consejo Consultivo de SST con el objetivo de: "...crear un órgano asesor permanente del Presidente de la República, en todas aquellas materias y actividades relacionadas con la seguridad y salud laboral". Dicho Consejo está integrado por cinco miembros, nombrados por el Presidente de la República, a saber: un representante de los empleadores, un representante de los trabajadores, ambos con experiencia en materias en promoción y protección sobre seguridad y salud en el trabajo. Los otros tres consejeros son profesionales de reconocida experiencia y trayectoria en estas materias, uno de los cuales, asume como Presidente del Consejo. Las principales funciones de dicha entidad, están contenidas en el artículo segundo del Decreto Nro. 19, a saber: "[...] a) Analizar y emitir su opinión sobre la PNSST y sus modificaciones. Corresponderá al Ministro del Trabajo y Previsión Social elaborar una propuesta de dicha Política y someterla a la opinión del Consejo; b) Analizar y emitir periódicamente su opinión sobre la aplicación y resultados de la PNSST y sus modificaciones; c) Analizar y emitir periódicamente su opinión sobre el funcionamiento del Sistema Nacional y del Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo; d) Emitir su opinión sobre las modificaciones legales y reglamentarias, nacionales o sectoriales, que en ámbito de la seguridad y salud en

el trabajo propongan las instituciones con competencia en la materia; e) Emitir su opinión sobre los aspectos relativos al Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, contenidos en la Memoria Anual que la Superintendencia de Seguridad Social deba elevar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de conformidad a la letra j) del artículo 2° de la Ley 16.395, remitiendo su informe al Comité de Ministros para la SST dentro del plazo de sesenta días, contados desde la fecha, en que tome conocimiento de la referida Memoria, y; f) Dar a conocer su opinión sobre otras materias, que en ámbito de sus funciones, les solicite el Presidente de la República o el comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo.⁶⁰

f) Informe del Comité de Ministros.

A su turno, el decreto Nro. 20 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Previsión Social, crea un Comité de Ministros de Estado cuya función es: “[...] asesorar en forma permanente, al Presidente de la República en la formulación de lineamientos y Políticas de SST”⁶¹. Dicho Comité es presidido por el Ministro del Trabajo y Previsión Social y, está integrado además por los Ministros de Defensa Nacional, de Economía, Fomento y Turismo, de Salud, de Agricultura, de Minería y, de Transporte y Telecomunicaciones. Llama la atención que no considere en su integración al Ministro de Educación, especialmente dado los compromisos que contiene la PNSST en esta materia.

⁶⁰ CHILE. 2011. Decreto Nro. 19 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 29 de septiembre de 2011. Consultado con fecha 8 de noviembre de 2016 en www.leychile.cl

⁶¹ CHILE. 2011. Decreto Nro. 20 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 29 de septiembre de 2011. Consultado con fecha 8 de noviembre de 2016 en www.leychile.cl

Las funciones de dicho Comité están contenidas en el artículo tercero del citado decreto Nro. 20, a saber: "... a) Someter a consideración del Presidente de la República la PNSST; b) Elaborar una propuesta de dicha Política y recabar la opinión sobre la misma del Consejo Consultivo para la SST; c) Velar porque las normas y estándares de SST, nacionales y sectoriales, tengan una aplicación coherente con la Política Nacional en la materia. Igualmente, el Comité deberá velar porque el conjunto de normas de seguridad y salud laboral, emanadas de distintas entidades y organismos con competencias para dictarlas, resulten armónicas entre sí y sean consistentes con los objetivos de las políticas sectoriales; d) Dar cuenta al Presidente de la República sobre los aspectos relativos al Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo contenidos en la Memoria Anual que la Superintendencia de Seguridad Social deba elevar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de conformidad con la letra j) del artículo 2º de la ley N° 16.395, referidos a los resultados alcanzados; principales hitos en el desarrollo de la Política Nacional, y avances en el logro de los objetivos, indicando niveles de cumplimiento de los mismos y perspectivas para el futuro.

Para este fin el Comité deberá considerar la opinión que, sobre los aspectos de seguridad y salud laboral contenidos en la Memoria Anual, haya emitido el Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo; e) Las demás que les encomiende el Presidente de la República dentro del ámbito de sus funciones"⁶².

⁶² Ibid, pág. 2

4.3. Dictación de la Política: Contenido

4.3.1. Antecedentes Previos:

La PNSST comienza con una introducción acerca del contexto mundial en el cual se debate el tema según la OIT, señalando que los accidentes y enfermedades laborales causan unas 2,3 millones de muertes cada año de las cuales 350.000 son causadas por accidentes del trabajo y 2 millones por enfermedades relacionadas con ello. Solo en Chile, durante el 2015 hubo 180.036 accidentes de los cuales 251 resultaron fatales. En términos de indicadores, la tasa de accidentabilidad se ha reducido en el quinquenio 2010 – 2015 en un 32%, situándose actualmente en un 3,7% y la tasa de mortalidad descendió en igual periodo de 5,6 a 4,4 por cada 100.000 trabajadores.

La política se fija como desafío preliminar, ambicioso, el siguiente: “...que ningún trabajador pierda su vida producto de un accidente del trabajo”, declaración que impulsa la necesidad de introducir cambios en distintos aspectos estructurales y de gestión pública y privada, sin abandonar la línea de logros alcanzados en los últimos años por los esfuerzos mancomunados de los actores involucrados.

4.3.2. Principios de la PNSST

Según Américo Plá, citado por Palavicino⁶³, los principios son: “[...] líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa e indirectamente una serie de soluciones, por lo que pueden servir para promover y encauzar la

⁶³ PALAVICINO, C. Los principios del derecho del trabajo. Material de Estudio del Magister del Trabajo y Seguridad Social, Universidad de Chile. Pág. 4

aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver casos previstos”. A su turno, Palavicino, citando a Dworkin, señala como “especialmente acertada” la definición que ese autor hace de los principios, cuando afirma: “[...] son estándares que han de ser observados, no porque favorezcan ventajas económicas, políticas o sociales, sino porque son una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”.⁶⁴

A partir de lo anterior, se puede distinguir -según Plá- tres funciones relevantes de los principios, a saber: de información, de interpretación y una tercera normativa o de integración.

La PNSST, plantea los siguientes principios que orientan las acciones presentes y futuras en la materia:

- a. Respeto a la vida e integridad física y psíquica de trabajadores y trabajadoras como un derecho fundamental. Esto va muy de la mano con el enunciado constitucional del artículo 19 numeral primero.
- b. Desarrollo del enfoque preventivo. Lo que está armonizado con el Convenio 187 de la OIT y la declaración de la OISS. En general, la visión de la SST actual se orienta en una dimensión preventiva y se aleja de una visión protectora y prestadora de servicios reparatorios.

⁶⁴ Ibid., pág. 4

c. Equidad de género. Ello como una consecuencia lógica del principio constitucional establecido en el artículo 1° de la Carta Fundamental, en el sentido que “Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos” y; también, como una orientación de las recomendaciones de la OIT de promover la equidad e igualdad entre hombres y mujeres a nivel laboral, reconociendo sus diferencias y oportunidades propias, en especial a nivel de acciones de promoción y protección de la SST.

d. Universalidad e Inclusión. Los efectos de la PNSST deberán impactar a todos los trabajadores y trabajadoras sin distinción de su condición contractual o laboral, discapacidad, edad o nacionalidad, independiente si ejercen en el sector público o privado. Del mismo modo, deberá promover en su funcionamiento, la integración de todos, con especial consideración a sus particularidades de género y origen étnico.

e. Solidaridad. En el entendido que el aporte mancomunado de los empleadores deberá permitir el acceso oportuno e igualitario a todos los trabajadores a los beneficios y coberturas que se establezcan.

f. Participación y diálogo social. Se deberá garantizar la participación de empleadores y trabajadores en los procesos de gestión, fiscalización y regulación de la SST, por medio de mecanismos de integración, información y consultas. Del mismo modo, deberá alentarse instancias de diálogo en la misma materia a nivel nacional, regional, local y de empresas, en especial de mujeres en los distintos estamentos e incorporar en los procesos de negociación colectiva cláusulas sobre estos aspectos.

g. Integralidad. Implica dar cobertura en todos aquellos aspectos de la SST relacionados con la información, registro, difusión, capacitación, promoción, vigilancia ambiental y epidemiológica, prestaciones médicas y económicas, rehabilitación, reeducación profesional y reinserción laboral, e integración al trabajo de discapacitados.

h. Unidad y coordinación. Busca un funcionamiento sistémico de todos los componentes públicos y privados que forman parte de la institucionalidad de la SST, especialmente en cuanto a su regulación, control y fiscalización, propendiendo a la unidad de acción, evitando duplicidades y propiciando instancias de coordinación efectiva entre ellos.

i. Mejora Continua. Se refiere a la optimización permanente a que deben sujetarse los procesos derivados de la aplicación de la política, mediante la revisión constante del funcionamiento y resultados obtenidos de los componentes y programas que se implementen a nivel institucional, sectorial y empresarial.

j. Responsabilidad en la Gestión de los Riesgos. Señala que el empleador es el responsable de los riesgos presentes en el lugar de trabajo, por lo que es su obligación propiciar las medidas que protejan eficazmente la vida y salud de los trabajadores, dando con ello cumplimiento al deber de protección, sin perjuicio de la colaboración de los trabajadores.

4.3.3. Objetivos de la PNSST

Los objetivos son “[...] las metas de desempeño de una organización; es decir, son los resultados y productos que la administración desea lograr: funcionan como puntos de referencia para medir la operación de la empresa. [...] El propósito administrativo de establecer objetivos es convertir la visión estratégica en objetivos de desempeño específico: son los resultados y productos que la administración desea alcanzar”⁶⁵.

La PNSST plantea el cumplimiento de siete objetivos, todos ellos en concordancia con las orientaciones de la OIT y la OISS. Estos son:

a. Desarrollar y Promover una cultura preventiva en la sociedad sobre la SST incorporando la prevención de riesgos laborales y promoción de la salud en los procesos de educación, formación y capacitación. Se trata de un objetivo común y presente en todos los instrumentos recientes en materia de SST y cuyo arco de afectación es amplísimo, en tanto no solo incluye acciones preventivas relacionadas con la vida y salud del trabajador, sino que también aquellos que puedan afectar su dignidad con ocasión del trabajo. Se propone articular planes de formación y capacitación en todos los niveles del sistema educacional chileno, como también el desarrollo de programas de formación de competencias laborales, que comprende “...el conjunto de conocimientos, aptitudes y habilidades”⁶⁶ que una persona ha

⁶⁵ THOMPSON, A; STRICKLAND, A.J. y; GAMBLE, J. 2008. *Administración estratégica, teorías y casos*. 15ªed. México, Editorial Mc Graw Hill. 29p.

⁶⁶ CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. 2015-2016. *Primer Congreso Internacional de Seguridad y salud en el Trabajo*. 2015-2016. 66p.

desarrollado respecto de un saber práctico, susceptible de ser reconocido como estudio formal por una entidad certificadora. En Chile esto está regulado por la ley 20.267 por una institución denominada Chile Valora, dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Hasta el año pasado, dicha institución había certificado 800 perfiles, de los cuales 245 tenían elementos vinculados a la seguridad en su estructura curricular.⁶⁷

b. Perfeccionar el marco normativo en materia de SST.

La PNSST propone revisar toda la normativa legal y reglamentaria vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo, que implique actualizar, sistematizar y armonizar sus contenidos. Ello deberá constituir la Ley Marco de SST "...de obligatorio cumplimiento para empleadores, trabajadores y entidades públicas con competencias en la materia y será la base para el desarrollo de las regulaciones sectoriales de protección de la vida y salud de los trabajadores y trabajadoras".

c. Fortalecer la institucionalidad fiscalizadora de la SST.

Una de las enseñanzas que dejó el accidente de la Mina San José el año 2010, es la abundante institucionalidad fiscalizadora que opera en las empresas en materias de SST, por ello, entre otros aspectos, se consideró este objetivo dentro de la Política, en una doble dimensión. La primera, que es el compromiso de dotar a las instituciones del personal y recursos necesarios para cumplir con su labor y; en segundo lugar, el desarrollo de procedimientos de fiscalización y control armónicos y coordinados entre las distintas instituciones existentes "...incluyendo la

⁶⁷ Idib, pág. 67.

realización de programas inspectivos, comunes en los sectores de mayor riesgo y el intercambio de información”. Hay un relativo acuerdo a nivel programático sobre la idea de crear una “instancia permanente de coordinación” entre todas las instituciones con facultades fiscalizadoras existentes a la fecha.

En Chile, actualmente, el Sernageomin, los Servicios de Salud y la Dirección del Trabajo tienen facultades en esta materia. La más relevante es la Dirección del Trabajo cuya función principal es la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, tiene facultades para fijar el sentido y alcance de las leyes laborales, de oficio o a petición de parte, mediante dictámenes administrativos⁶⁸. Hasta el año 2015, la Dirección del Trabajo contaba con 2.300 funcionarios, de los cuales 505 cumplían labores de fiscalización y 83 eran expertos en prevención de Riesgos⁶⁹. Del total de fiscalizaciones realizadas el 2014, especialmente aquellas relativas al cumplimiento de la normativa sobre funcionamiento adecuado de las instalaciones, máquinas, equipos e instrumentos de trabajo, el 18% correspondió a materias de SST y el 25% de las sanciones aplicadas por el servicio, correspondieron a igual tópico.⁷⁰

d. Garantizar calidad y oportunidad de las prestaciones otorgadas por los organismos administradores del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

⁶⁸ CHILE. DFL N° 2 de 30 de mayo de 10.967 Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo.

⁶⁹ MELLIS, C. 2015-2016. *Promoción y fiscalización del Cumplimiento de la Normativa de Seguridad y Salud en el Trabajo*. Primer Congreso Internacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Subsecretaría de Previsión Social, Santiago 2015-2016.

⁷⁰ Op. Cit. Mellis, Cristián, pág. 100.

La política plantea la necesidad que las mutuales garanticen el “oportuno y expedito acceso a las prestaciones contempladas en la ley”, en especial lo relativo a prevención de riesgos, reconocimiento de accidentes y enfermedades profesionales, así como las de salud y económicas. Asimismo, se resalta la necesidad de mejorar los mecanismos de calificación y evaluación de las incapacidades derivadas de enfermedades profesionales y accidentes del trabajo, mediante un mecanismo uniforme y técnico.

e. Promover la incorporación de la perspectiva de género.

Muy en consonancia con lo propuesto por la OIT, la política releva la importancia de promover programas y acciones en que se respete la igualdad de sexo en el trato laboral y, especialmente, impidiendo situaciones de discriminación existente, promoviendo una mayor participación de la mujer en instancias de toma de decisiones a nivel de SST. Se establece como una obligación de los empleadores el “[...] identificar y evaluar los riesgos presentes en los lugares de trabajo considerando la variable de género ya descrita, para adoptar medidas preventivas”.

f. Disminuir la ocurrencia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Junto con establecer un compromiso con la disminución de estos infortunios laborales, se establece un desafío con el perfeccionamiento, la pesquisa, diagnóstico y reporte de siniestros laborales.

- g. Promover la incorporación de los trabajadores informales en la Seguridad Social.

Se establece el desafío de incorporar progresivamente a la masa de trabajadores informales al sistema previsional y a actividades de difusión sobre los beneficios de la seguridad social.

4.3.4. Ámbitos de Acción de la PNSST.

Se refiere a aquellos sectores en los cuales se concentrarán los efectos de la política, en tanto se espera que exista en éstos un impacto efectivo que apunte al cumplimiento de los objetivos anteriormente reseñados. Estos ámbitos son:

- a) Marco normativo, fiscalización y control de la seguridad y salud en el Trabajo. Entre las acciones que se contemplan están: roles que desempeñarán los actores del sistema, acciones de prevención, rehabilitación, reeducación, reintegración, implementación de sistemas de seguridad y salud por parte de las empresas, evaluación de riesgos, determinación de la peligrosidad de los procesos productivos y promoción del cumplimiento de la norma existente.
- b) Promoción, difusión, capacitación y asistencia técnica. Todo lo anterior con la intención de colaborar en el establecimiento de una cultura preventiva de riesgos, matizado con la implementación de programas en las empresas que favorezcan el “mejoramiento de las condiciones y ambientes en el trabajo, en particular de las micro y pequeñas empresas”.
- c) Desarrollo de investigación e innovación tecnológica en seguridad, salud y calidad de vida en el trabajo. Ello mediante la generación de fondos específicos para

investigaciones de alcance epidemiológico que causen riesgos laborales, reconocimiento de enfermedades profesionales y, para la innovación tecnológica para apoyar iniciativas de prevención al interior de las empresas.

4.3.5. Responsabilidades en la Ejecución de la PNSST.

La PNSST reconoce 4 sujetos actuantes en el sistema para los cuales recomienda que asuman las siguientes responsabilidades cada uno de ellos:

RESPONSABILIDADES EN LA EJECUCIÓN DE LA POLITICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO		
SUJETO	RESPONSABILIDADES ASIGNADAS POR LA PNSST	
Rol del Gobierno	1. Articular y coordinar las políticas públicas en la materia	
	2. Adptar las medidas necesarias para contar con un sistema normativo coherente y armónico con los Convenios y recomendaciones de la OIT	
	3. Incorporar en el sistema educativo la formación en SST incluido prevención de riesgos	
	4. Implementar de un sistema eficaz de control de la normativa y organismos vinculados a la SST con énfasis en lo preventivo	
	5. Generar mecanismos de regulación, fiscalización y fomento de asistencia técnica permanente a las empresas en SST	
	6. Fomentar la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en mesas de diálogo bi y tripartitas deliberantes.	
	7. Fomentar y fiscalizar el funcionamiento de los CPHyS	
	8. Creación y mantención de un Sistema de Información interaccionable entre las instituciones vinculadas al SST para su fortalecimiento	
	9. Procurar la disposición de recursos para la investigación e innovación en materia de SST	
	10. Implementar un registro estadístico estandarizado y actualizado de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales con acceso público	
	11. Establecer regulaciones necesarias y aseguren la correcta calificación de accidentes y enfermedades profesionales	
	12. Fortalecimiento de la institucionalidad pública de aseguramiento de los riesgos del trabajo	
	13. Promoción de medidas activas y efectivas destinadas a la extensión de la cobertura del seguro de la Ley 16.744	
Rol de los Empleadores	1. Mantener y controlar la existencia de condiciones y ambientes laborales seguros y saludables conforme a lineamientos de la PNSST	
	2. Cumplir con la normativa de SST respecto de los trabajadores (as), debiendo implementar una política de gestión de riesgos en base a los postulados de la política y principios de mejoramiento continuo	
	3. Realizar acciones de difusión y promoción de la SST en los lugares de trabajo, de carácter preventivo, que incluya accidentes de trayecto.	
	4. Realizar formación y capacitación a los trabajadores (as) en materias de SST considerando los riesgos presentes y su impacto en la salud	
	5. Fortalecer la labor y funcionamiento de los CPHyS y delegados de prevención y, mecanismos de diálogo y participación de trabajadores en SST	
	6. Reportar accidentes y enfermedades profesionales o incidentes con potencial daño a trabajadores al organismos administrador	
	7. Cumplir con las medidas y recomendaciones que hagan las mutuales	

Rol de los Trabajadores	1. Cumplir con las instrucciones, normativas, procedimientos y demás medidas de seguridad en el trabajo
	2. Colaborar con el empleador en el cumplimiento de la normativa y gestión preventiva de SST
	3. Dar cuenta al empleador de cualquier incidente o riesgo que afecte a los trabajadores (as) en SST al interior de la empresa
	4. Promover desde las organizaciones sindicales la participación de los trabajadores (as) en actividades de promoción de SST
	5. Denunciar ante los organismos fiscalizadores las irregularidades e incumplimientos que pongan en riesgo la vida, salud y seguridad de los trabajadores (as)
	6. Realizar con los trabajadores y organizaciones sindicales acciones de difusión, promoción y capacitación de SST, favoreciendo en negociaciones colectivas inclusión de cláusulas de buenas prácticas.
Otros actores con responsabilidad en PNSST. Los organismos administradores de la ley 16.744	1. Las entidades administradoras no perseguirán fines de lucro en su calidad de gestores de la ley 16.744
	2. Colaborar con la función fiscalizadora de las distintas entidades que tiene dicha facultad y conforme a los principios y objetivos de la PNSST
	3. Otorgar asistencia técnica permanente a las empresas en gestión de riesgo según el tamaño de éstas, con un enfoque preventivo y proactivo
	4. Realizar actividades de vigilancia ambiental y de la salud de los trabajadores, según los riesgos y normativa vigente en la empresa.
	5. Realizar actividades de difusión y capacitación a trabajadores y empleadores orientadas a la prevención de riesgos, basado en formación de competencias, incluyendo accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y accidentes de trayecto.
	6. Disponer de mecanismos que permitan un acceso expedito a las prestaciones del seguro de la Ley 16.744, así como la evaluación de resultados.
	7. Entregar información oportuna, pertinente y conveniente a los trabajadores, empleadores y comunidad acerca del desempeño institucional y actividades realizadas conforme la PNSST
	8. Promover personal especializado de modo suficiente para cumplir funciones de seguridad y salud en el trabajo, con altos estándares de calidad y cobertura

4.3.6. Beneficiarios de la PNSST.

Son beneficiarios de la PNSST todos los trabajadores, sin distinción alguna de su condición contractual o laboral, sea que se desempeñen en el sector público o privado, dependientes o independientes, en situación de discapacidad, jóvenes, adultos mayores, migrantes, personas con capacidades diferentes, como también, empleadores y estudiantes.

4.3.7. Compromisos para la implementación de la PNSST

A continuación, la política menciona los aspectos en los cuales se establecen compromisos de avances de los distintos actores, siempre bajo la mirada de reducir los accidentes y avanzar en una cultura preventiva. Se han incorporado dos columnas en las tablas que se presentan, para explicitar la ausencia de medios de verificación de estos compromisos.

Resulta especialmente feble que se propongan desafíos sin señalar el medio, instrumento o aplicación de una fórmula que dé cuenta de su cumplimiento, y para el caso de aquellos desafíos de largo plazo, el que no se indiquen secuencias que es posible fraccionar el compromiso, con el objeto de saber si su ejecución se está cumpliendo en base a esas etapas.

Los compromisos en cada uno de los campos, son los siguientes:

a. Normativa y fiscalización:

COMPROMISOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA		
a) Normativa y fiscalización		
Compromisos	Indicador	Mecanismo de Verificación
1. Proponer la consagración constitucional de la SST como derecho fundamental	Si-No	Envío de propuesta de modificación constitucional
2. Impulsar el análisis participativo de carácter tripartito en problemáticas de SST por medio de una ley de Seguridad y Salud en el Trabajo como estatuto especial sobre prevención de riesgos laborales	Si-No	Envío de propuesta de Ley sobre estatuto especial de prevención de riesgos
3. Proponer modificaciones a la ley 16.744 en relación a la eliminación de la diferenciación de obreros y empleados y, la normativa de los gobiernos corporativos de las Mutuales	Si-No	Envío de dos propuestas de actualización de la Ley 16.744
4. Proponer la ratificación del Convenio Nro. 155 de la OIT y otros pertinentes	Nro de Convenios ratificados	Envío de propuesta de ratificación del Convenio 155 de la OIT y otros pertinentes
5. Adoptar medidas normativas y operacionales sobre calificación y evaluación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, definición y listado de enfermedades profesionales, tomando en cuenta la recomendación Nro. 194 de la OIT	Nro de regulaciones administrativas adoptadas	Medidas administrativa totalmente tramitadas sobre:
		i) Calificación de accidentes laborales
		ii) Evaluación de accidentes laborales
iii) Definición de enfermedades profesionales		
6. Intensificar protocolos de vigilancia de agentes y factores de riesgo normados por MINSAL durante periodo de vigencia de la política	Si - No	Informe de medidas adoptadas y aprobadas por la autoridad sobre intensificación de utilización de protocolos en la materia
7. Duplicar por parte de la Dirección del Trabajo el número de fiscalizaciones en 4 años	Nro de Fiscalizaciones realizadas	Informe con número de fiscalizaciones en 4 años igual o superior a 50.000 eventos

b. Formación, Capacitación y especialización

COMPROMISOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA		
b) Formación, capacitación y especialización		
Compromisos	Indicador	Mecanismo de Verificación
1. Promover la enseñanza en SST en todas las carreras profesionales y a nivel del 1°, 2° y 3° ciclo formativo	% de carreras profesionales con formación en SST	Informe con Nro. de carreras profesionales que incluyan formación en SST
	Nro de Universidades con Magíster en SST	Informe con Nro. de Universidades nacionales con Magíster que incluyan formación en SST
	Nro de Universidades con Doctorados en SST	Informe con Nro. de Universidades nacionales con Doctorados que incluyan formación en SST
2. Capacitar al año 2018 al 100% de los fiscalizadores de terreno de la dirección del Trabajo en materias de SST	% de capacitaciones de fiscalizadores de la DT	Informe con número de capacitaciones al 2008 de 500 o más fiscalizadores en terreno de la DT
3. Elaborar un Plan Nacional de Formación de Competencias en SST a dirigentes sindicales y miembros del CPHyS	Si-No	Elaboración del Plan
4. Promover la formación de un Fondo de Capacitación e Investigación en SST orientado a representantes de trabajadores.	Si-No	Informe con iniciativas de promoción realizadas para crear el Fondo de Capacitación e Investigación en SST
5. Promover e incorporar módulos de SST en Programas de Chile Valora	Nro. de módulos de Chile Valora con SST	Informe con número de módulos de Chile Valora con SST
6. Crear un sistema de certificación de competencias de los expertos en prevención de riesgos	Si-No	Creación del Sistema de Certificación de Competencias
7. Promover el desarrollo de la especialidad de "Medicina del Trabajo" en las escuelas de Medicina del país	Nro de acciones de promoción en las Escuelas de Medicina del país	Informe sobre actividades de promoción realizadas y sus resultados

c. Género

COMPROMISOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA		
c) Género		
Compromisos	Indicador	Mecanismo de Verificación
Promover que toda la normativa de SST considere la perspectiva de género, estableciendo registros diferenciados de los infortunios y prestaciones sobre la materia	% de normativa nueva que incorpora consideraciones de género	Informe de normativa nueva de SST que incorpora consideraciones de género
	Creación de registro de datos diferenciados por género	Informe de diseño e implementación de registro de datos diferenciados
Promover que la normativa de SST garantice que no habrá más de un 60% de representantes de un mismo género en los CPHyS	% de participación que cumple la normativa de integración de género de los CPHyS	Informe de constitución por género de los CPHyS

c. Indicadores de siniestralidad

COMPROMISOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA		
d) Indicadores de Siniestralidad		
Compromisos	Indicador	Mecanismo de Verificación
1. Reducir la tasa de siniestralidad el año 2020 al 3%	Tasa de siniestralidad el 2020	Informe de tasa de siniestralidad anual el 2020 igual o inferior a 3%
2. Reducir la tasa de mortalidad al año 2020 a 2,5 trabajadores por cada 100.000	% de Tasa de Mortalidad al 2010	Informe de tasa de mortalidad anual el 2020 igual o inferior a 2,5 por cada 100.000 trabajadores
3. Aumentar en un 50% el número de asesoría en evaluación de riesgos por las Mutuales en aquellas de menor tamaño y mayor riesgo considerando nro de empresas el 2016	% de aumento de asesorías de evaluación a contar de 2006	Informe sobre asesorías de evaluación de riesgos de las Mutuales a empresas de menor tamaño y en sectores de riesgo
Aumentar en un 30% la cobertura del Programa de Vigilancia Epidemiológica de Trabajadores expuestos al Silice	% de aumento de la cobertura del Programa de Vigilancia	Informe sobre porcentaje de aumento del Programa de Vigilancia Epidemiológica de trabajadores expuestos al Silice

4.3.8. Mecanismo de Mejoramiento Continuo de la PNSST.

El artículo 2° del Decreto que aprueba la PNSST señala que deberá ser revisada cada cuatro años, en los términos delineados en el Convenio 187 de la OIT. Para ello, se establece que deberá revisarse el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos, conforme a los roles asumidos por los diferentes actores. Se trata de un planteamiento genérico, que no ancla la responsabilidad en un organismo específico.

4.4. Fases posteriores a la dictación de la Política.

4.4.1. Perfil Nacional sobre SST.

El perfil es definido como un “inventario” y “un punto de partida o línea de base” de los recursos con que actualmente el país cuenta para “...la implementación y administración de un Sistema de SST, el desempeño de dichos recursos y la magnitud de los problemas existentes en SST, incluyendo las tendencias en términos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales”.⁷¹ Para la elaboración de su contenido ha de tenerse a la vista los lineamientos de la PNSST, en materia de principios, objetivos y respeto a una metodología de implementación participativa de índole tripartita, fundamentalmente.

⁷¹ URQUIETA OLIVARES, J. 2014-2015. Primer Congreso Internacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Subsecretaría de Previsión Social. Santiago, 2014-2015

Por tanto, el Perfil Nacional es “[...] una herramienta de diagnóstico que involucra la revisión y evaluación sistemática de toda la gama de instrumentos y recursos disponibles en un país para implementar un Programa Nacional en la materia, incluyendo la evolución de los accidentes y enfermedades profesionales”.⁷² En otras palabras, el Perfil Nacional se utiliza como una referencia común, fundada en las realidades de las partes interesadas, “[...] a fin de identificar los puntos fuertes y débiles de los distintos elementos del sistema nacional de seguridad y salud laboral, las brechas existentes con los estándares internacionales y la experiencia comparada, a fin de definir, en una etapa posterior, los temas prioritarios para la construcción del Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”⁷³.

Este trabajo fue encargado por la Subsecretaría de Previsión Social a la OIT y es el resultado de un proceso de levantamiento y sistematización de información realizado por el consultor Javier Parga Coca y, cuya supervisión técnica y edición final correspondió a Carmen Bueno, especialista de Seguridad y Salud de la OIT. Actualmente, todavía no ha sido formalmente aprobado y el contenido o referencias que incorpora de éste el presente trabajo, debe ser considerado como preliminar, o bien, bajo la óptica de esa observación.

⁷² Organización Internacional del Trabajo, OIT. 2016. Perfil Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, CHILE. Septiembre 2016 (Documento en revisión). Pág. 3.

⁷³ *Ibid*, pág.

Dicho documento está estructurado en torno a 15 capítulos, que son: (1) Marco legislativo de la seguridad y salud en el trabajo e instrumentos relacionados; (2) Marco institucional de la SST y mecanismos de coordinación y diálogo Social; (3) Mecanismos de Inspección del Cumplimiento de la Legislación de SST; (4) La Prevención de los riesgos laborales; (5) Recursos económicos para la SST; (6) Sistemas de información de SST; (7) Servicios de consultoría y asesoramiento en SST; (8) Educación y formación en seguridad y salud en el trabajo; (9) Investigación en SST y enfermedades profesionales; (10) El Seguro contra riesgos por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; (11) Estadísticas de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; (12) Actividades regulares o en curso relacionadas con la SST; (13) Políticas y programas de SST en las organizaciones empleadores y trabajadores; (14) Datos demográficos, sociales y económicos y; (15) Elementos de aporte al análisis de situación.

4.4.2. Programa Nacional sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (2016 – 2017).

Se trata de una fase que está pendiente, en tanto a la fecha de elaboración del presente estudio, como se indicó, aún no estaba aprobado el Perfil Nacional de SST, que es la base para estructurar el Programa en lo relativo a las metas, prioridades, recursos, indicadores de evolución, plazos, responsabilidades. Inicialmente, conforme a los documentos tenidos a la vista en esta investigación,

esto estaba considerado llevarse a cabo a partir del segundo semestre de 2016, por lo que su elaboración ha sufrido un retraso.

4.5. Trabajo Decente.

El concepto de “Trabajo Decente” es una denominación acuñada por la OIT en su programa institucional acordado el año 1999 ⁷⁴, que a juicio de expertos arranca desde los principios fundadores del organismo y cuyas líneas matrices son dables de reconocer -inclusive- en el texto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, específicamente en su artículo 23 que señalaba: “Toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil, al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley”.

El Convenio N° 187 de la OIT y, consecuentemente, la PNSST de Chile y de los países que han seguido las recomendaciones del organismo internacional en esta materia, han fundado los principios y directrices de sus políticas en el concepto de “Trabajo Decente”, que está incluido en la misión de la OIT⁷⁵. Actualmente, la finalidad primordial de la OIT “...es promover oportunidades para que los hombres y mujeres puedan conseguir un trabajo

⁷⁴ Oficina Internacional del Trabajo. 1999. Trabajo decente. Conferencia Internacional del Trabajo 87° reunión 1999. Primera edición, Ginebra.

⁷⁵Idid, pág 4. “La misión de la OIT es mejorar la situación de los seres humanos en el mundo del trabajo. Hoy día esa misión concuerda con el afán general, en una coyuntura de grandes cambios, de encontrar oportunidades de trabajo decente”.

decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”.⁷⁶

Para la OIT el trabajo decente debe reunir el cumplimiento de 4 objetivos estratégicos, que son: 1) La promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; 2) El empleo; 3) La protección social y; 4) El diálogo social.

En materia de acción normativa, la OIT fortalece su acción institucional por el trabajo decente, mediante: 1) Un actuar centrado en promover el desarrollo de las comunidades laborales y países; 2) Promoción de la igualdad entre los sexos en todas las participaciones en que tenga presencia la OIT; y 3) Una atención sobresaliente del organismo en actividades de fortalecimiento de la empresa como unidad productiva colaborativa de la acción laboral.

En materia de desarrollo de las comunidades laborales y países, un aspecto central para la OIT en lo que implica el “trabajo decente”, es hacerse cargo de las masas empobrecidas de trabajadores, especialmente aquellos que laboran en la economía informal y en el acceso a mecanismos de protección y seguridad social de ellos.

En materia de promoción de una política de género ,la OIT reconoce la existencia de un cambio paradigmático en la composición del mercado del trabajo en los últimos decenios con la incorporación masiva de las mujeres al mundo

⁷⁶ Idib, pág. 4

laboral, así como las transformaciones culturales en las cuales las mujeres están insertas, y que ha implicado que cada vez son más las responsables de la jefatura del hogar, especialmente con ocasión de presentarse situaciones de divorcio, abandono de hogar de la pareja y quiebres en la relación afectiva de ésta, todo lo cual, muchas veces, hace que su condición sea más vulnerable.

En la actualidad hay una tendencia marcada de que es la mujer quien se hace responsable del cuidado de adultos mayores, lo que prolonga su precariedad productiva laboral. Por ello, la igualdad de trato entre los sexos es un imperativo de la OIT y uno de los pilares del trabajo decente. Para ello la OIT se ha propuesto obrar en tres niveles: lo político, redoblando los esfuerzos para que exista una mayor participación de las mujeres en las organizaciones; lo técnico, midiendo el impacto de los programas y acciones que incluyan una promoción y respeto a la igualdad de sexos que impulsa el organismo y los Estados miembros; y en lo institucional, propiciando programas de aumento de las oportunidades de desarrollo profesional de las mujeres.

Respecto del lugar de trabajo, se reconoce a la empresa como el lugar o escena en la cual se debate la realidad de las complejidades derivadas de la relación laboral, y que debe ser objeto de atención.

En consecuencia, para la OIT, el trabajo decente es "...sinónimo de trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, lo cual genera ingresos

adecuados para su protección social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener un pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos. Marca una pauta para el desarrollo económico y social con arreglo a la cual pueden cuajar la realidad del empleo, los ingresos y la protección social sin menoscabo de las normas sociales y de los derechos de los trabajadores. Tanto el tripartismo como el diálogo social son objetivos por derecho propio, que garantizan la participación y la democracia y que contribuyen a la consecución de los demás objetivos estratégicos de la OIT. La nueva economía mundial brinda oportunidades al alcance de todos, pero es preciso enraizarlas en unas instituciones sociales basadas en la participación, con objeto de conseguir la legitimación y permanencia de las políticas económicas y sociales”⁷⁷.

En materia de promoción y defensa de derechos fundamentales, el trabajo decente se compromete por parte de todos sus Estados miembros a: “...respetar, promover y hacer realidad, de buena fe, los principios y derechos relativos a: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil y; la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación” ⁷⁸. En consecuencia, todo trabajo efectivo de los países miembros a nivel del diseño de política e

⁷⁷ Ibid., pág 16.

⁷⁸ Ibid, pág 16.

implementación de programas, debiera significar "...un permanente esfuerzo por impedir la explotación, promover la seguridad, establecer un consenso y fomentar la inserción laboral".⁷⁹

El "trabajo decente" también ha sido asociado con el desafío de elevar "la calidad del empleo", entendido esto, no solo como el reconocimiento y respeto a los derechos fundamentales en el trabajo, eliminando toda clase de discriminación y, muy especialmente de trabajo infantil; sino que, además, generando condiciones, por parte del empleador, de acciones que den una ambientación mayor de trabajo seguro. La OIT compromete sus esfuerzos en esta materia de calidad del trabajo, complementando "...esta alta exigencia moral al pronunciarse también en materia económica. Un lugar de trabajo sin riesgo no solamente satisface necesidades humanas vitales, sino que eleva, además, la productividad y facilita el crecimiento y prosperidad de la empresa. Cuando la estructura institucional es la adecuada, el personal confiado en la estabilidad de su empleo trabaja mejor".⁸⁰

4.6. Experiencias Internacionales:

En su 91° Conferencia Internacional de Trabajo celebrada el año 2003 por la OIT, se abordó el tema de la estrategia Global en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo. Las principales conclusiones fueron las de reforzar el rol de los

⁷⁹ Ibid., pág. 29.

⁸⁰ Ibid., pág 29.

documentos orientadores que la OIT ha desarrollado en estos asuntos, cuyos contenidos, han estado orientados a reforzar la coordinación, promoción, sensibilización, desarrollo de conocimientos, gestión, difusión de la información y la cooperación técnica, con el objetivo último de lograr una máxima eficacia en las acciones que los Estados miembros implementen en materia de SST y, fundamentalmente, en todo aquello que signifique reducir los riesgos de accidentes laborales y enfermedades profesionales.

De igual forma, se hace hincapié en la necesidad de desarrollar estrategias de intervención, formulación y seguimiento de políticas en SST con un acento tripartito y participativo, que centren su actuar en una labor preventiva, el fomento de una cultura de seguridad y, el respeto a los principios del “Trabajo Decente”, promovido por la OIT.

En tal sentido, sostiene la OIT: “Los pilares fundamentales de una estrategia global de SST incluyen la instauración y el mantenimiento de una cultura de prevención en materia de seguridad y salud a nivel nacional, y la introducción de un enfoque de sistemas para la gestión de la SST. Una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo implica el respeto del derecho a gozar de un medio ambiente de trabajo seguro y saludable a todos los niveles; la participación activa de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores para asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable a través de un sistema de derechos, responsabilidades y deberes definidos; y la

atribución de la máxima prioridad al principio de la prevención. A fin de instaurar y mantener una cultura de prevención en materia de seguridad y salud se han de emplear todos los medios disponibles para aumentar la sensibilización, el conocimiento y la comprensión general respecto de los conceptos de peligro y riesgo, así como de la manera de prevenirlos y controlarlos”⁸¹

A su turno, la OISS, definió una estrategia iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020⁸². Su propósito es “[...] situar en las agendas políticas medidas concretas de ejecución, instrumentos de aplicación efectiva que nos acerquen al nivel de garantía de los derechos innatos a la dignidad humana en el ámbito de las condiciones de trabajo y, por ende, en la seguridad y salud laboral”⁸³. Esta nueva versión estratégica plantea la construcción de instrumentos técnicos y que los países miembros se comprometan, en materia específica de SST, con: a) Fomentar la educación y la cultura preventiva. Luchar contra la exportación del riesgo laboral desde los países más desarrollados a las sociedades en desarrollo. b) Avanzar en el protagonismo de los agentes sociales y en el diálogo social en el diseño de las políticas públicas c) Disminuir la informalidad laboral, donde se registran las peores condiciones de trabajo y la

⁸¹ ⁸¹ OIT. 2013. Estrategia Global en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo. Conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional en su 91° Reunión, 2003. Consultado el 1 de enero de 2017 en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/policy/wcms_154865.pdf.

⁸² Organización Internacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (OISS). 2015. Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020. Consultado el 2 de enero de 2017 en http://www.oiss.org/IMG/pdf/EISST_mayo2010_.pdf

⁸³ Idib, pág. 4

mayor exposición al riesgo laboral. d) Promover planes o estrategias nacionales de seguridad y salud ocupacional. e) Situar la función de gobierno sobre la SST en la posición que merece en atención a su impacto social y económico. f) Fomentar los procesos de Investigación, desarrollo e innovación sobre temas de SST. g) Promover la reducción de los riesgos laborales, enfermedades y muertes en los lugares de trabajo es para avanzar sustancialmente en la mejora del trabajo decente para todos los trabajadores⁸⁴.

En relación con ello el documento plantea el cumplimiento de once objetivos para el periodo, que incluyen y desbordan los campos de acción de la PNSST chilena, incorporando nuevos temas como lo es avanzar en el control de la seguridad y salud en el trabajo de las relaciones de subcontratación. Por su parte, acentúa el trabajo preventivo y la educación en estas materias.

El documento avanza en retos para cada uno de los objetivos declarados, fijando el eje de ejecución de los mismos, ya sea en los países miembros, o bien, en la propia institucionalidad de la OISS.

Luego indica un sistema de seguimiento de la Estrategia, para lo cual - fundamentalmente- se elaboran informes periódicos que se pondrán a disposición de los gobiernos, en foros internacionales o instancias de discusión.

⁸⁴ Idib. Pág.5.

En el caso de la República del Perú, el 1 de mayo de 2013, mediante Decreto Supremo Nro. 002-2013-TR, en el Gobierno del Presidente Ollanta Humala Tasso, se decretó la PNSST de su país, la que fue producto de un trabajo triestamental de carácter participativo con un enfoque eminentemente preventivo. Para ello, al igual que la experiencia chilena, se creó un Consejo Consultivo, pero con facultades operativas amplias, responsable de formular, aprobar y dar seguimiento a la Política y, se le asignó la tarea, dentro del plazo de 60 días corridos, de realizar dos acciones fundamentales, a saber: 1) Dictar un reglamento que complementara la Política y en el cual estuviesen asignadas las responsabilidades y funciones respectivas de los actores involucrados y; 2) Elaborar la PNSST del Perú en la cual quedase establecido, con precisión, las acciones, metas, indicadores y plazos de cada uno de los compromisos orientados en la tarea y esfuerzo nacional por avanzar en esta materia.

El objetivo que la PNSST de Perú plantea es: “[...] prevenir los accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y reducir los daños que se pudieran ocasionar a la salud de las trabajadoras y trabajadores, que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo que éstos realizan”⁸⁵

⁸⁵ PERÚ. Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo. Decreto Supremo 002-2013 TR. Consultado el 2 de enero de 2017 en http://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/CNSST/politica_nacional_SST_2014-2017.pdf

Los Principios declarados de la Política del Perú son: Prevención; Gestión Integral (esto es integrar la gestión de SST dentro de las políticas nacionales y la gestión general de las actividades productivas); Responsabilidad, Universalización (procurar el aseguramiento de todos los riesgos e infortunios laborales), Atención Integral de la Salud, Participación y Diálogo Social.

Se definen seis ejes de acción, dentro de los cuales se fija un objetivo general y otros de carácter específicos. Dichos ejes son: 1) Marco Normativo; 2) Información; 3) Cumplimiento de la Normativa; 4) Fortalecimiento de capacidades institucionales; 5) Protección Social frente a los riesgos laborales y; 6) Fomento del Diálogo Social.

Por su parte, la República de Colombia cuenta con un Plan Nacional de SST 2013- 2021⁸⁶, estructurado en función de 4 líneas de acción, a saber: 1) Fomento de la transversabilidad de la seguridad y salud en el trabajo en el conjunto de políticas públicas; 2) Fortalecimiento institucional de la SST; 3) Fortalecimiento de la promoción de la seguridad, de la salud de los trabajadores y la prevención de riesgos laborales; 4) Optimización y garantía del reconocimiento de las prestaciones al trabajador en el sistema general de riesgos laborales. Cada uno de ellos se plantea desafíos, objetivos generales, específicos, acciones, responsables y logros esperados, desarrollando un gran

⁸⁶ COLOMBIA. Ministerio del Trabajo. Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo 2013 -2021. Consultado el 28 de diciembre de 2016 en <http://www.oiss.org/IMG/pdf/PlanNacionalDeSeguridadySaludEnElTrabajo.pdf>

nivel de especificidad que facilitaría el mecanismo de control y seguimiento del Plan.

Por su parte, la República Argentina de SST cuenta con una Política y Estrategia de Seguridad y Salud en el empleo por el periodo 2015-2019. El objetivo de la política nacional es “[...] promover la mejora de las condiciones de trabajo con el fin de proteger la vida, preservar y mantener la integridad sicofísica de los trabajadores, prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo”.⁸⁷ Declara que su implementación será conforme al ordenamiento jurídico interno y las sugerencias formuladas en este sentido por la OIT ratificadas por Argentina. Su nivel de especificidad es menor, generando -principalmente- una pauta de trabajo progresiva a desarrollar entre lo que se cuenta la determinación de las condiciones laborales que se deben generar en la empresa para una mayor seguridad; determinación de procesos productivos prohibidos o sujetos a una aprobación específica; establecimiento de procedimientos para la declaración de accidentes y enfermedades laborales como informes estadísticos; realización de encuestas; publicación anual de informes y desarrollo de sistemas de investigación. Finalmente consignan un proceso participativo con

⁸⁷ ARGENTINA. Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Presidencia de la Nación. Política Nacional de Salud y Seguridad de los Trabajadores y del Medio Ambiente de Trabajo. Consultado el 8 de enero de 2017 en http://www.srt.gob.ar/adjuntos/prevencion/politica_nacional_SSTyMAT.pdf

representantes de trabajadores y empleadores, con competencias adecuadas, para los procesos de implementación y revisión periódica de la política.

Por su parte, el Plan Argentino para el periodo 2015-2019, consulta dos metas estratégicas: a) Reducir en un 20% el índice de incidencia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y; b) Incrementar en un 20% la cobertura del Sistema de Riesgos del Trabajo.⁸⁸

Respecto de los objetivos del plan de Argentina, estos son: Reducir la accidentabilidad laboral a través de la prevención de los riesgos; Potenciar el desarrollo de la cultura preventiva; Incrementar la cobertura del sistema de riesgos del trabajo; Avanzar en las encuestas de condiciones del trabajo y salud; Fortalecer los sistemas de información y registro; Favorecer la participación de los agentes sociales; Garantizar la estructura suficiente de fiscalización; Regular y controlar la SST en las relaciones de subcontratación; Desarrollar la vigilancia preventiva de salud en los trabajadores; Maximizar el uso de herramientas digitales para optimizar el diagnóstico, la planificación y el control, avanzar en el desarrollo normativo; Mejorar las prestaciones médicas y la gestión ante las Comisiones Médicas; Propender a la disminución de la litigiosidad y; Progresar en el fortalecimiento institucional.

⁸⁸ ARGENTINA. Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social. Presidencia de la Nación y, Superintendencia de Riesgo del Trabajo. Segunda Estrategia argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2015-2019. Consultada el 27 de diciembre de 2016 en http://www.srt.gob.ar/images/pdf/IIESTRATEGIA_ARGENTINA_SST_2015-2019.pdf

5. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.

5.1. Planteamiento del Problema.

Considerando que la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo es aún de corta duración, pero que los insumos que utilizó para su diseño ya tienen un tiempo de maduración no inferior al año, es que el presente estudio busca indagar si dicho documento, su promulgación, publicación y posterior ejecución, incidirá en un cambio favorable de la vida laboral chilena, especialmente en lo que dice relación con la creación de ambientes de trabajo más seguros, reducción de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y como colorario de ellos disminución en las tasas de siniestralidad, y fatalidad fortalecimiento en los sistemas de programación de planes de prevención de riesgos, perfeccionamiento en las acciones de prevención, generación de una cultura nacional de prevención de riesgos laborales.

En consecuencia, el instrumento público “Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”, ¿permitirá resultados efectivos en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en las empresas chilenas?

Se trata de una interrogante abierta, cuya respuesta requiere de un mayor tiempo de implementación de la política, para determinar en terreno si ésta fue un instrumento utilizado por los gobiernos, empresas y sindicatos para guiar sus

pasos en función de sus lineamientos. No obstante, lo anterior, el presente trabajo permite avanzar en algunas respuestas, las que están influenciadas por las opiniones de expertos, académicos y actores de la escena nacional; como también, del análisis de consistencia de la abundante documentación política, normativa y estratégica existente tanto en el plano nacional como internacional.

5.2. Técnicas de investigación.

La metodología seguida para la elaboración del presente trabajo, se funda en dos técnicas investigativas. La primera de carácter documental y, la segunda, de campo. La técnica documental, es aquella que “[...] permite la recopilación de información para enunciar las teorías que sustentan el estudio de los fenómenos y procesos. Incluye el uso de instrumentos definidos según la fuente documental a que hacen referencia”. A su turno, la técnica de campo “[...] permite la observación en contacto directo con el objeto de estudio, y el acopio de testimonios que permitan confrontar la teoría con la práctica en la búsqueda de la verdad objetiva”.⁸⁹

A nivel documental, principalmente se llevó a cabo revisión bibliográfica que incluyó bases de datos existentes sobre la materia. A nivel de campo, se

⁸⁹ FERRER, J. 2010. Técnicas de la Investigación. Consultado el 2 de enero de 2017 en <http://metodologia02.blogspot.cl/p/tecnicas-de-la-investigacion.html>

entrevistó a personeros que participaron directamente en el proceso de elaboración de la PNSST.

5.3. Revisión de datos estadísticos de la SUSESO.

La Superintendencia de Seguridad Social cuenta con un Sistema de Información de Seguridad Social y Salud en el Trabajo (SISESAT), que le permite elaborar un Informe Anual de Estadísticas de Seguridad Social, cuya última versión es de abril de 2016 e incorpora una familia de datos hasta el diciembre de 2015⁹⁰. Dicho informe desarrolla un análisis que incluye accidentes del trabajo y de trayecto, accidentes fatales, enfermedades profesionales, trabajadores adheridos y prestaciones económicas. incorpora, además, indicadores claves de gestión como son: tasa de accidentabilidad, tasa de mortalidad, índice de letalidad, entre otros.

Actualmente se trabaja en un sistema de codificación internacional y se está implementando el Registro Electrónico de Accidentes Laborales Fatales y Graves. Del mismo modo, la Superintendencia ha implementado un Sistema de Gestión de Reportes e Información (GRIS), que contiene información del Seguro de la Ley N° 16.744, complementaria a la que se recepciona en el SISESAT.

⁹⁰ CHILE. Superintendencia de Seguridad Social. 2016. Informe Anual Estadísticas de Seguridad Social 2015. Santiago, abril de 2016. Consultado el 15 de diciembre de 2016 en <http://www.suseso.cl/informes/>

Cabe señalar que el documento de Perfil Nacional de SST antes citado, menciona otros mecanismos de Información del sistema nacional de SST, a saber:

1. El Sistema Nacional de Información en Salud Ocupacional (SINAISO) del Ministerio de Salud.
2. La Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (CONASET) aporta todos los datos correspondientes a las actividades relacionadas con el transporte terrestre de pasajeros y carga en todo el territorio nacional,
3. Encuestas tales como: La Primera Encuesta Nacional de Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Calidad de Vida (ENETS 2009-2010); La Encuesta Laboral (ENCLA).

6. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.

6.1. Compromisos de la Política.

Dentro de los aspectos que considera la PNSST está la inclusión de compromisos de gestión lo que en teoría pudiese pensarse que está reservado para la elaboración de Programa Nacional de SST. La decisión de innovar en esta materia es vista por las autoridades de la Subsecretaría como un elemento diferenciador y -a su vez- una fortaleza, en tanto convierte el documento de Política en un instrumento de gestión y lo aparta de la acción meramente declarativa, opinión que no es compartida por algunos miembros del consejo constitucional de expertos.

De esta forma, se establecen en el capítulo seis de la PNSST compromisos en distintas materias, los cuales no están suficientemente delimitados en el tiempo para controlar su cumplimiento, así como tampoco, parcializados de manera que permita conocer estados de avances que den indicios acerca de su correcto tránsito hacia el cumplimiento de ellos. Tampoco se indica quienes son los responsables de su gestión y liderazgo, como la valoración monetaria que implicarán las acciones que se lleven a efecto para su logro.

Por otra parte, no pasa inadvertido que el planteamiento de algunos compromisos sea tan ambicioso, olvidando el carácter social del objeto de estudio (Seguridad y Salud en el Trabajo), que en su naturaleza está expuesto a una multiplicidad de factores que lo hacen dinámico y cambiante. Ese solo hecho llama a desconfiar que algunos de estos desafíos se cumplan, como, por ejemplo: “Efectuar una coordinación permanente”; “Promover la enseñanza de la seguridad y salud en el trabajo [...] en todas las carreras profesionales” o, “Capacitar al 100% de los fiscalizadores en terreno de la Dirección del Trabajo”.

Lo anterior contrasta con la formulación de los desafíos en torno a Indicadores de Siniestralidad contenidos en la letra D) del apartado citado. En efecto, están ahí formulaciones precisas dables de ser controladas y con fórmulas que permiten saber si éstas se lograron o no.

Del mismo modo, como ya se mencionó en capítulos anteriores, los compromisos carecen de indicadores de verificación para saber si se han cumplido, y en caso de ser así, en qué medida. Muchos de ellos son de cumplimiento absoluto, se cumple o no se cumple (SI – NO), como por ejemplo elevar a rango constitucional el derecho a la SST. En ese compromiso no se establecen fases de cumplimiento como, por ejemplo: i) constituir una comisión de análisis, ii) proponer un borrador de ley al ejecutivo, iii) presentar un proyecto de ley antes que finalice el primer semestre de 2017, iv) iniciar la tramitación

legislativa. Una planificación en tal sentido, permitiría fortalecer la acción de orientación política de los compromisos, cosa que no se hace.

6.2. Visión de informantes relevantes.

Durante la investigación, se visitó la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo y se entrevistó al Asesor Legislativo e Internacional don Enrique Urmenio Pérez Mendoza, quien ha tenido una participación de coordinación en el proceso de elaboración de la PNSTT por parte de la Subsecretaría. También se visitó la Organización Internacional del Trabajo, y se entrevistó a don Guillermo Campero, Presidente del Consejo Consultivo de Seguridad y Salud en el Trabajo y; finalmente, se entrevistó a don Ernesto Evans Espiñeira, Consejero del sector empresarial del citado Consejo.

Las entrevistas permitieron constituir el mapa conceptual del proceso de elaboración de la PNSTT, resolver dudas, conocer sobre su estado de avance y proyecciones en el corto y mediano plazo.

En general todos son de la opinión que la PNSST afectará positivamente en el medio laboral, disminuyendo la accidentabilidad y fomentando la existencia de una cultura preventiva de riesgos en el trabajo.

En el caso del Presidente del Consejo de Expertos, avizora como probable que “en un tiempo largo, pase poco”, pero que habrá acuerdo pleno en revisar

los mecanismos de calificación de los accidentes y enfermedades profesionales, especialmente, en lo que se refiere a la incorporación de enfermedades psiquiátricas y; en el caso de las enfermedades más graves, establecer medios más claros de trazabilidad de éstas, lo que permitiría advertir a tiempo la ocurrencia de síntomas claros, cuya intervención a tiempos, que impidan o eviten llegar a un estado de patología por parte del trabajador. Finalmente, mira como una fortaleza del proceso el efecto de prevención y universalización de los derechos que ha producido todo el proceso de elaboración y aprobación de la PNSST, como también, el reconocimiento positivo que la OIT ha hecho de lo que se ha realizado hasta la fecha, especialmente en lo que se refiere a la participación triestamental y los niveles de acuerdo alcanzado, por los actores directamente involucrados, en las instancias de debate que se han tenido.

En el caso del representante empresarial en el Consejo de Expertos, mira como una debilidad, que juega en contra del cumplimiento de los objetivos declarados por la PNSST, el hecho que el ISL no mida la tasa de accidentabilidad, y que los accidentes de trayecto no afecten dicha tasa. Fue de la idea de discutir la conveniencia de establecer sanciones al trabajador que por un hecho propio, de carácter culposo, cause un accidente o se exponga innecesariamente a un evento que pueda causarle un riesgo futuro.

6.3. Revisión de bases de datos de la SUSESO.

Como ya se indicó, la SUSESO ha desarrollado, por mandato legal, un Sistema de Informes Estadísticos de Seguridad Social, que se encuentra disponible en la página web institucional del órgano fiscalizador⁹¹. Proporciona información respecto de los Accidentes del Trabajo, Accidentes de Trayecto, Accidentes Laborales Fatales, Enfermedades Profesionales; Cobertura y Prestaciones Económicas.

Respecto de la Tasa de Accidentes del Trabajo y Número de Accidentes del Trabajo consignado por las Mutuales durante los años 2006-2015, en el año 2015 hubo 180.036 accidentes del trabajo consignados en los registros de las mutualidades, lo que implicó una tasa de 3,7 accidentes del trabajo por cada 100 trabajadores afiliados, lo que representa casi la mitad de lo registrado el año 2006, donde hubo una tasa de 6,4.

Respecto de los días perdidos por Accidentes del Trabajo consignados por las Mutualidades durante los años 2006-2015, se evidencia un aumento progresivo de los días perdidos con ocasión de los accidentes del trabajo, llegando el 2015 a 19 días en el año. Lo anterior representa un crecimiento anual promedio del 4% desde 2006.

⁹¹ Para mayor información sobre los resultados de la siniestralidad, se puede consultar los informes estadísticos de la Seguridad Social en Chile, elaborado por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) en: <http://www.suseso.cl/boletin-estadistico/>

Respecto de la Tasa de Accidentes del Trabajo según las Mutualidades durante el periodo 2006-2015, hay diferencias en su comportamiento en tanto el año 2015 fue el IST quien alcanzó la mayor tasa de accidentes con un 4,4 por cada 100 trabajadores afiliados, mientras que la MUSEG tuvo una tasa de 3,9 y ACHS registró el menor resultado, con 3,4 accidentes.

Respecto de número de Accidentes del Trabajo según las Mutualidades durante el periodo 2006-2015, distribuido por los organismos administradores, ha significado desde 2006 una baja en los trabajadores afiliados a la ACHS, manteniéndose en el caso del IST y experimentado una leve alza en la MUSEG.

Respecto de las denuncias por Accidentes del Trabajo y Proporción de Calificaciones según las Mutualidades el año 2015, existió un aumento de 1,6% de las denuncias recibidas por los organismos administradores el año 2015 respecto del 2014. A su vez, la mayoría de éstas fueron calificadas como accidentes del trabajo (37%), siendo los accidentes de trayecto y accidentes de trayecto con alta inmediata, en conjunto, cerca del 16% de las calificaciones. Finalmente, se observa un aumento de los accidentes comunes de un 16% (2012) a un 20% (2015).

Respecto de la proporción de Accidentes del Trabajo según sexo según lo informado por las Mutualidades durante el periodo 2011-2015, más de dos tercios

de accidentes del trabajo fueron hombres, lo cual se mantiene sin variaciones significativas durante el quinquenio.

Respecto de la edad de trabajadores que sufren accidentes del trabajo, según sexo, conforme a lo informado por las Mutualidades durante el periodo 2011-2015, la edad promedio de los trabajadores que sufren accidentes del trabajo el 2015 fue 38 años, concentrándose éstos en el rango de 27 y 49 años. En el caso de las trabajadoras, la edad promedio fue 40 años, concentrándose en el rango 29 y 49 años.

Respecto de los Accidentes del Trabajo por grupo de edad, según lo informado por las Mutualidades durante el periodo 2011-2015, las tasas de accidentes han sido más elevadas en los grupos de trabajadores de menor edad, especialmente aquellos del rango 15 a 24 años, aun cuando se experimenta una baja de ellos en el quinquenio, manteniéndose estable los accidentes en el grupo de los 45 años.

Respecto de la proporción de Accidentes del Trabajo por tipo de Contrato de Trabajo, conforme a lo informado por las Mutualidades durante el quinquenio 2011-2015, el 72% de los accidentes del trabajo corresponden a personas contratadas indefinidamente, experimentándose un aumento en el periodo de accidentes de personas contratadas a plazo definido de un 17% (2011) a un 28% (2015).

Respecto de las Tasas de Accidentes del Trabajo según actividad económica, conforme a lo informado por las Mutualidades en el periodo 2006 – 2015, se evidencia una baja en todos ellos, siendo el año 2015, las siguientes: Agricultura (4,7), Comercio (4,2), Construcción (4.6), Electricidad, Agua y Gas, EGA (1.6), Industria, Minería (1.5), Servicios (2.6) y Transporte (5.1). Especialmente significativa resulta las caídas en las tasas en los sectores de la construcción de un 8% al 4,6%; EGA del 4% al 1.6%; Industria del 9% al 5.3% y Transporte del 9% al 5,1 %. Todos ellos se aproximan casi a la mitad de accidentes sufridos en el periodo, siendo la Minería el sector más estable, evidenciando de igual modo una caída de la tasa de 3% al 1,5%.

Respecto de la proporción de Accidentes del Trabajo según actividad económica, según lo informado por las Mutualidades durante el periodo 2006 – 2015, la mayoría de éstos fueron en el sector servicios (29%), seguidos por el Comercio (20%), Construcción (15%) e Industria (15%).

Respecto de la Tasa de Accidentes del Trabajo según tamaño de la empresa, conforme a lo informado por las Mutualidades durante el periodo 2006 y 2015, aquellas con menos de 100 trabajadores son las que tuvieron más accidentes el año 2015, aun cuando en todos los rangos medidos, se evidencia una baja de accidentabilidad casi del 100% en el periodo comprendido entre 2006 a 2015. La menor tasa se da en las empresas agrupadas en el rango entre los 500 a 100 trabajadores, con una tasa de 3% el 2015.

Respecto de la proporción de Accidentes del Trabajo según tamaño de la empresa, según lo informado por las Mutuales en el periodo 2006 y 2015, muy en concordancia con lo informado en el punto anterior, existe una constante en las empresas con menor número de trabajadores (menos de 100), en tanto ellas tienen más accidentes del trabajo, siendo significativa la accidentabilidad en aquellas cuyo número de trabajadores fluctúa entre 101 a 499.

Respecto de los días perdidos promedio por Accidentes del Trabajo según lo informado por las Mutualidad en el periodo 2006 al 2015, se evidencia un aumento a partir del año 2011, registrando solo el IST una baja del 15% en el último año medido. La ACHS muestra la mayor cantidad de días perdidos de sus trabajadores afiliados (20.9), seguida de la MUSEG (19.0).

Respecto de los días promedio perdidos por Accidente del Trabajo según sexo, conforme a lo informado por las Mutualidades durante el periodo 2011 – 2015, los hombres perdieron en promedio 21 días el 2015 y las mujeres 15 días en igual año, observándose un aumento contante de días perdidos en ambos sexos durante el quinquenio.

Respecto de los días promedio perdidos por Accidentes del Trabajo según actividad económica, conforme a lo informado por las mutualidades 2006-2015, esto es estable en general, situándose en el rango de 16 a 24 días. Pese a ello,

se experimenta una visible alza en el sector de la Minería, la que sube a 37 días el 2015.

Respecto de los días promedio perdidos por Accidentes del Trabajo según tamaño de la empresa, conforme a lo informado por las Mutualidades durante el periodo 2006-2015, la mayor cantidad de días perdidos el año 2015 se da en empresas con menos de 10 trabajadores (27 días), siendo una constante el aumento en todas las empresas independiente de su tamaño.

Respecto de la Tasa de Accidentes de Trayecto y Número de Accidentes de Trayecto, conforme a lo informado por las Mutualidades durante el periodo 2006-2015, el número de accidentes de trayecto el 2015 fue de 52.629, experimentando un aumento del 10% respecto del año anterior. El bienio con mayor siniestralidad fue el del 2010 - 2011, en que se rompe la tendencia a la baja, experimentada hasta esa fecha.

Respecto de los días perdidos por Accidentes de Trayecto, conforme a lo informado por las Mutualidades durante el periodo 2006-2015, ellos han aumentado durante todo el período, creciendo en torno al 5,1% promedio por año desde el 2006. Durante el año 2015 se registra un total de 25,3 días perdidos, que implica un aumento del 3.5 % respecto del año anterior.

Respecto de los Accidentes Fatales Totales del trabajo y de trayecto, según lo informado por las Mutuales e ISL durante el periodo 2011 – 2015, éstos

se han mantenido estables, contabilizando el año 2015 un total de 414 accidentes fatales, de los cuales el 61% fueron del trabajo y el 39% de trayecto.

Respecto de la Tasa de Enfermedades Profesionales y número de Enfermedades Diagnosticadas, conforme a lo informado por las Mutualidades durante el periodo 2007-2015, el último año del quinquenio se diagnosticaron 6.167 enfermedades profesionales, lo que implica una baja del 4% en relación al año anterior. La tasa de enfermedades profesionales diagnosticadas por cada 100 trabajadores afiliados fue, ese año, de 0,13%.

Respecto de trabajadores protegidos y proporción respecto a ocupados, conforme a lo informado por las Mutualidades e ISL, durante el periodo 2005 – 2015, el último año del periodo consignado fueron 5.647.982 los trabajadores cubiertos por el Seguro Social de la Ley 16.744, lo que representó un 70% de la fuerza de trabajo del país. Los trabajadores no protegidos son personas que, aun estando ocupadas, no reciben una remuneración como trabajadores dependientes y muchos de ellos corresponden a la masa informal de trabajo.

Respecto del número de subsidios iniciados por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, conforme a lo informado por las Mutualidades, ISL y administración delegada, durante el periodo 2006 – 2015, el último año de la serie los subsidios llegaron a 283.525, lo que representa un aumento del 9,7% respecto de los iniciados el año anterior. Cabe señalar que el monto promedio

pagado por día fue de \$17.054 el año 2015, que representa un aumento del 1,5% respecto del 2014.

6.4. Determinación de máximas internacionales sobre la accidentabilidad laboral.

En el estudio “Comparación Internacional de Sistemas de Salud y Seguridad Laboral, de cita a los autores Pouliakas y Theodossiou (2010), para concluir que existen ciertas regularidades estadísticas significativas, que configuran máximas de SSL, esto es, enunciados de acciones que, de implementarse, tiene un alto grado de obtener los resultados esperados. Dichos enunciados, se agrupan en variables, que son las siguientes:

- “[...] Variables a nivel de **“actividad económica”**:
 - A mayor PIB-per cápita, menor tasa de accidentabilidad.
 - A mayor aceleración de la actividad económica y el empleo, mayor tasa de accidentabilidad.
 - Las industrias agrícolas, construcción, manufactura y transporte están asociadas a mayores tasas de accidentabilidad.
- Variables a nivel de **“mercado Laboral”** y **“trabajo”**:
 - A mayor duración de la jornada laboral, mayor tasa de accidentabilidad.
 - A mayor educación de la fuerza laboral, menor tasa de accidentes.

- A mayor presencia femenina en la fuerza laboral, menor tasa de accidentabilidad.
- A mayor satisfacción en el trabajo, menor tasa de accidentes.
- A mayor monotonía en las actividades laborales, mayor tasa de accidentes.
- Los contratos a plazo fijo están asociados con mayores tasas de accidentes.
- Variables a nivel de **“empresa”**:
 - A mayor involucramiento de la administración de la empresa, menor tasa de accidentes.
 - A mayor actividad preventiva a nivel de empresa, menor tasa de accidentes.
- Variables a nivel **“institucional”**:
 - Ambientes legislativos pro-empresa⁹² están asociados a una mayor tasa de accidentes.
 - A mayor ratificación de los convenios de la OIT que están relacionados con SSL, menor tasa de accidentabilidad⁹³.

⁹² Loomis *et al.* (2009) miden el “Ambiente legislativo pro-empresa” con base en tres dimensiones: capacidad de organización de la fuerza laboral (e.g., porcentaje sindicalización, salvaguardia de derechos en el trabajo), capacidad de fiscalización gubernamental (e.g., restricciones financieras y de personal) y presencia de subsidio de bienestar a la fuerza laboral (e.g., monto y número de subsidios en desempleo).

⁹³ Op. Cit, Brahm, Singer y otros, págs. 37 y 38.

7. CONCLUSIONES.

La pregunta investigativa que orientó el presente trabajo fue: ¿Constituye la PNSST un punto de inflexión en la disminución de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales?, Resulta categórico que la respuesta es afirmativa, en tanto hay indicios nacionales, y otros de origen internacional, que lo avalan y que en este capítulo se desarrollan.

Con el objeto de dar un orden a este apartado, se presentan en primer término los argumentos que constituyen una fortaleza y que refuerzan el rol de inflexión que cumple la PNSST en la reducción de los riesgos e infortunios laborales. Luego se presentan argumentos que constituyen una debilidad y hacen peligrar el rol antes descrito, lo que debiera ser una voz de alerta para las autoridades, responsables de lograr resultados eficaces en este ámbito de la seguridad social en Chile. Finalmente, se proponen áreas de mejoramiento, que pudiesen ser consideradas en nuevas versiones de la política por las autoridades, representantes gremiales y responsables, conforme a los mecanismos que la propia PNSST incorpora en la parte final, esto es, el hecho que el instrumento será revisado cada 4 años, en los términos establecidos en el Convenio 187 de la OIT y la normativa vigente.

Fortalezas de la PNSST de Chile.

a. La PNSST no es un documento aislado con autonomía propia, por el contrario, forma parte de un conjunto de pasos definidos y bien orientados, todos los cuales tienen una lógica secuencial de cumplimiento, que termina con la formulación de un Plan Nacional de SST para Chile. Todo el proceso, con sus distintas fases responsables y plazos, se ha sustentado y sustenta en el principio de mejoramiento continuo, que obliga a la política y acciones estratégicas que de ella se deriven, a revisar y perfeccionar su formulación en base a los aciertos y errores detectados en su aplicación.

Esto está en armonía con lo señalado por la OIT cuando, al abogar por la unicidad de comportamientos de los agentes e instrumentos, afirma: “Los esfuerzos por solucionar los problemas en materia de SST, tanto a nivel internacional como nacional, suelen ser dispersos y fragmentados y, por lo tanto, no poseen la coherencia necesaria para producir un impacto real”.⁹⁴

b. La formulación de la PNSST ha sido fruto de un trabajo participativo, de diálogo social, con una concepción ideológica del “trabajo decente” de la OIT, con la intervención de representantes de los trabajadores, empleadores y agentes de la administración, dando cabida a sus visiones, tanto a nivel nacional como regional, mediante la realización de seminarios y talleres de debate que abordaron la especificidad de los temas relativos a la Seguridad y Salud Laboral. Para ello se siguieron las recomendaciones metodológicas sugeridas por la OIT

⁹⁴ Ibid, Pág, 2.

y, se analizaron las experiencias internacionales en la materia. Lo anterior, fortaleció el sentido y alcance de gobernanza de la política, dando un mayor margen de efectividad a ésta, en tanto la hizo y hace un instrumento apropiable de los agentes y, de esa manera, un medio que sirve con mayor certeza de marco para la acción compartida por los intervinientes al interior del sistema.

c. El desarrollo de nuevos instrumentos como son la aprobación del Perfil Nacional y el Plan Nacional Estratégico de SST, permitirán afinar los desafíos futuros en la materia, especialmente en lo que dice relación con la declaración de objetivos generales y específicos, acciones pertinentes, definición de responsables, estimación de recursos asignables (especialmente económicos), formulación de indicadores de gestión y mecanismos de medición de logro. Los conjuntos de estas definiciones aportarán al desarrollo del tema desde la perspectiva de la medición de resultados, obtención de nueva información, generación de medidas corregibles, acciones de mejoramiento continuo.

d. Estudios recientes⁹⁵ indican la conveniencia de atender de modo preferente los sistemas vigentes de fiscalización en la materia. La política se hace cargo de ello al proponer más y mejores mecanismos de coordinación, especialmente dado por el alto número de instituciones que tienen competencia en ello. Para algunos investigadores Chile tiene un déficit de fiscalizadores en comparación con el estándar de la OCDE, por lo que sería necesario “[...] aumentar las fiscalizaciones en un 40% y aumentar el número de fiscalizadores

⁹⁵ Op. cit. Brahm, Singer y otros. Pag. 18

al doble”⁹⁶, cuestión de la que en el apartado de compromisos, la PNSST se hace enteramente cargo cuando fija aumento de dotaciones de la Dirección del Trabajo, no así de otras instituciones. Como ya se indicó, es una máxima estadística significativa que a mayor fiscalización, menor accidentes laborales en el trabajo.

e. La política es una firme expresión del enfoque preventivo que debe tener el tema de la SST, más que uno de carácter meramente de protección o prestador de servicios una vez que los infortunios han acaecido. Esta visión, que es una tendencia en los países de la OCDE, mirada desde el punto de focalización del gasto, proyecta disminuir la siniestralidad en el largo plazo. En efecto, Brahm y otros⁹⁷ han sostenido que “[...] Respecto a la prevención, a partir de un modelo econométrico se estima que, manteniendo todo lo demás constante, un aumento al doble en el gasto de prevención haría disminuir en el largo plazo en un 17% la tasa de accidentes en Chile y en un 8% la tasa de fatalidades”. Cabe señalar que estos autores son de la idea que Chile está por debajo de los países de la OCDE en el gasto de prestaciones económicas, mientras que el gasto en prestaciones médicas y prevención está cercano al promedio.⁹⁸

El enfoque preventivo es universalmente aceptado por todos los autores e informes revisados en el desarrollo de la presente investigación y, con

⁹⁶ Ibid, pág. 18.

⁹⁷ Op. cit., pág 18.

⁹⁸ Op . cil., pág 18

seguridad, es la conclusión que más se reitera. El enfoque preventivo, también es una regularidad estadística significativa que se expresa en la máxima “A mayor actividad preventiva a nivel de empresa, menor tasa de accidentes”. En consecuencia, constituye un acierto de la PNSST que eso sea elevado a la categoría de principio, cuando afirma “[...] El enfoque de las acciones derivadas de la Política, será la prevención de los riesgos laborales por sobre la protección de éstos, desde el diseño de los sistemas productivos y puestos de trabajo, priorizando la eliminación o el control de los riesgos en el origen o fuente”.⁹⁹

f. Como consecuencia de lo anterior y en armonía con las acciones que de la política se deriven, su acertada ejecución implicará un rédito económico para el país, que podrá liberar recursos para otros fines, ver disminuir las tasas de accidentabilidad, fatalidad y morbilidad laboral. Basta señalar para fundamentar lo anterior, que la OIT cifra en un 4% del PIB mundial lo que los países gastan como consecuencia de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

g. La política considera positivamente la intervención en capacitación ocupacional y formación profesional, con el objetivo de desarrollar en el Sistema mayores competencias laborales en sus agentes, que reforzar el rol preventivo y de perfeccionamiento de medios productivos, que eviten la ocurrencia de accidentes y enfermedades en el trabajo. El estudio ya citado de Brahm y otros, indica que “[...] si la capacitación en cursos se duplica, entonces la empresa

⁹⁹ Op. cit. PNSST, pág. 4

capacitada puede esperar una reducción en su número de accidentes de 3% en el año de la capacitación y un 8% en el año posterior a la capacitación. Si la capacitación en charlas se duplica, la empresa capacitada puede esperar una reducción en su número de accidentes de 2% en el año de la capacitación”¹⁰⁰. Lo anterior, siempre que las materias o contenidos tratados digan relación con “prevención en general” y “cambios de comportamiento”.

h. El que la PNSST fije como desafío “ratificar el Convenio N° 155 de la OIT sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y demás convenios de la OIT pertinentes [...] con consulta a los actores sociales”¹⁰¹, permitiría el efecto positivo de reforzar la normativa nacional en la línea de mejorar los ambientes laborales, reforzar metodologías participativas triestamentales permitiendo con ello reforzar la gobernanza de las acciones derivadas de la política y, muy probablemente, disminuir los accidentes del trabajo, conforme a la máxima estadística significativa de: “A mayor ratificación de los convenio de la OIT que están relacionados con SSL, menor tasa de accidentabilidad”.

i. La PNSST fija ámbitos de responsabilidad diferenciados entre los agentes, lo que facilita el involucramiento de cada uno de ellos, especialmente de los trabajadores y la administración, en tanto no visualiza como único responsable de los compromisos y acciones a desarrollar, a la figura del empleador.

¹⁰⁰ Op. cit. pág. 19.

¹⁰¹ Op. cit, PNSST, pág. 16

j. Los favorables resultados del último quinquenio en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, que se pueden revisar en los informes estadísticos que prepara la SUSESO, indican que el país ha avanzado en SST con los actuales recursos y esfuerzos, especialmente derivados de su marco normativo cuyo eje lo constituye la Ley 16.744 y sus cuerpos complementarios. Las máximas de la experiencia indican, que si la PNSST y las actividades adicionales que de ella se deriven, cumplen con los objetivos planteados, esos resultados mejorarán y situarán al sistema en una mejor posición para enfrentar los nuevos desafíos del trabajo.

Debilidades de la PNSST de Chile.

a. La PNSST siendo un avance sustantivo en tanto marco de acción y guía que orienta los esfuerzos institucionales y de los agentes intervinientes, es un instrumento de gestión un tanto indeterminado, ya que por una parte busca ser una guía con gruesas definiciones políticas, a la usanza del caso Argentino; y por otra parte, invade el terreno del Plan Estratégico de SST al fijar compromisos cuantificables en ciertas materias y no otras, sin indicar los plazos de cumplimiento, los recursos que se comprometerán en ello, ni las fases de logro susceptibles de ser medidas.

El problema de lo anterior es que al referirse a materias puntuales tales como: el aumento de fiscalización, eliminar en la ley 16.744 “ [...] la diferenciación entre

obreros y empleados que hace el ISL y la normativa sobre gobiernos corporativos de las Mutuales de Empleadores”¹⁰², o la baja de la siniestralidad, genera una señal poco clara respecto de las actividades que no se pronuncia, permitiendo abrir como que ellas no tienen igual importancia, o simplemente, no son un problema en la visión y escena actual de la SST. En ese sentido, hay temas en la PNSST que no se consideran, siendo igualmente importantes que los citados por vía de ejemplo, a saber: un mayor diseño de actividades de prevención en las empresas con menos de 100 trabajadores que es donde se produce la mayor tasa de accidentes del trabajo y trayecto; el evitar la externalización de la acción de los prevencionistas de riesgos al hacer de ello una labor exigible a las mutualidades y no a las empresas; el incentivo perverso de mantener o reducir la cuota de afiliación a las mutuales por menos siniestros lo que ha significado que las empresas no los declaren y, peor aún, que los trabajadores no hagan nada para así no perder bonos asociados a rendimientos de cero accidentes; la baja y nula aplicabilidad de multas que pueden aplicar las mutualidades a sus empresas asociadas por incumplimientos de medidas de prevención de riesgos derivados de planes de auditoría institucional y; el no considerar la capacitación a empleados y, la falta de estadísticas agregadas del ISL, entre otras materias. Todos estos puntos fueron relevados en los talleres y foros regionales que se llevaron a efecto previos a la formulación de la política, por lo que no son solo compartidos por el autor del presente trabajo.

¹⁰² Op. cit. PNSST, pág. 16

b. En el subapartado de indicadores de siniestralidad del capítulo de los compromisos de la PNSST, nada se dice respecto de las enfermedades profesionales, cuyos resultados abren la fundada duda de si es suficiente y correcto lo que existe y se está haciendo en este campo. En efecto, resulta sospechoso y poco coherente que habiendo existido en el año 2015 un total de 5.647.982 trabajadores protegidos por el seguro social que administran las mutuales, que representó el 70% de la fuerza laboral, solo a 6.167 se les haya declarado una enfermedad profesional, lo que representa una tasa de 0.13% de enfermedades profesionales diagnosticadas por cada 100 trabajadores protegidos. Tampoco nada se dice sobre el sistema que las mutuales emplean al momento de calificar los infortunios, los que dada su magnitud, debiese haber sido abordado, ya que solo el 2015 el 74% de las denuncias recibidas por los órganos administradores, fueron calificadas como enfermedades comunes, experimentado un crecimiento entre 2012 y 2015 del 63% al 74% este fenómeno.

c. La política no hace una manifiesta y clara diferenciación en el tratamiento de los riesgos laborales por sector empresarial, homologando sus designios a una realidad común, en circunstancias que las condiciones laborales de uno y otro sector de la economía, son distintas, y se justifica un tratamiento diferenciado, aunque sea a nivel declarativo en esta fase.

d. La política no ahonda en sistemas de incentivos que refuercen las buenas prácticas laborales, el cumplimiento de la normativa, la disminución de la

siniestralidad, de esta forma desplaza y renuncia a implementar mecanismos de incentivo al “trabajo bien hecho” y la réplica de “buenas prácticas laborales.

e. La política coloca el acento formativo de carácter preventivo a nivel de la enseñanza media y superior, no así, de modo manifiesto y claro, a nivel de la enseñanza básica, replicando ejemplos exitosos a nivel nacional como el de la Política de Seguridad Escolar y Parvulario de mayo de 2013, cuyo objetivo fue desarrollar una cultura de autocuidado y prevención de riesgos a nivel escolar.

Áreas de Mejoramiento de la PNSST de Chile.

a. Debiese revisarse y revalorarse la importancia de hacer estudios de impacto respecto de las acciones que se desprendan de la PNSST, especialmente si se llevan a cabo programas y planes específicos, destinados al cumplimiento de uno o más de los o ámbitos de acción. Experiencias exitosas, en este sentido, ha sido la decisión del Congreso chileno de fijar un monto específico en la Ley de Presupuesto, todos los años, para financiar estudios destinados a medir el impacto de los Programas Sociales de los diferentes Ministerios que demandan financiamiento público.

b. Debiera verse la forma de establecer un mecanismo distinto de las calificaciones de accidentes y enfermedades profesionales, especialmente de cara a medir los alcances de las enfermedades psico-somáticas y psico-sociales derivadas del trabajo, las que han comenzado aumentar en los últimos años, en frecuencia y relevancia.

c. Debiera incorporarse en alguna instancia orgánica de la Política u otro medio, como el Comité de Ministros de la SST, al Ministerio de Educación, dada la relevancia de los temas que se abordan en contenidos propios de sus competencias educacionales.

d. La PNSST debiera hacerse cargo de los cambios que se avecinan en el mundo del trabajo como el cambio demográfico, el ciclo de vida de las empresas, los avances tecnológicos, la incorporación de la inteligencia artificial en los ciclos productivos que están cambiando y dejando obsoleto ciertos oficios. Se sostiene que en USA¹⁰³, en los próximos 20 años, dejarán de existir el 40% de los empleos que actualmente conocemos, que las semanas laborales es probable que sean de 3 o 4 días, que habrá internet gratis con banda ancha para todos, haciendo la información un bien no diferenciable, sino el uso creativo y productivo que de ella se haga. En consecuencia, la inteligencia artificial reemplazará los trabajos mecánicos y rutinarios, como ya lo están haciendo, desplazando al olvido oficios como el de camarógrafos, carteros, agentes de viajes, ascensoristas, por mencionar algunos, acuñando el concepto de “desempleo tecnológico”. Todo ello implica que en pocos años más, cambiará los ambientes laborales que actualmente conocemos y con ellos las condicionantes de riesgos de accidentes

¹⁰³Dr. CORDEIRO, J. Consultado el 9 de enero de 2017 en:

<http://int.search.myway.com/search/video.jhtml?searchfor=empleos+del+futuro&n=782b6cb9&p2=%5EBYC%5Exdm101%5ETTAB02%5Ecl&ptb=4F1FE330-26F0-4B3A-8900-674A2324FD26&q=si=undefined&ss=sub&st=tab&trs=wtt&tpr=sbt&ts=1483978697688>

del trabajo y enfermedades profesionales. Es probable que los trabajadores se vean enfrentados a nuevas enfermedades oculares derivadas de la intensiva exposición a las pantallas, enfermedades auditivas, derivadas de uso intensivo de audífonos, enfermedades esqueleto-musculares derivados del mayor tiempo que les tomará estar sentados en una estación de trabajo, por mencionar solo algunos ejemplos.

En el campo de los accidentes laborales, es probable que aumenten los accidentes en el hogar de aquellos trabajadores que realicen ahí su trabajo (teletrabajo), porque estarán más tiempo en el bien inmueble que destinen como residencia, luego ¿cuáles serán los criterios, en ese caso, para calificar un evento como accidente común o accidente del trabajo?

La PNSST debe mirar este fenómeno -cosa que no hace- y que está a la vuelta de la esquina, a fin de anticiparse a estas transformaciones y no arriesgar que su contenido quede, a corto andar, caduco, o parte de su contenido, sin sustento en la realidad.

8. BIBLIOGRAFÍA

1. ARELLANO ORTÍZ, P. Marco Teórico de la coordinación de Seguridad Social. Santiago, Chile, Editorial Thomsom Reuters.
2. ARELLANO ORTIZ, P. 2015. Jurisprudencia sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. Tomo I y II., 1° ed. Santiago, Chile, Ed Thomsom Reuters.
3. BRAHM, F.; SINGER, M.; VALENZUELA, L. Y; RAMIREZ, C. 2011. Comparación Internacional de Sistemas de Salud y Seguridad Laboral. Pontificia Universidad Católica de Chile y Organización Internacional del Trabajo.
4. CHILE. Dirección del Trabajo. 2016. Código del Trabajo.
5. CHILE. Ley Nro. 16.744 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social sobre Accidentes del Trabajo y enfermedades Profesionales.
6. CHILE. MINISTERIO de Salud Pública. Subsecretaría de Salud Pública. División de Políticas Públicas Saludables y Promoción. Departamento de Salud Ocupacional. 2015. Propuestas del Sector Salud, para el desarrollo de una política Nacional de Salud, Seguridad y Calidad en la Vida del Trabajo. Santiago, marzo de 2015.
7. CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 2015. Informe Nacional - Diálogos Tripartitos Regionales para la Formulación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Santiago, marzo de 2015.
8. CHILE. Subsecretaría de Previsión Social. 2014 – 2015. Primer Congreso Internacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Santiago, 2014-2015.
9. CIEDESS. 2016. La seguridad social en Chile., 6° ed. Santiago, Chile, Ciedess.
10. GAJARDO, M. 2015. Accidentes del Trabajo y enfermedades Profesionales. Colección de Tratados. 1ªed. Santiago, Chile, Thomsom Reuters.
11. GAMONAL, S. 2014. Fundamentos del Derecho Laboral. Colección de Tratados y Manuales. 4° ed. Santiago, Chile, Editorial Thomsom Reuters.

12. HUMERES, H. 2013. Derecho de la Seguridad Social. 18° ed. Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile.
13. LANATA, G. 2015. Manual de Legislación Previsional. 2° ed. Santiago, Chile, Editorial Legal Publishing Chile.
14. MONTT, M. 1984. Principios del Derecho Internacional del Trabajo. 1° ed. Santiago, Chile, Editorial Jurídica.
15. NÚÑEZ, G. 2014. Prevención de Riesgos Laborales en Chile, Alcance y contenido 184 del Código del Trabajo. 2°ed. Santiago, Chile, Editorial Librotecnia.
16. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 2008. Medio Siglo al Servicio de Chile. El Sistema Privado de Mutualidades de Accidentes del Trabajo y enfermedades Profesionales, 1957-2007.
17. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 1999. Trabajo decente. Memoria del Director: Conferencia Internacional del Trabajo, 87 ° reunión 1999. Ginebra.
18. UGARTE, J. El nuevo Derecho del Trabajo. 1° ed., Editorial Universitaria. Santiago.