

**Conferencia Internacional del Trabajo, 93.<sup>a</sup> reunión, 2005**

**Informe IV (1)**

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

**Cuarto punto del orden del día**

**Oficina Internacional del Trabajo Ginebra**

ISBN 92-2-315366-2  
ISSN 0251-3226

---

*Primera edición 2004*

---

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

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

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

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

---

# Indice

---

	<i>Página</i>
Introducción.....	1
Capítulo I. Trabajo decente – trabajo sin riesgo .....	3
Capítulo II. Los pilares de una estrategia global para la seguridad y la salud en el trabajo .....	9
Cultura de la seguridad.....	9
Un enfoque de sistemas de gestión .....	11
En la empresa.....	11
A nivel nacional.....	12
Programas nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo.....	13
Perfiles nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo .....	15
Otorgar a la seguridad y la salud en el trabajo una alta prioridad en los programas de política nacional .....	15
Cooperación técnica y asistencia de la OIT para programas sobre seguridad y salud en el trabajo .....	16
Sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo .....	16
Mecanismos u órganos de consulta tripartitos .....	17
Política y compromiso gubernamental .....	17
Legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo .....	17
Designación de autoridades en materia de seguridad y salud en el trabajo ..	18
Sistemas de inspección y control del cumplimiento.....	18
Información y capacitación.....	19
Servicios en materia de seguridad y salud en el trabajo .....	19
Recopilación y análisis de datos sobre la situación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo .....	19
Sensibilización y promoción con respecto a la cultura de la seguridad .....	20
Instituciones de investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo .....	21
Vínculos con regímenes e instituciones de seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales .....	21
Capítulo III. Programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo: situación en la práctica .....	23
Objetivo.....	23
Estructura .....	24
Respaldo de alto nivel.....	24
Duración .....	24
Objetivos y metas .....	25
Consultas.....	25

Características sustantivas .....	26
Cultura de la seguridad y autorreglamentación .....	26
Centrarse en las industrias y factores de alto riesgo .....	26
Enfoque de los sistemas de gestión de la SST .....	27
Fortalecimiento de la capacidad para efectuar análisis de la situación.....	28
Capítulo IV. Principales características del nuevo instrumento internacional que podría elaborarse .....	29
Conceptos medulares del instrumento .....	29
Características propuestas .....	30
Promover un enfoque de sistemas de gestión a escala nacional .....	30
Promover una cultura de la seguridad.....	30
Estructura y naturaleza del instrumento .....	30
Programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo .....	31
Sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo .....	32
Mecanismos de información y de seguimiento.....	32
Sensibilización .....	33
Cuestionario .....	35
Anexo I.    Programas nacionales recientes en materia de seguridad y salud en el trabajo – Panorama general resumido.....	41
Anexo II.   Conclusiones relativas a las actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo: una estrategia global...	61
Anexo III.  Instrumentos de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo – Ratificación y situación .....	67
Anexo IV.  Posibles elementos de un perfil nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo.....	71

## Introducción

---

1. En la 91.<sup>a</sup> reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo se celebró una discusión general basada en un enfoque integrado sobre las «Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo»<sup>1</sup>. En las «Conclusiones relativas a las actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo: una estrategia global» (Conclusiones)<sup>2</sup> resultantes de dicha discusión se establece que se debería elaborar con carácter prioritario un nuevo instrumento que cree un marco de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo (SST). Con objeto de dar seguimiento a esas Conclusiones, el Consejo de Administración decidió, en noviembre de 2003, incluir este punto en el orden del día de la 93.<sup>a</sup> reunión (2005) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

2. Debido a la fecha en que se tomó la decisión, el calendario para las etapas preparatorias de la discusión sobre el nuevo instrumento se ha fijado de acuerdo con las fechas propuestas por el Consejo de Administración en noviembre de 2003<sup>3</sup>. Se solicita a los gobiernos que envíen sus respuestas al presente informe y al cuestionario de forma que se reciban en Ginebra a más tardar el 15 de octubre de 2004. Tras examinar las respuestas recibidas, la Oficina preparará el segundo informe que enviará a los gobiernos en marzo de 2005.

3. Debido al poco tiempo disponible, el presente informe se ha basado en las fuentes existentes en la OIT, así como en el material enviado por los Estados Miembros en respuesta a encuestas anteriores, entre otras la encuesta sobre la seguridad y la salud en el trabajo realizada en 2002 como preparación para la discusión general. Dado que se dispone de datos actualizados sobre la legislación y la práctica nacionales, el presente informe se centra principalmente en el examen de los programas nacionales recientes y de las prácticas adecuadas en materia de seguridad y salud en el trabajo. Cualquier información complementaria que proporcionen los Estados Miembros y que contribuya a una visión más general de las iniciativas nacionales en este ámbito será muy apreciada.

4. En el capítulo I del presente informe se consideran algunos de los desafíos que se plantean en relación con la seguridad y la salud en el trabajo. En el capítulo II se examinan la estructura principal y el contenido fundamental de los programas nacionales recientes en materia de seguridad y salud en el trabajo con que los países han respondido a esos desafíos. Esos programas se describen más detalladamente en el anexo I. En el capítulo III se examina esta práctica a la luz de las Conclusiones adoptadas en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003, especialmente las relativas a la creación de un marco de promoción de la seguridad y la

---

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

<sup>2</sup> Véase el anexo II.

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

salud en el trabajo por medio de programas y sistemas nacionales en dicho ámbito. Por último, en el capítulo IV se abordan los elementos de que podría constar el futuro instrumento de la OIT en este ámbito.

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

6. Se señala a la atención de los gobiernos la recomendación que les formuló el Consejo de Administración en su 183.<sup>a</sup> reunión (junio de 1971), de acuerdo con la resolución sobre el fortalecimiento del tripartismo en el conjunto de las actividades de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 56.<sup>a</sup> reunión (1971), de «que consulten a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores antes de completar las respuestas a los cuestionarios de la OIT relativos a los puntos del orden del día de las reuniones de la Conferencia General». Se solicita a los gobiernos que indiquen en sus respuestas a qué organizaciones han consultado.

# Capítulo I

---

## Trabajo decente – trabajo sin riesgo

7. La protección de los trabajadores contra las enfermedades y los accidentes relacionados con su entorno de trabajo, tal como se indica en el Preámbulo de la Constitución de la OIT, ha sido un tema fundamental para la OIT desde 1919, cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó tres de seis recomendaciones directamente relacionadas con la seguridad y la salud en el trabajo. Como lo explicó recientemente de manera sucinta el Director General de la OIT, Juan Somavia, al referirse al Programa de Trabajo Decente, «el trabajo decente debería ser el trabajo sin riesgo, y estamos muy lejos todavía de alcanzar ese objetivo»<sup>1</sup>.

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

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

10. Si bien el motor de la economía mundial está constituido por grandes empresas multinacionales que siguen fusionándose en un número cada vez más reducido de

---

<sup>1</sup> OIT: *La seguridad en cifras: Sugerencias para una cultura general en materia de seguridad en el trabajo*, Ginebra, 2003, pág. 25.

<sup>2</sup> Si desea consultar un análisis detallado de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales y los costos económicos conexos, véase OIT: *Decent Work – Safe Work* (Ginebra, 2002). Informe de introducción al XVI Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, Viena, mayo de 2002.

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

11. Se reconoce que los peligros y los riesgos en el trabajo son más frecuentes en las PYME que en las grandes empresas. Las PYME tienen limitaciones en materia de recursos y de capacidad técnica, y no siempre saben de la existencia de normas sobre seguridad y salud en el trabajo, ni cómo cumplir con las mismas sin afectar el rendimiento de la empresa. Son renuentes a buscar asesoramiento, ya que esto se relaciona con la realización de inspecciones. En los países en desarrollo, la mayoría de las PYME todavía no están debidamente amparadas por la legislación sobre seguridad y salud, y un gran número de PYME son empresas de la economía informal que están al margen de cualquier tipo de cobertura de los servicios formales de seguridad y salud en el trabajo o de inspección. Este aspecto cambiante del empleo tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo plantea nuevos retos para la OIT, en especial por lo que se refiere a la seguridad y la salud en el trabajo, a los que puede hacer frente mejor que ninguna otra organización debido a su composición tripartita.

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

13. En 1975, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución<sup>3</sup> en la que se pedía la adopción de políticas nacionales, así como de políticas en las empresas. Este fue un primer paso hacia la elaboración de un enfoque de sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo y se refleja en el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), que, si bien aborda de manera exhaustiva las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo y del entorno de trabajo, es en gran parte un instrumento de política más que prescriptivo. En él se da prioridad a la formulación, aplicación y examen periódico de una política nacional para prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo. Se trata de reducir al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo. Con excepción de los instrumentos relacionados con el asbesto y con la construcción, todos los convenios sobre seguridad y salud en el trabajo adoptados después del Convenio núm. 155 incluyen una disposición en la que se pide la adopción de una política nacional sobre el tema de que tratan. Sin embargo, ninguno de ellos da más detalles sobre el contenido de la política, y se centran más en las medidas de protección.

14. Una razón importante por la que los convenios sobre seguridad y salud en el trabajo se centran menos ahora en la definición de medidas de protección que en cuestiones de política y de prevención es sin duda la toma de conciencia de que las sustancias y los procesos, así como las técnicas para abordarlos, se modifican constantemente. Por esta razón hacen falta normas internacionales suficientemente

---

<sup>3</sup> OIT: *Resolución sobre la acción futura de la Organización Internacional del Trabajo en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 60.ª reunión, Ginebra, 1975.

flexibles para adaptarse a los cambios y que prevean un examen periódico de la política nacional, así como la adopción de medidas en el plano nacional que tengan en cuenta los progresos y avances técnicos de los conocimientos científicos actuales. La base de este enfoque, prevista en el Convenio núm. 155, exige que se examine a intervalos apropiados la situación en lo relativo a la seguridad y la salud en el trabajo y el entorno de trabajo, ya sea de manera global o con respecto a determinados aspectos, a fin de identificar problemas importantes, nuevos métodos eficaces para abordarlos y actividades prioritarias y de evaluar los resultados.

15. En resumen, el alcance y la cobertura de las disposiciones sobre seguridad y salud en el trabajo se han modificado, es decir, han dejado de centrarse en la seguridad de los trabajadores de un sector industrial para centrarse en la seguridad y la salud en el lugar de trabajo; el énfasis ha pasado de la protección a la prevención y la evaluación de los riesgos. Las normas modernas reflejan no sólo las responsabilidades colectivas en materia de seguridad y salud en el trabajo, sino también las funciones, los derechos, las responsabilidades y los ámbitos de cooperación respectivos de los empleadores, los trabajadores y sus representantes.

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

17. Puede decirse que la adopción en 1976 del Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (PIACT) anticipó y permitió el desarrollo del enfoque de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo. Este Programa creó un modelo integral para una política sobre seguridad y salud en el trabajo y, en este sentido, se adelantó al Convenio núm. 155. También preparó el terreno para que la OIT apoyara el concepto de una «cultura de la seguridad» que surgió a raíz de la catástrofe nuclear de Chernobil en 1986. En la actualidad se considera que el desarrollo de una cultura de la seguridad no sólo en las empresas, sino también a nivel nacional, es fundamental para la eficacia de las actividades de prevención. Desde un punto de vista orgánico, el desarrollo de una cultura de la seguridad se traduce en la aplicación de un enfoque de sistemas de gestión que plasma los principios establecidos en las *Directrices de la OIT relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, ILO-OSH 2001*.

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

19. En este contexto, en su 279.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2000), el Consejo de Administración decidió elegir la seguridad y la salud en el trabajo como el primer tema

respecto del cual habría de experimentarse la aplicación de un nuevo enfoque integrado de las actividades normativas de la OIT con el fin de aumentar su coherencia, pertinencia e impacto. Con este enfoque se busca desarrollar un consenso entre los mandantes tripartitos de la OIT en torno a un plan de acción relativo a un tema específico. Este punto se inscribió en el orden del día de la 91.<sup>a</sup> reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo. La discusión general, basada en el informe preparatorio, dio como resultado la adopción, por consenso, de una serie de conclusiones que, entre otras cosas, señalan que se debería adoptar un nuevo instrumento que establezca un marco de promoción en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, tema del presente informe.

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

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

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

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

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

## Capítulo II

---

### Los pilares de una estrategia global para la seguridad y la salud en el trabajo

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

25. Esos conceptos hacen hincapié en el establecimiento y la adopción de métodos e instrumentos, más que en la definición de detalles y prescripciones particulares. Uno de los principales medios propuestos para poner en práctica esos conceptos es la elaboración, adopción y aplicación de programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo. Se basan en acciones concretas para alcanzar objetivos compartidos, si bien se reconoce que no sólo la manera sino también el ritmo al que se puede avanzar para realizar mejoras pueden diferir de un país a otro.

### Cultura de la seguridad

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

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

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

27. Las expresiones «cultura de la seguridad» y «cultura de la prevención», así como otras variantes, se han utilizado en numerosos países como un componente importante de

la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo. Las diversas expresiones transmiten significados similares, aunque hacen hincapié en diferentes aspectos del concepto. Si bien se ha tenido en cuenta la discusión antes mencionada que tuvo lugar en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003, la expresión «cultura de la seguridad» se ha utilizado en el presente informe para reflejar las prácticas actuales de los Estados Miembros.

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

29. En cuanto a las definiciones, en 1991 la OIEA consideró que la cultura de la seguridad era «el conjunto de características y actitudes en las organizaciones e individuos que aseguren que, como prioridad esencial, las cuestiones de seguridad de las centrales nucleares reciban la atención que merecen en razón de su significación». Según otra definición, formulada por la Comisión de Salud y Seguridad del Reino Unido en 1993, «la cultura de la seguridad de una organización es el fruto de valores, actitudes, percepciones, conocimientos y pautas de comportamiento, tanto individuales como de grupo, que determinan el compromiso con respecto a la gestión de la salud y la seguridad de una organización, así como la idoneidad de esa gestión». También se han propuesto otras numerosas definiciones de la cultura de la seguridad que hacen hincapié en las actitudes, creencias, percepciones y comportamientos de una empresa o de la sociedad en general. Por ejemplo, según una reciente publicación del Gobierno de Nueva Zelandia, una cultura positiva de la seguridad es «un conjunto compartido de creencias, actitudes, valores y comportamientos que contribuyen a la prevención de lesiones».

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

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

- **Una dirección decidida y un claro compromiso para que se apliquen las principales normas de seguridad y salud en el trabajo.** Es necesario que esta cuestión sea objeto de una verdadera prioridad — tanto práctica como teórica —, de manera que esas normas no resulten debilitadas por expectativas y exigencias opuestas.
- **Una preocupación generalizada por la seguridad.** La responsabilidad de la sensibilización y la toma de conciencia respecto a la seguridad y la salud en el

trabajo debe ser compartida o común, y no se debe atribuir ni limitar funcionalmente a ninguna unidad específica.

- **Una actitud abierta a fin de aprovechar las enseñanzas que la experiencia** deja en la empresa cuando se producen accidentes. Además, se debe combinar la responsabilidad individual con la voluntad de tratar también cuestiones más generales de responsabilidad.

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

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

## Un enfoque de sistemas de gestión

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

### En la empresa

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

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

- «Acción en pro de mejoras» se refiere a las disposiciones para la adopción de medidas preventivas y correctivas y para la mejora continua de los resultados a través de diversas acciones.

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

### A nivel nacional

37. Sobre la base de lo que antecede, a continuación se enumeran algunas de las principales etapas de la elaboración de un enfoque de la gestión a nivel nacional.

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

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

**Cuadro 2.1. Comparación de los principales elementos del enfoque relativo a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo a nivel de la empresa y a nivel nacional**

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

## Programas nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo

39. Un elemento fundamental de la puesta en práctica de un enfoque de sistemas de gestión a nivel nacional es la formulación y elaboración de programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo. Se trata de programas estratégicos y de duración determinada (por ejemplo, cinco años), que se centran en una serie de prioridades nacionales específicas en materia de seguridad y salud en el trabajo, y se basan en análisis de la situación en los países de que se trata. De ser posible, esos análisis deberían resumirse como perfiles nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo (véase *infra*). Cada programa debería elaborarse y aplicarse en base a consultas tripartitas celebradas entre el gobierno, los empleadores y los trabajadores, y ser aprobados por las más altas autoridades gubernamentales. Si bien esos programas requieren objetivos, metas e indicadores claros, de manera general deberían procurar fortalecer el sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo a fin de garantizar la sostenibilidad de las mejoras y permitir la creación y el mantenimiento de una cultura de la seguridad.

40. Los programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo deberían elaborarse teniendo debidamente en cuenta los instrumentos de la OIT en la materia (véase el anexo III). Además, las normas de la OIT relativas a la seguridad y la salud en el trabajo comprenden otros instrumentos, entre los que figuran las disposiciones sobre las preocupaciones en la materia como las que afectan a la gente de mar y a los pescadores<sup>1</sup>. Entre los instrumentos que cada Miembro ha de tener en cuenta figuran, en primer lugar, los convenios ratificados de la OIT. Con respecto a una mejora progresiva de los sistemas nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo, el objetivo debería ser la aplicación efectiva de los convenios y recomendaciones actualizados, y de otros instrumentos como repertorios de recomendaciones prácticas y directrices adoptados en ese ámbito. Además, los Estados Miembros deberían asimismo tener debidamente en cuenta los futuros instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo que se puedan elaborar, incluidos aquellos que resulten de las actividades de seguimiento de las Conclusiones.

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

---

<sup>1</sup> Los instrumentos que existen en esos dos ámbitos podrán ser completados o reemplazados con nuevos instrumentos en un futuro próximo. Con respecto a la gente de mar, en la 94.ª reunión (marítima) (2005) de la Conferencia Internacional del Trabajo se ha de estudiar un proyecto de convenio refundido sobre el trabajo marítimo. Con respecto al sector pesquero, en la 92.ª y 93.ª reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2004 y junio de 2005, respectivamente) se examinará una norma general (un convenio completado por una recomendación) sobre el trabajo en dicho sector.

**Gráfico 2.1. El enfoque de los sistemas de gestión de la SST a nivel nacional**



Fuente: OIT.

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

- ❑ acuerdo tripartito nacional para establecer un programa nacional de SST;
- ❑ establecer mecanismos de coordinación para elaborar y aplicar el programa;
- ❑ preparar un perfil nacional en materia de SST;
- ❑ analizar e identificar los puntos fuertes y los puntos débiles del sistema de SST en el país, utilizando el perfil nacional sobre la SST;
- ❑ identificar prioridades a fin de llevar a cabo una acción nacional para mejorar la SST;
- ❑ elaborar planes de acción, en el marco de un programa nacional de SST, con respecto a prioridades definidas de común acuerdo, con inclusión de indicadores de éxito;
- ❑ iniciar el programa nacional de SST con la aprobación de las más altas autoridades nacionales (asegurarse de que la SST tiene una elevada prioridad en los programas nacionales);
- ❑ establecer mecanismos viables para el examen, la actualización de los datos y la mejora continua de la eficacia;
- ❑ determinación, cuando proceda, de nuevas prioridades para la acción a través del establecimiento de un nuevo programa nacional de SST basado en un perfil nacional actualizado en la materia.

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

43. Una vez que el gobierno, los empleadores y los trabajadores han llegado a un consenso para formular un programa nacional de SST, la primera etapa técnica consiste en examinar la situación nacional al respecto. A fin de efectuar ese examen de manera sistemática, se aconseja preparar un perfil nacional en materia de SST, en el que se resume la situación existente al respecto, incluyendo datos nacionales sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, industrias y ocupaciones de alto riesgo, y la descripción de sistemas y capacidades nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo. Esos perfiles nacionales facilitan asimismo el examen sistemático de las mejoras logradas en los sistemas y programas nacionales en materia de SST. En el anexo IV se enumera una serie de elementos que pueden formar parte de un perfil nacional en materia de SST.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Mecanismos u órganos de consulta tripartitos

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

50. A pesar de que un determinado ministerio pueda tener la principal responsabilidad en materia de seguridad y salud en el trabajo, en la práctica a menudo son varios los ministerios que tienen responsabilidades e intereses en ese ámbito, ya que es un tema que incide en sus diferentes sectores de actividad. Por ejemplo, los ministerios de salud, comercio y educación siempre tienen algún tipo de preocupación con respecto a la seguridad y la salud en el trabajo, por lo que debería existir una buena cooperación interministerial acerca de los temas pertinentes. Los mecanismos u órganos de consulta antes mencionados pueden cumplir esa función de cooperación interministerial.

### Política y compromiso gubernamental

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

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

52. El marco legal es uno de los pilares de un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo destinado a llevar a cabo una política nacional en la materia. Es importante que la legislación abarque a todos los trabajadores de todas las actividades económicas, y que también establezca claramente las responsabilidades de los empleadores y los derechos y obligaciones de los trabajadores. La responsabilidad de los diseñadores, fabricantes, importadores y proveedores de productos y sustancias es otro aspecto importante de una

legislación moderna en la materia. Esa legislación debería también garantizar que en la empresa existe la necesaria colaboración en materia de SST entre empleadores y trabajadores. Hay numerosos convenios, recomendaciones y repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT pertinentes en materia de SST. Cuando se proceda a examinar la legislación, esos instrumentos deberían examinarse con miras a su plena aplicación y posible ratificación.

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

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

### Sistemas de inspección y control del cumplimiento

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

55. Además de las actividades de aplicación que realizan los servicios de inspección gubernamentales, es importante establecer otros medios para promover la conformidad con la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo. Uno de los medios más recientes consiste en estimular la creación de un sistema de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo en cada empresa. Este enfoque de los sistemas de gestión permite planificar y organizar sistemáticamente acciones preventivas en los lugares de trabajo como resultado de un esfuerzo de colaboración entre empleadores y trabajadores. La conformidad con la legislación en materia de SST es un requisito básico para la aplicación de un sistema de gestión en la materia. Por lo tanto, la promoción activa de las *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*, de la OIT, será muy útil para lograr dicha conformidad. Es importante que haya incentivos innovadores para estimular la aplicación de dichas *Directrices*.

## Información y capacitación

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

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

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

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

59. En numerosos países existen actualmente instituciones profesionales dedicadas a ese tema, y otros servicios que brindan un verdadero apoyo a sus miembros en materia de SST. Sus miembros han de tener una calificación general o específica. Por ejemplo, pueden ser médicos laborales o higienistas laborales o médicos en el campo de la seguridad y la salud en general. A menudo trabajan en una o más empresas locales o en un centro comunitario, poniendo su experiencia al servicio de empleadores, trabajadores y otras personas a nivel local. Pueden brindar asesoramiento o servicios especializados, como control del entorno de trabajo y vigilancia de la salud de los trabajadores expuestos a riesgos físicos, químicos o biológicos. Esos servicios pueden estar financiados con fondos privados, pero es importante que los honorarios sean razonables a fin de que estén al alcance en particular de las pequeñas empresas.

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

60. Para definir políticas, prioridades y programas de SST es necesario disponer de datos sobre accidentes y enfermedades, así como de otras informaciones pertinentes relacionadas con el trabajo. A esos efectos, se necesita disponer de mecanismos adecuados para la recopilación de datos sobre accidentes y enfermedades, de manera que se pueda establecer un orden de importancia de los riesgos para la seguridad y la salud

en el trabajo por sectores, grupos de trabajadores y tipos de riesgo. Además, ello debe ayudar a formular objetivos a corto y largo plazo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Capítulo III

---

### Programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo: situación en la práctica

68. En los últimos años varios Estados Miembros han puesto en marcha programas nacionales de SST<sup>1</sup>. Se trata de planes nacionales estratégicos a medio plazo sobre la seguridad y la salud en el trabajo. Si bien los títulos de los programas difieren, estos últimos comparten algunas características en lo que se refiere al objetivo al que sirven, a su estructura y a su contenido sustantivo.

#### Objetivo

69. En muchos países industrializados, los progresos en lo que se refiere a la reducción de las tasas de accidentes del trabajo se han estancado, y se ha percibido la necesidad de emprender acciones estratégicas a fin de revitalizar los esfuerzos nacionales para mejorar más los niveles de seguridad y salud en el trabajo. En cuanto a los países en desarrollo, son muchos los que están experimentando un aumento de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales como consecuencia de su rápida industrialización y requieren un fortalecimiento de los esfuerzos nacionales con fines de prevención. Se observa también una tendencia a esperar que los organismos gubernamentales demuestren la relación costo-eficacia de su programa y presupuesto para rendir cuentas a los contribuyentes. La elaboración de planes estratégicos a medio plazo constituye una respuesta a esas exigencias. La legislación de algunos países, por ejemplo, en el Japón y en China, exige la formulación de programas nacionales, tales como un plan quinquenal para la prevención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, como compromiso del gobierno a adoptar un enfoque estratégico.

70. No es posible conseguir, a nivel nacional, mejoras considerables en el ámbito de la SST en el plazo de un año, si bien la planificación financiera nacional suele abarcar ese período. Así, un plan a medio plazo constituye una opción natural en la planificación estratégica. La participación de los interlocutores sociales y de otras partes interesadas es fundamental para lograr establecer estrategias y planes prácticos y efectivos. El diálogo activo durante la planificación y la puesta en práctica del programa nacional facilita la participación de todos los interesados y moviliza los recursos humanos y financieros.

---

<sup>1</sup> Para obtener detalles sobre los programas nacionales de SST a que se hace referencia a continuación, véase el anexo I.

## Estructura

### Respaldo de alto nivel

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

72. En Australia, la Estrategia nacional de SST 2002-2012 se inició con la Declaración de Compromiso firmada por el Ministro Federal de Empleo y Relaciones Laborales, el Jefe Ejecutivo de la Cámara Australiana de Comercio e Industria, el Secretario del Consejo Australiano de Sindicatos y ocho ministros provinciales responsables de la SST en sus estados o territorios. En Dinamarca, el Ministro de Trabajo presentó al Parlamento el documento titulado Un Medio Ambiente Laboral Limpio para 2005 y recibió el apoyo general del Parlamento. En el Reino Unido, el Viceprimer Ministro presentó en 1999 la iniciativa Revitalizar la Salud y la Seguridad. En Hungría, el Parlamento decidió por unanimidad la adopción del Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo de 2001. El Acuerdo Sudafricano sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, de 2002, fue firmado por el Ministro de Trabajo en nombre del Gobierno.

### Duración

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

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

## Objetivos y metas

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

76. Así, Australia trata de mantener una considerable disminución continua de la incidencia de víctimas mortales relacionadas con el trabajo con una reducción del 10 por ciento, que debería lograrse para 2007, y una reducción de al menos el 20 por ciento para 2012, así como una reducción de la incidencia de lesiones profesionales de al menos el 40 por ciento para 2012, para lo cual debería alcanzarse una reducción del 20 por ciento para 2007. Dinamarca enumera siete sectores en los que deberían reducirse al mínimo o eliminarse las consecuencias adversas. El Japón establece como meta la reducción de los accidentes del trabajo en más del 20 por ciento, sin fijar cifras específicas para las enfermedades profesionales. El objetivo de la República de Corea es reducir los accidentes del trabajo en un 15 por ciento como mínimo para el año 2004, con una reducción de la tasa de accidentes del 0,74 al 0,61 por ciento y con el propósito de llegar a más largo plazo al 0,5 por ciento para 2010. El Reino Unido ha introducido objetivos que se tendrían que alcanzar para 2010. Estos objetivos son reducir los días de trabajo perdidos por lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo en un 30 por ciento, la tasa de incidencia de accidentes mortales y de lesiones graves en un 10 por ciento y la tasa de incidencia de casos de enfermedad en un 20 por ciento; la mitad de las mejoras previstas con arreglo a estos objetivos se debe alcanzar para 2004. Los Estados Unidos se proponen reducir los accidentes mortales en el sector de la construcción en un 3 por ciento y en la industria en general en un 1 por ciento a lo largo de un período de cinco años, y las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo en un 4 por ciento.

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

## Consultas

78. La mayoría de los programas nacionales son el resultado de la celebración de consultas conjuntas entre el gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Tales consultas pueden llevarse a cabo por conducto de órganos tripartitos permanentes establecidos para reglamentar la seguridad y la salud en el trabajo, tales como el Consejo de Dinamarca sobre Medio Ambiente Laboral, el Comité sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente Laboral de Tailandia, y la Comisión de Salud y Seguridad del Reino Unido. En Finlandia, el programa nacional se ha formulado en consulta con las compañías de seguros y los institutos de investigación, así como con los interlocutores sociales. En otros Estados Miembros se hace referencia a la celebración de consultas por el gobierno en alguna de las fases previas a la finalización

del programa. En Hungría se indica que el programa está plenamente respaldado por los interlocutores sociales, y en el Japón el Gobierno solicitó la opinión del Consejo Central del Trabajo. En Nueva Zelandia, los planes de puesta en práctica de la estrategia anunciados por el Gobierno se elaboraron en colaboración con los grupos de referencia de las partes interesadas. En el Reino Unido, el proceso de consulta fue plenamente abierto desde las fases iniciales de formulación del programa y se invitó al público en general a presentar observaciones sobre el documento para discusión.

## Características sustantivas

### Cultura de la seguridad y autorreglamentación

79. Como se ha señalado más arriba, ha habido un reconocimiento creciente de la importancia del fomento de una cultura de la seguridad, y esto figura destacadamente en las estrategias y programas nacionales de los Estados Miembros resumidos en este capítulo. En la estrategia australiana, se considerará como un indicador de éxito el hecho de que los interlocutores en el lugar de trabajo reconozcan e incorporen la seguridad y la salud como parte integrante de sus actividades económicas normales, contemplando la cultura de la seguridad como parte de la cultura de la empresa. La Unión Europea se refiere directamente en su Estrategia comunitaria al fortalecimiento y consolidación de una cultura de prevención de los riesgos. Hungría entiende la seguridad y la salud en el trabajo como la necesidad de considerar ampliamente los factores humanos, filosofía que está de acuerdo con los intereses de la sociedad en su totalidad. Una de las políticas básicas del plan quinquenal del Japón es promover una cultura de la seguridad que haga que las empresas y las personas den prioridad a la seguridad y establezcan procedimientos autosostenidos para la promoción de las medidas de SST. Una prioridad del plan estratégico de la República de Corea es aumentar la toma de conciencia sobre cuestiones de seguridad entre los empleadores y los trabajadores, en parte mediante un sistema de formación permanente que vincule la escuela, el hogar y la sociedad. Deseosa de convertirse en un país industrializado, Malasia hará esfuerzos persistentes para instaurar una cultura de la seguridad en toda la nación. La promoción de una cultura de la seguridad es intrínseca a la Estrategia de prevención de lesiones, de Nueva Zelandia, en la sociedad en general y no sólo en el trabajo. De manera similar, Sudáfrica trata de convertir la SST en una forma de vida. Malasia procura la promoción de una cultura de la seguridad como base esencial para que en todas las actividades y prioridades de SST se desarrollen varios tipos de programas de sensibilización. También tratará de promover su autocumplimiento. En el Reino Unido, la iniciativa reciente denominada Revitalizar la Salud y la Seguridad se propone conseguir un auténtico cambio en la cultura del lugar de trabajo, y un objetivo principal de la Comisión de Salud y Seguridad es elaborar nuevas formas de establecer y mantener una cultura de la seguridad efectiva en una economía en proceso de cambio. En las empresas donde se alcance este objetivo, se examinará la necesidad de proceder a inspecciones. Los Estados Unidos intentan, en su plan quinquenal, hacer mayores progresos para crear una cultura profundamente arraigada que valore y fomente las empresas seguras y saludables alentadas por el éxito notable de las empresas que participan en el programa de autorreglamentación.

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

80. La estrategia nacional australiana establece la reducción de los riesgos de alta incidencia/gravedad como la principal prioridad del programa nacional de diez años de duración, reconociendo que al centrarse en los riesgos, lesiones, industrias y ocupaciones en donde la incidencia de lesiones y de accidentes mortales es particularmente elevada se

puede conseguir una mejora considerable del desempeño en materia de SST y, por ende, un progreso en el logro de las metas fijadas. Este énfasis en las industrias de alto riesgo — existe el reconocimiento general de que la construcción figura entre las industrias con riesgos más elevados — se observa en otros programas nacionales. Así, en el plan quinquenal del Japón se consideran particularmente las cuestiones que se plantean con respecto al fomento de la prevención de accidentes en la construcción (que representan casi el 40 por ciento de todos los accidentes mortales), la industria manufacturera y el transporte por flete terrestre. Malasia proyecta centrarse en programas especiales y nuevos enfoques para las industrias prioritarias tales como la construcción y los productos químicos, tal como lo hace Nueva Zelandia para las que están clasificadas como sectores de interés prioritario. El plan de gestión estratégica de los Estados Unidos presta particular atención a las industrias y factores de alto riesgo. Existe, en primer lugar, la intención general de centrar los recursos en los sectores que proporcionan un máximo rendimiento de las inversiones y, a continuación, el reconocimiento de que la tasa de accidentes mortales en la industria de la construcción, que es tres veces más elevada que la correspondiente a la industria en general, exige nuevas estrategias para los empleadores y los trabajadores itinerantes a los que resulta difícil abarcar.

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

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

82. Otra importante característica es el apoyo sin reserva a la introducción de sistemas de gestión de la SST como medio de reducir los riesgos en el lugar de trabajo. Por ejemplo, el documento consultivo del Reino Unido titulado Revitalizar la Salud y la Seguridad comienza por exponer la ventaja económica de adoptar un enfoque proactivo para la gestión de la salud y la seguridad. Las políticas básicas del décimo plan quinquenal del Gobierno del Japón incluyen la promoción de los sistemas de gestión de la SST con el fin de establecer mecanismos autosostenidos para la promoción de las medidas de SST y la reducción de los riesgos. El programa nacional quinquenal de Finlandia incluye un módulo de gestión de los riesgos como uno de los cuatro temas prioritarios. En Australia se establece, de manera similar, como una de las cinco prioridades de la estrategia nacional de salud y seguridad en el trabajo, el desarrollo de la capacidad de los empresarios y los trabajadores de administrar eficazmente la seguridad y la salud. El objetivo es promover la motivación y la capacidad de los empleadores de administrar los riesgos, y la de los trabajadores de trabajar en condiciones más seguras y de participar en la celebración de consultas. La República de Corea promueve el establecimiento de sistemas autónomos de gestión de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo. El Plan regulador de Tailandia también incluye un subplan para formular reglamentaciones relativas a los sistemas de gestión de la SST que estén en consonancia con las *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*, de la OIT.

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

83. Se reconoce en varios programas nacionales que se necesitan datos mejores y más oportunos sobre la seguridad y la salud en el trabajo para adoptar medidas de prevención eficaces. Esto es particularmente evidente en lo que se refiere a las enfermedades profesionales que se están manifestando recientemente, tales como las de índole psicosocial. Como se expresó sucintamente en el programa de Australia, tal análisis de los datos ayuda a descubrir qué intervenciones gubernamentales tienen las mayores posibilidades de éxito, qué funciona y qué no, y cuáles son las mejores opciones en materia de prevención. Los datos y análisis más apropiados contribuyen al establecimiento y evaluación de las metas. La aplicación del Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) contribuiría en sí misma, de manera considerable, a un mejor acopio y análisis de los datos. La recopilación y análisis efectivos de los datos es inherente a la intención de los Estados Unidos de analizar y revisar cada año las esferas prioritarias de su programa, con base en los resultados de las operaciones y en las nuevas cuestiones que requieren atención. La necesidad de servicios de inspección gubernamentales, y las presiones ejercidas en ese sentido, con el fin de que la legislación se haga efectiva de manera apropiada, es una cuestión a la que se alude en varios informes por países. Tailandia pone de relieve la necesidad urgente de una inspección y ejecución más apropiadas y eficientes, citando el pequeño porcentaje de empresas registradas que se inspeccionan, y las dificultades resultantes de una ampliación de las responsabilidades cuando se pide a los inspectores de seguridad que se ocupen de otras cuestiones laborales.

## Capítulo IV

---

### Principales características del nuevo instrumento internacional que podría elaborarse

#### Conceptos medulares del instrumento

84. En las Conclusiones se ofrecen varias indicaciones acerca del objetivo y del contenido que debería tener el proyecto de nuevo instrumento<sup>1</sup>. El principal objetivo debería consistir en «asegurarse de que se dé prioridad a la SST a nivel nacional, y propiciar compromisos políticos ... en un contexto tripartito ... [para] mejorar la seguridad y la salud en el trabajo». El contenido debería ser más promocional que preceptivo y basarse en dos conceptos fundamentales: una cultura de prevención en materia de seguridad y salud, y el enfoque de los sistemas de gestión. El principal elemento operativo reside en la formulación de programas nacionales de SST que estén respaldados por «la máxima autoridad gubernamental, por ejemplo por el Jefe del Estado, el gobierno o el parlamento». Estos programas tendrían así «un impacto significativo en el reforzamiento de las capacidades nacionales en materia de SST y en la movilización de recursos nacionales e internacionales». Los programas nacionales de SST deberían formularse sobre la base de un análisis de los logros y las necesidades de cada país y deberían tener objetivos prácticos.

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

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

---

<sup>1</sup> En particular, en los párrafos 6 y 10 a 13.

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

## Características propuestas

### Promover un enfoque de sistemas de gestión a escala nacional

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

### Promover una cultura de la seguridad

87. Según se examinó anteriormente, en las Conclusiones se recalcó la importancia de forjar «una cultura de prevención en materia de seguridad y salud» y de mantenerla como uno de los conceptos fundamentales de la estrategia mundial destinada a fomentar la SST. Teniendo en cuenta las Conclusiones y otras definiciones existentes<sup>2</sup>, una definición breve de esta noción podría ser la siguiente: «el conjunto de creencias, valores, actitudes y pautas de comportamiento empresariales e individuales en cuya virtud se atribuye a la prevención la máxima prioridad».

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

### Estructura y naturaleza del instrumento

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

---

<sup>2</sup> Para más detalles, véase en el capítulo II la sección «Cultura de la seguridad».

90. El nuevo instrumento podría revestir la forma de:

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

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

92. El instrumento también podría revestir la forma de una declaración, solución esta a la que la OIT ha recurrido en tan sólo contadas ocasiones. En efecto, la Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado únicamente las siguientes: la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, de 1944 (Declaración de Filadelfia); la Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, de 1975, y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998 (también llamada «Declaración de 1998») <sup>3</sup>. La utilización de esta forma de instrumento descansa íntegramente en la práctica y en unos procedimientos *ad hoc*, ya que ni en la Constitución ni en el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo se prevén pautas referentes a su adopción ni a sus efectos jurídicos.

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

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

---

<sup>3</sup> La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de 1977, fue adoptada por el Consejo de Administración.

## Sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo

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

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

## Mecanismos de información y de seguimiento

96. En las Conclusiones se subrayó la importancia de que en el instrumento se previera un mecanismo de información. Se declaró con carácter más específico que «Para posibilitar un intercambio de experiencias y prácticas adecuadas en materia de SST, el instrumento debería incluir un mecanismo de notificación de los logros y los progresos». Dicho mecanismo sería un elemento fundamental para el seguimiento y la aplicación del instrumento, y por tanto determinante de su incidencia. Mediante un intercambio dinámico de información con sus Estados Miembros, la OIT podría recopilar ejemplos de prácticas idóneas, es decir, experiencias positivas, progresos logrados y enseñanzas extraídas, y compartirlos por conducto de sus diversos cauces de información, como los sitios Web y reuniones que la OIT u otras organizaciones organicen a escala internacional y nacional. Este mecanismo de información también permitiría a la OIT determinar las esferas en que su cooperación técnica es necesaria, además de ayudarle a evaluar la necesidad de información, de pautas de orientación y de otros materiales de apoyo.

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

## Sensibilización

98. Por último, en las Conclusiones también se abundó firmemente en la necesidad de perseverar en la labor de sensibilización. La cultura de la seguridad es una noción que debería fomentarse y promoverse a escala mundial mediante diversas actividades, campañas y acontecimientos especiales, como el Día Mundial de la Seguridad y la Salud en el Trabajo celebrado el 28 de abril, el Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y otros eventos internacionales. También se concluyó que si bien determinados grupos de la sociedad requerían un grado de educación y de formación más elevado en materia de SST, resultaba esencial promover una cultura de la seguridad en todos los planos de la educación e impartir educación para incrementar la sensibilidad de todos a las cuestiones relativas a la SST, comenzando por las escuelas y otras instituciones de enseñanza y formación.

## Cuestionario

---

De conformidad con el artículo 39 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, se pide a los gobiernos que envíen sus respuestas al siguiente cuestionario debidamente motivadas, **de manera que lleguen a la Oficina Internacional del Trabajo, en Ginebra, a más tardar el 15 de octubre de 2004**. Se señala a la atención de los gobiernos la recomendación formulada en la introducción al presente informe respecto a la consulta de las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas.

En el artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, en cuya virtud se ha elaborado el presente cuestionario, se establece el procedimiento para la adopción de convenios y recomendaciones por la Conferencia Internacional del Trabajo. En vista de que en las Conclusiones adoptadas por la Conferencia sólo se alude a la adopción de un instrumento que cree un marco de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo, sin especificar la índole de dicho instrumento, se consideró necesario dejar abierto, de momento, el mayor número de posibilidades en cuanto a la forma que éste podría revestir. Por lo tanto, cuando en las respuestas a la pregunta 2 del presente cuestionario se indique una preferencia por la adopción de un instrumento que no sea ni un convenio ni una recomendación, el tenor esencial de las respuestas recibidas en relación con el contenido del instrumento podría utilizarse como orientación para la elaboración del mismo con arreglo al procedimiento pertinente.

### Forma del instrumento

1. *¿Considera que la Conferencia Internacional del Trabajo debería adoptar un instrumento para promover la seguridad y salud en el trabajo?*
2. *En caso afirmativo, ¿considera que el instrumento debería adoptar la forma de:*
  - a) *un convenio?*
  - b) *una recomendación?*
  - c) *un convenio complementado por una recomendación? (de elegir esta opción, sírvase indicar, en sus comentarios sobre las preguntas relativas al contenido del instrumento, qué elementos de la pregunta considerada deberían contemplarse en el convenio o la recomendación), o*
  - d) *una declaración?*

## Preámbulo

3. *¿Debería contener el instrumento un preámbulo que se refiera:*
  - a) *a lo dispuesto en el apartado g) del artículo III de la Declaración de Filadelfia, en cuya virtud la Organización Internacional del Trabajo tiene la obligación solemne de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones?*
  - b) *al empeño en lograr un medio ambiente de trabajo seguro y saludable?*
  - c) *a las Conclusiones sobre seguridad y salud en el trabajo adoptadas como resultado de la discusión general sobre las actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo en la 91.ª reunión (2003) de la Conferencia Internacional del Trabajo, y en particular a la necesidad de velar por que en los programas nacionales se dé prioridad a la seguridad y la salud en el trabajo?*
  - d) *a la importancia de promover una «cultura de la seguridad», definida como el conjunto de creencias, valores, actitudes y modelos de conducta de las empresas y de los individuos, en la que se otorgue a la prevención el grado máximo de prioridad?*
  - e) *al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), y a la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164)?*
  - f) *a otros instrumentos pertinentes de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo?*

## Definiciones

4. *¿Debería incluir el instrumento las siguientes definiciones:*
  - a) *se entiende por «programa nacional de seguridad y salud en el trabajo» un programa nacional de duración determinada que incluya objetivos, prioridades y medios de acción predeterminados en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo?*
  - b) *se entiende por «sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo» la infraestructura nacional en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo que constituye el marco principal para la aplicación de los programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo?*
  - c) *otros conceptos? Sírvase especificarlos.*

## Programas nacionales

5. *¿Debería disponerse en el instrumento que cada Miembro debería procurar desarrollar, gradualmente, un medio ambiente de trabajo más seguro y saludable a través de programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo con arreglo a los instrumentos pertinentes de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo?*
6. *¿Debería disponerse en el instrumento que cada Miembro debería:*

- a) *formular, publicar y aplicar programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo?*
  - b) *procurar que las máximas autoridades gubernamentales refrenden y emprendan dichos programas nacionales?*
7. *¿Debería disponerse en el instrumento que dichos programas nacionales deberían ser formulados y revisados sobre la base de un análisis de la situación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, incluido el sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo?*
8. *¿Debería disponerse en el instrumento que dichos programas nacionales deberían ser formulados y revisados:*
- a) *en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas?*
  - b) *según proceda, en consulta con otras partes interesadas?* <sup>1</sup> *Sírvase especificar.*
9. *¿Debería disponerse en el instrumento que en dichos programas nacionales se debería:*
- a) *procurar fomentar el desarrollo de una cultura de la seguridad?*
  - b) *incluir metas e indicadores de avance?*
  - c) *cuando proceda, establecer una vinculación con otros programas y planes nacionales, como los relativos al desarrollo económico?*

## Sistema nacional

10. *¿Debería disponerse en el instrumento que cada Miembro debería establecer y desarrollar un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo?*
11. *¿Debería disponerse en el instrumento que dicho sistema nacional debería establecerse y desarrollarse:*
- a) *en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas?*
  - b) *según proceda, en consulta con otras partes interesadas?* <sup>2</sup> *Sírvase especificar.*
12. *¿Debería disponerse en el instrumento que dicho sistema nacional debería incluir, según proceda:*
- a) *la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo?*
  - b) *la autoridad o autoridades designadas en materia de seguridad y salud en el trabajo?*
  - c) *los mecanismos para garantizar la observancia de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo, incluidos sistemas de inspección?*
  - d) *la información y los servicios de asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo?*

<sup>1</sup> Como las que se describen en el párrafo 49 del presente informe.

<sup>2</sup> *Ibid.*

- e) *la capacitación en materia de seguridad y salud en el trabajo?*
- f) *los servicios de seguridad y salud en el trabajo?*
- g) *un mecanismo para la recopilación y análisis de los datos relativos a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales?*
- h) *la colaboración con el (los) régimen (regímenes) de seguro de accidentes del trabajo?*

## Sensibilización

- 13. *¿Debería disponerse en el instrumento que, al fomentar una cultura de la seguridad, cada Miembro debería procurar sensibilizar al público respecto de la seguridad y salud en el trabajo a través de campañas nacionales vinculadas a iniciativas internacionales?*
- 14. *¿Debería disponerse en el instrumento que, al fomentar una cultura de la seguridad, cada Miembro debería procurar integrar los conceptos de peligro, riesgo y prevención en los programas de educación básica y formación profesional?*

## Enfoque de sistemas de gestión

- 15. *¿Debería disponerse en el instrumento que cada Miembro debería fomentar un enfoque de sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo basado en las Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (ILO-OSH 2001)?*

## Perfil nacional

- 16. *¿Debería disponerse en el instrumento que los programas nacionales deberían formularse y revisarse sobre la base de información actualizada acerca de la situación nacional (véase la pregunta 7, supra) recopilada de forma que configure un perfil nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo?*
- 17. *¿Deberían proporcionarse en el instrumento orientaciones para determinar qué información relativa a la situación nacional podría incluirse en un perfil nacional? Sírvase especificar.*

## Intercambio de información

- 18. *¿Debería disponerse en el instrumento que la Oficina Internacional del Trabajo debería facilitar el intercambio de información sobre los programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, con inclusión de las prácticas adecuadas y los enfoques innovadores en la materia?*

## Consideraciones especiales

- 19. *¿Existe alguna peculiaridad en la ley o la práctica nacionales que pueda plantear dificultades en la aplicación efectiva del instrumento tal como se concibe en el presente cuestionario? En caso afirmativo, sírvase indicar esas dificultades y sugerir la manera en que podrían resolverse.*

20. *¿Hay alguna otra cuestión que no se ha abordado en el presente cuestionario y que debería tomarse en consideración en la preparación del instrumento? Sírvase especificar.*

# Anexo I

---

## Programas nacionales recientes en materia de seguridad y salud en el trabajo – Panorama general resumido

### Australia

En mayo de 2002, el Ministerio Federal de Empleo y de Relaciones en el Lugar de Trabajo, actuando en nombre del Consejo de Ministros de Relaciones en el Lugar de Trabajo, que representa a todos los estados y territorios, publicó la estrategia nacional de seguridad y salud en el trabajo para el período comprendido entre 2002 y 2012, en la que expone sucintamente su compromiso de mejorar los resultados obtenidos en materia de seguridad y salud en el trabajo en Australia con el objetivo de:

- i) mantener una reducción constante y significativa del índice de mortalidad relacionada con el trabajo, cifrada en al menos un 20 por ciento para el año 2012 y en un 10 por ciento para el año 2007, y
- ii) reducir el índice de lesiones producidas en el lugar de trabajo en al menos un 40 por ciento para el año 2012 y en un 20 por ciento para el año 2007.

En la estrategia se expone el fundamento para llevar a cabo intervenciones estratégicas nacionales con las que se pretende, a lo largo del decenio, fomentar de forma sostenible un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, y reducir de manera significativa el número de muertos o heridos en accidentes del trabajo.

Se han determinado en la estrategia cinco prioridades nacionales a fin de lograr mejoras en la seguridad y la salud en el trabajo a corto y largo plazo, así como un cambio cultural a más largo plazo. Dichas prioridades consisten en:

- i) reducir el elevado índice de riesgos y la gravedad de los mismos de forma que al centrar la atención en los peligros, las lesiones, y los sectores de actividad económica y las ocupaciones en los que la incidencia de lesiones y/o el número de muertos son especialmente elevados se pueda incrementar notablemente el grado de seguridad y salud en el trabajo;
- ii) desarrollar la capacidad de los empresarios y de los trabajadores para gestionar eficazmente la seguridad y salud en el trabajo. Se trata de generar entre los empleadores la motivación y la aptitud necesarias para controlar eficazmente los riesgos relativos a la seguridad y salud en el trabajo y, entre los trabajadores, la voluntad y el potencial de desempeñar sus tareas de forma más segura y de participar en las consultas;
- iii) evitar las enfermedades profesionales con mayor eficacia. Se trata de desarrollar la capacidad de las autoridades, los empleadores, los trabajadores y otras partes interesadas de reconocer los riesgos antiguos y los nuevos que amenazan la salud en el trabajo y de adoptar medidas concretas para suprimirlos o controlarlos;
- iv) suprimir los riesgos desde el principio. Se trata de fomentar la concienciación y la observancia del presente planteamiento entre una gran diversidad de partes implicadas, entre las que cabe mencionar los conceptores, los fabricantes y los proveedores, y proporcionarles los conocimientos prácticos necesarios para reconocer los problemas de concepción y garantizar unos resultados positivos en cuanto a la seguridad;
- v) fortalecer la capacidad de los gobiernos para influir en los resultados de la seguridad y salud en el trabajo. Los gobiernos son importantes empleadores, responsables de la formulación de

políticas, agentes reguladores y adquirentes de equipo y de servicios, y el objetivo es mejorar su eficiencia para obtener mejores resultados en materia de seguridad y salud en el trabajo y para facilitar ejemplos de prácticas idóneas.

Si se ha formulado dicha estrategia ha sido porque, si bien los resultados obtenidos en materia de seguridad y salud en el trabajo han mejorado notablemente durante los últimos años, se acepta que las posibilidades de seguir progresando son considerables. Por ejemplo, los registros donde se consignan las indemnizaciones concedidas a los trabajadores muestran que, si bien el índice de lesiones relacionadas con el trabajo descendió un 20 por ciento en los cinco años siguientes al período 1995-1996, en 1999-2000 se admitieron a trámite 120.000 solicitudes de indemnización de trabajadores que pedían cinco o más días de baja laboral y se indemnizaron 205 casos de víctimas mortales de accidentes laborales, frente a los 267 casos registrados en 1995-1996. Pese a no existir datos fiables sobre los fallecimientos producidos por enfermedades profesionales, se ha estimado que más de 2.000 personas mueren cada año por haber trabajado expuestas a sustancias peligrosas.

Algunos de los indicadores generales que permitirán aplicar la estrategia con acierto serán los siguientes:

- ❑ las partes en el lugar de trabajo reconocen e incorporan la SST como parte integrante de sus operaciones empresariales habituales: las empresas que reconocen e incorporan la SST a sus operaciones habituales y adoptan las medidas necesarias para implicar a los trabajadores en esas cuestiones están en mejores condiciones para controlar el riesgo al que se exponen sus trabajadores, sus empresas y sus medios de subsistencia;
- ❑ existen mayores conocimientos y mejores aptitudes profesionales en relación con la SST en los lugares de trabajo y en la comunidad que son esenciales para garantizar mayor capacidad para hacer frente a los problemas actuales y futuros relativos a la seguridad y la salud en el trabajo;
- ❑ los gobiernos preparan y ponen en marcha intervenciones más eficaces en materia de SST al determinar y llevar a cabo intervenciones basadas en las prácticas óptimas, entre las que cabe mencionar la mejor combinación de información, asistencia, reglamentación, cumplimiento, ejecución e incentivos;
- ❑ la investigación, los datos y las evaluaciones proporcionan una información de mejor calidad y más oportuna para la prevención efectiva, pues permiten determinar qué intervenciones tienen las mayores probabilidades de éxito, qué funciona y qué no funciona, y cuáles son las mejores soluciones para la prevención.

Se espera que la primera de las cinco prioridades nacionales, consistente en reducir el elevado índice de riesgos y la gravedad de los mismos, contribuya de inmediato al logro de los objetivos nacionales. Por ejemplo, podría ser conveniente prestar una atención prioritaria a nivel nacional a los riesgos existentes en un sector determinado cuando en éste se registre un índice relativamente elevado de lesiones laborales en comparación con otros sectores, o cuando dicho sector presente anualmente un porcentaje elevado de fallecimientos relacionados con el trabajo.

Algunos componentes de las otras cuatro prioridades contribuirán a la consecución de resultados a corto plazo, aunque deberían coadyuvar principalmente a lograr resultados sostenibles a más largo plazo. Se evaluarán periódicamente cada una de las prioridades nacionales para determinar su pertinencia y eficacia en cada momento y se perfeccionarán o se sustituirán por otras prioridades, según lo aconsejen los resultados de esas evaluaciones. Durante la fase inicial de aplicación de la estrategia nacional de seguridad y salud en el trabajo se elaborarán métodos de evaluación, elementos de referencia y otros indicadores para medir los avances logrados. Los Ministros han pedido a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que representa asimismo a los empleadores y a los trabajadores, que notifiquen anualmente los avances logrados en la aplicación de la estrategia y que garanticen el examen y el perfeccionamiento periódico de la misma.

## República de Corea

En 2000, el Gobierno de la República de Corea comenzó a aplicar un plan estratégico quinquenal para la prevención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales a fin de hacer frente a los desafíos del siglo XXI. Dicho plan consta de tres objetivos:

- 1) la reducción del número de accidentes del trabajo y la promoción de la salud de los trabajadores;
- 2) aumentar la concienciación de los trabajadores y de los empleadores en materia de seguridad y salud y, de esta manera, crear un clima que propicie el mejor cumplimiento de la legislación en materia de seguridad y salud, y
- 3) establecer mecanismos de prevención eficaces para todas las partes interesadas.

El plan se formuló siguiendo otros planes anteriores de prevención de accidentes, que estuvieron vigentes de 1990 a 1999. A pesar de que, en virtud de esos planes, el índice de frecuencia de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales descendió del 3,02 por ciento en 1981, año en que se promulgaron las principales leyes en materia de seguridad y salud en el trabajo, a menos del 1 por ciento en 1993, preocupaba el hecho de que el índice de muertes fuese notablemente superior al de países desarrollados como Alemania, Estados Unidos y Japón. Además, se espera que las transformaciones en curso y el desarrollo de las empresas industriales y de las formas de empleo, como la proliferación de lugares de trabajo pequeños, que a menudo se caracterizan por condiciones de trabajo deficientes, planteen nuevos desafíos.

El objetivo del plan consiste en reducir los accidentes laborales en al menos un 15 por ciento para el año 2004 y el índice de accidentes y enfermedades del 0,74 por ciento al 0,61 por ciento.

Entre las medidas prioritarias previstas durante el plan valga citar las siguientes:

- i) reducir los riesgos proporcionando el máximo apoyo a los lugares de trabajo pequeños y medianos y aumentar las intervenciones en los lugares de trabajo de alto riesgo;
- ii) mejorar todo el sistema de SST en el lugar de trabajo para responder de forma eficaz a las nuevas cuestiones que se plantean en materia de seguridad y salud;
- iii) promover una cultura de la seguridad y la salud entre los empleadores y los trabajadores;
- iv) potenciar al máximo las intervenciones del gobierno y los servicios privados de consulta y asesoramiento mediante el intercambio mutuo de funciones;
- v) velar por que la reglamentación en materia de SST refleje las prácticas reales de SST y promueva la autogestión de la SST en el lugar de trabajo.

## Dinamarca

En 1995, el Gobierno elaboró, con la colaboración de los interlocutores sociales del Consejo Danés de Medio Ambiente de Trabajo, un programa de acción para un medio ambiente de trabajo limpio para 2005. Por primera vez se llegó a un acuerdo sobre un plan integrado para reforzar la seguridad y salud en el trabajo con miras a conseguir una visión de conjunto de lugares de trabajo seguros, saludables y estimulantes, en beneficio de los trabajadores y de la competitividad de las empresas. La formulación de este programa se debe a que, si bien Dinamarca presenta un alto nivel de seguridad y salud en el trabajo en comparación con otros muchos países, existe una preocupación de que el nivel no sea lo suficientemente elevado y una concienciación de que debe haber una superación constante de los problemas generales vinculados al medio ambiente de trabajo. Dicho programa fue presentado al Parlamento y recibió un amplio apoyo.

En el programa de acción se subraya el principio de la ley danesa en materia de medio ambiente de trabajo, a tenor del cual las empresas deben resolver por sí mismas los problemas relativos al medio ambiente de trabajo, mediante la colaboración entre la dirección y los trabajadores como elemento esencial de la labor preventiva en materia de salud y de seguridad. El Gobierno, los consejos sectoriales de seguridad y las organizaciones de empleadores y de trabajadores proporcionan orientación y garantizan una supervisión.

Con el fin de reafirmar el planteamiento general con arreglo al cual todas las empresas deberían facilitar un marco seguro, saludable y estimulante para la creatividad, la calidad y la productividad, como fundamento de la competitividad para el desarrollo sostenible centrado en el ser humano, el Gobierno ha fijado siete objetivos o planteamientos transversales, cuya finalidad es reducir al mínimo o evitar totalmente:

- ❑ los accidentes mortales causados por factores inherentes al medio ambiente de trabajo;
- ❑ la exposición profesional a productos químicos carcinógenos y las lesiones cerebrales provocadas por la exposición a disolventes orgánicos o metales pesados en el lugar de trabajo;
- ❑ las lesiones profesionales a los niños y a los jóvenes;
- ❑ las lesiones causadas por el levantamiento de grandes pesos y las enfermedades profesionales debidas a un trabajo monótono y repetitivo;
- ❑ los daños a la salud causados por factores de riesgo psicosociales en el trabajo;
- ❑ las enfermedades o problemas graves causados por las deficientes condiciones ambientales en el interior de los locales de trabajo;
- ❑ las lesiones auditivas provocadas por el ruido en el lugar de trabajo.

El Gobierno reconoció que es imposible garantizar que se cumplirán estos planteamientos para el año 2005, pero deben fijarse como objetivos.

Respecto a todos estos objetivos prioritarios y por regla general en el programa de acción se reconoce la importancia que revisten los conocimientos y la documentación basados en investigaciones sobre el momento y los sectores en que se precisan actividades de seguridad y salud en el trabajo. La política actual del Gobierno es reforzar la investigación. Se considera importante la cooperación internacional, concretamente en la Unión Europea y a nivel mundial con la OIT. Desde 1999 se han examinado cada año los progresos alcanzados.

## Eslovaquia

En 2002, el Gobierno adoptó la estrategia de política estatal en materia de seguridad y salud en el trabajo (la estrategia de política) para sustituir otra estrategia similar adoptada en 1994. A ello contribuyó lo que se consideró un nuevo enfoque y una nueva actitud hacia la seguridad y la salud en el trabajo en todo el mundo y, en particular, la adopción por la Unión Europea de una nueva estrategia comunitaria sobre seguridad y salud en el trabajo para 2002-2006. Un grupo de trabajo sobre cuestiones relativas a la seguridad y la salud en el trabajo creado en el seno del Consejo tripartito sobre el Acuerdo Económico y Social examinó la estrategia de política antes de ser ésta sometida al Gobierno.

Mediante esta estrategia de política se examinan los progresos registrados en la aplicación de la estrategia de 1994 y se enumeran tanto las tareas cabalmente completadas como aquellas que quedaron incompletas total o parcialmente. El Ministro de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia tiene encomendada la aplicación de la nueva estrategia, que consiste en primer lugar en elaborar un programa nacional a esos efectos y, posteriormente, en realizar informes anuales de evaluación para los debates del Gobierno, el primero de los cuales se llevó a cabo en 2004. Se pidió tanto a las organizaciones de empleadores como a las de trabajadores que participaran en la realización del programa junto con otras organizaciones públicas y privadas.

El programa nacional define obligaciones concretas para el Ministro de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia, en su caso con plazos para su ejecución a más tardar en 2005. Los arreglos organizativos para la ejecución de la estrategia de política abarcan sensibilizar y motivar a la sociedad mediante campañas en los medios de comunicación, publicaciones y sistemas de divulgación de información para que participen más en las cuestiones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo. En este sentido se hace especial mención a la necesidad de promover las *Directrices de la OIT relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*. Otras obligaciones específicas tienen relación con el cumplimiento de la ley y la supervisión por el Estado; la educación y la formación; la ciencia y la investigación; la legislación; la cooperación externa, respecto a la cual se menciona particularmente la cooperación más estrecha con la OIT, y los recursos financieros. No se facilitan estadísticas de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales en relación con las estrategias de política de 1994 y de 2002.

## Estados Unidos

La Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA) elaboró un plan de gestión estratégico para el período comprendido entre 2003 y 2008. En dicho plan se presenta el enfoque de la OSHA para promover los objetivos del plan estratégico del Departamento de Trabajo, a saber: lograr una mano de obra preparada y estable, y unos lugares de trabajo de calidad. El planteamiento de la OSHA es que al aplicar sus objetivos estratégicos todos los empleadores y los trabajadores reconocerán que la seguridad y la salud en el trabajo representan un valor añadido para las empresas, los lugares de trabajo y la vida de los trabajadores de los Estados Unidos.

Los siguientes temas se reflejarán en los objetivos de la OSHA en el plan:

- ❑ concentrar los recursos de la OSHA en los sectores en los que el rendimiento de la inversión sea mayor mediante un refuerzo de su capacidad estratégica de supervisión;
- ❑ avanzar más recurriendo tanto a la intervención directa como a métodos de cooperación, mediante la generación de una cultura profundamente arraigada en la que se valoren y fomenten la seguridad y la salud en los lugares de trabajo;
- ❑ velar por que la OSHA disponga de los conocimientos especializados y de los recursos necesarios para ejercer sus responsabilidades de liderazgo a nivel nacional en relación con la seguridad y salud en el trabajo.

El programa representado en el plan estratégico de la OSHA surgió a raíz de lo que se consideró como una dificultad quintuple que coarta la continua mejora de la seguridad y la salud en el trabajo:

- 1) *Los numerosos y variados empleadores y trabajadores.* Los peligros que amenazan la seguridad y la salud existen en diversas formas y niveles entre toda la población. Algunos trabajos e industrias, como la construcción y la industria manufacturera, son intrínsecamente más peligrosos que otros. Al mismo tiempo, otros peligros menos manifiestos, como el de lesiones causadas por factores ergonómicos y la exposición a sustancias peligrosas, plantean una amenaza en una gama amplia de actividades e industrias.
- 2) *Los cambios en las características de la mano de obra y en la índole del trabajo.* La mano de obra se ha ido diversificando a lo largo de varias décadas, en función de la edad, el sexo, la raza y la nacionalidad. Es necesario ocuparse de los trabajadores en el sector de los servicios, de las pequeñas empresas y de los trabajos temporales, así como de los trabajadores de edad avanzada y de los inmigrantes. Estos cambios demográficos deben reflejarse adecuadamente en los programas y en las estrategias de la OSHA.
- 3) *La necesidad de abordar la nueva problemática que plantea la seguridad y salud en el trabajo.* Los accidentes de tráfico de índole laboral y la violencia en el lugar de trabajo representan conjuntamente el 45 por ciento de las víctimas mortales relacionadas con el trabajo. Cada año mueren más trabajadores en el sector de la construcción que en cualquier otro sector, y el índice de mortalidad permanece elevado. Esta situación exige la adopción de nuevas estrategias.
- 4) *La necesidad de abordar los nuevos problemas de salud y seguridad y garantizar una preparación para las situaciones de emergencia.* Entre los problemas de salud cabe mencionar el asma profesional, si bien el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 y los incidentes posteriores relacionados con el ántrax exigen una nueva evaluación del peligro, una supervisión y una descontaminación a las que habrá que prestar una atención permanente.
- 5) *La necesidad de comprender la eficacia de las estrategias del programa.* Es necesario un proceso sistémico de recopilación de información para analizar las tendencias, los nuevos temas y las estrategias del programa.

La OSHA ideó dos objetivos que serán ulteriormente supervisados y notificados al Departamento de Trabajo. Estos dos objetivos consisten, con carácter específico, en reducir en un 15 por ciento el índice de víctimas mortales y en un 20 por ciento el de lesiones y enfermedades en el lugar de trabajo para 2008. Para mostrar con más claridad el vínculo entre sus actividades y los resultados muy amplios de reducir el número de víctimas mortales, de lesiones y de enfermedades, la OSHA continuará supervisando los resultados en sectores prioritarios concretos durante el período de planificación. Se analizarán y revisarán cada año estos ámbitos prioritarios de la OSHA sobre la base de los resultados de las operaciones y las nuevas cuestiones que requieran atención.

La OSHA aplica desde hace tiempo programas destinados a salvar vidas, prevenir los accidentes y las enfermedades y proteger la salud de los trabajadores. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

- elaborar pautas de orientación y normas de seguridad y de salud en el trabajo;
- llevar a cabo inspecciones en los lugares de trabajo y colaborar con los empleadores y los trabajadores;
- ofrecer servicios de orientación a las pequeñas empresas;
- prestar ayuda a los empleadores y a los trabajadores para el cumplimiento, la divulgación, la educación y otros programas de cooperación;
- conceder subvenciones adaptadas para ayudar a los Estados en la gestión de proyectos de orientación y de programas aprobados de observancia de las leyes en materia de seguridad y salud en el trabajo, y
- fomentar las relaciones con otros organismos y organizaciones a fin de abordar las cuestiones capitales en materia de seguridad y de salud.

De conformidad con la importancia otorgada por el Departamento de Trabajo a la necesidad de centrar la gestión en los resultados, el plan de gestión estratégico de la OSHA presta especial atención a los riesgos graves y a los lugares de trabajo peligrosos. En este plan se incluyen estrategias que ponen de relieve lo siguiente:

- adoptar medidas de aplicación estrictas, equitativas y eficaces;
- ampliar las asociaciones y los programas voluntarios, y
- ampliar la difusión, la educación y la ayuda al cumplimiento.

Desde la elaboración del último plan estratégico de la OSHA, se han ampliado los programas de ésta para poner de relieve la ayuda al cumplimiento y los programas de cooperación, como las asociaciones y las alianzas, y un aumento significativo de los programas de reconocimiento de los logros. La ampliación de estos programas supone el reconocimiento por parte de los profesionales de la seguridad y de la salud de que es necesario poner mayor empeño en la prevención y prestar una atención especial a las causas fundamentales de los problemas persistentes.

Con el fin de lograr los objetivos del plan estratégico de gestión para el período 2003-2008, la OSHA fijó tres objetivos de apoyo concretos para orientar sus esfuerzos durante los próximos años. Dichos objetivos son los siguientes:

- reducir los riesgos profesionales mediante una intervención directa;
- fomentar una cultura de la seguridad y la salud mediante la ayuda al cumplimiento, los programas de cooperación y un liderazgo firme, y
- potenciar al máximo la eficacia y la eficiencia de la OSHA mediante un afianzamiento de sus recursos y su infraestructura.

La medida en que la OSHA logra reducir los riesgos profesionales depende en cierto modo de la interacción entre cada empleador con sus trabajadores. Cabe mencionar entre las formas de interacción la inspección en los lugares de trabajo, la consulta con los empleadores y la prestación de asistencia, los programas de formación y de reconocimiento. Si bien las intervenciones directas siempre serán necesarias, al mismo tiempo se alcanzarán soluciones duraderas debido a que los empleadores y los trabajadores, entre otros muchos, adoptarán una cultura de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo. Desde el punto de vista de la OSHA, los recursos destinados a lograr el presente objetivo ofrecen la posibilidad de multiplicar la eficacia de dicho organismo al inculcar los valores de la seguridad y la salud a la población en general y al conseguir el apoyo de ésta para la consecución de aquellos objetivos. El logro del presente objetivo exigirá un esfuerzo concertado, la potenciación de las aptitudes profesionales necesarias para ayudar al cumplimiento, la innovación y una dedicación permanente a los ideales de seguridad y de salud por parte de la OSHA.

Para potenciar al máximo la eficacia y la eficiencia de la OSHA, esta última deberá, en particular: mejorar sus métodos de recopilación de información y sus aptitudes analíticas y de evaluación; velar por que el personal de la OSHA cumpla los requisitos en cuanto a los

conocimientos, las aptitudes profesionales, la diversidad y la capacidad para hacer frente a los nuevos problemas de salud y de seguridad; examinar sus métodos para abordar los problemas de salud en el trabajo, y mejorar la utilización de las tecnologías de la información.

## Finlandia

En 2000, el Ministerio de Asuntos Sociales y de Salud preparó una política de acción denominada «Supresión total de los accidentes» para la prevención de accidentes del trabajo después de deliberar con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esto dio lugar a los preparativos para un programa quinquenal de ámbito nacional para el período 2001-2005 titulado «Dar prioridad a la seguridad en el trabajo». El objetivo de este programa de prevención de accidentes del trabajo es reducir continuamente el número y la gravedad de los accidentes del trabajo, a fin de promover la salud y la capacidad funcional de las personas, mejorar los resultados, la productividad y la calidad de los lugares de trabajo, y aumentar el bienestar nacional. La idea central del programa es promover la adopción de una cultura que fomente un alto nivel de seguridad y el planteamiento de «supresión total» en todos los sectores de la vida laboral. Lograr este objetivo presupone en la práctica unas mejoras constantes de la seguridad en el trabajo, tanto mediante la adopción de medidas efectivas en el lugar de trabajo como mediante la adopción de medidas nacionales intensivas en apoyo de los lugares de trabajo.

Se ha señalado que el principio de seguridad es un factor de productividad en todas las actividades de las organizaciones. Se consideró importante para la reputación y la productividad tanto de las organizaciones públicas como de las privadas y para la calidad de los productos y servicios. Estos factores refuerzan la competitividad de las compañías a escala nacional e internacional. En el programa nacional para la prevención de accidentes del trabajo se recalca la importancia de la seguridad en el trabajo como elemento determinante de la calidad de la vida profesional y del bienestar de los ciudadanos. Asimismo, el programa introduce las mejores prácticas en el lugar de trabajo para fomentar una cultura con un nivel de seguridad elevado. En dicho programa se entiende por cultura con un nivel de seguridad elevado el conjunto de pautas de comportamiento establecidas en la comunidad laboral que se fundamentan en los valores del lugar de trabajo, y en virtud de las que se hace especial hincapié en la seguridad y la salud en el lugar de trabajo.

El programa se fundamenta en estudios realizados en 2000 y 2001 que mostraron que la mejora de las condiciones de trabajo registrada en Europa en general, y en Finlandia en particular, no había sido ni tan positiva ni tan rápida como se había previsto. Se imputó la muerte prematura de alrededor de 1.800 trabajadores cada año a las deficientes condiciones de trabajo imperantes, y en 2000 se otorgaron indemnizaciones en alrededor de 120.000 casos de accidentes y enfermedades profesionales. Aproximadamente el 60 por ciento de los accidentes del trabajo entrañaron bajas laborales de más de tres días, y en casi el 10 por ciento de los casos estas bajas se prolongaron durante más de un mes. Si se consideran los gastos derivados de los accidentes del trabajo y las pérdidas ocasionadas por éstos en el lugar de trabajo, se puede afirmar que el coste directo de los accidentes representa tan sólo entre un 20 y un 50 por ciento del coste total. Entre los costes indirectos, valga mencionar: la sustitución del personal ausente por otros trabajadores o mediante el trabajo en horas extraordinarias; otros costes de personal, como los de rescate, mantenimiento y limpieza; la interrupción de la producción y el retraso en las entregas; las pérdidas materiales, y el aumento de las primas de seguros. En 2000, las compañías de seguros abonaron un total de 500 millones de euros en concepto de indemnizaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

En el programa se formulan observaciones sobre los problemas de seguridad y salud en el trabajo debidos a los cambios registrados en las modalidades laborales y relaciones de trabajo. Actualmente son subcontratistas quienes llevan a cabo la mayoría de las operaciones que se efectúan en los lugares de trabajo, lo que supone que en muchos de ellos trabajan simultáneamente empleados por cuenta de diferentes empleadores o trabajadores autónomos. Las actividades de instalación, mantenimiento y reparación efectuadas por subcontratistas duran a veces poco tiempo, de modo que los trabajadores no permanecen por mucho tiempo en el mismo lugar de trabajo. Esta situación entraña grandes dificultades de coordinación y control del trabajo y coarta en gran medida del flujo de información. El estudio sobre los accidentes mortales permitió determinar que en casi un 50 por ciento de los accidentes laborales algún elemento de los procedimientos de organización había sido la causa del accidente o un factor que había contribuido a que éste se produjese.

El programa, que se desarrolla junto con otros programas sobre el envejecimiento de los trabajadores y el bienestar en el trabajo, se aplicará en cuatro módulos, a saber: la evaluación de los niveles de exposición, la evaluación de los riesgos para la salud, la gestión de los riesgos, la enseñanza y la información.

- El objetivo del módulo de evaluación de los niveles de exposición es determinar la exposición profesional a factores químicos, físicos y biológicos y elaborar modelos para definir los riesgos derivados del medio ambiente de trabajo, así como elaborar unos métodos y modelos de evaluación de las circunstancias de la exposición y la higiene laboral que puedan resultar útiles a las empresas, a los especialistas de la atención de la salud y a las autoridades competentes.
- El objetivo del módulo de evaluación de los riesgos para la salud es proponer programas de gestión de los riesgos a los especialistas y elaborar métodos de evaluación de los riesgos de contraer enfermedades profesionales, especialmente las enfermedades cutáneas y aquellas vinculadas al sistema inmunológico.
- El objetivo del módulo de gestión de los riesgos es fomentar la higiene laboral en la producción industrial y en el desarrollo del producto, elaborar programas de evaluación y gestión de los riesgos para expertos, promover la aplicación industrial de la tecnología de control basada en la investigación y promover la utilización de medios técnicos de protección adecuados en el trabajo.
- Finalmente, el objetivo del módulo de la enseñanza y la información es ofrecer formación de expertos en la higiene y la toxicología laboral, crear un perfil del medio ambiente de trabajo que sea útil a las empresas, a las autoridades y a los consumidores, elaborar programas de formación en la evaluación de los riesgos y una red de datos sobre la gestión de los riesgos.

## Hungría

En 2001, el Parlamento decidió adoptar el programa nacional de seguridad y salud en el trabajo con el apoyo decidido de los interlocutores sociales y por unanimidad. Sobre la base de este programa quinquenal, el Gobierno elaborará anualmente minuciosos planes de acción en los que se determinarán las tareas, las responsabilidades, así como los medios y los recursos necesarios. Se redactará un informe sobre la ejecución del programa para presentarlo al Parlamento en un plazo de seis meses contado desde su finalización a finales de 2005.

La pérdida pecuniaria estimada como consecuencia de las bajas laborales muestra que, además de las consideraciones humanas, también la protección eficaz de los trabajadores representa una inversión rentable a largo plazo, tanto para el Estado como para las empresas. La seguridad y la salud en el trabajo es un concepto que no se circunscribe a la prevención de los accidentes y las enfermedades en el trabajo, sino que ocupa un lugar y desempeña un papel incluso en la formación de los equipos y la concepción de los lugares de trabajo, además de abarcar, en general, el bienestar de los trabajadores. Como una parte muy significativa de la vida humana transcurre en el lugar de trabajo, el bienestar mental y físico en el trabajo reviste una importancia fundamental. La seguridad y la salud en el trabajo exigen la humanización del medio ambiente de trabajo y un examen profundo de los factores humanos. Esta filosofía coincide tanto con los intereses económicos de los empleadores y del Estado como con los de los trabajadores y de sus familias, y los del conjunto de la sociedad.

La tercera Conferencia Ministerial sobre Salud y Medio Ambiente (Londres, 1999) y sus recomendaciones adoptadas por Hungría han tenido una importante incidencia en el pensamiento moderno sobre la seguridad y la salud en el trabajo. En la Conferencia se examinaron las prácticas utilizadas en los ámbitos de la seguridad y la salud en el trabajo y en el medio ambiente, y se propuso el establecimiento de mecanismos y condiciones a nivel nacional que facilitaran continuamente la creación de condiciones de seguridad y salud en el trabajo con la contribución activa de los interlocutores sociales que aplican, entre otros, el principio de la multidisciplinariedad y la reducción al mínimo de los factores de riesgo para el medio ambiente.

Aunque ha habido una importante disminución del número de accidentes del trabajo notificados, a saber, de 45.230 en 1992 a 28.688 en 1998, lo que supone un descenso del índice de accidentes del 12,27 al 8,75 por mil trabajadores, se acepta que la disminución del trabajo de alto riesgo en la industria pesada y el desempleo han contribuido a ese descenso y que la notificación de aquéllos sigue siendo considerablemente insuficiente; se calcula que al menos un 25 por ciento de

dichos accidentes no se notifican. Se desconoce el número de accidentes de los trabajadores por cuenta propia. Durante el período de tres años al que se refieren estas cifras (1996-1998), el número de enfermedades profesionales por cada 10.000 trabajadores permaneció prácticamente invariable, aunque no es posible establecer comparaciones con otros países dadas las discrepancias en la definición de la palabra enfermedad. Hungría fue el primer país en exigir la notificación del aumento de la exposición a sustancias tóxicas. Se calcula que cada año mueren en Hungría entre 1.200 y 1.400 personas de cáncer de origen profesional. Las consecuencias financieras de las bajas por accidentes y las enfermedades profesionales son considerables y se calcula que ascienden a 300 dólares diarios. Se adoptó un enfoque estratégico para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo mediante el programa nacional de seguridad y salud en el trabajo.

La estrategia del programa nacional se basa en cuatro principios análogos y relacionados entre sí:

- 1) *El principio del desarrollo sostenible.* La modernización y la mejora de los resultados en la fabricación y en la prestación de servicios son objetivos que deberían perseguirse de manera sostenible. Las medidas adoptadas para preservar la seguridad y la salud en el trabajo y para reducir al mínimo los riesgos en el lugar de trabajo son elementos estratégicos del desarrollo sostenible.
- 2) *El principio de prudencia.* En los casos en que no pueda excluirse la posibilidad de causar un perjuicio grave e irreversible a la salud, la aplicación del principio de prudencia debería reducir al mínimo los riesgos, es decir, en caso de duda, hay que prepararse para prevenir o gestionar el peor resultado posible y el mayor nivel de riesgo imaginable. Cabe mencionar como ejemplos típicos los riesgos que representan los productos químicos peligrosos y los riesgos biológicos.
- 3) *El principio de prevención.* El objetivo de la seguridad y la salud en el trabajo en cualquier ámbito y a cualquier nivel debe ser principalmente el de prevenir oportunamente los peligros y no el de paliar ulteriormente sus consecuencias.
- 4) *El principio de asociación.* Si bien la asociación se basa en una delimitación precisa de las responsabilidades, debería implicar una cooperación eficaz y constante entre los órganos y las autoridades estatales, y las organizaciones representativas de los empleadores y los trabajadores. También deberían participar los sectores relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo y con el mundo del trabajo, como los sectores de la protección contra los incendios, la protección del medio ambiente, la salud pública, la seguridad social, la seguridad de los productos y la protección de los consumidores.

Los objetivos estratégicos del programa son garantizar que los riesgos que amenazan a corto y largo plazo la seguridad y la salud en el trabajo no superen niveles socialmente aceptables. Para lograr estos objetivos es necesario reducir el número y la gravedad de los accidentes del trabajo, disminuir el alcance y la gravedad de las enfermedades provocadas por el trabajo o el medio ambiente de trabajo o relacionadas con éstos, y crear un medio ambiente de trabajo que propicie el bienestar físico y psicológico.

En el programa nacional se enumeran más de 30 propuestas de adopción de medidas durante un período quinquenal, aunque no se indican objetivos para reducir el número de accidentes, lesiones y enfermedades profesionales. Entre las medidas previstas cabe mencionar el hecho de conferir a los empleadores mayor participación financiera en la seguridad y la salud en el trabajo introduciendo modificaciones en el sistema de seguros, entre las que cabe mencionar las siguientes: la ampliación de la clasificación de las enfermedades profesionales y su aplicación a los trabajadores por cuenta propia; la armonización legislativa con la Unión Europea y con el derecho internacional; la mejora del sistema de formación en materia de seguridad y salud en el trabajo; la promoción de la rehabilitación profesional; la potenciación de la investigación; la instauración de un sistema de información pública sobre la seguridad y la salud en el trabajo teniendo particularmente en cuenta a las PYME, a fin de suministrar rápidamente a los empleadores y a los trabajadores una información pertinente, seria y a bajo costo y, finalmente, un incremento del nivel y de la eficacia de la inspección del trabajo.

## India

En 2001, el Gobierno de la India creó un grupo de trabajo sobre la seguridad y la salud en el trabajo bajo la presidencia de la Secretaría del Ministerio de Trabajo, con el siguiente mandato:

analizar el sistema vigente de seguridad y salud en el trabajo; evaluar sus deficiencias y proponer soluciones para mejorarlo; sugerir métodos para mejorar las normas de seguridad en el trabajo para amplios sectores de la mano de obra que no están contemplados en la legislación vigente; examinar la eficacia de los dispositivos administrativos de los gobiernos del Estado, y proponer las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo de los trabajadores agrícolas y de organizaciones no agrícolas y no sindicales.

El grupo de trabajo se dividió en tres subgrupos económicos para abarcar el sector de la minería, el sector de la industria y portuario y el sector no organizado, y sus informes se refundieron ulteriormente en un informe final que se publicó en diciembre de 2003 y en el que figura un proyecto de política nacional sobre seguridad, salud y medio ambiente en el lugar de trabajo. El propósito fundamental de esta política es reducir la incidencia de las lesiones, las enfermedades y las muertes relacionadas con el trabajo para proteger, de esta forma, los recursos humanos. En el preámbulo del informe del grupo de trabajo se reconoce que esta política no puede ser aplicada únicamente por el Gobierno, sino que también deben participar en su aplicación los interlocutores sociales con los que se hace necesario cooperar. El grupo de trabajo reconoce que la justicia social exige unas condiciones de trabajo seguras y adecuadas para la salud y que éstas son fundamentales para el crecimiento económico.

En el informe se reconocen los problemas derivados de la transformación de las modalidades de trabajo, como la tendencia creciente al empleo por cuenta propia, a la subcontratación, a la movilidad de la mano de obra y al empleo de trabajadores migrantes. Del mismo modo, la utilización creciente de productos químicos y biológicos, la transferencia y la adopción de nuevas tecnologías, la utilización indiscriminada de productos agroquímicos y de la maquinaria y equipo agrícola y el estrés en el trabajo plantean nuevos peligros. Debe prestarse especial atención a los trabajos peligrosos y al elevado riesgo de accidentes. Los peligros relacionados con el trabajo y las enfermedades profesionales pueden agravarse en las pequeñas industrias, cuando los servicios de salud y seguridad en el trabajo no estén al alcance de los trabajadores que se dedican a estas ocupaciones.

En el proyecto de política se exponen los siguientes objetivos principales: proporcionar un marco normativo con respecto a todos los sectores de actividad económica; proporcionar servicios de apoyo administrativo y técnico; crear la capacidad de investigación y desarrollo en nuevos ámbitos de riesgo; promover un sistema de desarrollo de los conocimientos especializados y un sistema de incentivos para los empleadores y los trabajadores; centrar la labor de prevención y supervisar los resultados mediante la mejora del sistema de acopio de datos sobre las lesiones y enfermedades profesionales.

Los objetivos fijados son los siguientes: lograr una reducción anual y constante de la incidencia de las lesiones y de las enfermedades; sensibilizar cada vez más a la comunidad sobre los problemas de seguridad y salud en el trabajo, lo cual contribuirá a desarrollar una cultura de la seguridad, e integrar la política de seguridad y salud en el trabajo en el plan económico nacional.

En el proyecto de documento de política se expone además un programa de acción subdividido en amplios epígrafes sobre la ejecución, las normas nacionales, el cumplimiento, la sensibilización, la investigación y desarrollo, el desarrollo de los conocimientos especializados en materia de seguridad y salud en el trabajo, el acopio de datos, la orientación práctica y los incentivos (financieros y de otro tipo). Finalmente, deberían examinarse periódicamente los progresos logrados.

En el informe se reconoce que hoy día existe una legislación completa sobre seguridad y salud en el trabajo sólo respecto a cuatro sectores económicos, a saber: el de las fábricas, los muelles, las minas y la construcción, que son sumamente específicos. Pese a haber disminuido de número de accidentes en la minería, preocupaba el hecho de que se hubiese estabilizado el número de accidentes mortales en los veinte últimos años, aunque el mismo volvió a descender en 2000. Las causas de los accidentes han tendido a reproducirse de manera alarmante.

Durante el período comprendido entre 1994 y 1999, a pesar de haber aumentado el número de inscripciones en el registro de fábricas en el sector industrial, se observó una tendencia a la baja del número de lesiones. Se calcula que el número de lesiones disminuyó en un promedio del 6,8 por ciento anual. Tanto los índices como la frecuencia de las lesiones laborales están descendiendo. No obstante, dichos índices siguen siendo elevados si se comparan con los de los registrados en los países desarrollados. En lo que respecta a las enfermedades profesionales, se han notificado muy pocos casos en las fábricas.

El número de accidentes notificables en los puertos importantes disminuyó entre 1995-1996 y 1999-2000 de 402 a 250, lo que representó aproximadamente una disminución del 38 por ciento. No obstante, el número de accidentes mortales ocurridos durante ese mismo período se mantuvo prácticamente estable. A pesar de que un porcentaje elevado del total de la fuerza de trabajo ejerce su actividad en los sectores no organizados, como el de la agricultura, la construcción, los lugares donde se distribuyen comidas, los comercios y las oficinas, el trabajo a domicilio, y la gestión de residuos, no existen estadísticas oficiales a nivel nacional sobre los accidentes y enfermedades profesionales. La construcción es uno de los sectores más peligrosos, y su índice de accidentes mortales es de cuatro a cinco veces superior al registrado en las fábricas.

Se reconoció la necesidad de legislar en materia de seguridad y salud en el trabajo para los trabajadores de todos los sectores de la economía, independientemente de las cifras que se han manejado, que a su vez han llevado al Gobierno a crear el Grupo de Trabajo de Alto Nivel.

## Japón

Desde 1958, el Gobierno japonés ha estado formulando planes nacionales quinquenales de prevención de accidentes laborales. Cuando se promulgó la ley sobre seguridad y salud laboral en 1972, la responsabilidad de establecer un programa de prevención de accidentes laborales fue atribuida al Ministro de Trabajo, en la actualidad Ministro de Salud, Trabajo y Protección Social, después de escuchar la opinión del consejo central tripartito para la política laboral. El décimo plan quinquenal abarca el período 2003-2007.

Si bien, desde una perspectiva a largo plazo, el número de accidentes del trabajo ha disminuido, alrededor de 550.000 trabajadores siguen siendo víctimas de accidentes cada año y el número de lesiones que dan lugar a bajas laborales de al menos cuatro días asciende a 130.000 del total anual mencionado anteriormente. Si bien el número de accidentes mortales fluctuó por encima de 2.000 casos durante 17 años a contar desde 1981, en 1998 dicho número no llegó a 2.000 casos. En 2001, esta cifra osciló entre 1.700 y 1.800 accidentes mortales. Más del 90 por ciento de los accidentes del trabajo se producen en las PYME con menos de 300 empleados, lo que representa al menos el 80 por ciento de la mano de obra. Más del 70 por ciento de los accidentes del trabajo se registran en empresas con menos de 50 trabajadores.

Por otra parte, existen nuevas dificultades. El sistema económico y social que en su día sustentó el desarrollo económico se ve actualmente confrontado a una reforma de gran calado en el marco de profundas transformaciones en el país y en el extranjero. Las empresas están examinando todos los aspectos de sus operaciones comerciales, entre los que cabe mencionar los sectores comerciales, los modelos de gestión, y la gestión del trabajo y del personal, a fin de adaptarse al nuevo entorno económico. En el mercado de trabajo se está produciendo una diversificación de las pautas de trabajo, en particular un aumento del trabajo temporal y a tiempo parcial, y mayor movilidad en el empleo. Dichas transformaciones pueden originar nuevas circunstancias en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo. Por lo tanto, es necesario evaluar cuidadosamente las repercusiones de dichas transformaciones en la seguridad y la salud, y la forma que en lo sucesivo deberían adoptar las estrategias en materia de seguridad y salud.

Los objetivos expuestos en el plan quinquenal son los siguientes:

- i) reducir el número de accidentes del trabajo mortales a mucho menos de 1.500 al año;
- ii) reducir el número total de accidentes del trabajo durante el período de vigencia del plan en más de un 20 por ciento;
- iii) reducir el número de casos de enfermedades profesionales graves, como la neumoconiosis y el cáncer profesional y erradicar la anoxia y el envenenamiento por monóxido de carbono, que provoca frecuentemente accidentes mortales;
- iv) reducir las enfermedades relacionadas con el trabajo, como los problemas de salud provocados por un trabajo excesivo o por el estrés en el lugar de trabajo.

Las prioridades del presente plan quinquenal pueden resumirse como sigue:

- a) *La erradicación de los accidentes mortales.* Este plan obedece al objetivo de afianzar la disminución del número de accidentes mortales a partir de 1998.

- b) *Garantizar la seguridad y la salud en las PYME.* El índice de accidentes del trabajo registrado en las PYME es elevado en comparación con el registrado en las grandes empresas. El plan garantizará la aplicación de medidas consideradas como normas mínimas y facilitará ayuda para fomentar las actividades voluntarias en materia de seguridad y salud.
- c) *Promoción de las estrategias de salud en el trabajo para hacer frente a unas cargas psicológicas y físicas cada vez mayores en el trabajo.* En los últimos años, ha aumentado el índice de anomalías detectadas en los exámenes médicos periódicos, así como la proporción de trabajadores que padecen grave ansiedad o estrés en su vida laboral. Asimismo, ha aumentado el número de solicitudes de indemnización a las compañías de seguros de accidentes o enfermedades profesionales por concepto de enfermedades cerebrovasculares y de cardiopatías isquémicas provocadas por el exceso de trabajo, o de enfermedades mentales provocadas por problemas psicológicos en el trabajo, así como el número de indemnizaciones concedidas. Con este plan se tratará no sólo de prevenir las enfermedades profesionales, sino también de garantizar más activamente la salud en el lugar de trabajo.
- d) *Promoción de los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo.* A pesar de que, en la actualidad, la coyuntura económica sigue siendo difícil, es necesario promover una cultura de la seguridad que aliente a las empresas y a las personas a dar prioridad a la seguridad y a establecer mecanismos autónomos para promover la adopción de medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo. A este efecto, el plan promoverá la aplicación de los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo.
- e) *Responder a la diversificación de los modelos de trabajo y aumentar la movilidad laboral.* Se han impulsado diversas reformas para facilitar la diversificación de los modelos de trabajo y la movilidad laboral. El requisito previo para estas reformas es la instauración de un sistema que permita a todos los trabajadores desarrollar su actividad laboral en buenas condiciones de seguridad y salud, sin tener en cuenta las modalidades de trabajo que hayan elegido, introduciendo en su caso mejoras en la legislación que fundamente dicho sistema.

El plan continúa examinando con mayor detenimiento las cuestiones que se plantean al promover la prevención de los accidentes del trabajo en las industrias de alto riesgo en el sector de la construcción (donde se registra alrededor del 40 por ciento de todos los accidentes mortales), así como en las industrias manufactureras y del transporte terrestre de mercancías. El plan hace referencia al sector terciario, en particular a la prestación de servicios. Del mismo modo, en dicho plan se examinan la dimensión de las empresas, la edad y el sexo de los trabajadores, los trabajadores extranjeros y los tipos de accidentes, como las caídas desde grandes alturas.

En el ámbito de la salud, se examina en el plan la incidencia de las enfermedades profesionales, y de los problemas de salud causados por sustancias químicas, el exceso de trabajo y el estrés. En dicho plan se destaca la importancia de promover un medio ambiente de trabajo confortable para contribuir al bienestar en el trabajo, y se estudia la respuesta a la reforma normativa y la globalización de la economía. También se hace hincapié en la necesidad de disponer de personal debidamente formado en materia de seguridad y salud, así como de una financiación adecuada.

Las estrategias preventivas que el plan pretende aplicar para promover tanto la seguridad como la salud constituyen la conclusión del mismo, junto con ejemplos del tratamiento de riesgos concretos, como el inherente a trabajar con maquinaria peligrosa y el de contraer enfermedades profesionales como la neumoconiosis. Una estrategia más general supone un compromiso para promover la salud de la mano de obra en general.

## Letonia

El sistema de protección social de los trabajadores de Letonia, que es común a otros Estados bálticos, se desarrolló históricamente según lo que puede calificarse como un método vertical, con una legislación preceptiva que regulaba con suma minuciosidad la manera en que se habían de llevar a cabo las tareas y qué equipo debía utilizarse en determinadas industrias. No obstante, la aplicación y el control se subordinaron a la producción y las consecuencias de los accidentes y de las enfermedades se compensaron con la concesión de privilegios. A partir de la ratificación de varios convenios de la OIT, en particular, el Convenio núm. 155, se produjo en el último decenio un cambio radical en favor

de un enfoque de la legislación horizontal que se aplicó a la industria en su conjunto, representado por la entrada en vigor en 2002 de la ley de protección social de los trabajadores.

A pesar de que el número de accidentes notificados descendió de 1.422 en 1999 a 1.314 en 2001, durante el mismo período el número de accidentes mortales aumentó de 64 a 68, y el número de casos de enfermedad profesional pasó de 211 a 323. Estas estadísticas, junto con los cambios económicos, que han entrañado un descenso del número de grandes empresas y un importante aumento del número de PYME y de explotaciones agrícolas en las que las condiciones de trabajo eran deficientes, demostraron la necesidad de un nuevo enfoque.

En 2001, el Gobierno aprobó en Consejo de Ministros un plan de acción elaborado por el Ministerio de Bienestar Social que entraría en vigor en 2002. Una característica fundamental del nuevo sistema de protección social de los trabajadores es una colaboración más estrecha entre el empleador y los trabajadores, la participación de los trabajadores en las cuestiones relativas a la seguridad y la salud en el trabajo y las consultas con los mismos, y la colaboración entre las instituciones públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el marco del consejo nacional tripartito para la protección social de los trabajadores. Se ha mejorado la estructura de la Inspección de Trabajo del Estado definiendo sus derechos y funciones, así como su lugar y su misión en el sistema de supervisión y control estatal de la seguridad y la salud en el trabajo. Se entiende que es necesario que un instituto nacional lleve a cabo actividades de investigación y de formación. Para resumir el efecto que han tenido las recientes transformaciones en los futuros programas, cabe afirmar que se ha dado un paso fundamental con el paso del principio de compensación al principio de prevención.

## Malasia

El Gobierno de Malasia está examinando las recomendaciones de un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de Seguridad y Salud en el Trabajo (DOSH) para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores a fin de hacer realidad su perspectiva de que este país tenga la consideración de país industrializado para el año 2020. Uno de los elementos fundamentales de este proyecto, que financia el PNUD, es la elaboración del programa estratégico nacional a medio plazo denominado «SafeWork Malaysia». Se preparó un proyecto de programa como parte de la actividad de proyecto y se presentó al Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Se considera que el objetivo de la industrialización puede y debe lograrse sin comprometer la seguridad y la salud de los trabajadores, y se considera que su seguridad, salud y bienestar son los requisitos previos para mejorar la calidad y la productividad. Por ello, se perseverará en el empeño de generar una cultura de la seguridad en toda la nación.

Un paso importante para lograr este objetivo se dio en 1994, con la ley de seguridad y salud en el trabajo por la que se amplió la protección de los trabajadores a todos los sectores de la actividad económica y se dio fundamento jurídico a la protección de los trabajadores. Por esta ley se creó el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo como tribuna tripartita en la que el Gobierno, los empleadores y los trabajadores pudieran elaborar y analizar las estrategias y los programas prácticos. La preocupación por el número de accidentes del trabajo notificados, que en 1997 fue de 86.589 y causaron 1.473 víctimas mortales, fue en aumento. El objetivo de los programas es fomentar la salud y el bienestar de los trabajadores y prevenir o reducir el número de víctimas mortales por accidentes laborales, así como el número de casos de lesiones y accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales.

Para lograr estos objetivos se elaborará un programa nacional de «SafeWork» utilizando múltiples canales de comunicación vinculados estrechamente al plan nacional económico quinquenal. Se desplegarán esfuerzos concertados para movilizar el número máximo de recursos de las instituciones estatales pertinentes y de los interlocutores sociales bajo la coordinación del Ministerio de Recursos Humanos.

El programa propuesto abarca diversas medidas en los diez sectores siguientes:

- 1) *Promover una cultura de la seguridad.* Este es un fundamento esencial para todas las actividades en materia de seguridad y salud en el trabajo. Entre estas medidas cabe mencionar el inicio de una campaña nacional anual de seguridad, de una semana de duración, orientada a promover el intercambio de experiencias satisfactorias y el desarrollo de diversos tipos de

programas de sensibilización, como, por ejemplo, la ampliación del «Road Show» (espectáculo itinerante), que se inició en 2001.

- 2) *Mejorar el marco jurídico de la seguridad y la salud en el trabajo y los campos conexos.* Si bien en virtud de la ley de salud y seguridad en el trabajo se publicaron varios reglamentos y repertorios de recomendaciones prácticas, se adoptarán nuevas medidas para completar el marco jurídico, así como para examinar y mejorar la legislación vigente, tomando en consideración los convenios, las recomendaciones, los repertorios de recomendaciones prácticas y las directrices de la OIT pertinentes.
- 3) *Mejorar el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo.* Entre las medidas que se adoptarán cabe mencionar el fomento de un cumplimiento automático, más eficaz y efectivo.
- 4) *Mejorar la recopilación y el análisis de los datos relativos a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.* El Departamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, en colaboración con la Organización de la Seguridad Social, examinará detenidamente la posibilidad de mejorar la utilización de la información disponible y de aprovechar los progresos realizados en la recopilación de datos. También se recurrirá a otras fuentes de información, como las compañías de seguros.
- 5) *Mejorar los sistemas de reconocimiento y prevención de las enfermedades profesionales.* Entre las medidas destinadas a reforzar el sistema cabe mencionar la iniciación de campañas de sensibilización sobre los peligros para la salud, y la formación acelerada de expertos, y la publicación de guías sobre medidas prácticas de prevención.
- 6) *Iniciar programas especiales centrados en temas concretos y adoptar nuevos enfoques para mejorar la SST.* Esto reviste especial importancia para las industrias prioritarias, como la de la construcción y la química, y comprenderá la futura elaboración de un marco nacional de promoción de los sistemas de gestión en materia de seguridad y salud en el trabajo, de conformidad con las *Directrices de la OIT relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*. Se examinarán los nuevos riesgos como la violencia y el estrés en el lugar de trabajo.
- 7) *Reforzar los programas de SST de las organizaciones de empleadores y de las organizaciones de trabajadores.*
- 8) *Ampliar los servicios de formación y de información sobre SST.* Para ello, se deberá movilizar tanto a instituciones estatales como a instituciones privadas, y aprovechar al máximo las tecnologías de la información.
- 9) *Consolidar el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*, que, entre otras cosas, deberá encargarse de establecer y ofrecer programas de formación, prestar servicios de asesoramiento, y de información, y realizar investigaciones prácticas. Con la inauguración de su nuevo edificio en 1996, el Instituto es ahora plenamente operativo.
- 10) *Ampliar la coordinación en materia de SST y las alianzas entre las autoridades y las instituciones.*

## Mongolia

El Gobierno adoptó un programa nacional quinquenal (2001-2005) para mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. En el curso del programa anterior (1997-2000), el país ratificó el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).

Los objetivos del programa son desarrollar un entorno jurídico, una estructura orgánica de gestión, el régimen de inspección y el sistema de información existentes para la seguridad y salud en el trabajo. Las actividades necesarias para lograr esos objetivos abarcan el desarrollo de instituciones de seguridad y salud en el trabajo a nivel central y local. A pesar de que a finales de 2000 se constató una reducción del número de accidentes mortales y de lesiones en el trabajo, la situación de la seguridad y la salud en el trabajo no ha mejorado necesariamente; ello se debe al declive de las principales industrias, a una brusca disminución de la producción nacional, así como a la falta de notificación de los accidentes laborales en el sector público predominante.

## Nueva Zelanda

En junio de 2003, el Ministro encargado de las cuestiones relativas a la Corporación para la Indemnización por Accidentes (ACC) publicó, en nombre del Gobierno, la estrategia de prevención de accidentes de Nueva Zelanda, destinada a la sociedad en general, con una visión de una «Nueva Zelanda más segura y sin accidentes», visión que no se limitaba solamente a los accidentes acaecidos en el lugar de trabajo y a las enfermedades profesionales. Los objetivos señalados eran lograr el establecimiento de una cultura de seguridad positiva y crear un medio ambiente de trabajo seguro. La preocupación por la sociedad en general es en parte causa del peculiar sistema de indemnización a todo riesgo por accidentes. En la estrategia figuran diez objetivos principales:

- i) aumentar la concienciación y el compromiso en cuanto a la prevención de accidentes;
- ii) reforzar la capacidad y la aptitud para prevenir los accidentes;
- iii) concebir y desarrollar entornos, sistemas y productos seguros;
- iv) mantener y mejorar el marco legislativo y de políticas que favorezca la prevención de accidentes;
- v) integrar las actividades de prevención de accidentes mediante la colaboración y la coordinación;
- vi) potenciar los conocimientos y la información en materia de prevención de accidentes;
- vii) preparar y poner en marcha intervenciones eficaces en el campo de la prevención de accidentes;
- viii) garantizar los recursos adecuados para la prevención de accidentes;
- ix) elaborar, poner en marcha y supervisar estrategias nacionales en materia de prevención de accidentes para sectores prioritarios, y
- x) fomentar el liderazgo en materia de prevención de accidentes.

La estrategia de prevención de accidentes de Nueva Zelanda es la expresión del compromiso del Gobierno de colaborar con organizaciones y grupos del conjunto de la comunidad para mejorar los resultados de la prevención de accidentes en el país. La estrategia proporciona un marco táctico para el desarrollo de las actividades de prevención de accidentes no sólo en el lugar de trabajo, sino también en la sociedad en general. Este marco representa una guía para la adopción de medidas por los diversos organismos estatales, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, comunidades e individuos.

La ACC condujo la elaboración de un plan de aplicación de la estrategia en colaboración con otros organismos estatales y con un grupo de referencia de los interesados. El primer plan de aplicación, con efecto a partir del 1.º de julio de 2004, fue iniciado por el Ministro para la ACC en octubre de 2003, y en él se exponen las actividades principales y los sectores en los que se esperan resultados para cada uno de los objetivos estratégicos. El Ministro para la ACC, que es responsable de la estrategia, supervisará los avances según el plan de aplicación y presentará informes anuales al Gobierno, y el primer examen formal de la estrategia se realizará después de transcurridos cinco años.

La legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo fue tradicionalmente redactada en términos preceptivos, como en la mayoría de los países industrializados. En ella se indicaron las medidas pertinentes para reducir al mínimo los riesgos relacionados con los peligros específicos, ya sean de origen mecánico, eléctrico, físico o químico. En 1992, se sustituyó la legislación preceptiva por una ley principal por la que se exigía a los empleadores que adoptasen todas las medidas que estuvieran a su alcance para eliminar o reducir al mínimo los riesgos, sin definir las medidas que se habían de adoptar a ese efecto. En el marco de la consulta tripartita sobre determinados sectores industriales, se hizo hincapié en la preparación de repertorios de prácticas óptimas y de directrices. Si bien lo que es factible depende, hasta cierto punto, de la dimensión y la naturaleza de cada empresa, incumbe al empleador probar que las medidas preventivas adoptadas eran tan eficaces como las previstas en los repertorios de recomendaciones prácticas, cuando las circunstancias así lo requieran.

Por la ley de enmienda de la seguridad y la salud en el trabajo, de 2002, se amplió expresamente el ámbito de aplicación de la legislación de 1992 a los trabajadores voluntarios, los trabajadores itinerantes y las tripulaciones que trabajan a bordo de buques y aeronaves, y en él se incluyeron cuestiones como el estrés, el cansancio relacionado con el trabajo y el deterioro de la salud por el consumo de alcohol y de drogas, y los choques traumáticos. En las empresas con más de

30 trabajadores existe un sistema supletorio de participación de los trabajadores en la gestión de la seguridad y la salud, que prevé un permiso remunerado para los representantes que participen en unos cursos de formación previamente aprobados. Se reconoce que, en la actualidad, el personal especializado en la prevención de accidentes es variado, se encuentra a menudo aislado y tiene oportunidades limitadas de formación. Asimismo, se reconoce la necesidad de mejorar la difusión de los datos sobre los accidentes y de hacerlos más accesibles.

En 2003 se empezó a trabajar en el desarrollo de una estrategia de seguridad y salud en el trabajo, en sintonía con la estrategia de prevención de accidentes de Nueva Zelanda. Esta estrategia ofrecerá un marco estratégico para el desarrollo de políticas y las actividades de prestación de servicios en materia de seguridad y salud en el lugar de trabajo en Nueva Zelanda. En la estrategia se contemplarán una visión de futuro, principios, un conjunto de resultados y prioridades para la acción. Se esbozará un programa de acción en un plan de aplicación destinado a secundar aquél. Se espera que la estrategia final se inicie para junio de 2005, después de una amplia consulta pública.

## Reino Unido

Veinticinco años después de la ley de salud y seguridad en el trabajo y cuestiones afines, de 1974, en virtud de la cual se estableció por primera vez la obligación de los empleadores en todos los sectores de velar por la seguridad y la salud en los lugares de trabajo, el Viceprimer Ministro puso en marcha en 1999 una nueva iniciativa para promover la seguridad y la salud en el trabajo que se denominó «Revitalización de la salud y la seguridad». Se trataba de una evaluación estratégica del marco de la seguridad y la salud que cabría denominar perfil de seguridad y con el que se pretendía dar lugar a un cambio de cultura en el lugar de trabajo. El Gobierno y la Comisión de Salud y Seguridad publicaron un documento de consulta para recabar opiniones sobre lo que se podía hacer para hacer realidad la idea del Gobierno de establecer unas normas de seguridad y salud más estrictas. Después de recibir numerosas respuestas, se publicó en 2000 una declaración de estrategia en la que se exponían los objetivos para el siguiente decenio.

Se consideró que esta nueva iniciativa era necesaria porque, a pesar de haber descendido notablemente el número de accidentes notificados, el número de accidentes mortales en 1999, por ejemplo, representó la cuarta parte de los que se produjeron en 1971, el número de fallecimientos en el lugar de trabajo había aumentado recientemente y se calculó que el gasto provocado por las deficientes condiciones de salud y de seguridad ascendía a 18.000 millones de libras esterlinas anuales. En 2001-2002 se perdieron unos 40 millones de jornadas de trabajo a causa de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Los fallecimientos por enfermedades profesionales representan actualmente un problema todavía más grave que los accidentes mortales en el lugar de trabajo, y se considera que unos 6.000 trabajadores mueren de cáncer cada año en el Reino Unido como consecuencia de la exposición a sustancias nocivas. Los trabajadores se quejan cada vez más de enfermedades causadas por prácticas o condiciones de trabajo deficientes.

En la estrategia de Revitalización de la salud y la seguridad se exponen los objetivos del Gobierno y de la Comisión de Salud y Seguridad para el sistema nacional de salud y seguridad. Los objetivos son los siguientes: reducir en un 30 por ciento el número de jornadas laborales perdidas por cada 100.000 trabajadores a causa de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo para el año 2010; reducir en un 10 por ciento la tasa de incidencia de accidentes graves y de accidentes mortales para el año 2010; reducir en un 20 por ciento la tasa de incidencia de los casos de enfermedad relacionada con el trabajo para el año 2010, y lograr una mejora del 50 por ciento en cada uno de los objetivos para el año 2004.

Al centrar la atención de los objetivos en las tasas de incidencia se reconoce que las cifras de muertos y heridos que muestran un descenso aparente pueden resultar por sí solas engañosas dada la disminución del número de personas empleadas, por ejemplo, en la agricultura o en algunas industrias de alto riesgo como la construcción naval.

En la estrategia de Revitalización de la salud y la seguridad se incluye un plan de acción que fija prioridades y se centra especialmente en lo que el Gobierno puede hacer a corto y a mediano plazo para respaldar el programa de trabajo de la Comisión de Salud y Seguridad. Se incluyen en el plan las siguientes medidas: motivar a los empleadores poniendo de relieve los beneficios que puede aportar a la industria un buen régimen de seguridad y salud; abarcar más eficazmente a las pequeñas empresas, al reconocer que más del 90 por ciento de los 3,5 millones de empresas emplean a menos de diez

personas; ampliar el alcance de la salud en el trabajo, así como la pertinencia y la importancia de las disposiciones en materia de rehabilitación; asegurar un tratamiento más detenido de los conceptos de riesgo en los programas de estudios.

En septiembre de 2003, la Comisión de Salud y Seguridad publicó un nuevo documento de estrategia para renovar el debate. Uno de sus principales objetivos es abrir nuevas vías para establecer y mantener una cultura de la salud y seguridad eficaz en una economía en transformación, de manera que todos los empleadores asuman rigurosamente sus responsabilidades, los trabajadores participen plenamente y se controlen adecuadamente los riesgos. Otro objetivo consiste en lograr mayor nivel de reconocimiento y de respeto de la seguridad y de la salud como parte integrante de un sector público y empresarial competitivo y moderno y como contribución a la justicia social y a la inclusión.

## Tailandia

Bajo los auspicios del Departamento de Protección Laboral y Bienestar y con el asesoramiento de la OIT, el comité de seguridad y salud en el trabajo y de medio ambiente formuló un plan quinquenal de orientación para el período 2002-2006. El objetivo de dicho plan es elaborar directrices para la aplicación de los programas de seguridad y en él se refleja la idea de que el Departamento de Protección Laboral y Bienestar debería constituir la principal instancia responsable de articular normas de trabajo eficaces y efectivas en Tailandia. La política de seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo se ha de incorporar al noveno plan nacional de desarrollo económico y social. Este plan es una respuesta al aumento del número de casos de accidentes del trabajo en un 4,4 por ciento en 2000, año en que se registraron 179.466 casos, frente a 171.997 accidentes en 1999. El elevado índice de crecimiento económico y de expansión industrial que fueron comunes a gran parte de los países asiáticos durante las décadas de los años ochenta y noventa, junto con una mejora de los sistemas de notificación, dieron como resultado que casi se triplicara el número de accidentes notificados entre 1990 y 1997, con 230.376 accidentes (en 1997). Existe preocupación en el Departamento de Protección Laboral y Bienestar por mantener la mejora general lograda entre 1997 y 1999, a pesar de que se siguieron produciendo accidentes importantes. En septiembre de 1999, una explosión química en el norte de Tailandia provocó la muerte de 36 trabajadores.

Los problemas a los que hubo que hacer frente para mejorar los resultados logrados en materia de seguridad y salud en el trabajo fueron los siguientes:

- la falta de una legislación nacional exhaustiva aplicable a las empresas independientemente de su categoría o dimensión; el hecho de que las normas se elaboran hoy en el marco de una ley general de protección social de los trabajadores no facilita una información adecuada a los empleadores ni a los trabajadores para aplicar de manera efectiva los programas en materia de seguridad y salud en el trabajo;
- la falta de personal de inspección en relación con las 318.660 empresas registradas, de las cuales únicamente 18.000 se inspeccionan anualmente. Se precisaban con urgencia una inspección y una observancia más adecuadas y eficientes, la elaboración de sistemas de información que suministren datos para contribuir a planificar medidas preventivas y de control respecto a los accidentes y enfermedades en el lugar de trabajo;
- la restricción impuesta por el requisito de que los inspectores de seguridad se ocupen además de las cuestiones de inspección del trabajo que no guarden relación con la seguridad y la salud en el trabajo y de que los inspectores del trabajo se ocupen también de las cuestiones relacionadas con la seguridad y la salud en el trabajo;
- la aplicación de un sistema de negociación relativo a la protección laboral a la protección de la seguridad y la salud en el trabajo dio como resultado un cumplimiento deficiente por algunos empleadores, la falta de cooperación y la negligencia en algunas cuestiones de seguridad cruciales y una desviación de los objetivos y de la dirección de trabajo por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley;
- a pesar de que las empresas con al menos 50 trabajadores tienen la obligación de constituir comités de seguridad y de nombrar agentes de seguridad, lo cual ha supuesto algunas mejoras, muchos de estos agentes y de estos comités de seguridad no cumplen adecuadamente sus funciones jurídicas. Ello se debe, en parte, a una falta de compromiso y de apoyo por parte del

personal de alta dirección y en parte a que los agentes de seguridad carecen de los conocimientos y la experiencia adecuados.

Numerosas empresas redujeron su plantilla y subcontrataron los trabajos peligrosos a personas que trabajaban a domicilio, el sector agrícola se mecanizó y se empezaron a utilizar más productos químicos en los cultivos. Estos cambios de las condiciones de trabajo entrañaron un rápido aumento de los accidentes del trabajo notificados.

El plan de orientación se subdivide en nueve planes subsidiarios importantes para hacer frente a los problemas expuestos anteriormente y, de esta forma, lograr los objetivos nacionales del Programa Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y el Medio Ambiente (OSHE). Estos objetivos son fundamentalmente los siguientes:

- i) promulgar y revisar la legislación en materia de seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo, y fomentar la ratificación de los convenios de la OIT;
- ii) elaborar modelos adecuados para la inspección de la seguridad y de la salud, que puedan hacerse cumplir de manera estricta y equitativa en distintos tipos de empresas y que incluyan una auditoría y un sistema de certificación;
- iii) crear un nuevo departamento u oficina que se ocupe del OSHE a fin de facilitar una gestión fluida y dar cabida a la tecnología y a las condiciones socioeconómicas actuales;
- iv) ampliar la protección del OSHE a los trabajadores a domicilio y a los trabajadores agrícolas;
- v) impartir formación para mejorar la competencia y la utilización de recursos tanto en el sector público como en el privado a fin de incluir en ellos agentes y comités de seguridad;
- vi) establecer sistemas y redes de información eficaces;
- vii) promover la investigación y el desarrollo orientado a la elaboración de reglamentaciones y al establecimiento de un sistema de inspección eficaz;
- viii) aplicar los programas de control y de prevención de los accidentes y las enfermedades relacionadas con el trabajo;
- ix) iniciar una campaña y organizar una semana nacional de la seguridad para aumentar la sensibilización entre los empleadores, los trabajadores y los funcionarios del Estado a fin de fomentar su participación en diversos programas del OSHE.

## Unión Europea

En 2002, la Unión Europea propuso una estrategia comunitaria para el período 2002-2006 a fin de elevar los niveles de seguridad y de salud en el marco del programa de política social.

El objetivo que se fijó la Unión Europea en 2000 fue crear más y mejores puestos de trabajo; la salud y la seguridad son claramente elementos esenciales de un trabajo de calidad. A pesar de que el índice de accidentes del trabajo descendió en la Unión Europea un 10 por ciento entre 1994 y 1998, en cifras absolutas sigue siendo elevado, al superar los 5.000 muertos y 4,8 millones de accidentes, que tuvieron como consecuencia tres o más días de baja laboral durante ese mismo período de tiempo. Además, a partir de 1999 se observó un nuevo aumento del número de accidentes en algunos Estados miembros y en algunos sectores. En dicho año se perdieron 500 millones de días de trabajo como consecuencia de accidentes o de problemas de salud. En la Unión Europea casi 350.000 personas se han visto obligadas a cambiar de trabajo o de lugar de trabajo, o a reducir su jornada laboral debido a accidentes o a enfermedades profesionales.

La nueva estrategia comunitaria presenta tres características novedosas:

- Se basa en un enfoque global del bienestar en el trabajo teniendo en cuenta las transformaciones del mundo laboral y la aparición de nuevos riesgos, especialmente de índole psicosocial. Como tal, dicha estrategia se orienta a mejorar la calidad del trabajo y se considera que un entorno de trabajo seguro y respetuoso de la salud constituye uno de sus componentes fundamentales.
- Se fundamenta en el fortalecimiento y la consolidación de una cultura de prevención de riesgos, para combinar una variedad de instrumentos políticos — legislación, diálogo social, medidas

progresivas y prácticas recomendadas, responsabilidad social e incentivos económicos de las empresas — y constituir asociaciones entre todos los actores, en particular los trabajadores interesados en los temas de la seguridad y la salud.

- Destaca el hecho de que una política social ambiciosa es un factor que debe tenerse en cuenta en la ecuación de la competitividad, y que, a la inversa, la ausencia de una política genera gastos gravosos para las economías y las sociedades.

La estrategia prosigue examinando los factores que deben tomarse en consideración al formular políticas y planes de acción para su puesta en marcha, comenzando con los cambios en el mundo del trabajo. Entre dichos factores cabe mencionar la transición de Europa a una economía basada en el conocimiento, una sociedad cada vez más respetuosa con la mujer, una población activa que envejece, los cambios en las modalidades de empleo con un crecimiento especialmente notable de las relaciones de empleo temporal, y los cambios registrados en la índole de los riesgos, como las nuevas enfermedades, entre las que cabe mencionar el estrés y la ansiedad.

Finalmente, se reconoce que la política comunitaria en materia de seguridad y salud en el trabajo ha de conectarse con la labor que realizan organizaciones internacionales como la OIT y la OMS.

## Anexo II

---

### **Conclusiones relativas a las actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo: una estrategia global**

1. En lo que respecta al sufrimiento humano y los costos económicos conexos, la magnitud de las repercusiones de los accidentes y enfermedades profesionales y de los desastres industriales mayores en todo el mundo es, desde hace tiempo, una fuente de preocupación tanto en los lugares de trabajo como en los niveles nacional e internacional. A pesar de los importantes esfuerzos realizados a todos los niveles para superar este problema, según estimaciones de la OIT, cada año mueren en el mundo más de dos millones de trabajadores a causa de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo, y esa cifra va en aumento. La seguridad y salud en el trabajo (SST) ha sido una cuestión central para la OIT desde su creación en 1919, y sigue siendo un requisito fundamental para alcanzar los objetivos del Programa de Trabajo Decente.
2. Además de las medidas establecidas para prevenir y controlar los peligros y riesgos, se deben desarrollar y aplicar nuevas estrategias y soluciones tanto para los peligros y riesgos bien conocidos, tales como los relacionados con sustancias peligrosas, máquinas y herramientas y operaciones manuales, como para los problemas que vayan surgiendo, entre ellos los riesgos biológicos, los riesgos psicosociales y los trastornos del aparato locomotor. Asimismo, dado que es un aspecto inherente a las relaciones sociales, la SST se ve afectada por las mismas fuerzas de cambio que prevalecen en el contexto socioeconómico nacional y mundial. Los efectos de las dinámicas y los factores demográficos; los cambios en el empleo y en la organización del trabajo; la diferenciación por razón de género; el tamaño, la estructura y el ciclo de vida de las empresas; y el rápido ritmo de los progresos tecnológicos son ejemplos de cuestiones cruciales que pueden generar nuevos tipos o modalidades de peligros, exposiciones y riesgos. Para desarrollar una respuesta apropiada a esas cuestiones se debería tener en cuenta y utilizar el acervo de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en esa esfera. Las medidas relativas a la seguridad y la salud se adoptan con el fin de crear y mantener un medio ambiente de trabajo seguro y saludable; además, esas medidas pueden contribuir a aumentar la calidad, productividad y competitividad.
3. Si bien existen instrumentos jurídicos y técnicos, metodologías y medidas eficaces para prevenir accidentes y enfermedades profesionales, se requiere una mayor conciencia respecto de la importancia de la SST, y un firme compromiso político para la aplicación efectiva de sistemas nacionales de SST. 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. Por consiguiente, se debe otorgar mayor prioridad a la SST a nivel internacional, nacional y empresarial, y hacer participar a todos los interlocutores sociales en el establecimiento y mantenimiento de mecanismos para la mejora continua de los sistemas nacionales de SST. En razón de su composición tripartita y su mandato de alcance mundial reconocido en el área de la SST, la OIT está particularmente bien preparada para ejercer, a través de su estrategia global, una influencia real en el mundo del trabajo.
4. 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. Recientemente, en el marco de las Directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (OIT-OSH 2001), se ha desarrollado un enfoque de sistemas para la gestión de la SST en las empresas. Sobre la base de este concepto y de la metodología conexas, la estrategia global de SST propicia la aplicación de un enfoque de sistemas para la gestión de los sistemas nacionales de SST.

## Un plan de acción de la OIT para la promoción de la seguridad y salud en el trabajo

### I. Promoción, sensibilización y actividades de movilización

5. El fomento y la promoción de una cultura de prevención en materia de seguridad y salud son elementos fundamentales para mejorar los resultados relativos a la SST a largo plazo. Con esa finalidad podrían adoptarse diversos enfoques. Dado que el fomento de esta cultura de prevención es en gran medida una cuestión de liderazgo, la OIT debe desempeñar una función de promoción con respecto a diversas iniciativas. Por lo tanto, la OIT debería:
  - abogar por el establecimiento de una actividad o campaña internacional anual (un día o una semana mundial de la seguridad y la salud) orientada a despertar una sensibilización general acerca de la importancia de la SST y a promover el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. Tal iniciativa debería respetar el acto de conmemoración de los trabajadores que se celebra el 28 de abril de cada año desde 1984;
  - buscar los medios para dar más relieve a la OIT y a sus instrumentos relativos a la seguridad y salud en el trabajo;
  - poner en marcha una campaña mundial de información y sensibilización centrada en la promoción del concepto de «gestión racional de la seguridad y salud en el trabajo» como el medio más eficaz para instaurar una cultura de prevención en materia de seguridad y salud firme y duradera tanto a nivel nacional como empresarial;
  - aprovechar estratégicamente las reuniones internacionales para promover una cultura de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo, incluido el Congreso Mundial Trienal sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, organizado conjuntamente por la OIT y la Asociación Internacional de la Seguridad Social;
  - aplicar internamente sus propias directrices relativas a sistemas de gestión de la SST; y
  - alentar la puesta en marcha de programas nacionales de SST por parte de las máximas autoridades gubernamentales.

### II. Instrumentos de la OIT

6. Se debería elaborar con carácter prioritario un nuevo instrumento que creara un marco de promoción de la SST. El principal objetivo de dicho instrumento debería consistir en asegurarse de que se dé prioridad a la SST a nivel nacional, y propiciar compromisos políticos para desarrollar, en un contexto tripartito, estrategias nacionales orientadas a mejorar la seguridad y salud en el trabajo basadas en una cultura de prevención en materia de seguridad y salud y en el enfoque de sistemas de gestión. En razón de su carácter general y su contenido de promoción antes que preceptivo, este instrumento también podría contribuir a aumentar la influencia de los instrumentos actualizados de la OIT y a la mejora continua de los sistemas nacionales de SST, incluidas la legislación, las medidas de apoyo y su aplicación. Un instrumento práctico y constructivo como el que se menciona debería promover, entre otras cosas, el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable; las correspondientes

responsabilidades de los gobiernos, empleadores y trabajadores; el establecimiento de mecanismos de consulta tripartitos sobre SST; la elaboración y ejecución de programas nacionales de SST basados en los principios de evaluación y gestión de peligros y riesgos en el lugar de trabajo; iniciativas que propicien una cultura de prevención en materia de seguridad y salud; y la participación y representación de los trabajadores en todos los ámbitos pertinentes. Se debería tratar de evitar por todos los medios que en este instrumento se repitieran disposiciones que ya figuran en otros. Para posibilitar un intercambio de experiencias y prácticas adecuadas en materia de SST, el instrumento debería incluir un mecanismo de notificación de los logros y los progresos.

7. Por lo que se refiere a las revisiones, se debería dar prioridad a la revisión del Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119), la Recomendación sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 118), la Recomendación sobre el saturnismo (mujeres y niños), 1919 (núm. 4), la Recomendación sobre el fósforo blanco, 1919 (núm. 6), el Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13), el Convenio sobre el benceno, 1971 (núm. 136), y la Recomendación sobre el benceno, 1971 (núm. 144), consolidándolos en un Protocolo del Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170).
8. Con miras a aumentar la pertinencia de los instrumentos de la OIT, habría que conceder la máxima prioridad al desarrollo de nuevos instrumentos concernientes a la ergonomía y los riesgos biológicos. Asimismo, se debería elaborar con carácter prioritario un nuevo instrumento sobre la protección de la maquinaria, en forma de repertorio de recomendaciones prácticas. Además, en las futuras actividades de la OIT se deberían tener en cuenta los riesgos psicosociales relacionados con el trabajo.
9. La seguridad y salud en el trabajo es un campo en constante evolución técnica. Por consiguiente, los instrumentos de alto nivel que se elaboraran tendrían que centrarse en principios primordiales. Los requisitos con mayor probabilidad de quedar obsoletos deberían abordarse con indicaciones detalladas por medio de repertorios de recomendaciones prácticas y directrices técnicas. La OIT debería poner a punto una metodología para actualizar sistemáticamente dichos repertorios y directrices.

### III. Asistencia y cooperación técnicas

10. Es importante facilitar asesoramiento técnico y apoyo financiero a los países en desarrollo y a los países en transición, con miras al fortalecimiento oportuno de sus capacidades y programas nacionales en materia de SST. Esto tiene una importancia especial en el contexto de los rápidos cambios que se están produciendo en la economía mundial y la tecnología. Al desarrollar programas de cooperación técnica, debería darse prioridad a los países que tienen más necesidad de asistencia y donde existe un claro compromiso respecto de una acción sostenida, como es el caso de los países que ya han puesto en marcha programas nacionales de SST. La elaboración y ejecución de proyectos de cooperación técnica, empezando por una evaluación de las necesidades a nivel nacional, regional e internacional, es la forma más eficaz para conseguirlo. Cuando sea posible, estos proyectos deberían tener efecto multiplicador a nivel regional y ser autosostenibles a largo plazo. La OIT, junto con sus mandantes, debería hacer esfuerzos especiales a fin de obtener, para estos propósitos, el apoyo de países donantes e instituciones, así como de fuentes de financiación innovadoras y de un creciente número de expertos en materia de SST en las regiones. La experiencia adquirida a través de los proyectos de cooperación técnica debería compartirse ampliamente, en particular a nivel regional.
11. La elaboración de programas nacionales de SST, que la OIT ha promovido en los últimos años, es un medio eficaz para consolidar los esfuerzos tripartitos nacionales orientados a mejorar los sistemas nacionales de SST. El respaldo y la puesta en marcha de un programa nacional de SST por parte de la máxima autoridad gubernamental, por ejemplo por el jefe del Estado, el gobierno o el Parlamento, tendría un impacto significativo en el reforzamiento de las capacidades nacionales en materia de SST y en la movilización de recursos nacionales e internacionales. Es fundamental asegurar la participación activa de los empleadores, los trabajadores y todas las instituciones gubernamentales competentes en la elaboración y ejecución de ese programa. El mismo deberá desarrollarse sobre la base de los logros y necesidades de cada país, teniendo por finalidad el mejoramiento de los sistemas nacionales de SST, así como de su capacidad y sus resultados.

12. Los programas nacionales de SST deberían abarcar aspectos primordiales tales como las políticas nacionales; un compromiso y una visión de alto nivel públicamente expresada y documentada; y una estrategia nacional que incluiría el desarrollo de perfiles, metas, indicadores, responsabilidades, recursos y liderazgo gubernamental en materia de SST. Esos programas reforzarían los departamentos gubernamentales, y sus sistemas de inspección y de control de la aplicación, las estructuras de los servicios de SST, las organizaciones de empleadores y de trabajadores que se ocupan de la SST, los centros y redes de información, los sistemas de educación y formación pluridisciplinarias, las estructuras de investigación y análisis, los sistemas de indemnización y rehabilitación de las enfermedades y las lesiones del trabajo que incluyen incentivos y sistemas de tarificación en base a la experiencia de siniestralidad, los programas y estructuras tripartitos y voluntarios, y las actividades de movilización y promoción.
13. Al desarrollar metodologías para ayudar a establecer y ejecutar los programas nacionales de SST, habría que tener en cuenta la elaboración de indicadores apropiados y prácticos relativos a las actividades, los progresos y los resultados, concebidos para proporcionar una herramienta destinada a evaluar los progresos realizados por los mandantes, así como una base para la revisión periódica y la identificación de futuras prioridades de acción con miras a prevenir los accidentes y enfermedades profesionales.
14. Las capacidades y los conocimientos especializados de las estructuras exteriores de la OIT en el área de la SST deberían fortalecerse para abordar mejor las necesidades de los mandantes. Los medios de comunicación entre la sede de la OIT y sus oficinas exteriores deberían agilizarse y mejorarse para asegurar que los datos nacionales disponibles puedan ser analizados y utilizados con eficacia para planificar y desarrollar proyectos.

#### IV. Elaboración, gestión y difusión de conocimientos

15. En el campo de la SST, la creación de capacidades adecuadas para elaborar, tratar y difundir conocimientos que atiendan las necesidades de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores (ya se trate de normas internacionales, legislación nacional, asesoramiento técnico, metodologías, estadísticas de accidentes y enfermedades, mejores prácticas, instrumentos pedagógicos y de formación, investigaciones o datos sobre la evaluación de peligros y riesgos, en cualquiera que sea el medio, el idioma y el formato necesarios) constituye una condición previa para definir las prioridades esenciales, preparar estrategias coherentes y pertinentes y ejecutar programas nacionales. La OIT debería seguir mejorando sus medios para ayudar a los mandantes a mejorar sus capacidades en este campo y satisfacer sus necesidades específicas, particularmente en lo que respecta a la creación o consolidación de centros nacionales y colaboradores del Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (CIS) de la OIT y a la vinculación de esos centros a través de Internet, con el fin de constituir redes regionales y un sistema mundial de intercambio de información sobre SST que además fuera el eje central de un sistema mundial de alerta sobre riesgos.
16. La OIT debería impulsar las investigaciones sobre determinados temas prioritarios en el campo de la SST, preferentemente en colaboración con otras organizaciones interesadas, como base para la adopción de decisiones y medidas.
17. Se debería permitir que todos aquellos que necesiten información sobre SST de la OIT tengan libre acceso a dicha información a través de todos los medios y redes de difusión existentes, como los CD-ROM e Internet. Es vital asistir a los mandantes para que los principales documentos y materiales de SST se traduzcan a los idiomas locales. La OIT debería colaborar con otras organizaciones y organismos interesados en la integración de los centros y redes de información de la OIT en redes mundiales de información sobre SST más amplias, destinadas a facilitar el acceso de los mandantes a las principales fuentes de información y bases de datos de calidad y multilingües, especialmente en lo que concierne a la legislación, la orientación técnica y científica, el material didáctico y de formación y las mejores prácticas en materia de SST. El intercambio de experiencias y enfoques fructíferos entre todos aquellos que se ocupan de la seguridad y salud constituye el medio más eficaz para facilitar el establecimiento de medidas prácticas de prevención tanto para los problemas nuevos como para los tradicionales. Asimismo, el acceso a ese acervo de conocimientos ayudaría a la OIT a determinar las principales tendencias y a actualizar sus instrumentos de acuerdo con ellas.

18. La OIT debería contribuir a los esfuerzos internacionales y nacionales orientados al desarrollo de métodos armonizados para recopilar y analizar datos de accidentes y enfermedades profesionales. Además, habría que idear metodologías para prestar asistencia a los mandantes en el campo de las técnicas de acopio, análisis, tratamiento y difusión de información, y en la utilización de información fidedigna en los procesos de planificación, identificación de prioridades y toma de decisiones.
19. Es fundamental impartir educación para crear conciencia a todos los niveles respecto de las cuestiones relacionadas con la SST, empezando por las escuelas y otros establecimientos educativos y de formación. Además, algunos grupos requieren una enseñanza y una formación más especializadas en materia de SST, entre otros los directivos, los supervisores, los trabajadores y sus representantes y los funcionarios gubernamentales encargados de la seguridad y salud.
20. La OIT debería elaborar materiales y métodos didácticos prácticos, fáciles de usar y centrados en el enfoque de una «formación de formadores», relativos a los aspectos básicos de seguridad y salud en el trabajo, y mejorar las capacidades de las estructuras exteriores de la OIT, en particular las de sus centros de formación, para difundir información e impartir formación sobre SST. La OIT debería prestar apoyo a los países en desarrollo para establecer mecanismos de formación pertinentes en materia de SST con el fin de llegar a todos los trabajadores, a sus representantes y a los empleadores. La formación debería centrarse en promover medidas preventivas y dar soluciones prácticas. Habría que prestar especial atención a los trabajadores vulnerables y a los trabajadores de la economía informal. El material didáctico sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas (WISE) se ha utilizado en muchos países y ha dado lugar a mejoras concretas en las empresas. Este y otros materiales de formación se deberían seguir mejorando y difundiendo ampliamente a un costo reducido. Deberían elaborarse programas nacionales de formación en materia de SST para todos los niveles de la enseñanza.

## V. Colaboración internacional

21. La colaboración con organizaciones y organismos internacionales que participan en distintas actividades relacionadas con la SST, en particular con la OMS, ha resultado ser un medio muy eficaz para garantizar que los valores y opiniones de la OIT se tengan en cuenta y se utilicen como base en la elaboración de normas técnicas y metodologías en la materia. Esa colaboración sitúa a la OIT en el centro de redes y alianzas mundiales que constituyen mecanismos vitales para mantener actualizada su base de conocimientos técnicos e influir en otros organismos. También es sumamente útil para garantizar la complementariedad de los mandatos y evitar la duplicación de esfuerzos, a la vez que permite que los expertos empleadores y trabajadores aporten sus opiniones sobre cuestiones que van más allá del mandato de la OIT.
22. Al tomar medidas para mejorar la visibilidad, eficiencia e impacto del papel de la OIT en materia de SST, habría que tener en cuenta la posibilidad de examinar periódicamente las actividades en ese contexto y de presentar informes al Consejo de Administración de la OIT sobre los principales problemas y resultados. Se debería seguir alentando y fortaleciendo ese tipo de colaboración, especialmente en los campos en que varias organizaciones tengan intereses y mandatos comunes y los resultados de las actividades benefician a los mandantes de la OIT, por ejemplo, los trabajos del Comité Mixto OIT/OMS de Salud en el Trabajo, el Programa Internacional sobre Seguridad de las Sustancias Químicas, el Programa interorganizaciones para la gestión ecológicamente racional de los productos químicos (PIGPQ) y la Comisión Internacional de Medicina del Trabajo (CIMT). En el contexto de los esfuerzos que están realizando el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Foro Intergubernamental de Seguridad Química y el PIGPQ para desarrollar un enfoque estratégico relativo a la gestión integrada de productos químicos, la OIT debería contribuir a dichos esfuerzos y asegurar la plena participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en este proceso, de modo que sus opiniones e intereses se tengan debidamente en cuenta. El resultado final de ese proceso debería someterse al examen de los órganos de decisión de la OIT.

## Consideraciones generales

23. Al elaborar y aplicar la estrategia global, la OIT debería realizar esfuerzos especiales en relación con los países que tienen necesidades particulares de asistencia y desean fortalecer sus capacidades en materia de SST. Entre los medios que podrían tenerse en cuenta a nivel nacional como parte de las estrategias destinadas a mejorar las condiciones de trabajo en las empresas, incluidas las PYME y las empresas de la economía informal, y de los trabajadores vulnerables, tales como los trabajadores jóvenes, discapacitados y migrantes, así como de los trabajadores por cuenta propia, figuran: la ampliación de la cobertura de requisitos legales, el aumento de las capacidades de los sistemas de control e inspección y la aplicación de esas capacidades en la prestación de asesoramiento técnico y asistencia en materia de SST; el empleo de incentivos financieros; las iniciativas encaminadas a estrechar los vínculos entre los sistemas de atención primaria de salud y la salud en el trabajo; y la introducción de los conceptos de peligro, riesgo y prevención en los planes de estudios escolares y en los sistemas educativos en general (prevención a través de la educación) como medios eficaces de fomentar de manera permanente culturas de prevención en materia de seguridad y salud sólidas y duraderas. Además, es preciso tener en cuenta los factores específicos de género en el contexto de las normas, los demás instrumentos, los sistemas de gestión y la práctica en materia de SST. En el seno de la Oficina, deberían incorporarse en mayor medida las cuestiones de SST en otras actividades de la OIT. Además, el enfoque integrado se debería aplicar progresivamente a todas las demás esferas de las actividades de la OIT. Por último, habrá que estudiar debidamente las maneras de proporcionar los recursos necesarios para ejecutar este plan de acción.

## Anexo III

---

### Instrumentos de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo – Ratificación y situación

En los cuadros que figuran a continuación se enumeran distintos convenios, recomendaciones y repertorios de recomendaciones prácticas por orden cronológico, y se indica la situación de cada uno de los convenios y recomendaciones de acuerdo con lo decidido por el Consejo de Administración sobre la base de las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS/WP/PRS).

#### Convenios

Instrumento	Número de ratificaciones (al 1.º de marzo de 2004)	Situación
Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (núm. 13)	62	Pendiente de revisión
Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929 (núm. 27)	65	Pendiente de revisión
Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935 (núm. 45)	97	Situación provisional
Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)	130	Instrumento actualizado
Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115)	47	Instrumento actualizado
Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119)	50	Pendiente de revisión
Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120)	49	Instrumento actualizado
Convenio sobre el peso máximo, 1967 (núm. 127)	25	Pendiente de revisión
Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)	41	Instrumento actualizado
Convenio sobre el benceno, 1971 (núm. 136)	36	Pendiente de revisión
Convenio sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 139)	35	Instrumento actualizado
Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148)	41	Instrumento actualizado
Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152)	20	Instrumento actualizado
Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)	41	Instrumento actualizado
Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)	22	Instrumento actualizado
Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162)	27	Instrumento actualizado
Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167)	17	Instrumento actualizado
Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170)	11	Instrumento actualizado
Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174)	9	Instrumento actualizado
Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176)	20	Instrumento actualizado
Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)	10	Instrumento actualizado
Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184)	3	Instrumento actualizado
Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)	2	Instrumento actualizado

## Recomendaciones

Instrumento	Situación
Recomendación sobre la prevención del carbunco, 1919 (núm. 3)	Pendiente de revisión
Recomendación sobre el saturnismo (mujeres y niños), 1919 (núm. 4)	Pendiente de revisión
Recomendación sobre el fósforo blanco, 1919 (núm. 6)	Pendiente de revisión
Recomendación sobre la prevención de los accidentes del trabajo, 1929 (núm. 31)	Situación provisional
Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre la protección de la salud de los trabajadores, 1953 (núm. 97)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre los servicios sociales, 1956 (núm. 102)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 114)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 118)	Pendiente de revisión
Recomendación sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (núm. 120)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre el peso máximo, 1967 (núm. 128)	Pendiente de revisión
Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre el benceno, 1971 (núm. 144)	Pendiente de revisión
Recomendación sobre el cáncer profesional, 1974 (núm. 147)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 156)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 160)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 171)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre el asbesto, 1986 (núm. 172)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 175)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre los productos químicos, 1990 (núm. 177)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 181)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 183)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192)	Instrumento actualizado
Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm. 194)	Instrumento actualizado

## Repertorios de recomendaciones prácticas

- Exposición profesional a sustancias nocivas en suspensión en el aire, 1980
- Seguridad en la utilización del amianto, 1984
- Seguridad e higiene en las minas de carbón, 1986
- Protección de los trabajadores contra las radiaciones (radiaciones ionizantes), 1987
- Seguridad, salud y condiciones de trabajo en la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, 1988
- Prevención de accidentes industriales mayores, 1991
- Seguridad y salud en minas a cielo abierto, 1991
- Seguridad y salud en la construcción, 1992
- Seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo, 1993
- Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1996
- Tratamiento de cuestiones relacionadas con el alcohol y las drogas en el lugar de trabajo, 1996
- Protección de los datos personales de los trabajadores, 1997
- Principios directivos técnicos y éticos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores, 1998
- Seguridad y salud en el trabajo forestal, 1998
- Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, 2001
- Factores ambientales en el lugar de trabajo, 2001
- Seguridad en la utilización de las lanas aislantes de fibra vítrea sintética (lana de vidrio, lana mineral de roca y lana mineral de escorias), 2001
- VIH/SIDA y el mundo del trabajo, 2001
- Seguridad y salud en las industrias de los metales no ferrosos, 2003

## Anexo IV

---

### **Posibles elementos de un perfil nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo**

1. Marco legislativo en materia de seguridad y salud en el trabajo.
2. Mecanismos de revisión de la política nacional.
3. Mecanismos de coordinación y colaboración (a nivel nacional y de empresa).
4. Organos nacionales competentes y responsables de la aplicación de las normas relativas a la seguridad y la salud en el trabajo.
5. Mecanismos destinados a garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo, incluidos los sistemas de inspección.
6. Normas técnicas, directrices y sistemas de gestión en materia de seguridad y salud en el trabajo.
7. Servicios de información y de asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo.
8. Estructuras educativas, de formación y de sensibilización.
9. Servicios de seguridad y salud en el trabajo.
10. Regímenes de indemnización o de seguro (accidentes del trabajo y enfermedades profesionales) para los trabajadores.
11. Institutos de investigación y laboratorios que se ocupan de la seguridad y la salud en el trabajo.
12. Instituciones técnicas, médicas y científicas especializadas, vinculadas a diversos aspectos de la seguridad y la salud en el trabajo.
13. Nivel total de recursos humanos nacionales que actúan en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, como, por ejemplo, los funcionarios y los inspectores del Estado con competencias en materia de seguridad y salud en el trabajo, los médicos del trabajo y los higienistas del trabajo.
14. Estadísticas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
15. Políticas y programas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
16. Actividades periódicas y en curso relativas a la seguridad y la salud en el trabajo, incluida la colaboración internacional.
17. Datos generales: datos demográficos, niveles de alfabetización, tipos de sectores de actividad económica y porcentaje de la fuerza de trabajo empleada, y datos económicos.
18. Otra información pertinente.