

Informe Final Proyecto de Investigación

**ESTRATEGIAS EFECTIVAS Y ADECUACIONES NORMATIVAS PARA LA
PREVENCIÓN DE ACCIDENTES Y ENFERMEDADES PROFESIONALES CON BASE A
LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA**

Código: 230-2018

Autores:

FLMV Abogados

28 de enero de 2019

Este trabajo fue seleccionado en la Convocatoria de Proyectos de Investigación e Innovación en Prevención de Accidentes y Enfermedades Profesionales 2018 de la Superintendencia de Seguridad Social (Chile) y fue financiado por la Asociación Chilena de Seguridad, a través de la Fundación Científica y Tecnológica (FUCYT-ACHS), con recursos del Seguro Social de la Ley N°16.744 de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

RESUMEN EJECUTIVO:

I. Análisis de las falencias del sistema de prevención de riesgos en Chile

1. Actividad Legislativa:

No existen muchos avances desde el año 2010 en materia de prevención en Salud y Seguridad en el Trabajo ("SST"). Los proyectos presentados aún siguen en tramitación, a pesar de que, en el año 2016 y dando cumplimiento a los lineamientos establecidos en el Convenio 187, se inició la implementación de la Política Nacional de SST.

Chile ha disminuido la cantidad de accidentes laborales. Sin embargo, considerando la cantidad de días licencias que han solicitado los trabajadores, la gravedad de dichos accidentes ha aumentado estadísticamente. Los expertos sostienen que la baja de las tasas puede deberse a las condiciones económicas y sociales del país. Particularmente, respecto a la adopción de nuevas tecnologías de producción, con mayores componentes electrónicos y menos componentes mecánicos; el aumento de participación relativa del sector servicios en la economía; la mayor educación promedio de la fuerza laboral; la adopción por parte de empresas exportadoras de estándares de SST que exigen los compradores internacionales; y la adopción por parte de filiales de empresas internacionales que operan en Chile de los estándares de sus empresas matrices[1].

2. Marco Regulatorio:

La normativa sobre SST en Chile se encuentra disgregada en numerosos cuerpos normativos y reglamentarios. Los cuerpos normativos principales que regulan la materia son el Código del Trabajo, Código Sanitario, en la Ley N°16.744 sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, en su reglamento, y en los diversos decretos que establecen estándares y en el DS N°594, de 1999, del Ministerio de Salud. . La dispersión de las normas genera confusión y dificulta la comprensión por parte de aquellos responsables de aplicarla [2]. El Perfil Nacional de SST sugiere que toda la normativa podría sistematizarse adoptando medidas para corregir vacíos, superposiciones o contradicciones que pudieran existir [3].

3. Marco Institucional:

En el ordenamiento nacional existe una multiplicidad de entidades fiscalizadoras, con competencias concurrentes en materia de SST y con procedimientos inspectivos

distintos. Aunque ha habido iniciativas de trabajo conjunto, la regla general es que cada entidad actúa de forma aislada, según enfoques divergentes y sin criterios comunes de intervención [4].

4. **Investigación de accidentes:**

Se ha detectado, además, que nuestra legislación no exige una investigación técnica de las causas de los accidentes, ni por parte de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad, ni por parte de la Inspección del Trabajo. De modo tal que no existe forma de permitir la elección de cursos de acción tendientes a controlar dichas causas y evitar su repetición.

5. **Notificación de accidentes:**

Por un lado, diversos grupos de trabajadores han relatado temer represalias por parte de la empresa, si insisten en que deben reportar y atender los accidentes en los centros médicos de los administradores del seguro, respetando los procedimientos administrativo-legales [5]. Cabe destacar que los expertos de la OIT constataron que proliferan los bonos económicos asociados a la no siniestralidad en las empresas, lo que en ocasiones puede significar un ocultamiento de lesiones y daños producidos en el trabajo [6].

Por otro lado, la tasa oficial de accidentabilidad de Chile es calculada sin considerar los datos de accidentabilidad del Instituto de Seguridad Laboral (“ISL”), a pesar de que se estima que este organismo da cobertura a un 14% de los trabajadores asegurados.

6. **Cultura Preventiva:**

La información, difusión y capacitación, en materia de prevención de los riesgos laborales, sigue siendo una asignatura pendiente para la mayoría de los trabajadores del país.

7. **Capacitación:**

Existen pocas acciones de capacitación para empleadores [7] y no responden por lo general a una estrategia sistemática y estructurada que apunte a la formación de competencias. Es así como en muchos casos se ha detectado que las capacitaciones consisten en charlas puntuales de corta duración, impartidas por mandos intermedios que tampoco cuentan con una formación específica en la materia.

Tampoco existen criterios claros y precisos sobre la formación en SST que deben recibir por los trabajadores: los contenidos y duración mínima, si debiera ser teórica y/o práctica, su periodicidad o certificación. Ni hay una homologación y uniformidad en la formación. Las únicas iniciativas detectadas que apuntan en esta dirección tienen un carácter voluntario para las empresas y su cobertura es todavía reducida.

Por último, llama la atención que las estadísticas muestran que la tasa de accidentes del trabajo es más elevada entre aquellos grupos de trabajadores más jóvenes y una incidencia de la reducción general en las tasas en todos los trabajadores menores de 65 años [8]. Esto quiere decir que las políticas de capacitación deberían enfocarse en aquellos trabajadores más jóvenes o que se insertan por primera vez al mercado laboral.

8. Educación para el autocuidado:

En Chile no existen experiencias sostenidas y de larga duración, relativas a la introducción de contenidos de SST en la educación básica, secundaria y universitaria, que tenga por objeto desarrollar una cultura de autocuidado y prevención de riesgos en el sistema escolar, lo que se constituye en un eje central de la formación integral.

9. Gestión de riesgos:

Chile no cuenta con un sistema nacional de gestión para la prevención de riesgos. El proyecto de ley que modifica la Ley N°16.744 pretende instaurar un Sistema de Gestión de SST para las empresas de más de 50 trabajadores, lo que se traduce en incorporar como parte fundamental de la labor de los empleadores la gestión de la prevención de los riesgos.

II. Modelos comparados de seguridad y propuestas de estrategias efectivas y adecuaciones normativas en materia de SST con base a la experiencia comparada, susceptibles de ser replicadas en Chile

II.1. Propuestas de SST en Educación:

II.1.1) Incluir cursos de prevención en SST de carácter obligatorio en las mallas curriculares de educación parvularia, básica, media y/o de educación técnica o superior: Se propone la inclusión obligatoria de una cantidad determinada de horas académicas en las mallas curriculares de educación parvularia, básica y media. Lo anterior, inspirados en el modelo inglés que implementó la *Learning Occupational Health by*

experiencing Risks (LOCher) [10] y el finlandés, conforme al cual se sugiere incorporar cursos obligatorios de prevención en aquellas carreras técnicas o universitarias que se relacionan directamente con la SST, de forma de extender la prevención a los profesionales que no son especialistas en esta materia en particular.

II.1.2) Uniformar la obligación de contar con prevencionistas de riesgo certificados de nivel profesional: Se propone aumentar el grado académico de capacitación de los prevencionistas de riegos, haciendo un símil a la *Work Enviroment Act* inglesa que enfatiza que los expertos en prevención de riesgos se forman en universidades y deben obtener, cuando menos, el grado de Máster[11].

Asimismo, se revisó que la actual legislación chilena no establece un sistema de certificación de los prevencionistas de riesgo que permita asegurar el nivel de competencia de éstos. Por ello, proponemos modificar el artículo 10 del Decreto N°40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social,, estableciendo gradualmente la obligación de las empresas de contar con un prevencionista de riesgos de nivel profesional.

A su vez, proponemos que la implementación de un Examen Único Nacional para los prevencionistas de riesgos, de modo tal de asegurar la competencia de éstos en materia de SST.

II.2. Propuestas de SST en capacitación

II.2.1) Capacitación específica a aquellos trabajadores que ingresan por primera vez al mercado laboral: En Francia se elaboró un kit de herramientas llamado *Synergie* cuyo objetivo es capacitar en SST a empleados jóvenes con poca experiencia en la vida laboral[12]. De forma que proponemos la implementación obligatoria de un programa ilustrativo y educacional para enseñar y medir el conocimiento en materias de SST entre aprendices y trabajadores jóvenes. Se sugiere además que la inducción en cuestión sea otorgada por el prevencionista de riesgos en aquellas empresas de más de 100 trabajadores.

II.2.2) Otorgar incentivos o castigos económicos en torno a la capacitación: En el caso francés, existen indemnizaciones tasadas y prefijadas ^[13], que consideran una indemnización suplementaria al accidentado por parte del empresario en base a la ausencia de medidas de prevención^[14]. Proponemos que las empresas que acrediten el otorgamiento de cursos de prevención certificados a sus trabajadores sean premiadas con una rebaja o límite indemnizatorio en caso de dictarse una sentencia condenatoria que obligue al pago

de una indemnización por accidente o enfermedad profesional. Esto considerando el sistema alemán que genera incentivos, a partir del sistema privado, para el fomento de la prevención en las empresas. Por ejemplo, rebajas de pólizas o reconocimientos.

II.2.3) Establecer la obligación de los empleadores de capacitar a los miembros del comité paritario en materia de SST e investigación de accidentes del trabajo:

Sugerimos establecer la obligatoriedad para el empleador de capacitar en materias de investigación de accidentes del trabajo, de modo tal que los miembros del comité paritario puedan dar pleno cumplimiento a su obligación establecida en el artículo 23 N° 3 del Decreto Supremo N° 54, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social..

II.3. Propuestas con relación al marco regulatorio y técnica legislativa

II.3.1) Tender a una unificación de la normativa en materia de SST: Siguiendo el modelo europeo de SST de la EU-OSH, proponemos la elaboración de una normativa general de SST, aplicable supletoriamente a todos los trabajadores y empleadores en Chile. Además, Sugerimos una unificación de la normativa pertinente, tal y como se ha implementado en Europa a través de la EU-OSH.

II.3.2) Implementar una técnica legislativa accesible para los trabajadores y empleadores: Se sugiere simplificar la normativa laboral de modo que sea accesible para los trabajadores, basándose en iniciativas comparadas como la *European Commission's regulatory fitness and performance programme* sueca y el *Health and Safety Executive ("HSE")*, ambos elaborados a partir de metas muy específicas [15] y con técnicas legislativas lo más prácticas posibles. Además, conforme a la usanza finlandesa [16], se sugiere imponer la obligación al empleador de mantener la normativa vigente a disposición de los trabajadores.

Esta propuesta debe ir acompañada de la implementación de un centro de llamados y de contacto, que deberá ser administrado por la autoridad competente, como es el caso de la KomNet alemana. Sugerimos que sea una única entidad que unifique la pluralidad de organismos con competencia en SST– que además reciba consultas o reclamos online.

II.3.3) Implementar un programa de apoyo para PYMES que permita dar a conocer las normas en materia de SST: Proponemos la implementación de un sistema de apoyo para aquellas PYMES que se desempeñan en áreas particularmente riesgosas en SST, basados en el programa 'Salud y Seguridad' del Ministerio del Trabajo rumano. Sugerimos incentivar

a estas empresas, ya sea a través de beneficios económicos o la imposición de sanciones, la utilización de material de apoyo específico que deberá desarrollar la autoridad de SST. La idea es que el resultado que se entregue a las empresas sea un catálogo sintético y didáctico que explique de manera clara aquella normativa de SST que les es aplicable.

II.4. Propuestas con relación a la simplificación burocrática

II.4.1) Simplificación de trámites burocráticos para notificación de accidentes:

Recomendamos retomar el debate –suspendido hasta esta fecha– en torno a crear una nueva Superintendencia de SST o una Dirección Nacional de SST, tal y como lo han recomendado los expertos y conforme a las iniciativas de simplificación burocrática española y francesa.

II.5. Propuestas con relación a la prevención, fiscalización e investigación de accidentes

II.5.1) Establecer la obligación legal del empleador de consultar los riesgos laborales a sus trabajadores

[ZGMA1]: En Suecia se considera que los trabajadores y empleadores que se desempeñan en los lugares de trabajo son los más capacitados para proveer opiniones expertas acerca de su propio trabajo. En este sentido, la experiencia comparada demuestra que las tasas de accidentes son más bajas cuando los trabajadores perciben que tienen algo que aportar en SST en relación a los lugares de trabajo donde éstos no se involucran. Proponemos que, de manera complementaria a la fiscalización en la materia, se establezca una obligación legal para que los empleadores consulten a sus trabajadores u organizaciones sindicales respecto de posibles riesgos en el trabajo. Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que la propuesta no considera un cambio en las responsabilidades de la empresa en relación a los estándares de seguridad; es decir, el empleador no podrá eximirse de su responsabilidad legal de protección argumentando una errónea recomendación de los trabajadores.

II.5.2) Modificar gradualmente la obligatoriedad de contar con un departamento de prevención en las empresas de menos de 100 trabajadores, otorgando al empleador la alternativa de optar por un sistema de prevención interno o externalizado: Como se ha revisado, la mayoría de los accidentes de trabajo ocurren en las pequeñas y medianas empresas. En tal sentido, proponemos una modificación gradual del Título III del Decreto

Supremo N°40, de modo tal que el contar con un departamento de prevención de riesgos sea obligatorio para aquellas empresas de menos de 100 trabajadores que ejecutan actividades riesgosas o que sobrepasan ciertos límites en el nivel de cotización del seguro de accidentes del trabajo de la Ley N°16.744. Los límites específicos de esta modificación deberán ser determinados en su oportunidad.

Además, algunos países, como Inglaterra dan la posibilidad al empresario de optar “por designar varios trabajadores para la realización de actividades de prevención o a una empresa externa” [17]. Así, proponemos que se les otorgue a los empleadores afectados por esta modificación la alternativa de optar por designar trabajadores para la realización de actividades de prevención o a una empresa externa. Lo anterior, siempre manteniendo la carga legal de proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores como una responsabilidad primordial del empleador.

II.5.3) Crear una plataforma online dividida por rama empresarial, que permita a los empleadores, sus trabajadores y otros trabajadores independientes compartir experiencias en aspectos de SST: Sugerimos la creación de una plataforma que permita a las PYMEs compartir experiencia acerca de SST, tomando en cuenta para ello la experiencia de los Países Bajos para estimular y apoyar la autorregulación, como es el programa “*Another look at your business*”; el “*Safe Forestry*” sueco, enfocado en disminuir accidentes del trabajo en el área forestal[18] y “*Weld Right*” sueco que proporciona una plataforma de conocimiento en materia de SST en la actividad de la soldaduría[19].

Sugerimos que la participación de PYMES en estas plataformas sea incentivada a través del otorgamiento de certificaciones y puntuaciones oficiales.

II.6. Propuestas con relación a incentivos económicos

II.6.1) Fijar un límite indemnizatorio para aquellas empresas que acrediten haber dado cumplimiento a ciertos parámetros de SST: Proponemos que una modificación al Código del Trabajo estableciendo una limitación al monto de indemnización al que podrá eventualmente ser condenado una empresa por el accidente de un trabajador, en caso que dicha empresa acredite haber adoptado determinadas medidas de SST. La modificación propuesta contempla que, para acceder a este beneficio, la empresa en cuestión haya implementado un sistema de gestión de riesgos; demuestre no haber sufrido accidentes

laborales; obtenga certificaciones revisadas y actualizadas periódicamente por la autoridad o entidades correspondientes como es el caso del Obtención Diploma NLI polaco [20].

II.6.2) Establecer un concurso para aquellas empresas que declaran sus mejores prácticas en materia de SST: Sugerimos la creación en Chile de un concurso para aquellas empresas que declaran sus mejores prácticas en materia de SST, siguiendo el modelo de Estonia en que se otorga un premio de 500 euros a las tres mejores prácticas [21].

II.6.3) Establecer descuentos en las primas pagadas a las entidades administradoras del seguro de accidentes del trabajo: Estimamos que sería posible implementar un sistema que evalúe periódicamente los avances en implementación de políticas de SST en las empresas. Cada revaluación exitosa, como se hace en el sistema alemán, significaría un incentivo económico, por ejemplo, en primas. La novedad implica buscar premiar a las que mantienen buenos índices, mientras que el sistema chileno sanciona a las empresas que tienen accidentes. Es decir, se modifica el sistema de incentivos.

Propuestas en relación a las PYMES

II.7.1) Focalizar la prevención y asesoría de la autoridad en las PYMES: De acuerdo al sistema danés, se propone focalizar adecuadamente los recursos, en el entendido que las empresas grandes cuentan con los recursos para dar solución a sus problemas de SST, brindando además asesoría a las PYMES.

II.7.2) Adoptar sistemas de gestión de riesgo focalizados a las PYMES: Sugerimos replicar en Chile el sistema belga denominado SOBANE, una estrategia de prevención de riesgos dinámicos que incluye cuatro niveles de intervención: *detección, observación, análisis y experiencia*, dirigido particularmente a las PYMES. Además, se propone implementar guías similares a la denominada DEPARIS belga, con soluciones a problemas de SST, obtenidas de reuniones con trabajadores de PYMES y que permiten encausar la discusión en la etapa de detección de riesgos laborales.

II.7.3) Implementar sistema de auto regulación de riesgos: Se propone incentivar a los propios trabajadores responsables de la buena gestión de SST, a través de la participación en una plataforma interactiva que permita la auto evaluación de riesgos laborales. Esta política ha sido adoptada en Países Bajo (*Another look at your business*).

- [1] Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo (2010), p.47 y ss.
- [2] Perfil Nacional SST (2016), p.221.
- [3] Perfil Nacional SST (2016), p.220.
- [4] Perfil Nacional SST (2016), p.223.
- [5] Comisión CUT (2010), p.2.
- [6] Perfil Nacional SST (2016), p.203.
- [7] Perfil Nacional SST (2016), p.229.
- [8] Informe Anual Estadísticas de Seguridad Social. Superintendencia de Seguridad Social (2017), p. 13.
- [9] Comisión Asesora Presidencial para la SST (2010) Informe final.
- [10] HSE (2016).
- [11] OShWiki, (n.d).
- [12] OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 185.**
- [13] Fundación Agustín Betancourt (2013). Estudio de los requisitos de prevención en la internacionalización de empresas de la construcción, p. 46.
- [14] Castañares (2014). Notas previas para un estudio comparativo de la gestión de la prevención en las pequeñas empresas en Francia y en España, p. 11.
- [15] HSE (2018).
- [16] Osh (n.d.) section 63
- [17] Cantonnet, Jordi (2007). “Los servicios de prevención en la Unión Europea”. *Gestión práctica de riesgos laborales*, n.44, p. 4.
- [18] OSHA (2017) Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 33.
- [19] OSHA (2017) Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 35.
- [20] OSHA (2017) Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 52.
- [21] OSHA (2017) Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 61.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	14
2. METODOLOGÍA DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	16
3. FALENCIAS DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS EN CHILE	19
3.1. Actividad Legislativa	19
3.2. Panorama General	20
3.3. Marco Regulatorio	22
3.4. Marco Institucional.....	23
3.5. Investigación de accidentes.....	26
3.6. Notificación de accidentes	28
3.7. Cultura Preventiva	29
3.7.1. Capacitación.....	30
3.7.2. Educación para el autocuidado.....	33
3.8. Órganos que participan en la prevención.....	34
3.8.1. Comités Paritarios	34
3.8.2. Prevencionistas de riesgo.....	34
3.8.3. Las mutualidades administradoras del seguro de la Ley N° 16.744	35
3.8.4. Consejo de Ministros y Consejo Consultivo	35
3.9. Gestión de riesgos.....	36
4. MODELOS COMPARADOS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	38
4.1. Implementación de una política educativa en SST.....	39
4.2. Implementación de una técnica legislativa práctica y accesible, y mejorar las vías de comunicación	42
4.3. Fomento de la participación y fiscalización interna de los trabajadores	45
4.4. Diferenciación de la normativa por sectores	49
4.5. Fomento de la prevención de riesgos en Pequeñas y Medianas Empresas (“PYME”).....	49
4.6. Liderazgo en la prevención de accidentes del trabajo.....	59
4.7. Gestión de riesgos.....	59
4.8. Incentivos Económicos en materia de SST.....	60
4.8.1. Caso de la Industria Carnicera en Alemania	61
4.8.2. Caso de los agricultores en Finlandia	62
4.8.3. Caso italiano.....	63
4.8.4. Caso Polaco	63
4.8.5. Caso de los Países Bajos	64

5. PROPUESTAS DE ESTRATEGIAS Y ADECUACIONES NORMATIVAS EN MATERIA DE SST CON BASE A LA EXPERIENCIA COMPARADA, SUSCEPTIBLES DE SER REPLICADAS EN CHILE	65
5.1. Propuestas de SST en Educación	65
5.1.1. Incluir cursos de prevención en SST de carácter obligatorios en las mallas de educación parvularia, básica, media y/o de educación técnica o superior.....	66
5.1.2. Uniformar la obligación de contar con prevencionistas de riesgo certificados de nivel profesional.....	66
5.2. Propuestas de SST en capacitación	67
5.2.1. Capacitación específica a aquellos trabajadores que ingresan por primera vez al mercado laboral.....	68
5.2.2. Otorgar incentivos o castigos económicos en torno a la capacitación.....	68
5.2.3. Establecer la obligación de los empleadores de capacitar a los miembros del comité paritario en materia de SST e investigación de accidentes del trabajo	69
5.3. Propuestas en relación al marco regulatorio y técnica legislativa.....	69
5.3.1. Tender a una unificación de la normativa en materia de SST	70
5.3.2. Implementar una técnica legislativa accesible para los trabajadores y empleadores.....	70
5.3.3. Implementar un programa de apoyo para PYMES que permita dar a conocer las normas en materia de SST.....	71
5.4. Propuestas en relación a la simplificación burocrática	71
5.5. Propuestas en relación a la prevención, fiscalización e investigación de accidentes.....	72
5.5.1. Establecer la obligación legal del empleador de consultar los riesgos laborales a sus trabajadores	72
5.5.2. Modificar gradualmente la obligatoriedad de contar con un departamento de prevención en las empresas de menos de 100 trabajadores, otorgando al empleador la alternativa de optar por un sistema de prevención interno o externalizado	74
5.5.3. Crear una plataforma online dividida por rama empresarial, que permita a los empleadores, sus trabajadores y otros trabajadores independientes compartir experiencias en aspectos de SST.....	74
5.6. Propuestas en relación a incentivos económicos.....	75
5.6.1. Fijar un límite indemnizatorio para aquellas empresas que acrediten haber dado cumplimiento a ciertos parámetros de SST	75
5.6.2. Establecer un concurso para aquellas empresas que declaren sus mejores prácticas en materia de SST.....	76
5.6.3. Establecer descuentos en las primas pagadas a las entidades administradoras del seguro de accidentes del trabajo.....	77
5.7. Propuestas en relación a las PYMES	77

5.7.1.	Focalizar la prevención y asesoría de la autoridad en las PYMES.....	77
5.7.2.	Adoptar sistemas de gestión de riesgo focalizados a las PYMES.....	78
5.7.3.	Implementar sistema de auto regulación de riesgos	78
ANEXO N°1. ACTA TALLER DE TRABAJO		¡Error! Marcador no definido.
ANEXO N°2. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.....		79
ANEXO N°3 TABLA COMPARATIVA PAÍSES.....		¡Error! Marcador no definido.

1. INTRODUCCIÓN

Chile se encuentra inserto en un complejo marco regulatorio con relación a la protección laboral y de la salud y seguridad de los trabajadores, lo que supone una mayor imposición de responsabilidades al empleador tanto respecto del aspecto sancionador como del preventivo.

El ordenamiento jurídico nacional dispone un sistema de prestaciones de salud y pecuniarias otorgadas por el seguro, consagrado en la Ley N°16.744. Sin embargo, el fortalecer los mecanismos preventivos es una tarea pendiente. En efecto, las mayores atribuciones otorgadas a la Superintendencia de Seguridad Social ("SUSESO") mediante la Ley N°20.691, de 2013 tuvieron por objeto fortalecer su necesario rol fiscalizador, aumentando la cuantía de las multas, facultades y prerrogativas de la SUSESO. No obstante, no se ha innovado en mayores herramientas e incentivos a las empresas para fortalecer activamente la prevención, ni tampoco en el área de capacitación y prevención.

Ahora bien, en el año 2016, tras la ratificación en Chile del Convenio N°187 de la Organización Internacional de Trabajo ("OIT"), se aprobó la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo¹. Esta última, a pesar de hacer referencia "al desarrollo de un enfoque preventivo"² dentro de sus principios, fijó un aumento en la fiscalización en materias de Seguridad y Salud en el trabajo (en adelante, "SST"), duplicando el número de los fiscalizadores, sin mayores referencias a la promoción de mecanismos concretos de prevención.

En este sentido, en el derecho comparado existen diferentes sistemas que, no obstante mantener la fiscalización, han avanzado hacia la creación de un catálogo de iniciativas preventivas. Así, ciertos países europeos han enfatizado la evaluación de los riesgos laborales y el control y revisión de las medidas de protección como primeros mecanismos de prevención de éstos a fin de lograr una mejora continua. Entre estos, Portugal, Suecia y España.

Igualmente, existe evidencia de que la cantidad de normativa sobre prevención o la fuerza obligatoria de esta no inciden necesariamente en una disminución de la tasa de siniestralidad. Incluso, países como Alemania, Suecia y España, disponen de incentivos

¹Decreto Ley N° 47 del Ministerio del Trabajo (2016).

²Decreto Ley N° 47 del Ministerio del Trabajo (2016), artículo 1.

económicos destinados a mejorar su gestión preventiva, según distintos criterios como el número de empleados, realización de actividades preventivas voluntarias, entre otros³.

En Chile, la Tasa de Accidentes del Trabajo ha decrecido consistentemente en los últimos 20 años, aunque tal disminución se ha morigerado en el último tiempo. En efecto, entre los años 2010 a 2014, el índice en comento disminuyó 1,1 puntos; mientras que en el periodo 2013 a 2017, solo se redujo 0,5 puntos. Así, durante el último cuatrienio la tasa de accidentabilidad ha desacelerado su tendencia decreciente.

Cabe entonces preguntarse si el marco normativo e institucional, junto a las políticas implementadas, siguen siendo eficaces considerando la realidad económica y laboral de nuestro país; o si las mismas deben ser complementadas con una aproximación estructural que también fomente un enfoque activamente preventivo.

Debe además verificarse si existen sistemas de prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales de otros países con menores índices de accidentabilidad, que no hayan sido implementados en Chile; si dichos modelos de prevención son susceptibles de ser replicados en Chile; y si su implementación podría conducir a una reducción en la cantidad de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

De esta manera, se hace indispensable analizar: (i) el estándar normativo aplicable en Chile; (ii) la experiencia normativa e institucional comparada; y (iii) determinar qué políticas o estrategias de corto, mediano y largo plazo son susceptibles de ser adecuadas a la realidad de Chile, con la finalidad de fomentar de manera eficiente la prevención de accidentes y enfermedades profesionales.

Así, el objetivo general de esta investigación es determinar la extensión y alcance del modelo de prevención de accidentes laborales vigente en Chile, para contrastarlo con aquellos modelos existentes en la experiencia internacional y efectuar un catálogo de propuestas, tanto normativas como institucionales, susceptibles de ser replicadas en Chile.

Para conseguirlo se plantean los siguientes objetivos específicos:

- i. Identificar el estándar normativo, en términos de políticas o acciones de prevención, que obliga a los empleadores en Chile;

³ Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) (2011) “Estudio de Benchmarking sobre Prevención de Riesgos Laborales: Aplicación de la Directiva Marco en Estados Miembros de la Unión Europea”. Disponible en http://contenidos.ceoe.es/PRL/var/pool/pdf/cms_content_documents-file-28-informe-de-conclusiones-estudio-de-benchmarking-sobre-prevencion-de-riesgos-laborales-apliacion-de-la-directiva-marco-en-estados-miembros-de-la-union-europea-accion-di-00112011.pdf .

- ii. Realizar una revisión sistemática de publicaciones académicas para determinar el estado actual de la discusión científica sobre la materia;
- iii. Revisar sistemas y medidas adoptadas para la prevención de accidentes y enfermedades profesionales en países con menores tasas de accidentabilidad;
- iv. Analizar las reformas aplicadas en la experiencia internacional que han avanzado hacia la creación de un catálogo de iniciativas preventivas a las empresas; y
- v. Efectuar propuestas, tanto institucionales como normativas, que sean susceptibles de ser replicadas en la realidad chilena.

2. METODOLOGÍA DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Para efectos de determinar el estándar normativo aplicable en la materia en Chile, el estudio propuesto inició su análisis revisando el panorama actual de la normativa sobre SST en el país. Además, se revisaron las importantes responsabilidades en materia de prevención que las Mutualidades deben soportar como resultado de la aplicación de la Ley N°16.744⁴.

Con fines de lograr lo anterior, se realizó una revisión de la legislación y reglamentación vigente en Chile publicada en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional. Dicho análisis incorporó asimismo la revisión de las actas de los debates parlamentarios y demás antecedentes de la Historia de la Ley, disponible asimismo en la Biblioteca del Congreso Nacional. Igualmente, se realizó una revisión de publicaciones académicas referidas al estándar normativo en Chile, siguiendo un criterio metodológico específico.

En relación a la revisión bibliográfica, ésta consistió mayoritariamente en una consulta de bases de datos y fuentes documentales. Así, se estableció la estrategia de búsqueda y se realizó una revisión de las fuentes seleccionadas. Luego, se especificaron

⁴ Así, por una parte, las Mutualidades tienen como uno de sus requisitos de existencia la realización de actividades permanentes de prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, cuyo incumplimiento grave y reiterado puede determinar su disolución por disposición de la autoridad. Por otro lado, están facultadas por el artículo 68 de la ley N°16.744 para prescribir directamente a las empresas o entidades empleadoras las medidas de higiene y seguridad que se hayan estimado necesarias, atendida la naturaleza del proceso productivo y el riesgo asociado al mismo, de acuerdo con las normas y reglamentaciones vigentes, pudiendo imponerle multas en caso de incumplimiento.

los criterios de selección de documentos y se organizó la información recabada. Finalmente, una vez concluidas dichas etapas, se procedió a la redacción del presente informe.

Para la realización de la revisión bibliográfica, en general se revisaron bases de datos que pueden categorizarse como sigue: (i) Bases de datos a texto completo; (ii) Bases de datos híbridas o mixtas; (iii) Bases de datos multidisciplinarias; (iv) Bases de datos especializadas; y (v) Bases de datos de tipología documental específica y de varios tipos de documentos.

Entre las bases a consultar se encontraron, entre otras, las siguientes: Scielo, Heinonline, Jstor, Dialnet, Microjuris y Vlex. Para ser efectivos en la revisión bibliográfica se utilizó una estrategia de búsqueda de información. Es decir, se utilizó un procedimiento constituido por ciertos pasos lógicos tendientes a la obtención de los resultados deseados, elaborándose un listado de palabras claves o descriptores relacionados con el tema de investigación. La búsqueda se basó en conceptos complejos, compuestos por más de un solo término o palabra clave y se combinaron los términos y palabras claves a utilizar, con el objeto de acotar la búsqueda y minimizar aquellos textos de menor especificidad.

Una vez obtenidos los resultados, se procedió a seleccionarlos y calificarlos de conformidad a criterios de calidad, tales como: (i) Antecedentes del autor, como experiencia, estudios, antecedentes académicos; (ii) Si se trata de un documento institucional; (iii) La especificidad de la fuente en relación al tema en estudio y (iv) La calidad del documento, en relación a las fuentes contenidas en éste, entre otras.

Una vez concluido y fijado el estándar normativo aplicable a los empleadores y la realidad actual chilena, y con conocimiento del 'estado del arte' en materia de publicaciones científicas, el estudio pasó a analizar experiencia comparada exitosa y posiblemente replicable en Chile. En definitiva, en esta sección de la investigación se buscó exponer qué están haciendo los países exitosos que han logrado mejorar sus tasas de prevención de accidentes laborales.

Para la selección de los países, se estimaron, como criterios comparativos previos, los siguientes: (i) Países que integren la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD); (ii) Países que hayan adoptado medidas que hayan producido un impacto en la prevención de accidentes laborales; (iii) Países que tengan una tradición jurídica similar a la nuestra, que haga replicables las medidas adoptadas y (iv) Países que tengan mejores índices que el nacional desde el punto de vista de su tasa de accidentabilidad laboral.

En lo relacionado al análisis y generación de propuestas, se utilizó el criterio de análisis comparativo, con el objeto de establecer las similitudes y diferencias entre diferentes los estándares normativos e institucionales internacionales, y el estándar chileno en materia de prevención de riesgos y enfermedades profesionales. Este análisis comparativo se realizó considerando diversos criterios, tales como: (i) Instituciones encargadas de la prevención y/o fiscalización, (ii) Sanciones, (iii) Imputabilidad, (iv) Beneficios tendientes a obtener una mejora continua, (v) Accesibilidad de la información, (vi) Tecnología empleada en la implementación de políticas de prevención, entre otros. De este análisis se obtuvieron diversas tipologías o clasificaciones de estándares normativos e institucionales, de acuerdo a sus similitudes y diferencias.

Además e igualmente para efectos del análisis y propuesta, se realizó un taller de trabajo, el que tuvo lugar el día 7 de diciembre de 2018. Los participantes del taller fueron expertos en materia de SST del ámbito sindical, universitario, fiscalizador, asesores externos y del mundo privado. El objetivo de dicho taller fue evaluar el diagnóstico contenido en esta propuesta e identificar aquellas propuestas que podrían ser implementadas en Chile.

3. ANÁLISIS DE LAS FALENCIAS DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS EN CHILE

3.1. Actividad Legislativa

A pesar de que luego del accidente ocurrido en la mina San José el año 2010, el gobierno de turno otorgó prioridad y urgencia a la discusión sobre la SST en el país, esta discusión en torno a la materia ha dejado de ser parte de la agenda pública. En efecto, los avances efectivos en materia de SST desde el año 2010 al año 2018 son escasos.

Podemos contabilizar el trabajo realizado por la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo creada por el Gobierno de Sebastián Piñera el año 2010, el que publicó sus conclusiones en noviembre de ese año, mostrando la realidad nacional en cuanto a SST a la fecha.

En el año 2011 se produjeron algunos avances aislados, dentro de los cuales destaca la ratificación del Convenio 187 de la OIT, que más tarde conduciría a la creación de la Política Nacional de SST. Este mismo año también se creó el Comité de Ministros para la SST, el Consejo Consultivo de SST y se presentó un proyecto de ley para crear una Superintendencia de Seguridad Minera y una Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo dependiente de la Superintendencia de Seguridad Social.

Luego, en el año 2013 se presentó un proyecto para modificar la Ley N° 16.744 sobre Seguro Social de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales a través del Mensaje N°068-361, proyecto que duerme en el Congreso hasta el día de hoy. Posteriormente, podemos referirnos a la Ley N°20.691, de 2013, que incrementó las facultades de la SUSESO. Asimismo, y dando cumplimiento a los lineamientos establecidos en el Convenio 187 previamente ratificado por Chile, tuvo lugar la implementación de la Política Nacional de SST de 2016.

Finalmente, es necesario hacer presente que el Programa Nacional de SST aprobado mediante el Decreto Exento N°31 de la Subsecretaría de Prevención Social publicado en el Diario Oficial el 16 de marzo de 2018, se encuentra –a la fecha de este informe– aun en revisión. A pesar de que éste contempla numerosas actividades y planificaciones en lo relativo a la prevención, hay ciertas adecuaciones que solo se pueden lograr mediante modificaciones legales, las cuales hasta el día de hoy no se han producido.

3.2. Panorama General

Si bien es efectivo que en Chile han ido disminuyendo la cantidad de accidentes del trabajo (“AATT”), las estadísticas muestran que también ha ido aumentando la gravedad de éstos, lo que puede medirse por la cantidad de días de licencia de los trabajadores. En este sentido, cabe anotar que, estadísticamente, las tasas están formadas solo por los accidentes que generan incapacidad, ya sea temporal o permanente, no por los accidentes con alta inmediata, que son excluidos⁵.

Respecto de la tasa de accidentes, los expertos sostienen que es posible que las menores tasas de accidentabilidad se expliquen por cambios en las condiciones económicas y sociales del país. En particular, los autores se refieren a la influencia de la adopción de nuevas tecnologías de producción, con mayores componentes electrónicos y menos componentes mecánicos; el aumento de participación relativa del sector servicios en la economía; la mayor educación promedio de la fuerza laboral; la adopción por parte de empresas exportadoras de estándares de SST que exigen los compradores internacionales; y la adopción por parte de filiales de empresas internacionales que operan en Chile de los estándares de sus empresas matrices⁶. Por otro lado, llama además la atención de que las empresas con menos de 100 trabajadores son las que tienen las tasas más altas de accidentes.

Desde un punto de vista de un diagnóstico más estructural, la Comisión Asesora del año 2010 estimó que, en base a los relatos de diferentes actores laborales, se producen más accidentes del trabajo por acciones riesgosas de los trabajadores que por condiciones riesgosas de trabajo. En razón de esto llegó a cuatro conclusiones⁷:

La primera es que los accidentes del trabajo van a ocurrir. Esto significa que aunque se sabe que los accidentes son resultado de fallas en procesos, en conductas, en condiciones de trabajo mal diseñadas y ejecutadas y se sabe también que actuando oportunamente sobre las condiciones y las conductas de riesgo la mayoría de ellos se evitaría, se requieren recursos para estudiar y ejecutar las medidas necesarias para alcanzar estos resultados. Además, las conductas humanas siempre tienen un elemento de

⁵ En el ordenamiento nacional, la tasa de accidentabilidad contabiliza los accidentes desde el primer día de licencia; a diferencia de los países Europeos, que los consideran desde el tercer día de licencia. Lo anterior, por supuesto, dificulta el análisis comparativo.

⁶ Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo (2010), p.47 y ss.

⁷ Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo (2010) p.65 y ss.

imprevisibilidad, pues son múltiples y variados los factores que influyen sobre las mismas en cada momento del tiempo, y no existe forma de asegurar que las reacciones sean siempre iguales. En el trabajo, como en todos los ámbitos de la vida, los individuos toman un continuo de decisiones, cada una de las cuales tiene consecuencias potenciales sobre la propia seguridad personal y la de otros, y no existe forma de asegurar que dichas decisiones sean siempre y en todo momento, las correctas⁸.

La segunda conclusión es que los accidentes del trabajo no se pueden eliminar con regulaciones y fiscalización. Sin duda estos son instrumentos importantes y necesarios que ayudarán a mitigar el problema, pero al mismo tiempo, son inevitablemente insuficientes. Lo anterior se explica en parte por las razones que ya se han presentado, pero además por la acción de empleadores, ejecutivos y trabajadores, de quienes depende en definitiva lo que sucede en el lugar de trabajo. Son sus conductas, acciones y omisiones las que pueden derivar en accidentes, y estas conductas, aunque influidas por el marco legal, no quedan determinadas por el mismo.

La tercera conclusión fluye de la anterior: para disminuir los accidentes se debe fomentar la responsabilidad de las partes que más influyen sobre la probabilidad de los mismos. Para prevenir, es importante entonces que el sistema de seguridad en el trabajo distribuya las responsabilidades de tal forma que éstas queden en quienes están en mejor posición de controlarlas y administrarlas. Ya se ha dicho que las condiciones y conductas de riesgo son propias a la realidad de cada empresa y, por lo tanto, las partes que intervienen más directamente sobre la probabilidad de accidentes son los ejecutivos de la empresa respectiva y sus trabajadores. En consecuencia, los incentivos para que las empresas creen condiciones de trabajo adecuadas, y para que las conductas de trabajo sean seguras, deben jugar un rol clave en la política de seguridad en el trabajo. Deben existir incentivos para que las empresas cumplan con creces con las obligaciones que impone la regulación. Asimismo, deben también existir incentivos para que los trabajadores adopten hábitos de trabajo seguros.

La cuarta conclusión es que la capacitación y la prevención, entendidas también como herramientas que contribuyen a desarrollar el sentido de responsabilidad laboral por parte de trabajadores y empleadores, deben ser instrumentos centrales de una política de seguridad en el trabajo. A través de este tipo de acciones se atenúan o eliminan las condiciones de riesgo y las conductas de riesgo. No basta con ofrecer protección médica y

⁸ Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo (2010), p. 65 y ss.

económica a los trabajadores que sufran accidentes y enfermedades profesionales. Antes que ello, y preferentemente, un sistema efectivo de seguridad en el trabajo debe contribuir a evitar que los accidentes y enfermedades profesionales se produzcan.

Actualmente el país se encuentra a la espera de la implementación del Programa Nacional de SST. Dicho programa debe ser adecuado y suficiente para dar cumplimiento a la Política Nacional de SST de 2016 en forma incremental y bajo un marco de mejora continua. Para ello deben incluir prioridades, objetivos y metas para el mejoramiento de la SST dentro de un plazo determinado, junto con indicadores para la evaluación del progreso. El cumplimiento del Programa Nacional de SST debe ser obligatorio para todos los actores del sistema: Estado, organismos administradores, empresas y trabajadores, los que deberán actuar en forma coordinada y supeditar sus acciones a las prioridades y focos establecidos⁹.

3.3. Marco Regulatorio

La normativa sobre SST en Chile se encuentra disgregada en numerosos cuerpos normativos y reglamentarios, principalmente en el Código del Trabajo, Código Sanitario, en la Ley N°16.744 sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y en su reglamento establecido en el Decreto Supremo N°40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en los diversos decretos que establecen estándares y en el Decreto Supremo N°594, de 1999, del Ministerio de Salud. Esta proliferación de normativa genera confusión y problemas de comprensión y aplicación por los responsables, incluso por las autoridades a cargo del control de su cumplimiento¹⁰.

El Perfil Nacional de SST elaborado por la OIT sugiere que toda la normativa sobre SST podría organizarse, sistematizarse y armonizarse, adoptando medidas para corregir vacíos, superposiciones o contradicciones que pudieran existir. Una Ley Marco en materia de SST, que recogiera en solo texto los derechos y obligaciones generales en esta materia, podría ser un mecanismo para ello, de manera de facilitar el cumplimiento de la ley sobre SST y el cumplimiento de los derechos de los trabajadores. Cabe destacar que la Política

⁹ Vargas, Carolina (2015), p.30.

¹⁰ Perfil Nacional SST (2016), p.221.

Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo establece entre sus objetivos el perfeccionamiento del marco normativo en materia de SST¹¹.

En opinión de otra parte de la doctrina, el deber de protección de los trabajadores debería consagrarse en la Constitución, de manera de que sea ésta la que encabece el marco normativo en materia de prevención de riesgos. Sugiere, esta parte de la doctrina, la incorporación de una garantía constitucional explícita al derecho a un ambiente de trabajo sano y seguro. En esta visión, lo anterior comprometería al Estado en una adecuada regulación, fiscalización y resolución de conflictos y aseguramiento en caso de accidente del trabajo y enfermedades profesionales¹².

A pesar de las incontables normas existentes, los expertos de la OIT detectaron que el marco normativo nacional carece de una legislación de mercado interior que regule la fabricación y sobre todo la importación y distribución de maquinaria, equipos y/o productos que no cumplan los requerimientos mínimos de seguridad y salud.

La normativa existente solo afecta a los equipos de protección personal, pero no a otros tipos de equipos de trabajo y productos. Ello puede provocar que las empresas adquieran maquinaria, equipos y/o productos importados al país, confiando en su validez, y que finalmente detecten que no cumplen los requerimientos mínimos de seguridad y salud de la normativa nacional¹³.

3.4. Marco Institucional

En el ordenamiento nacional existe una multiplicidad de entidades fiscalizadoras, con competencias concurrentes en materia de SST y con procedimientos inspectivos distintos. En tal sentido, se ha señalado que el mecanismo de exclusión contemplado en el artículo 191 inciso 3º, del Código del Trabajo, no es suficiente para lograr una adecuada unidad de acción y una seguridad jurídica de los sujetos objeto de inspección, así como para evitar duplicidad e interferencia de funciones. Aunque ha habido algunas iniciativas de trabajo conjunto entre diversos entes inspectivos, la regla general es que cada uno actúa

¹¹ Perfil Nacional SST (2016), p.220.

¹² Vargas, Carolina (2015), p.39.

¹³ Perfil Nacional SST (2016), p.222.

de forma aislada, según enfoques divergentes y sin criterios comunes de planificación e intervención¹⁴.

Un ejemplo del mal funcionamiento de la institucionalidad fiscalizadora es el accidente ocurrido en la Mina San José, donde quedaron 33 trabajadores atrapados durante 70 días producto de un derrumbe a 700 metros de profundidad. En forma previa al accidente la empresa había sido inspeccionada por las cuatro entidades con competencias en SST en el sector de la minería: la Inspección del Trabajo de Copiapó, la Autoridad Sanitaria de Copiapó (SEREMI de Salud), el Servicio Nacional de Geografía y Minería (SERNAGEOMIN) de Atacama y la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS) como organismo administrador de la Ley 16.744. Todas dichas entidades constataron infracciones, pero ninguna tomó medidas que evitaran que se produjera el accidente en cuestión.

En el caso en comento, tanto la Inspección del Trabajo como la Autoridad Sanitaria tenían facultades para clausurar la faena. Según la información proporcionada por la ACHS, la mina registraba desde hace mucho tiempo una gran cantidad de eventos, fundamentalmente por caídas de roca. Asimismo, la ACHS en variadas oportunidades informó el riesgo que existía en la mina a la empresa, pero no siempre fueron escuchados, señaló expresamente: "La empresa siempre adquirió compromisos de mejora, los que no siempre se cumplieron, debido a lo cual a su juicio la causa basal del accidente fue siempre el mal estado de la mina"¹⁵.

A pesar de estas consideraciones, la Autoridad Sanitaria de Copiapó, mediante Resolución N° 2225/2010 del 28 de junio de 2010, autorizó la reanudación de faenas, señalando: "3.- Con fecha 28 de Junio de 2010 se verifica que la empresa ha dado cumplimiento a lo requerido subsanando las deficiencias encontradas de acuerdo a lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 76 de la Ley N° 16 744. 4.- La conveniencia de ordenar la reanudación de faenas interrumpidas, a objeto de normalizar el proceso de producción de la empresa y dar continuidad a las labores propias de su giro"¹⁶.

Tal vez una concentración de las facultades de fiscalización del cumplimiento de la normativa de SST en la Inspección del Trabajo podría haber evitado el lamentable accidente en la Mina San José.

¹⁴ Perfil Nacional SST (2016), p.223.

¹⁵ MINSAL Autoridad Sanitaria Atacama (2010) "MINSAL Autoridad Sanitaria Atacama Res. 2225".

¹⁶ MINSAL Autoridad Sanitaria Atacama (2010) "MINSAL Autoridad Sanitaria Atacama Res. 2225".

Pero, para asignar a la Dirección del Trabajo competencia para fiscalizar en los lugares de trabajo la normativa de SST, se hace necesario modificar las disposiciones legales que le otorgan tal función a la Autoridad Sanitaria.

En tal sentido, el Proyecto de Ley que pretende modificar la Ley N° 16.744 –que, como dijimos, actualmente permanece sin tramitarse en el Congreso– contiene disposiciones conforme a las cuales ciertas funciones que actualmente se confieren a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud por el decreto con fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Salud del año 2005, pasarían a ser ejercidas por la Dirección del Trabajo, para la cual contempla un aumento en la dotación de personal^{17/18}.

Otros expertos proponen la creación de una entidad pública nueva –tal vez una Superintendencia o una Dirección Nacional de SST– que cuente con áreas especializadas por grandes procesos, peligros, agentes o condiciones.

Así, por ejemplo, esta nueva entidad podría contar con diversas áreas expertas en agentes químicos, físicos, ergonómicos, psicosociales, altura geográfica, riesgos en las áreas de transporte, minería, construcción, agricultura, pesca, etc. La propuesta contempla que la institución esté integrada por especialistas que actualmente trabajan en la Dirección del Trabajo, SERNAGEOMIN, Autoridades Sanitarias, Instituto de Salud Pública y otras entidades públicas con competencias en estas materias, además de otros que se contratarán y formarán en sus respectivas especialidades. Esta sería la única entidad con competencias fiscalizadoras, por lo que en materias específicas sectoriales sería asesorada

¹⁷ Mensaje N°068-361 (2013).

¹⁸ “Artículo 4°: Las funciones que actualmente confiere a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud el artículo 4° del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 2.763, de 1979, y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469 para la fiscalización, en las entidades empleadoras a que se refiere el inciso tercero del artículo 68 de la ley N° 16.744, de las disposiciones actualmente contenidas en la citada ley y en el Código Sanitario, y demás leyes, reglamentos y normas complementarias de seguridad y salud en los lugares de trabajo, se entenderán traspasadas por el solo ministerio de la ley a la Dirección del Trabajo, a contar de la vigencia de esta ley.

Con todo, las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud conservarán plena competencia para fiscalizar a las entidades empleadoras públicas a que se refiere el inciso segundo del artículo 68 de la ley N° 16.744 y respecto de aquellas materias o acciones que les encomienda el Código Sanitario o leyes especiales referidas a la salud comunitaria, contaminación ambiental, vigilancia epidemiológica de la población, autorizaciones y certificaciones sanitarias; así como la preparación y emisión de normas y estándares referidos a las mismas materias, cualquiera que sea el lugar de trabajo en que dichas materias o acciones deban cumplirse”.

Las actuales referencias que sobre las materias indicadas en el inciso primero de este artículo hagan las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud directamente o como continuadoras legales de los Servicios de Salud o del ex-Servicio Nacional de Salud, en el ámbito de su competencia, se entenderán efectuadas a la Dirección del Trabajo.

y contaría con la colaboración de las entidades sectoriales que actualmente tienen competencias en materia de SST¹⁹.

Alternativamente, se ha sugerido dejar en manos del Ministerio de Salud toda la fiscalización relativa a la Salud de los trabajadores; y en manos de la Dirección del Trabajo la fiscalización en temas de Seguridad. Esta opción tiene el inconveniente de requerir gran coordinación, ya que existen muchas condiciones de salud que afectan la seguridad de las personas. Por ejemplo, ciertas enfermedades o sus tratamientos que pueden predisponer o hacer más vulnerable a un trabajador a sufrir un accidente. Lo anterior obliga a que en el proceso de fiscalizar materias de salud necesariamente se deban considerar aquellos aspectos médicos que son impactados por las condiciones del medio ambiente laboral; asimismo, existen aspectos como las jornadas y ciclos de trabajo que afectan tanto la salud como seguridad de los trabajadores. De conformidad a esta propuesta alternativa, estas dos entidades serían las únicas con competencias fiscalizadoras, por lo que en materias específicas de cada sector serían asesoradas y contarían con la colaboración de las entidades sectoriales.

Por su parte, organizaciones de trabajadores han sugerido que lo importante en la estructura institucional es la coordinación entre los distintos organismos, por lo que se ha propuesto mejorar la fiscalización con la participación de los trabajadores. Ningún modelo de fiscalización que se defina exitoso ha prescindido de la participación de los trabajadores y sus organizaciones. Los trabajadores conocen los riesgos, son los que ejecutan las recomendaciones y son parte esencial de las denuncias de incumplimiento del empleador. Esto implica que debe compartirse con ellos toda información de evaluación realizada en la empresa por parte de los organismos administradores, así como de los resultados de las acciones de inspección²⁰.

3.5. Investigación de accidentes

¹⁹ Vargas, Carolina (2015), p.75.

²⁰ Comisión CUT (2010), p.14.

Se ha detectado, además, que nuestra actual legislación no exige una investigación técnica de las causas de los accidentes del trabajo, de modo tal de permitir la elección de cursos de acción tendientes a controlar dichas causas y evitar su repetición²¹.

En efecto, la investigación de los accidentes es obligación de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad que, como se sabe, son comisiones bipartitas que existen al interior de las empresas que no cuentan con conocimientos técnicos en la materia.

Por su parte, la autoridad sanitaria y la Inspección del Trabajo realizan ocasionalmente investigación de los accidentes, pero no existe una metodología que asegure que ello tenga por objetivo determinar las causas básicas y organizacionales de los mismos. Muchas veces las investigaciones se limitan a determinar la forma en que ocurrieron los eventos y las responsabilidades del propio trabajador o de alguna jefatura, más que la secuencia de acciones u omisiones que los produjeron.

Por ejemplo, llama la atención que, existiendo información estadística que evidencia que más de la mitad de los accidentes fatales de trabajo (excluyendo los de trayecto) han estado relacionados con la conducción de vehículos motorizados, no exista un proceso de investigación por parte de la autoridad, que permita encontrar patrones comunes y adoptar medidas de control con la finalidad de evitarlos o al menos disminuir su incidencia y gravedad. En tal sentido, la implementación de un Programa Nacional podría permitir orientar las medidas preventivas mediante un trabajo integrado de las distintas políticas sectoriales que participan en la determinación y control de las jornadas de trabajo, el control del consumo problemático de alcohol y drogas, el cumplimiento de la normativa para el otorgamiento de licencias de conducir, los estándares de vehículos motorizados, el mantenimiento de las vías, etc. En tal sentido, se ha propuesto que la nueva Dirección Nacional de SST sea quien investigue las causas de todos los accidentes graves y fatales, de modo de otorgar insumos para la planificación del Programa Nacional y para la instrucción de medidas de control específicas a las empresas²².

Asimismo, aparece necesario contar con procedimientos adecuados para notificar los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, pues éste es un medio importante de prevención. Lo anterior permite generar estadísticas reales respecto de los accidentes que efectivamente se producen al simplificar y agilizar los trámites para aquellos

²¹ Una excepción a lo anterior tiene lugar en el sector de la minería extractiva regulada por el DS N° 72 a cargo del SERNAGEOMIN.

²² Vargas, Carolina (2015), p.59.

que deban realizarlos, lo que supera el desincentivo que significa someterse a un proceso extenso, confuso y que implica tiempo para el empleador o el trabajador²³. Los accidentes en el trabajo no están predeterminados ni tampoco son inevitables. Siempre tienen causas. Al construir una cultura de la prevención fuerte, estas causas se pueden eliminar, de aquí la importancia de la investigación sobre las causas de éstos²⁴.

Por último, cabe agregar que en el proyecto de ley que pretende modificar la Ley N°16.744 se propone establecer expresamente la obligación del empleador de asegurar que se investiguen las causas de los accidentes del trabajo que ocurran, además de implementar las medidas correctivas que correspondan. Indudablemente, tal propuesta constituye una modificación deseable, desde que la investigación de los accidentes es una herramienta esencial para la prevención de riesgos del trabajo, pues permite adoptar medidas correctivas *in situ*, favoreciendo el mejoramiento continuo de los procesos productivos y aumentando los conocimientos técnicos y prácticos de todos quienes intervienen en la investigación del accidente. Complementariamente, se propone establecer, para los organismos administradores, la obligación de asistir técnicamente a las empresas y a los Comités Paritarios en la investigación de los accidentes del trabajo, mediante una pauta común de investigación²⁵.

3.6. Notificación de accidentes

Prosiguiendo con la descripción del sistema de SST chileno, cabe destacar la particular situación de las notificaciones de los accidentes de trabajo. Al respecto, organizaciones de trabajadores han señalado que no son infrecuentes los accidentes del trabajo de trabajadores cubiertos por el seguro de la Ley N°16.744 que se atienden en el sistema público, como accidentes corrientes, o en centros de atención privada.

Lo anterior tiene lugar particularmente cuando se trata de accidentes ocurridos en empresas de mayor solvencia económica, o en caso de accidentes simplemente atendidos en policlínicos del empleador, sin que queden registrados ni tengan la protección de un siniestro laboral. Asimismo, diversos grupos de trabajadores han relatado temer represalias por parte de la empresa, si insisten en que deben reportar y atender los accidentes en los

²³ Nota Técnica N°4 Subsecretaría de Previsión Social (2015), p.22.

²⁴ Evans, Ernesto (2017) III Congreso Internacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

²⁵ Mensaje N°068-361 (2013).

centros médicos de los administradores del seguro, respetando los procedimientos administrativo-legales²⁶.

Los avances alcanzados en los últimos años en el Sistema de Información de la Seguridad y Salud en el Trabajo ("SISESAT"), han permitido mejorar el sistema de información y las estadísticas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. No obstante, para el diseño de estrategias oportunas habrá que seguir trabajando para evitar el subregistro y la subnotificación de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, identificado por muchos actores relevantes y expertos como un desafío a afrontar, a fin de consolidar datos cada vez más fidedignos.

En relación con lo anterior, la tasa oficial de accidentabilidad de Chile es calculada sin considerar los datos de accidentabilidad del Instituto de Seguridad Laboral ("ISL"), a pesar de que se estima que este organismo da cobertura a un 14% de los trabajadores asegurados. Se considera necesario el desarrollo de sistemas que permitan capturar dicha información, a fin de diseñar los programas y estrategias sobre datos cada vez más confiables. Asimismo, es recomendable avanzar en ampliar la cantidad de información incorporada a los sistemas de información, así como el uso de ésta por las distintas instituciones del sistema. En particular, la información debiera ser compartida con los organismos fiscalizadores, con el fin de focalizar las acciones de una manera más eficiente y efectiva²⁷.

Por último, cabe destacar que los expertos de la OIT constataron que proliferan los bonos económicos asociados a la no siniestralidad en las empresas, lo que en ocasiones puede significar un ocultamiento de lesiones y daños producidos en el trabajo²⁸.

3.7. Cultura Preventiva

Los aspectos relacionados con la información, difusión y capacitación, en materia de prevención de los riesgos laborales, siguen siendo una asignatura pendiente para el grueso de los trabajadores del país. Los expertos plantean que el análisis del denominado "árbol de causas" permite constatar que las principales causas de accidentabilidad de las empresas de la muestra de estudio corresponden a los factores que se agrupan en torno a

²⁶ Comisión CUT (2010), p.2.

²⁷ Perfil Nacional SST (2016), p.227.

²⁸ Perfil Nacional SST (2016), p.203.

la organización del trabajo y la gestión de la prevención²⁹. Para lograr una cultura preventiva en el país resulta necesario invertir en capacitación y en educación para el autocuidado, tanto a los trabajadores como a los empleadores..

3.7.1. Capacitación

El artículo 179 del Código del Trabajo establece que el empleador será responsable de las actividades de capacitación ocupacional de sus trabajadores, entendiéndose por tal, el proceso destinado a promover, facilitar, fomentar y desarrollar las aptitudes, habilidades o grados de conocimientos de los trabajadores, con el fin de permitirles mejores oportunidades y condiciones de vida y de trabajo y a incrementar la productividad nacional, procurando la necesaria adopción de los trabajadores a los procesos tecnológicos y a las modificaciones estructurales de la economía.

En materia de SST, el artículo 21 del D.S. N° 40 de 1969 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, se limita a reconocer el derecho de información de los trabajadores en materia de riesgos y medidas preventivas, al establecer la obligación del empleador de informar oportuna y convenientemente a todos sus trabajadores acerca de los riesgos que entrañan sus labores, de las medidas preventivas y de los métodos de trabajo correctos. Los riesgos son los inherentes a la actividad de cada empresa. Especialmente deben informar a los trabajadores acerca de los elementos, productos y sustancias que deban utilizar en los procesos de producción o en su trabajo, sobre la identificación de los mismos (fórmula, sinónimos, aspecto y olor), sobre los límites de exposición permisibles de esos productos, acerca de los peligros para la salud y sobre las medidas de control y de prevención que deben adoptar para evitar tales riesgos³⁰.

Este vacío o indeterminación legal puede considerarse, entre otras causas, la razón por la que las acciones de formación y capacitación de los trabajadores en materia de SST no responden por lo general a una estrategia sistemática y estructurada que apunte a la formación de competencias. Es así como en muchos casos se ha detectado que las capacitaciones consisten en charlas puntuales de corta duración, impartidas por mandos intermedios que tampoco cuentan con una formación específica en la materia.

²⁹ Evans, Ernesto (2017) III Congreso Internacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

³⁰ Perfil Nacional SST (2016), p.143.

Las únicas excepciones legales que precisan la obligación empresarial de capacitación tienen lugar:

(i) En el sector minero, el Decreto Supremo N° 132 del 2002 del Ministerio de Minería por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Minera, se menciona expresamente el deber de las empresas mineras de capacitar a sus trabajadores sobre el método y procedimiento para ejecutar correctamente su trabajo (artículo 28). Asimismo, el artículo 37 del mismo cuerpo normativo añade que, al inicio de sus trabajos, la empresa debe remitir al SERNAGEOMIN un programa de prevención de riesgos que considere la capacitación del personal.

(ii) En el sector portuario, el Decreto N° 99 de 1999 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social que aprueba el Reglamento que regula el Curso Básico en Seguridad en faenas portuarias, establece y regula las características del curso, fijando una duración mínima de 10 horas y la obligación de actualizar los conocimientos cada cinco años. El curso solo podrá ser impartido por Organismos Técnicos de Capacitación, los que, concluidas y evaluadas las actividades, deberán extender certificados de aprobación de los participantes³¹.

En cuanto al sector de la construcción, en un esfuerzo tripartito se creó el sistema “Construyo Chile, Formación de Competencias Fundamentales en Seguridad y Salud en el Trabajo en el Sector Construcción”. Sin embargo, en relación a la capacitación de los empleadores, resulta sorprendente que no exista una norma que establezca la obligatoriedad de capacitación para éstos, siendo clave en el área de construcción la implementación de una cultura preventiva.

En consecuencia, existen pocas acciones de capacitación para empleadores, siendo clave en algunos sectores, como por ejemplo, en el de la construcción³². Una correcta manera de lograr un liderazgo efectivo en prevención es que los encargados de ella estén adecuadamente capacitados.

Los expertos de la OIT han valorado positivamente los numerosos esfuerzos e iniciativas de capacitación de los trabajadores en materia preventiva que se están desarrollando en las empresas, promovidas en forma tripartita en algunos casos, y a través de los organismos administradores. No existe, sin embargo, un marco normativo claro sobre la formación de los trabajadores en la materia, al considerar que en la actualidad los

³¹ Perfil Nacional SST (2016), p.143.

³² Perfil Nacional SST (2016), p.229.

artículos 179 del Código del Trabajo y Decreto 40, que establece el reglamento de prevención de riesgos profesionales son excesivamente genéricos y, en el último caso, más orientado a la información que a la formación.

Tampoco existen criterios claros y precisos sobre la formación en SST que deben recibir por los trabajadores: los contenidos y duración mínima, si debiera ser teórica y/o práctica, su periodicidad o certificación. Ni hay una homologación y uniformidad en la formación y las únicas iniciativas detectadas que apuntan en esta dirección tienen un carácter voluntario para las empresas y su cobertura es todavía reducida. Además, no se ha detectado un procedimiento de registro de los programas de capacitación orientados a los trabajadores. Lo mismo puede decirse de la capacitación de los representantes de los trabajadores.

Por lo anterior, se ha recomendado la revisión del marco normativo vigente a fin de reconocer la obligación del empleador de entregar capacitación a los representantes de los trabajadores que se integrarán en los Comités Paritarios, en la línea de lo establecido en el Convenio N° 155 de la OIT. Además, aunque se valoran positivamente las alianzas de algunas organizaciones sindicales con instituciones públicas y privadas para la celebración de acciones de capacitación en la materia para trabajadores afiliados y dirigentes, se anima a que las organizaciones de trabajadores desarrollen sus propias estructuras permanentes de formación³³.

Cabe agregar que el proyecto de ley que modifica la Ley N°16.744 sostiene que la capacitación de los trabajadores permite que éstos se sientan partícipes del mejoramiento de las condiciones de trabajo y sean promotores del autocuidado. Asimismo plantea que el tiempo destinado a capacitarse debería ser considerado como trabajado.

Por último, llama la atención que las estadísticas muestran que la tasa de accidentes del trabajo es más elevada entre aquellos grupos de trabajadores más jóvenes: trabajadores de 15 a 24 años y de 25 a 44 años. Asimismo, se aprecia también una incidencia de la reducción general en las tasas de en todos los trabajadores menores de 65 años³⁴. Esto quiere decir que las políticas de capacitación deberían enfocarse en aquellos trabajadores más jóvenes o que se insertan por primera vez al mercado laboral.

³³ Perfil Nacional SST (2016), p.229.

³⁴ Informe Anual Estadísticas de Seguridad Social. Superintendencia de Seguridad Social (2017), p. 13. Disponible en https://www.suseso.cl/607/articles-40371_archivo_01.pdf.

3.7.2. Educación para el autocuidado

En Chile no existen experiencias sostenidas y de larga duración, relativas a la introducción de contenidos de SST en la educación básica, secundaria y universitaria, que tenga por objeto desarrollar una cultura de autocuidado y prevención de riesgos en el sistema escolar, lo que se constituye en un eje central de la formación integral.

En relación a lo anterior, en el año 2013 el Ministerio de Educación lanzó la “Política de Seguridad Escolar y Parvularia”, en la que el Ministerio de Educación procuró implementar una política de formación en autocuidado y prevención de riesgos de los niños, niñas y adolescentes. Esta política intentó desarrollar la materia desde la malla curricular del sector educativo formal, en las etapas formativas básica, primaria y media, que es donde se adquieren las habilidades, actitudes y prácticas de higiene, aseo, protección y seguridad personal, creando hábitos y costumbres en estos campos del desarrollo individual, familiar y social o colectivo.

En relación a la educación secundaria y técnica, los expertos de la OIT destacaron la iniciativa promovida por la SUSESO y la Secretaría Ejecutiva de Formación Técnico Profesional del Ministerio de Educación, referida a la “Cartilla Educativa Ruta Pedagógica”, orientada a estudiantes de liceos técnicos profesionales de administración delegada, con contenidos laborales, previsionales y de seguridad social, a fin de promover una cultura educativa en los futuros trabajadores en estas materias³⁵.

Resulta fundamental incluir en el Comité de Ministros para la SST al Ministro de Educación, lo que hasta el momento no ha ocurrido, a pesar de que dicha acción se encuentra incluida como medida a ejecutar en el Programa para SST, aún en revisión a la fecha de este informe.

Por último, y en lo relativo a la educación básica, secundaria y técnica, la construcción de una cultura de la prevención debería considerar la inclusión de estas temáticas en la malla curricular formal de educación. Los expertos sugieren que el Ministerio de Educación juegue un papel preponderante, integrándose en las instancias tripartitas de dialogo social a nivel nacional³⁶.

³⁵ Perfil Nacional SST (2016), p.159.

³⁶ Perfil Nacional SST (2016), p.230.

3.8. Órganos que participan en la prevención

3.8.1. Comités Paritarios

Como se ha indicado, una de las principales funciones otorgadas por la ley a los comités paritarios es la de investigar las causas de los accidentes que ocurran dentro de la empresa. Sin embargo, no es obligatorio capacitar a los trabajadores miembros de los comités paritarios en materia de metodología de investigación de accidentes del trabajo. En consecuencia, sus miembros deben investigar las causas de los accidentes aun careciendo de conocimientos técnicos o específicos en materias de prevención.

Algunos expertos proponen que todos los miembros del comité paritario deberían tener fuero, con el objeto de lograr un real dialogo bipartito. Adicionalmente, el Consejo Consultivo para la SST ha recomendado que los miembros de los comités paritarios sean remunerados por sus funciones.

3.8.2. Prevencionistas de riesgos

Respecto de los departamentos de prevención de riesgos, se ha criticado que cada universidad o instituto técnico certifique autónomamente –según sus propias exigencias– el otorgamiento del título profesional o técnico de prevencionista. Se ha sugerido implementar una instancia de certificación de competencias que controle el otorgamiento de estos grados, particularmente en los sectores más riesgosos. En tal sentido, algunos expertos proponen que la SUSESO elabore un registro de los prevencionistas de riesgos, tanto técnicos como universitarios.

Por otra parte, solo resulta obligatorio tener un Departamento de Prevención de Riesgos en aquellas las empresas con más de 100 trabajadores que desarrollen actividades mineras, industriales o comerciales. El proyecto de ley que modifica la Ley N° 16.744 propone eliminar la distinción entre sectores o actividades económicas, de modo tal que, independiente de la actividad a la que se dedique la empresa, la obligatoriedad del Departamento de Prevención de Riesgos exista siempre que la empresa cuente con más de 100 dependientes.

Por otro lado, nos preguntamos respecto de la viabilidad de externalizar los servicios de prevención de riesgos, alternativa permitida en el derecho comparado. El proyecto de

ley que modifica la Ley N° 16.744 propone que se permita que personas externas especializadas realicen funciones que se encargan al departamento de prevención de riesgos, pero siempre manteniendo dicha instancia en las empresas obligadas.

Lógicamente, la calidad de las actividades de capacitación de los trabajadores y de otras actividades de asesoramiento irá ligada a la mejora de los programas de capacitación de los especialistas en SST³⁷.

3.8.3. Las mutualidades administradoras del seguro de la Ley N° 16.744

Los organismos administradores del seguro de la Ley N° 16.744 cumplen con una relevante función de prevención. En efecto, dichas entidades deben cumplir con su requisito de existencia de desarrollar permanentemente actividades de prevención, cuyo incumplimiento grave y reiterado puede llevar a su disolución por el Ministerio Del Trabajo previo informe de la SUSESO. Al respecto, cabe señalar que la SUSESO entiende por ‘actividades permanentes de prevención de riesgos’ todas aquellas “gestiones, procedimientos o instrucciones que los organismos administradores deben realizar, dentro del marco legal y reglamentario vigente, en relación con la naturaleza y magnitud del riesgo asociado a la actividad productiva de sus entidades empleadoras afiliadas y que éstas deben implementar, cuando corresponda, con el concurso de los Departamentos de Prevención de Riesgos Profesionales y/o de los Comités Paritarios, según sea el caso, con independencia de la ocurrencia o no de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales”³⁸.

3.8.4. Consejo de Ministros y Consejo Consultivo

Por una parte, el Comité de Ministros y el Consejo Consultivo³⁹ no están instituidos a nivel legal sino meramente reglamentario. El primero no se reúne desde hace varios años

³⁷ Perfil Nacional SST (2016), p.229.

³⁸ Comisión Asesora Presidencial para la SST (2010) Informe final. Disponible en: http://163.247.55.110/PortalWEB/SST/informes_SST/Informe-Final-CST.pdf.

³⁹ El Consejo Consultivo fue creado en marzo de 2012 y está integrado por cinco miembros, nombrados por el Presidente de la República, uno de los cuales deberá pertenecer o haber pertenecido a organizaciones de empleadores; otro deberá pertenecer o haber pertenecido a organizaciones de trabajadores, contando ambos con experiencia en la implementación de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo, o en materia laboral o de previsión social, o en su promoción y protección. Los restantes tres Consejeros deberán ser profesionales de

y el segundo funciona con miembros *ad honorem*, lo que no permite un trabajo más permanente. Tampoco están establecidas instancias regionales de participación.

Hasta la fecha de este informe, aún no se ha conformado un nuevo Consejo Consultivo por el gobierno actual, lo que provocará un retraso en la aprobación por parte de éste del Programa Nacional de SST, el cual, como hemos indicado precedentemente, aún se encuentra en etapa de revisión.

Los expertos proponen crear un Consejo Asesor de SST, integrado por 7 miembros: un representante del Gobierno designado por el Comité de Ministros, un miembro elegido por las organizaciones de trabajadores, un miembro elegido por las organizaciones de empleadores y cuatro miembros profesionales con especialidad y experiencia en SST, elegidos por el Consejo de Alta Dirección Pública. Durarán tres años en sus cargos y su Presidente será elegido por ellos mismos, sesionarán mensualmente y serán remunerados de acuerdo al reglamento. Sus funciones serán: primero, elaborar la Política y Objetivos Nacionales de SST; segundo, participar, sancionar y evaluar el cumplimiento del Programa Nacional Anual de SST; tercero, participar en los procesos normativos y cuarto, emitir opinión sobre temas SST⁴⁰.

3.9. Gestión de riesgos

Chile no cuenta con un sistema nacional de gestión para la prevención de riesgos⁴¹.

Una legislación de SST debiera hacer planteamientos que correspondan a un enfoque más comprometido con la prevención de los riesgos laborales y la gestión de los riesgos que con la protección de los trabajadores y la reparación de los daños. En ese sentido se pronuncia expresamente la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que reconoce la prevención, la gestión de los riesgos y la mejora continua entre sus principios inspiradores, y que define la vida y la integridad física y psíquica de los trabajadores como un derecho fundamental. Ello coadyuvará al desarrollo de una cultura de la prevención con una base más sólida desde el punto de vista normativo, así como a la

reconocida experiencia y trayectoria en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, o en materia laboral o de previsión social, uno de los cuales asumirá como Presidente del Consejo, a elección del Presidente de la República y mientras cuente con su confianza.

⁴⁰ Vargas, Carolina (2015), p.80.

⁴¹ La OIT, sin embargo, contribuyó creando ciertas directrices relativas a los trabajadores expuestos a la sílice y a los del área de la construcción.

reducción de brechas de cara a una posible ratificación de otros convenios marco de la OIT en materia de SST, según lo comprometido por la Política Nacional, como sería la del Convenio N° 155⁴².

El proyecto de ley que modifica la Ley N° 16.744 pretende instaurar un Sistema de Gestión de SST para las empresas de más de 50 trabajadores. Este sistema deberá incluir (i) un diagnóstico de la situación de la empresa, (ii) políticas de la empresa en SST, (iii) una adecuada organización para la prevención, (iv) planificación de actividades, (v) evaluaciones periódicas y (vi) mecanismos para adoptar las medidas correctivas.

Así, la propuesta legal referida propone incorporar como parte fundamental de la labor de los empleadores la gestión de la prevención de los riesgos, debiendo identificarlos, evaluarlos y, sobre estas bases, planificar, ejecutar y evaluar acciones tendientes a evitarlos o controlarlos, considerando las condiciones de seguridad y salud de los sitios de trabajo.

⁴² Perfil Nacional SST (2016), p.221.

4. MODELOS COMPARADOS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

La prevención de riesgos laborales es la materialización de un derecho humano: la integridad física y la protección a la vida. Aún más, en sí misma “la propia Prevención y Seguridad [se ha formulado como] derecho (...) por el anterior Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan: ‘Trabajar en condiciones de salubridad no es solamente una política económica eficaz, sino que es también un derecho humano fundamental’”⁴³. De modo que su desarrollo, fomento y perfeccionamiento corresponden a una preocupación a nivel mundial, aplicándose distintos sistemas con el objeto de lograr la menor cantidad de accidentes en el contexto del trabajo.

Los modelos y políticas de prevención de riesgos responden, a nivel comparado, a dos grandes visiones del problema: una primera, que considera la necesidad de sancionar y normar en que la carga de la fiscalización de la prevención se encuentra en órganos estatales externos; y una segunda, en que esta carga corresponde a los mismos trabajadores. Al primer modelo, corresponden los sistemas de España, Alemania y Francia mientras que al segundo, corresponden los sistemas de Finlandia, Reino Unido y Suecia.

Esta distinción es importante en tanto optar por un modelo u otro determina el tipo de políticas que se van a implementar. Es decir, por un lado, el fomento de la educación a diferentes niveles, la modificación de técnicas legislativas y la implementación de formas comunitarias de organización para la prevención solo tienen sentido si se toma como modelo el de la denominada “Legislación Horizontal” o fiscalización entre pares (Finlandia, Reino Unido y Suecia).

Por otro lado, la discusión sobre el órgano fiscalizador y el monto y naturaleza de las sanciones es propia de sistemas que individualizaremos como de “Fiscalización Vertical” (España, Alemania y Francia).

No obstante, esta distinción, la implementación de ciertas políticas, como los beneficios tributarios, la simplificación de los sistemas tecnológicos de entrega y acceso a la información u otros sistemas de incentivos podrían considerarse como transversales a ambos modelos.

⁴³ Azti (2009), p. 1

A continuación, se señalan las políticas e intervenciones, que por su replicabilidad en Chile, sus alcances y lo innovador de sus propuestas, fueron consideradas más relevantes con el objeto de perfeccionar el modelo chileno de SST.

4.1. Implementación de una política educativa en SST

La educación es un pilar básico de los sistemas que proponen una fiscalización horizontal de los riesgos laborales para la co-responsabilidad de los diferentes actores⁴⁴. En tal sentido, la propuesta tiene dos vertientes: la primera, la capacitación de profesionales en SST, además de aquellos especialistas en la materia, y la segunda, enseñar a los mismos trabajadores.

Inglaterra destaca “por su programa de integración de conceptos de prevención en escuelas e instituciones de educación superior, especialmente en los casos en que constituyen el preámbulo del ejercicio de profesiones con mayor exposición al riesgo. Adicionalmente la estrategia del Reino Unido trata de impulsar la sensibilización en torno a la salud y la seguridad en futuros profesionales, por ejemplo, personal médico u otros empleados sanitarios que, aunque su actividad no implique un riesgo elevado, puedan contribuir a la difusión de conceptos de prevención”⁴⁵.

En Suecia se considera que los trabajadores y empleadores que se desempeñan en los lugares de trabajo son los mejores capacitados para proveer opiniones expertas acerca de su propio trabajo, que además proveen de un *know how* en su industria por el continuo desarrollo en su área⁴⁶. Los empleadores están obligados a realizar auditorías a sus propios centros de trabajo, con lo que la carga de fiscalización está en ellos mismos. Esto se traduce en la necesidad de capacitación de los mismos trabajadores y empleadores, teniendo como imperativo que el Gobierno invierta “más en investigación, educación e inspección con el objeto de reducir las muertes relacionadas a [accidentes del] trabajo”⁴⁷.

En Inglaterra, el Health and Safety Executive tiene como objetivo actuar como un soporte para las industrias, proveyendo consejos simples, accesibles y relevantes, desafiando a los llamados expertos con el objeto de facilitar un proporcionado, apropiado y

⁴⁴ Health and Safety Executive (HSE) (n.d).

⁴⁵ Azti (2009).

⁴⁶ Wallstrom (2016), p. 22.

⁴⁷ Wallstrom (2016), p. 3.

efectivo manejo de riesgos⁴⁸. Lo anterior, en conjunto con una legislación simplificada en forma de *Check Lists*. El mismo sistema de *Check Lists* se ha implementado tanto en Alemania como en Suecia particularmente para introducir a las Pequeñas y Medianas Empresas (“PYME”) a la gestión de SST⁴⁹.

La *Work Enviroment Act*, normativa vigente en esta materia, enfatiza la responsabilidad de los empleadores en la capacitación de sus trabajadores, a la vez que los expertos en prevención de riesgos se forman en universidades y deben obtener, cuando menos, el grado de Máster⁵⁰.

En este sentido, se realizan estudios prácticos de casos que luego son presentados a modo de ejemplo en el plan de trabajo anual: uno de estos casos es *Learning Occupational Health by experiencing Risks* (LOCher).

LOCher consiste en generar un compromiso en las generaciones jóvenes, desarrollado por jóvenes universitarios en conjunto con líderes en expertos en gestión de riesgos de diferentes industrias. La finalidad de la actividad fue lograr un entendimiento de los riesgos laborales para promover el compromiso con la seguridad a largo plazo. Los alumnos crearon pancartas y documentales con sus videos celulares para registrar lo aprendido, promoviendo un aprendizaje real a través de la experiencia⁵¹.

En Finlandia se propone incorporación “temas de seguridad en el currículo, no solo de los profesionales de la materia sino también en los ámbitos universitarios”⁵² y la producción de “material educativo sobre seguridad laboral para su uso en centros educativos”, lo que implica una participación de organismos privados nacionales, entes intermedios entre la ciudadanía y el Estado. Esto va de la mano con una normativa abreviada que asegura que:

~~(1) the employees~~

(1) los trabajadores reciben una orientación adecuada para el trabajo, condiciones laborales en el lugar de trabajo, métodos de trabajo y producción, equipamiento utilizado en el trabajo y el correcto método de usarlo, así como prácticas de trabajo seguras, especialmente antes del comienzo de un nuevo trabajo o tarea o un cambio

⁴⁸ HSE (2016).

⁴⁹ OSHA (n.d.), p. 229. Disponible en <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>

⁵⁰ OShWiki, (n.d).

⁵¹ HSE (2016).

⁵² Estrategia Nacional de Seguridad y Salud Laboral Finlandia (s. f).

de tareas, y antes de la introducción de un equipamiento nuevo y de nuevos métodos de producción;

(2) Los trabajadores recibieron una instrucción y guía con el objeto de eliminar las amenazas y riesgos en el trabajo y de evitar cualquier amenaza o riesgo del trabajo que ponga en peligro la salud y la seguridad;

(3) los trabajadores recibieron instrucciones y guía para ajustar, limpiar, mantener y reparar en el lugar de trabajo, así como para realizar estas acciones en casos de problemas o circunstancias excepcionales; y

(4) la instrucción y guía dada a los trabajadores ha sido completa, cuando es necesario⁵³ [*Traducción libre*]

De modo que también desde una perspectiva legislativa la educación y el acompañamiento de los trabajadores es un aspecto importante. El Instituto Finlandés de Salud Ocupacional imparte, además, cursos básicos de entre tres a cinco días, de capacitación en distintos tópicos tales como tareas y deberes en seguridad, cooperación en prevención de riesgos en el lugar de trabajo, legislación de seguridad laboral y cuidado de la salud en el trabajo⁵⁴.

Aún más, en 2003 se llevó a cabo en Finlandia una encuesta nacional sobre el aprendizaje de la seguridad laboral en las escuelas finlandesas. El objetivo de este estudio era averiguar el número de horas lectivas dedicadas a la SST, los métodos y materiales utilizados en las clases y los conocimientos de los profesores que enseñan esta materia.

Entre los meses de octubre y diciembre de 2002 se envió un cuestionario a una muestra representativa de escuelas públicas de Finlandia y se pidió a los profesores que imparten el mayor número de clases sobre seguridad en el trabajo que respondieran al cuestionario. Los resultados revelaron que, en Finlandia, el menor número de horas lectivas sobre seguridad en el trabajo (entre 1 y 2 horas) correspondía a las escuelas elementales, y el más elevado, a las escuelas de formación profesional (15 horas). El método utilizado con más frecuencia eran las clases teóricas. El material de enseñanza más utilizado eran los libros de texto y los folletos⁵⁵. En el mismo sentido, la Occupation and Safety Health

⁵³ Occupational and Safety Health Act (2002).

⁵⁴ Oshwiki (n.d.).

⁵⁵ Salminen, Simo: (n.d.) "National survey on learning of occupational safety in Finnish schools". Instituto Finlandés de Salud en el Trabajo

Administration promueve el “entregar información a los trabajadores en un idioma y con un vocabulario que puedan entender”⁵⁶.

En Alemania se incorporó el KomNet, un sistema que incluye un servicio web de información gratuito y un servicio telefónico en que más de 350 expertos en prevención de riesgos provenientes de universidades, organismos gubernamentales e industrias, están disponibles al público para consultas particulares. Esto no es extraño a los países con un modelo de fiscalización vertical.

En España, la “ley de prevención de riesgos tiene por objeto la educación y el involucramiento de la sociedad civil”⁵⁷. Sin embargo, el objeto de dicha educación es distinto: mientras que en los países con fiscalización horizontal, la educación cumplirá la función de capacitar, no solo en la prevención abstracta, sino para el control aplicado a cada caso, en los otros países tendrá como finalidad la creación de conciencia en la prevención.

4.2. Implementación de una técnica legislativa práctica y accesible, y mejorar las vías de comunicación

El marco legislativo de la European Occupational Safety and Health (“EU-OSH”) dispone principios para la generación de legislaciones nacionales. Entre ellos, la directiva ha dispuesto “el establecimiento de un nivel igual de seguridad y salud para el beneficio de los trabajadores; responsabilizar a los empleadores por la prevención de enfermedades en el trabajo, obligando a los empleadores a tomar medidas para hacer más seguro el ambiente de trabajo; definir el rol y elementos claves del manejo de riesgos, como identificación de amenazas, adoptar medidas adecuadas, documentación y asesoramiento periódico; con la nueva obligación de prevención en las compañías, se hacen necesarios nuevos formularios como parte del manejo general”⁵⁸. Los diferentes países que forman

⁵⁶ Fundación Agustín Betancourt (2013). Estudio de los requisitos de prevención en la internacionalización de empresas de la construcción, Disponible en: <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application/pdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DINTERNACIONALIZACION%20Maquetacion%20Final.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352841915439&ssbinary=true>.

⁵⁷ Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (2015), “Estrategia Española de Seguridad y Salud en el trabajo” p. 20, 23. Disponible en: http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/ESTRATEGIA%20SST%2015_20.pdf.

⁵⁸ OShWiki (n.d.), párr. 10

parte de la Unión Europea tienen el deber de adaptar sus políticas nacionales a las directivas de la EU-OSH.

Algunos países, en base a estos principios, exigen tener a disposición de los trabajadores la OSH. Así, la Occupational and Safety Act finlandesa exige “to keep this Act available for inspection, as provided in this Act or in the provisions issued under it, shall be sentenced to a fine for violation of occupational safety and health, unless a more severe punishment for the act is prescribed elsewhere in law”⁵⁹.

En este mismo sentido, en Suecia, se ha implementado el European Commission's regulatory fitness and performance programme (“REFIT”) que tiene por objeto una simplificación legislativa, en el entendido de que ésta favorece la productividad y reduce los costos de legislación⁶⁰. Otro tanto sucede en Inglaterra donde el HSE se elabora a partir de metas muy específicas⁶¹ y la técnica legislativa tiende a ser lo más práctica posible.

Lo anterior se complementa con la facilitación de medios de comunicación expeditos entre los organismos estatales y las industrias. La HSE en esta materia pretende “mantener un diálogo continuo y conversación con los *stakeholders* para mejorar el sistema, buscando proveer de consejos y apoyos simples y pragmáticos”⁶². Esto se materializa en un sistema digital expedito de comunicación que reúna las características de:

- 1) Creation of a single, digitally enabled, licensing and permissioning function for HSE
- 2) Creation of an HSE contact center
- 3) Implement new ways of working for asbestos licensing including ability to apply for licenses and renewals online
- 4) Introduce a simplified and improved way for people to register concerns and advice requests online⁶³.

En Francia, el objetivo de la simplificación burocrática se ha logrado a través de la disposición de un formulario único, que está a disposición de los delegados de prevención, del médico del trabajo, favoreciendo de esta forma la cultura de la comunicación en términos

⁵⁹ Osh (n.d.) section 63

⁶⁰ Wallstrom (2016)

⁶¹ HSE (2018).

⁶² HSE (2016).

⁶³ HSE (2016).

de prevención⁶⁴. El objetivo parece orientarse a favorecer la coherencia, reagrupando, en un solo soporte, los datos derivados del análisis de los riesgos profesionales a los que están expuestos los trabajadores y facilitar el seguimiento de las actuaciones de prevención en la empresa⁶⁵.

Otro tanto respecto al fomento de medios expeditos de comunicación se aplica en Suecia donde se considera que un sistema que funcione bien para el registro y reporte de incidentes y accidentes es de gran importancia para la prevención en el ambiente laboral⁶⁶.

Asimismo, en España, se pretende la “creación del fichero informático para la remisión de los informes-propuesta no vinculantes y de la información sobre los recursos de alzada por las entidades gestoras o mutuas colaboradoras con la Seguridad Social”⁶⁷. De modo que propender una comunicación más simples y expeditas es esencial para un manejo adecuado de los riesgos.

En Rumania se desarrolló el programa ‘Salud y Seguridad’ por el Ministerio del Trabajo, llevado a cabo por el Instituto Nacional de SST. El programa tenía como objetivo proporcionar información detallada a las empresas sobre cómo interpretar y aplicar las disposiciones legales. Lo anterior, debido a que muchas empresas, especialmente las medianas y pequeñas, no están en posición de solventar un consultor de SST que esté bien capacitado. El programa se estructuró en 13 proyectos y abordó los problemas específicos en el campo de la SST: desde aquellos que se refieren a máquinas o factores de riesgo específicos, hasta recomendaciones para la actividad de entrenamiento o para escribir instrucciones de seguridad. Cada una de las 23 orientaciones resultantes proporciona apoyo específico en un tema particular de SST, y juntas otorgan una visión general de los aspectos de la legislación de SST que pueden ser difíciles de manejar sin ayuda⁶⁸.

⁶⁴ Plan santé au travail 2016-2020 (s. f.). Disponible en: https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_pst3_vf.pdf

⁶⁵ Castañares (2014). Notas previas para un estudio comparativo de la gestión de la prevención en las pequeñas empresas en Francia y en España, p. 16. Disponible en: <http://www.jmcprl.net/PDF/FRANCIAESPA%C3%91A.pdf>.

⁶⁶ Wallstrom (2016) Government communication 2015/16:80. A work environment strategy for modern working life, p. 23. Disponible en: <https://www.government.se/499cd0/contentassets/95678f8dfcea4ece916e5b7950f2260f/a-work-environment-strategy-for-modern-working-life-20162020>.

⁶⁷ Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (2015), “Estrategia Española de Seguridad y Salud en el trabajo” p. 20, 23. Disponible en: http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/ESTRATEGIA%20SST%2015_20.pdf.

⁶⁸ OSHA (n.d.), p. 240. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view> p. 240.

4.3. Fomento de la participación y fiscalización interna de los trabajadores

La experiencia comparada ha demostrado que el proceso bidireccional de participación de los trabajadores y de asunción de un compromiso constructivo por su parte es importante para el éxito de las iniciativas de gestión en SST.

Los empresarios, con arreglo a la legislación europea, deben consultar con sus trabajadores las cuestiones relacionadas con la SST. Tal obligación comprende el suministro de información, instrucción y formación, y la consulta a los trabajadores y sus representantes. En algunos casos, la legislación europea obliga a establecer comités de seguridad y a crear el puesto de representante de los trabajadores. La participación de los trabajadores contribuye al establecimiento de una cultura de diálogo. En este sentido, se les alienta a ellos y a sus representantes a participar en la toma de decisiones sobre seguridad y salud. Algunos empresarios van más allá y obtienen ventajas de ello⁶⁹.

Una comunicación eficaz de abajo arriba es fundamental: en ella se escucha a los trabajadores y se actúa en función de sus opiniones. Es igualmente importante que los trabajadores acepten su responsabilidad de atenerse a las normas de SST y que colaboren con la dirección de un modo constructivo y útil. Este proceso bidireccional genera una cultura en la que las relaciones recíprocas se basan en la colaboración, la confianza y la resolución conjunta de los problemas. Una vez consolidada esa cultura se pueden conseguir mejoras en el ámbito de la seguridad y de la salud⁷⁰.

La regulación europea en materia de SST contempla que la participación directa de los trabajadores no debe verse como una alternativa al sistema de representación. Se trata de dos vías diferentes que pueden utilizarse eficazmente, en función del marco nacional de que se trate y de las características específicas del lugar de trabajo.

Esta cultura de colaboración puede ofrecer ventajas como la reducción de las tasas de siniestralidad, la adopción de soluciones rentables y el aumento de la productividad de la mano de obra. Las consecuencias últimas son unas tasas de absentismo más bajas y un mejor control de los riesgos en el lugar de trabajo. La aportación de los trabajadores resulta especialmente valiosa en la evaluación de riesgos, la elaboración de políticas

⁶⁹ Agencia Europea para la seguridad y salud en el trabajo (s.f.) Guía práctica para el liderazgo en la gestión y prevención de riesgos en el trabajo. Disponible en: https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/publications/reports/management-leadership-in-OSH_guide.

⁷⁰ Agencia Europea para la seguridad y salud en el trabajo (s.f.) Guía práctica para el liderazgo en la gestión y prevención de riesgos en el trabajo. Disponible en: https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/publications/reports/management-leadership-in-OSH_guide.

e intervenciones, la formulación de observaciones pertinentes en la formación y la puesta en práctica de las actuaciones⁷¹.

Existen diferentes figuras para la fiscalización interna y la obtención de una correcta aplicación de medidas de prevención de riesgos. Algunos países, como Inglaterra dan la posibilidad al empresario de optar “por designar varios trabajadores para la realización de actividades de prevención o a una empresa externa”⁷². En otros, como Suecia, existe una dualidad de fiscalización con funciones definidas: mientras los internos, el trabajador y su empleador, se encargan de la prevención práctica, el fiscalizador solo sanciona, pero no aconseja en soluciones específicas⁷³.

Asimismo, en España existe la figura de los Delegados de Prevención en la consulta y participación de los trabajadores⁷⁴, que corresponde a un trabajador que vigila las condiciones laborales de sus pares con el objeto de informar a la autoridad administrativa correspondiente (el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo o los órganos técnicos competentes de las Comunidades Autónomas, según corresponda). Por su parte, “Los delegados de prevención serán designados por y entre los representantes del personal”⁷⁵ de modo que en empresas mayores de cincuenta empleados se requerirá un Delegado de Prevención, agregando uno delegado adicional cada cincuenta empleados. Para empresas de menos de 30, el Delegado será el Delegado de Personal y en aquellas de 31 a 49, se elegirá entre los Delegados de Personal.

El artículo 36 de la Ley de Prevención de Riesgos laborales señala que las competencias y facultades de los delegados de prevención serán

“la colaboración con la dirección de la empresa en la mejora de la acción preventiva, promover y fomentar la cooperación de los trabajadores en la ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, ser consultados por el empresario, previamente a su ejecución, acerca de las decisiones a que se refiere el artículo 33

⁷¹ Agencia Europea para la seguridad y salud en el trabajo (s.f.) Guía práctica para el liderazgo en la gestión y prevención de riesgos en el trabajo. Disponible en: https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/publications/reports/management-leadership-in-OSH_guide.

⁷² Cantonnet, Jordi (2007). “Los servicios de prevención en la Unión Europea”. *Gestión práctica de riesgos laborales*, n.44, p. 4. Disponible en: <http://pdfs.wke.es/8/4/0/5/pd0000018405.pdf>.

⁷³ Johansson and Johansson (2008). Work environment and work organization in the swedish and finnish mining industry, p. 5. Disponible en: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:995113/FULLTEXT01.pdf>.

⁷⁴ Ley de Prevención, art. 35 y ss.

⁷⁵ Artículo 35.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

de la presente ley y ejercer labores de vigilancia y control sobre el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales”.

Aún más, “en las empresas que no tengan comité de seguridad y salud laboral, el delegado de prevención va a ser la vía a través de la cual se va a llevar a cabo la participación de los trabajadores en todas las materias correspondientes a seguridad y salud, por lo que va a ser en ellos donde se deposite la totalidad de las competencias y facultades reconocidas al comité”⁷⁶.

En cuanto al control, conforme al artículo 36.1.d) de la LPRL, el Delegado “ejercer[á] una labor de vigilancia y control sobre el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales” y podrán “realizar visitas a los lugares de trabajo para ejercer una labor de vigilancia y control del estado de las condiciones de trabajo, pudiendo, a tal fin, acceder a cualquier zona de los mismos y comunicarse durante la jornada con los trabajadores, de manera que no se altere el normal desarrollo del proceso productivo”. Teniendo incluso la facultad para realizar observaciones y notificar a la Dirección del Trabajo de no estar conformes con las modificaciones hechas conforme a dichas observaciones⁷⁷.

Finalmente, los delegados de prevención tienen atribuida la facultad de poder paralizar los trabajos en la empresa, si creen que existe riesgo grave e inminente, por decisión mayoritaria si hay más de un delegado de prevención, si no da tiempo a reunirse con el comité de seguridad y salud⁷⁸.

Por su parte, en el Reino Unido hay obligación legal de consultar con los trabajadores en materia de SST. El empleador debe elegir entre consultar a los sindicatos que reconozca en su empresa o a los propios trabajadores. Dicha consulta implica no sólo que el empleador les brinde información a sus trabajadores, sino que también los escuche y tenga en cuenta lo que dicen antes de tomar decisiones en SST. La ley no establece cuándo debe consultar o por cuánto tiempo, pero sí dice que debe estar ‘a tiempo’. En la práctica, esto significa que debe permitir suficiente tiempo para que sus trabajadores consideren los asuntos que se plantean y les proporcionen respuestas informadas. Esta consulta no elimina el derecho de gestión de los empleadores, ya que son ellos los que

⁷⁶ Henar (s.f.) Las competencias del delegado de prevención. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/61563303.pdf>.

⁷⁷ Henar (s.f.) Las competencias del delegado de prevención. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/61563303.pdf>.

⁷⁸ Henar (s.f.) Las competencias del delegado de prevención. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/61563303.pdf>.

toman la decisión final, pero hablar con sus trabajadores es una parte importante para el éxito gestión de la SST⁷⁹.

Consultar a los trabajadores sobre salud y seguridad puede sin duda ser beneficioso. En efecto, (i) puede propenderse a un lugar de trabajo más saludable y seguro; (ii) los trabajadores pueden ayudar a identificar peligros, evaluar riesgos y desarrollar formas de controlarlos o eliminarlos; (iii) el empleador puede tomar mejores decisiones sobre SST, las que se basarán en los aportes y experiencia de una gama de personas, incluidos los trabajadores que tienen un amplio conocimiento sobre su propio trabajo y el negocio; (iv) se generará un mayor compromiso con la implementación de decisiones o acciones, ya que los trabajadores habrán participado activamente en la toma de estas decisiones; (v) se producirá mayor cooperación y confianza entre los empleadores y los trabajadores quienes se comunicarán y escucharán unos a otros, obteniéndose una mejor comprensión de los puntos de vista de cada uno, lo que finalmente puede tener a facilitar la resolución de problemas conjuntos⁸⁰.

La experiencia comparada demuestra que las tasas de accidentes son más bajas cuando los trabajadores realmente sienten que tienen algo que decir en asuntos de SST que en los lugares de trabajo donde éstos no se involucran. Asimismo, los empleadores pueden aprender sobre los riesgos a través de la consulta. Por ejemplo, el riesgo de estrés, resbalones y tropiezos ocurren prácticamente en todas partes, pero la conciencia de ellos es mayor donde hay participación de los empleados (62%) en comparación con donde no hay implicación (28%). Los trabajadores influyen en la SST a través de sus propias acciones y son las mejores personas para entender los riesgos en su lugar de trabajo⁸¹.

Finalmente, en relación al sistema sancionatorio, tanto el sistema alemán como el francés disponen de sanciones penales para el caso de incumplimiento de las normas de prevención de riesgos.

⁷⁹ HSE (2016). Disponible en: <http://www.hse.gov.uk/pubns/indg232.pdf>.

⁸⁰ HSE (2016). Disponible en: <http://www.hse.gov.uk/pubns/indg232.pdf>.

⁸¹ HSE (2016). Disponible en: <http://www.hse.gov.uk/pubns/priced/hsg263.pdf>.

En el caso francés, existen indemnizaciones tasadas y prefijadas⁸², que consideran una indemnización suplementaria al accidentado por parte del empresario en base a la ausencia de medidas de prevención⁸³.

En el caso alemán, la sanción, en caso de que se den los presupuestos típicos, es la propia del delito común de integridad corporal con privación de libertad (dos a cinco años y multa), en adición se disponen multas económicas a los trabajadores en caso de imprudencia grave. En el ámbito de la construcción, se sanciona la mera exposición al riesgo con una tipificación de la intencionalidad específica.

4.4. Diferenciación de la normativa por sectores

La diferenciación por sectores productivos permite la generación de perfiles de riesgo que ayudan a crear normativas más apropiadas para cada situación particular. En algunos países, como Suecia, la consideración del entorno laboral es clave para la determinación de las medidas de prevención a aplicar.

En Inglaterra, las industrias productivas se han dividido en 19 categorías, basadas en la industria y el perfil de riesgo que presenten. Para cada sector existen un plan que considera el rendimiento en salud y seguridad, una identificación de las tres prioridades estratégica para los próximos tres a cinco años y las acciones que se proponen realizar⁸⁴.

4.5. Fomento de la prevención de riesgos en Pequeñas y Medianas Empresas (“PYME”)

⁸² Fundación Agustín Betancourt (2013). Estudio de los requisitos de prevención en la internacionalización de empresas de la construcción, p. 46. Disponible en: <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application/pdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DINTERNACIONALIZACION%20Maquetacion%20Final.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352841915439&ssbinary=true>.

⁸³

Castañares (2014). Notas previas para un estudio comparativo de la gestión de la prevención en las pequeñas empresas en Francia y en España, p. 11. Disponible en: <http://www.jmcprl.net/PDF/FRANCIAESPA%2091A.pdf>.

⁸⁴ HSE (2016). Disponible en: <http://www.hse.gov.uk/aboutus/strategiesandplans/sector-plans/index.htm>.

El desarrollo de prevención de riesgos laborales en las PYME es una preocupación en los países de la Unión Europea, por constituir una parte importante de la fuerza laboral en varios de ellos, al punto de ser el 50% de la fuente laboral de los trabajadores de la Unión Europea⁸⁵. En estas empresas, la seguridad suele gestionarse de manera deficiente. Su mejoría es una prioridad para el Marco estratégico de la Comisión Europea y en el contexto del Pilar europeo de derechos sociales⁸⁶.

La Unión Europea ha llevado a cabo desde el año 2014 el proyecto SESAME⁸⁷ con el objeto de comprender de mejor manera el fenómeno de la prevención de riesgos en las medianas y pequeñas empresas. Entre las conclusiones de este proyecto, se destaca la necesidad de abordar la problemática de las PYME contextualmente⁸⁸. Esto es, atendiendo a las diferentes ramas a las que se dedica cada empresa y no como un grupo heterogéneo. No obstante lo anterior, un problema común poco abordado son los problemas psicosociales⁸⁹.

Las iniciativas para solucionar este problema van dirigidas a la educación de los emprendedores⁹⁰. Así, por ejemplo, en España el sistema de auditorías contempla un cuestionario para la auto-evaluación del empresario⁹¹.

Lo anterior debe complementarse con estructuras de apoyo a nivel estatal. En los Países Bajos esta estructura consistió en el desarrollo centralizado de los Pactos de

⁸⁵ OSHA (2016). **Contextos y acuerdos en materia de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas y las pequeñas empresas de la UE - Proyecto SESAME.**

. Disponible en: <https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/publications/contexts-and-arrangements-occupational-safety-and-health-micro/view>.

⁸⁶ OSHA (n.d.) Seguridad y salud en el trabajo en pequeñas y medianas empresas. Disponible en <https://osha.europa.eu/es/themes/safety-and-health-micro-and-small-enterprises>.

⁸⁷ Ver: <https://oiraproject.eu/en/sesame> para un detalle sobre las etapas del proyecto y el levantamiento de información.

⁸⁸ OSHA (2016). **Contextos y acuerdos en materia de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas y las pequeñas empresas de la UE - Proyecto SESAME**

. Disponible en: <https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/publications/contexts-and-arrangements-occupational-safety-and-health-micro/view>.

⁸⁹ OSHA (2016). **Contextos y acuerdos en materia de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas y las pequeñas empresas de la UE - Proyecto SESAME,**

. Disponible en: <https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/publications/contexts-and-arrangements-occupational-safety-and-health-micro/view>.

⁹⁰ OSHA (n.d.) Seguridad y salud en el trabajo en pequeñas y medianas empresas. Disponible en <https://osha.europa.eu/es/themes/safety-and-health-micro-and-small-enterprises>.

⁹¹ Instituto Nacional de salud e higiene en el trabajo (s.f.) Disponible en:

http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Guias_Ev_Riesgos/Gestion_prevention_PYMES/9_Auditorias.pdf.

Seguridad Laboral (OSH Covenants⁹²) y catálogos de buenas prácticas para proporcionar herramientas por sector con bastante éxito⁹³.

Dentro de las conclusiones a las que se ha llegado luego de varios años de implementación del proyecto SESAME es que hay que lograr transitar desde el panorama actual de una multiplicidad de intervenciones individuales y descoordinadas, hacia la acción orquestada. Se requiere difundir la mejora más ampliamente y hacia donde más se necesite. Esto será una tarea tanto de los actores públicos y privados y requiere de gran inversión. Acciones coordinadas que requieren el compromiso de todos los actores involucrados por igual, todo lo cual no está exento de implicaciones de recursos, los que se estiman serán rentables en términos de mejora del desempeño económico, mayor participación en la fuerza laboral y ahorro en la cartera pública⁹⁴.

De un estudio realizado por la European Agency for Safety and Health at Work – EU-OSHA, se obtuvieron 44 buenos ejemplos de países que, de diferentes maneras, han logrado mejorar la SST en micro y pequeñas empresas⁹⁵. Dichos ejemplos se agruparon bajo los siguientes criterios: (i) Basados en estrategias multidireccionadas; (ii) Informar a las PYMES, interesarlas y trabajar en SST; (iii) Formación en SST para las PYME y sus trabajadores; (iv) Ayuda económica para mejorar en SST; (v) Provisión de herramientas y métodos adecuados para el soporte y la gestión de la SST en las PYME; y (vi) Métodos de supervisión por las autoridades adaptados a las PYME.

Cabe señalar que varias iniciativas requerían una gran inversión por lo que a pesar de ser buenas prácticas, no prosperaron. Esto fue lo que ocurrió con dos ejemplos de capacitación en SST para empleadores, tanto en Estonia como en Rumania. Los ejemplos recogidos en el presente trabajo están implementándose en la actualidad.

En Suecia se implementó una iniciativa similar a la de los Países Bajos: la denominada *Work Life Forum*, creándose un catálogo por rama empresarial, una base de

⁹² Overzicht publicaties Arboconvenanten (2006). Disponible en: https://www.stvda.nl/~media/Files/Stvda/Thema/Arbocatalogus/Arboconvenanten_2001_2006.ashx

⁹³ OSHA (n.d.) Seguridad y salud en el trabajo en pequeñas y medianas empresas. Disponible en <https://osha.europa.eu/es/themes/safety-and-health-micro-and-small-enterprises>.

⁹⁴ OSHA (2016). **Contextos y acuerdos en materia de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas y las pequeñas empresas de la UE - Proyecto SESAME**. Disponible en: <https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/publications/contexts-and-arrangements-occupational-safety-and-health-micro/view>.

⁹⁵ OSHA (2016). **Contextos y acuerdos en materia de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas y las pequeñas empresas de la UE - Proyecto SESAME**. Disponible en: <https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/publications/contexts-and-arrangements-occupational-safety-and-health-micro/view>.

datos y un sitio web que permitiera la comunicación entre PYMES con el objeto de compartir experiencias y difundir buenas prácticas e incluso recibir asesoría de otras PYME con resultados exitosos en prevención de riesgos⁹⁶.

Asimismo, en Suecia se ha desarrollado el programa llamado “Safe Forestry” enfocado en disminuir accidentes del trabajo en el área forestal en el que la mayoría de quienes se dedican a ella son trabajadores independientes. Para dedicarse a esta actividad se debe tener una licencia para el uso de motosierra, de ahí que la columna vertebral de Safe Forestry es la capacitación ofrecida para obtener una licencia de motosierra. El programa no organiza las sesiones de entrenamiento, pero coopera con una red en toda Suecia de más de 350 instructores certificados que han recibido el derecho de realizar exámenes a quienes quieran obtener la licencia y otros 1.000 instructores con conocimientos sobre cómo trabajar de manera segura en el sector forestal, pero sin derechos de examen. La formación incluye un curso cuya duración es de uno a tres días, y ejercicios teóricos y prácticos; y finaliza con una prueba práctica y teórica. La licencia se asigna cuando se realiza la capacitación y se ha pasado la prueba. La difusión de los conocimientos de seguridad debe realizarse de manera que sea útil, comprensible y relevante para el grupo objetivo. La difusión eficiente se realiza integrando el conocimiento de seguridad con la práctica, con técnicas de trabajo y mantenimiento de equipos, enfocándose así en el trabajo diario de los trabajadores forestales. Esto es lo que hace Safe Forestry exitoso⁹⁷.

Otra iniciativa sueca es el sitio web llamado “Weld Right” el que proporciona una plataforma de conocimiento en materia de SST en la actividad de la soldaduría. El sitio web está orientado a contribuir al establecimiento de una buena práctica común en el sector. Para proporcionar motivación e incentivos entretenidos, el sitio web contiene dos cuestionarios en los cuales se hacen preguntas relacionadas con la SST los que dan retroalimentación inmediata, mostrando qué tan bien informado está el encuestado sobre asuntos de SST y qué puede hacer para mejorar. Para algunos de los consejos, se han

⁹⁶ [Instituto Nacional de Salud e Higiene en el trabajo \(2004\). La promoción de la seguridad y la salud en las pequeñas y medianas empresas \(PYME\) europeas, p. 112. Disponible en: https://osha.europa.eu/es/node/7000/file_view.](https://osha.europa.eu/es/node/7000/file_view)

⁹⁷ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 33. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.**

producido cortometrajes, ya que se consideró que esta forma de comunicación se ajustaba mejor al objetivo⁹⁸.

En Polonia en el año 2000, la Inspección Nacional del Trabajo (NLI) lanzó un programa de prevención llamado "Obtención Diploma NLI" el que tuvo como objetivo apoyar a los microempresarios en la rectificación de sus falencias en SST. El Diploma de Inspección del Trabajo es un esquema voluntario, al cual pueden postularse las micro y pequeñas empresas. El incentivo para que las empresas participen en el programa es la posibilidad de adquirir conocimientos sobre SST y sobre legislación laboral y para obtener el apoyo del personal de NLI. La participación es gratuita e incluye capacitación, materiales de capacitación, apoyo relativo a la legislación laboral, todo esto llevado a cabo por un inspector de la NLI y una auditoria de la empresa. Si se identifica alguna falta durante el programa, no hay riesgo de multas si los problemas se corrigen antes del final del programa. Las empresas tienen como motivación a tomar el programa la buena imagen que se produce de la empresa, tanto internamente para los trabajadores y externamente hacia los clientes ⁹⁹.

En Estonia, la Inspección del Trabajo recopila las mejores prácticas en SST y organiza un concurso entre todas las empresas que declararon sus mejores prácticas en el lugar de trabajo cada año. La participación en el programa es voluntaria y la Inspección del Trabajo otorga un premio a las mejores prácticas para lo que evalúa según varios criterios preestablecidos. Las tres mejores prácticas en el lugar de trabajo reciben hasta 500 euros cada una. Las empresas se ven motivadas porque este concurso tiene cobertura en los medios y da una buena imagen a la empresa. Asimismo, muchas buenas prácticas son innovadoras y sencillas, que es lo que buscan las empresas: soluciones nuevas, simples y baratas para garantizar la SST ¹⁰⁰. Otra buena práctica implementada en Estonia es el llamado *Health Calendar* que anima a las empresas a participar con las actividades que más les convengan; incluso el gobierno de Estonia ha aprobado la reducción en el pago de impuestos por los montos gastados en actividades deportivas. El Instituto Nacional para el

⁹⁸ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 35.** Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

⁹⁹ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 52.** Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

¹⁰⁰ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 61.** Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

Desarrollo de la Salud ofrece una plataforma pública y gratuita para todos los usuarios que facilita la planificación de SST. Cada mes tiene un tema sobre un determinado problema de salud y se suben materiales relevantes e información sobre salud laboral¹⁰¹.

En Dinamarca se creó un sistema práctico llamado “BAMBUS”, el cual consiste en un autobús real cuya tarea principal es contribuir al esfuerzo preventivo de SST de las empresas y ayudar a resolver preguntas concretas sobre SST. El servicio preventivo es proporcionado por ocho consultores que conducen un autobús y visitan empresas de la construcción. Todos los consultores tienen formación profesional en el sector de la construcción y otorgan soluciones adecuadas en asuntos de SST. La ventaja del servicio es que los consultores brindan ayuda práctica in situ y de manera oportuna. Esta iniciativa es gratuita para quienes la utilizan y es apoyada por la organización de empleadores y por organizaciones de trabajadores¹⁰².

En relación con la fiscalización en las PYME, Dinamarca ha cambiado las inspecciones laborales de SST para que los inspectores estén obligados, además de a realizar inspecciones, a proporcionar cada vez más orientación a las microempresas en comparación con las empresas más grandes, que solo se inspeccionan, sin la dirección. Cuando se enfrentan a riesgos de SST, también tienen la responsabilidad extendida de guiar a las microempresas sobre cómo mejorar el problema encontrado. Esto es diferente de la situación de las empresas más grandes, que en mayor medida pueden resolver los problemas por sí mismas, o contratando a un asesor externo en SST u otro intermediario¹⁰³.

En Suecia se desarrolló un programa, enfocado para los trabajadores de tiendas, que son susceptibles de ser asaltados o sufrir otros actos violentos, llamado *Protection against robbery in the trade*, con el que se busca obtener una certificación de seguridad voluntaria por parte de la policía. Para obtener la certificación, la tienda debe cumplir con 13 puntos diferentes, siendo la formación en SST uno de dichos requisitos. La formación se divide en dos partes; una está dirigida a gerentes y representantes de seguridad que

¹⁰¹ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 65.** Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

¹⁰² OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 83.** Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

¹⁰³ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 272.** Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

necesitan un conocimiento más profundo de los problemas de SST y la otra parte está dirigida a los trabajadores. La formación dura 45 minutos y al final de la capacitación, el participante toma una prueba de conocimiento. El diseño y el contenido del curso han asegurado que los usuarios del curso estén satisfechos y estén dispuestos a recomendar el curso a otros. Que el curso sea parte del programa de 13 pasos también es un factor importante, que sirve como un incentivo para tomar el curso y obtener el certificado¹⁰⁴.

En Francia se elaboró un kit de herramientas llamado *Synergie* cuyo objetivo es capacitar en SST a empleados nuevos, enfocándose principalmente en los empleados jóvenes con poca experiencia en la vida laboral así como en los estudiantes en la formación profesional. Utilizando los kits de herramientas *Synergie* se obtiene una reflexión y algunas soluciones que podrían incluirse en la evaluación de riesgos que es obligatoria para las empresas francesas¹⁰⁵.

Siguiendo con el ejemplo francés, en el sector del transporte por carretera y de restaurantes se implementó la herramienta OIRA, que no es solo un software gratuito que permite realizar la evaluación de riesgos para mejorar la prevención en las PYME, sino que además es parte de un enfoque preventivo más amplio, que reúne a varias partes interesadas que se centran en la prevención de la SST. El material de trabajo es de fácil acceso y gratuito y ha sido adaptado y modificado de acuerdo con las necesidades de las PYME. La herramienta OIRA se ha desarrollado para ayudar a las empresas a realizar su propia evaluación de riesgos para cumplir con la ley y para planificar acciones preventivas ante situaciones de riesgo comunes. El usuario tiene que identificar los riesgos según las situaciones de riesgo típicas (ya definidas en la herramienta y propuestas por ella, según la actividad del sector) respondiendo sí o no a un rango definido de problemas. Luego, el usuario tiene para evaluar la gravedad de los riesgos identificados eligiendo si el riesgo de tener un accidente es bajo, medio o alto. Finalmente, la herramienta permite al usuario obtener un resumen de los lugares de trabajo con sus riesgos relacionados, basado en todas las respuestas que fueron dadas por el usuario. Se puede imprimir para que la empresa tenga uno escrito. También se puede hacer una tabla, basada en las respuestas del usuario, para planificar un presupuesto y algunas acciones preventivas o definir

¹⁰⁴ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples**, p. 174. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

¹⁰⁵ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples**, p. 185. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

prioridades. La herramienta también propone acciones preventivas relacionadas con situaciones típicas de riesgo¹⁰⁶.

Junto con lo anterior, en Francia se desarrolló el programa *Mavimplant* que pretende ayudar a los propietarios-gerentes de las PYMES para diseñar futuros lugares de trabajo en una representación 3D. El modelo 3D proporciona soporte para implementar un enfoque de SST en la construcción de nuevos locales o en los que son reformados. Esta herramienta es gratuita y está disponible en línea¹⁰⁷.

En Alemania, la red *Ofensive Mittelstand* pretende facilitar la coordinación y cooperación de las PYME con otras organizaciones, asociaciones y otros actores involucrados. Trabajando juntos, desarrollan herramientas para ayudar a las pequeñas empresas a tener éxito y mantenerse competitivas. *Ofensive Mittelstand* tiene varias redes regionales para detectar directamente la necesidad de soporte y ofrecer esquemas de apoyo y herramientas para las PYMES en un entorno regional. Para esto reúnen a instituciones y personas que quieren mejorar la situación de las PYMES alemanas¹⁰⁸.

En Alemania todas las empresas deben adherirse a un seguro de accidentes del trabajo según el sector económico en el que trabaja la empresa. En este caso, BG BAU es el seguro de accidentes para el área de la construcción. AMS BAU es la implementación del sistema de gestión de seguridad laboral del sector de la construcción, que fue desarrollado por BG BAU y se financia a través de contribuciones obligatorias de seguro.

AMS BAU es una herramienta gratuita utilizada e implementada por pequeñas empresas; de hecho, el 66% de las empresas certificadas tienen menos de 50 trabajadores. AMS BAU busca iniciar el desarrollo de una política de SST en cada una de las empresas y la integración de ésta en su gestión, asegurando que la SST se incluya continuamente en el trabajo diario. Las empresas que implementan este sistema de gestión de riesgos pueden recibir un certificado y se les permite usar el logotipo que lo acredita ayudando a captar clientes, trabajadores y contratistas. Después de una reevaluación exitosa, que tiene lugar cada tres años, las empresas pueden recibir una prima de EUR 2.000 por cada empresa.

¹⁰⁶ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 24.** Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

¹⁰⁷ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 272.** Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

¹⁰⁸ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 250.** Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

Cualquier nueva reevaluación exitosa, que tenga lugar cada tres años, será recompensada con EUR 1.000. Este es un incentivo para la implementación a largo plazo de gestión de la SST¹⁰⁹.

Similarmente, en Bélgica se implementó un sitio web que reúne información sobre seguridad laboral a través de la colaboración de los asesores en riesgos que las PYMES por ley deben tener (asesores de compañías de seguros de accidentes laborales, consultores externos de servicios de prevención y protección laboral e inspectores de trabajo) y que resultan ser una importante fuente de información¹¹⁰. Así, la evaluación digital e interactiva de riesgos es una propuesta interesante a nivel de Unión Europea¹¹¹.

El modelo de SST belga también ha implementado un sistema denominado SOBANE, dirigido particularmente para las PYME. SOBANE se basa en la idea de que una herramienta desarrollada para las PYME se puede adaptar y usar fácilmente en compañías más grandes, pero no al contrario. Es una estrategia de prevención de riesgos dinámicos que incluye cuatro niveles de intervención: *detección, observación, análisis y experiencia*. El primer nivel, la detección, tiene como objetivo identificar problemas obvios y soluciones inmediatas. Los problemas y riesgos restantes serán investigados más a fondo en la fase de observación para diseñar soluciones adecuadas. Cuando los dos primeros niveles no son suficientes para devolver el riesgo a un nivel aceptable, se analizan el riesgo y sus componentes con la ayuda de un profesional externo de SST. El último nivel, la *experiencia*, se refiere a situaciones complejas que requieren medidas específicas. Por lo tanto, la estrategia enfatiza un enfoque horizontal, considerando la situación del trabajo en su conjunto de manera preventiva, en lugar de tratar los problemas uno por uno cuando llegan (enfoque vertical). Junto con SOBANE se implementó la guía DEPARIS, que fue desarrollada para el nivel de detección. Durante una reunión de dos horas con los trabajadores (aproximadamente cuatro participantes por reunión en las PYMES), los problemas en la situación de trabajo se discuten y se proponen soluciones. Las diferentes secciones de la guía ayudan a dirigir la reunión y a encausar la discusión. El contenido de

¹⁰⁹ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples**, p. 202. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

¹¹⁰ Instituto Nacional de Salud e Higiene en el trabajo (2004). *La promoción de la seguridad y la salud en las pequeñas y medianas empresas (PYME) europeas*, p. 112. Disponible en: https://osha.europa.eu/es/node/7000/file_view.

¹¹¹ Oshwiki (n.d.). Disponible en: https://oshwiki.eu/wiki/OSH_management_in_small_and_micro_enterprises#The_consequences_for_OSH_management.

estas secciones ha sido adaptado para diferentes sectores (32 guías diferentes) y están disponibles en línea, de forma gratuita¹¹².

Siguiendo con Bélgica, dicho país también implementó la herramienta OIRA. La OSHA proporciona un generador de herramientas OIRA de forma gratuita a los Estados miembros de la UE que están interesados en desarrollar su propia herramienta OIRA. En Bélgica, se desarrollaron cuatro herramientas sectoriales entre 2013 y 2015 (peluquería, carpintería, construcción y hotelería), financiado por la Administración Pública Belga de Empleo, Trabajo y Diálogo social. Actualmente, se ha otorgado financiamiento para el desarrollo de cuatro nuevos proyectos sectoriales (limpieza, panadería, horticultura y artes escénicas)¹¹³.

En los Países Bajos se creó un programa para estimular y apoyar la autorregulación. Este proceso de autorregulación busca que las PYMES monitoreen su propia adhesión a los estándares de SST, en lugar de basarse en la participación de un tercero que haga cumplir las normas. Por lo tanto, el programa ofrece a los empleadores la oportunidad de ir más allá de simplemente cumplir con el reglamento, y los hace a ellos (y a sus trabajadores) responsables de una buena gestión de SST. El programa proporciona una plataforma interactiva que incluye una herramienta de autoevaluación por sector y por tamaño, un sistema de correspondencia para intercambiar información entre profesionales, hojas informativas por rama sobre riesgos relacionados con el sector, herramientas de prevención para controlar los riesgos y una base de datos de mejores prácticas de otras organizaciones, así como antecedentes, información y estudios sobre gestión y autorregulación en SST. La herramienta de autoevaluación *Another look at your business* se ha adaptado al tamaño de la empresa y sector: ayuda a las empresas a evaluar su SST y ofrece asesoramiento (consejos y ejemplos de buenas prácticas) para mejorar aún más la SST¹¹⁴.

Por otra parte, al igual que en las grandes empresas, se recomienda la promoción tanto de factores extrapatrimoniales, como la marca y la satisfacción del cliente, como de

¹¹² OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples**, p. 216. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

¹¹³ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples**, p. 229. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

¹¹⁴ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples**, p. 245. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

incentivos económicos¹¹⁵. La utilización de primas preferenciales para empresas con baja tasa de accidentabilidad (como es el caso de Alemania) y sistemas eficientes de prevención de riesgos (como es el caso de Irlanda) respecto de la contratación de seguros resulta particularmente interesante en el caso de las PYMES, acompañado de incentivos estatales para las aseguradoras, que a su vez, invierten en investigación para prevención¹¹⁶.

4.6. Liderazgo en la prevención de accidentes del trabajo

La máxima en materia de SST en la Unión Europea es “más vale prevenir que curar”: la prevención constituye la piedra angular de la estrategia europea en materia de SST. En la práctica, obliga a analizar los procesos de trabajo para identificar riesgos a corto y a largo plazo y a adoptar medidas para evitarlos, en la medida de lo posible, o para mitigarlos. Una buena gestión de la prevención requiere de la aplicación de tres principios: un liderazgo eficaz y sólido; la participación de los trabajadores y el compromiso constructivo por su parte; y una evaluación y revisión continua¹¹⁷.

4.7. Gestión de riesgos

El seguimiento y la elaboración de informes son herramientas esenciales para reforzar la SST en el lugar de trabajo. Los sistemas de gestión europeos que exigen, por ejemplo, notificar los accidentes al organismo respectivo y elaborar informes ordinarios sobre la aplicación de las políticas de SST. Ambas acciones pueden resultar útiles para plantear cuestionamientos, poner de manifiesto problemas y, en última instancia, mejorar la SST¹¹⁸.

¹¹⁵ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 202.** Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

¹¹⁶ OSHA (2017) **Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples, p. 202.** Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.

¹¹⁷ Agencia Europea para la seguridad y salud en el trabajo (s.f.) Guía práctica para el liderazgo en la gestión y prevención de riesgos en el trabajo. Disponible en: https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/publications/reports/management-leadership-in-OSH_guide.

¹¹⁸ Agencia Europea para la seguridad y salud en el trabajo (s.f.) Guía práctica para el liderazgo en la gestión y prevención de riesgos en el trabajo. Disponible en: https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/publications/reports/management-leadership-in-OSH_guide.

De acuerdo a la normativa europea, son elementos constitutivos de un sistema eficaz de evaluación y revisión: (i) los procedimientos que obligan a informar lo antes posible al organismo competente y a los propietarios de la empresa de las deficiencias graves en materia de SST; (ii) los sistemas para recoger y comunicar datos precisos y oportunos de los incidentes que se produzcan, tales como las tasas de siniestralidad y enfermedades; (iii) los mecanismos para incitar a los trabajadores a exponer sus opiniones y experiencias y para tenerlas en cuenta; (iv) los informes periódicos sobre los efectos de mecanismos preventivos tales como los programas de formación y mantenimiento en materia de SST; (v) las auditorías periódicas sobre la eficacia de los controles y la gestión de los riesgos; (vi) la evaluación de los efectos sobre la SST como consecuencia de cambios introducidos, tales como nuevos procesos de trabajo, nuevos procedimientos o productos; y (vii) la aplicación de procedimientos eficaces para la implantación de los requisitos legales nuevos y la modificación de los existentes. La regulación europea en materia de SST reconoce que el desarrollo de una política de prevención sólida exige comprobar cuál es la situación actual en materia de prevención en la empresa, para lo cual es necesario implementar una herramienta de autoevaluación que le permitirá recoger la información necesaria y conocer las posibilidades de mejora¹¹⁹.

4.8. Incentivos Económicos en materia de SST

En Europa existen dos principales incentivos financieros: aquellos incentivos basados en una variación de la prima del seguro de accidentes y aquellos incentivos en forma de subvención, concesión o de recompensa financiera. Los incentivos de la segunda categoría son más a menudo otorgados por los gobiernos nacionales o locales.

El legislador europeo centró su atención en los esquemas de incentivos que fomentan las actividades futuras de SST y no solo en eventos pasados. Además, la mayoría de los modelos de incentivos presentados son abiertos a empresas de todos los tamaños, incluidas las PYME.

Los esquemas tradicionales de calificación que se basan únicamente en las cifras de accidentes a veces se vuelven contra las PYMES por efectos estadísticos, ya que incluso si las PYMES tienen más accidentes por trabajador que las grandes empresas, un

¹¹⁹ Agencia Europea para la seguridad y salud en el trabajo (s.f.) Guía práctica para el liderazgo en la gestión y prevención de riesgos en el trabajo. Disponible en: https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/publications/reports/management-leadership-in-OSH_guide.

accidente de trabajo sigue siendo un evento muy raro. A pesar de que la PYME ponga mucho esfuerzo en el trabajo de prevención, todavía puede tener mala suerte y es “castigado” con un aumento en su prima de seguro. Por otro lado, una PYME que no presta ninguna atención a la SST puede tener suerte y no sufrir accidentes por un largo periodo y ser recompensado por una prima más baja del seguro. En las empresas más grandes, estos efectos aleatorios se reducen debido al mayor número de eventos, pero en las PYMES pueden tener un resultado contrario a un incentivo motivacional.

Muchos planes de seguro también limitan el aumento de la prima entre 15% y 30%. En una PYME este umbral a menudo se alcanza después de un solo accidente por año, lo que produce un incentivo perverso. Por lo tanto, el sistema europeo reconoce que aquellos esquemas de incentivos que se centran en los esfuerzos de prevención, como la capacitación o las inversiones en maquinaria más segura, son más atractivas para las PYMES. Si las empresas ven un vínculo claro entre su esfuerzo de prevención y la recompensa de un seguro o un esquema de financiación, el efecto motivacional será mucho mayor. Investigando las necesidades específicas del grupo objetivo se puede mejorar la adherencia y la eficacia del incentivo¹²⁰.

A continuación se revisarán qué políticas han implementado diferentes naciones europeas en relación a esta problemática.

4.8.1. Caso de la Industria Carnicera en Alemania

FBG es la compañía de seguros para todas las empresas de la industria de la carnicería en Alemania. En 2007 contaba con unas 18.397 empresas miembros con cerca de 340.000 trabajadores. Las variaciones de la prima son una parte obligatoria del sistema de seguro de accidentes laborales alemán. Los organismos oficiales de seguros de accidentes tienen que tener en cuenta las tasas de accidentes en las empresas al calcular las primas de seguro, pero pueden decidir si lo hacen en forma de incentivos positivos o negativos. Al aprovechar los diferentes programas de incentivos las empresas pueden obtener un reembolso de hasta el 20% de su prima de seguro anual. Las empresas

¹²⁰OSHA (n.d.) “Economic incentives to improve occupational safety and health: a review from the European perspective”, p. 107. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/themes/good-osh-is-good-for-business>.

participantes han registrado una disminución superior al 25 % de los accidentes sujetos a notificación desde la introducción del régimen de incentivos en 2001¹²¹.

El FBG ha participado activamente en la prevención de accidentes laborales durante muchos años. FBG combina tres programas diferentes con diferentes enfoques:

En el programa *Premium Variation (Beitragsnachlass)*, la compañía miembro puede recibir un reembolso de hasta el 10% de su prima anual del seguro, dependiendo de su número de accidentes notificables en el año anterior. Proporciona un incentivo para reducir las tasas de accidentes ya que se configura un indicador de accidente de la empresa para el año anterior y se compara con el promedio de la industria. Su objetivo es el éxito a corto plazo.

El programa de descuento (*Rabattverfahren*) es similar, pero si el número de los accidentes permanecen por debajo del promedio del sector durante cinco años, la compañía obtiene un reducción adicional de hasta el 5% de su prima anual. El programa de descuentos ayuda a garantizar la sostenibilidad, y se basa en el Programa de variación de la prima ya que los indicadores de accidentes de los últimos cinco años se comparan con los promedios de la industria y los descuentos otorgados a empresas con bajos indicadores.

El último programa es el de financiación (*Prämienverfahren*) que tiene como objetivo prevenir futuros accidentes y enfermedades profesionales mediante la financiación de medidas de prevención dentro de la empresa hasta una cantidad equivalente al 5% de la prima anual de membresía de FBG.

4.8.2. Caso de los agricultores en Finlandia

Los agricultores finlandeses que trabajan por cuenta propia están cubiertos por un seguro (“MATA”) que es de carácter nacional, obligatorio, bien establecido y bien utilizado. MATA proporciona una gama de beneficios, como atención médica, compensación por tiempo perdido, pensión de sobrevivientes y rehabilitación¹²².

¹²¹OSHA (n.d.)“Economic incentives to improve occupational safety and health: a review from the European perspective”, p. 107. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/themes/good-osh-is-good-for-business>.

¹²²OSHA (n.d.)“Economic incentives to improve occupational safety and health: a review from the European perspective”, p. 121. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/themes/good-osh-is-good-for-business>.

En el año 1997 se implementó un programa de descuentos de la prima (*MATA Bonus*) que consiste en que los trabajadores asegurados que no tengan accidentes que hayan sido compensados o reclamaciones por enfermedades profesionales durante los 12 meses siguientes recibieron una reducción del 10% en sus primas MATA. Cada año libre de reclamaciones agrega otro 10% de reducción hasta un máximo de 50% de descuento después de cinco años consecutivos sin reclamos.

Cada reclamación o compensación da como resultado una pérdida de descuento del 10%, pero las primas nunca aumentan por encima del nivel base incluso si el descuento personal se volviera negativo por varias reclamaciones. El descuento en la prima da a los agricultores un nuevo incentivo para reducir las lesiones y desalienta los 'pequeños reclamos'. Con este programa la tasa de accidentes se redujo más del 10 % en el sector agrario finlandés.

4.8.3. Caso italiano

Desde el año 2000, las empresas italianas que realizan actividades destinadas a mejorar la SST- más allá de las medidas mínimas establecidas por la normativa - son recompensadas con un descuento en la prima que tienen que pagar a INAIL (Autoridad de Compensación de Trabajadores de Italia), lo que resulta ser una innovación respecto del antiguo sistema de variar la prima según la tasa de accidentes, ya que el descuento se aplica en función del nivel de inversión preventiva de cada empresa.

El principal objetivo de la reducción de primas de seguros es incentivar a las empresas a ir más allá del mero cumplimiento de las disposiciones legales, incorporando la SST en el marco de la gestión global de la empresa. Se detectó que las empresas participantes tuvieron entre un 13 % y un 25 % menos de accidentes que las empresas equivalentes que no participaron¹²³.

4.8.4. Caso Polaco

¹²³“ OSHA (n.d.)“Economic incentives to improve occupational safety and health: a review from the European perspective”, p. 125. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/themes/good-osh-is-good-for-business>.

Polonia implementó un proyecto sobre formación gratuita en SST y se proporcionaron subsidios a PYMES que estaban interesadas en mejorar su desempeño en SST. Durante el programa, cada empresa (todas ellas PYMES) podía solicitar subvenciones para un cofinanciamiento, ya sea para implementar las medidas técnicas de seguridad necesarias para eliminar o limitar los riesgos laborales o también para pagar servicios de asesoría con el objeto de evaluar riesgos e implementar sistemas de SST. El apoyo financiero otorgado podría cubrir hasta el 50% del gasto, desde EUR 500 a EUR 4.000 euros para servicios de asesoramiento y de EUR 2.000 a EUR 50.000 euros para introducción de medidas técnicas de seguridad. El presupuesto global para el programa fue EUR 7.729.900. De las empresas polacas que introdujeron un sistema de gestión de la SST financiado, el 70 por ciento registraron menos accidentes y unas primas de seguro inferiores, mientras que el 50 por ciento notificaron una disminución de trabajadores desempeñando su labor en condiciones peligrosas¹²⁴.

4.8.5. Caso de los Países Bajos

The Farbo Regulation entrega un subsidio para alentar a las empresas de todo tipo a comprar equipos amigables para el trabajador, que reduzcan la exposición a riesgos de SST. El equipo debe ser innovador y amigable para el trabajador y reducir la exposición a la tensión física, el ruido o las sustancias peligrosas. Para esto el estado holandés emite una lista anual de equipos elegibles y las empresas reciben un reembolso del 10 por ciento del equipo adquirido hasta un máximo de EUR 25.000 por pieza de equipamiento por año (la cantidad máxima de descuento por empleador al año es de EUR 50.000). Este programa fue desarrollado primero como un sistema tributario, pero se ha convertido en un sistema de subsidio principalmente porque las empresas más grandes parecían disfrutar de los beneficios fiscales máximos, no así las empresas más pequeñas. Este programa condujo a una mejora de las condiciones de trabajo en el 76 por ciento de las empresas: el 40 por ciento de los empresarios calificaron la adquisición de los nuevos equipos como “muy beneficioso”, y un 36 por ciento como “razonablemente beneficioso”¹²⁵.

¹²⁴OSHA (n.d.)“Economic incentives to improve occupational safety and health: a review from the European perspective”, p. 143. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/themes/good-osh-is-good-for-business>.

¹²⁵OSHA (n.d.)“Economic incentives to improve occupational safety and health: a review from the European perspective”, p. 177. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/themes/good-osh-is-good-for-business>.

5. PROPUESTAS DE ESTRATEGIAS EFECTIVAS Y ADECUACIONES NORMATIVAS EN MATERIA DE SST CON BASE EN LA EXPERIENCIA COMPARADA, SUSCEPTIBLES DE SER REPLICADAS EN CHILE

El objetivo específico del presente proyecto, una vez analizadas aquellas políticas en materia de SST aplicadas en la experiencia internacional es lograr efectuar propuestas, tanto institucionales como normativas, que sean susceptibles de ser replicadas en la realidad chilena.

Además de la información reseñada en el presente documento, las propuestas en cuestión se basarán además en las diversas opiniones obtenidas en el taller de trabajo realizado en el marco de este proyecto, el día 7 de diciembre de 2018 (Anexo 1).

Así, el presente capítulo presentará las recomendaciones y propuestas de futuro que emanan de los hallazgos identificados durante la investigación y revisión de la realidad en materia de SST en Chile y en la experiencia comparada.

Con el fin de facilitar la presentación de las propuestas, éstas serán sistematizadas en diversas categorías o materias. Dentro de cada uno de estos subcapítulos, se expondrá la propuesta, su respaldo en la experiencia internacional y la eventual conveniencia de aplicarla en nuestro país.

5.1. Propuestas de SST en Educación

Como se ha manifestado, una de las razones por las cuales ha disminuido la tasa de accidentabilidad en Chile ha sido la mayor educación promedio de la fuerza laboral, lo que ha promovido el autocuidado de los trabajadores. Lo anterior, particularmente en relación al Decreto Supremo N° 132, de 2002, del Ministerio de Minería, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Minera y el Decreto N° 99, de 1999, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprueba el Reglamento que regula el Curso Básico en Seguridad en faenas portuarias, establece y regula las características.

Sin embargo, en Chile no existen experiencias sostenidas y de larga duración, relativas a la introducción de contenidos de SST en la educación básica, secundaria y universitaria. En relación a esta problemática, resulta decidor que el Ministro de Educación

no esté incluido en el Comité de Ministros para la SST, a pesar de que dicha acción se encuentra incluida como medida a ejecutar en el Programa para SST, aún en revisión a la fecha de este informe.

Las medidas adoptadas en la experiencia comparada y que podrían implementarse en Chile son las siguientes:

5.1.1. Incluir cursos de prevención en SST de carácter obligatorios en las mallas curriculares de educación parvularia, básica, media y/o de educación técnica o superior.

Esta alternativa ha sido adoptada en los modelos ingleses y finlandeses de prevención de riesgos. Estimamos que la propuesta es conveniente de replicar en Chile, particularmente considerando lo señalado por varios participantes del Taller de Trabajo, quienes manifestaron la necesidad de que quienes se incorporen a la fuerza laboral hayan previamente interiorizado la importancia del autocuidado y la SST. Así, proponemos la inclusión obligatoria de una cantidad determinada de horas académicas en las mallas curriculares de educación parvularia, básica y media. Lo anterior, inspirados en la LOCher que supone, entre otras actividades, la inclusión de escolares en experiencias simuladas de riesgos laborales.

En relación a la educación universitaria y técnica, la propuesta contempla la integración de conceptos de prevención en aquellas carreras con mayor exposición a riesgos en materia de SST, siguiendo el modelo finlandés que incorpora la prevención como una asignatura más que los alumnos deben cursar en orden a obtener su título profesional. En este sentido, se sugiere incorporar cursos obligatorios de prevención en aquellas carreras técnicas o universitarias que se relacionan directamente con la SST, tales como medicina, enfermería, kinesiología, terapia ocupacional, entre otras, de forma de extender la prevención a los profesionales que no son especialistas en esta materia en particular.

5.1.2. Uniformar la obligación de contar con prevencionistas de riesgo certificados de nivel profesional

Actualmente el Decreto N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, sobre Prevención de Riesgo Profesionales, clasifica a los expertos en prevención de riesgos

en las categorías de profesionales o técnicos en conformidad a sus niveles de formación. Como revisamos, el modelo inglés de prevención de riesgos obliga a los prevencionistas de riesgos a contar, cuando menos, con el grado de Máster.

Asimismo, se revisó que la actual legislación chilena no establece un sistema de certificación de los prevencionistas de riesgos que permita asegurar el nivel de competencia de éstos. Por ello, proponemos modificar el artículo 10 del citado Decreto N° 40, estableciendo gradualmente la obligación de las empresas de contar con un prevencionista de riesgos de nivel profesional.

El sobrecosto que significará la contratación de prevencionistas profesionales podría mitigarse disminuyendo el número de días mínimos de contratación (artículo 11 del Decreto N° 40), en el entendido que es más valioso para las empresas –especialmente aquellas medianas que cuentan con más de 100 trabajadores– contar con un prevencionista realmente capacitado y profesional, aunque sea por menos días semanales que los actualmente exigibles por nuestra legislación.

A su vez, proponemos que la implementación de un Examen Único Nacional para los prevencionistas de riesgos, de modo tal de asegurar la competencia de éstos en materia de SST. Esta lógica de uniformidad en la fiscalización responde a aquella que está detrás del uso de ficheros únicos que se implementó en España y Francia. Por último, y en el entendido que las propuestas precedentes son estructurales, se sugiere implementar la modificación gradualmente (por ejemplo, en un plazo de cinco años).

5.2. Propuestas de SST en capacitación

Como se ha revisado, las reformas legales actualmente propuestas en Chile no han innovado en herramientas y/o incentivos para fortalecer la capacitación. Lo anterior, a pesar de que los expertos consideran que la capacitación y la prevención deben constituir elementos centrales de una política de seguridad en el trabajo. Los artículos 179 del Código del Trabajo y el Decreto 40 que aprueba el reglamento de prevención de riesgos profesionales, son excesivamente genéricos y, en el último caso, más orientado a la información que a la formación.

5.2.1. Capacitación específica a aquellos trabajadores que ingresan por primera vez al mercado laboral

Se revisó en el presente documento que los accidentes laborales ocurridos en Chile son más frecuentes entre aquellos trabajadores más jóvenes (entre 15 y 24 años). La lógica indica que es justamente tal segmento el que debería concentrar los esfuerzos de una política de capacitación en SST. Con ello se justifica también la educación en prevención a nivel escolar y universitario.

Siguiendo el modelo francés, proponemos la implementación obligatoria de un programa ilustrativo y educacional para enseñar y medir el conocimiento en materias de SST entre aprendices y trabajadores jóvenes, similar al programa *Synergie* adoptado en Francia.

Como revisamos, el programa en comento se basa en ilustraciones que representan situaciones de riesgo. Las mismas deben ser analizadas por los aprendices o trabajadores, quienes deberán además completar un cuestionario. El objetivo es guiar al alumno en la identificación de los peligros relacionados con las situaciones de trabajo y en la elaboración de propuestas de medidas para prevenir los riesgos laborales.

Proponemos que el contenido específico, duración de la inducción y frecuencia de la misma sea definido previamente por la autoridad, en base a la rama o giro de negocio de la empresa en cuestión. Efectivamente, existirán algunos sectores en que la inducción deberá ser más detallada y profunda que en otros.

Se propone que la inducción en cuestión sea otorgada por el prevencionista de riesgos en aquellas empresas de más de 100 trabajadores. En aquellas empresas de menor tamaño, se sugiere que la obligatoriedad de otorgar el curso sea determinada de acuerdo al giro o actividad de la empresa, y que el mismo sea entregado por la entidad administradora del seguro de accidentes del trabajo.

5.2.2. Otorgar incentivos o castigos económicos en torno a la capacitación

Se revisó que, en el caso francés, existen indemnizaciones tasadas y prefijadas, que consideran una indemnización suplementaria al accidentado por parte del empresario en base a la ausencia de medidas de prevención.

Similarmente, proponemos que aquellas empresas que acrediten el otorgamiento de cursos de prevención certificados a sus trabajadores sean premiados con una rebaja o bien un límite indemnizatorio en caso de dictarse una sentencia condenatoria que obligue al pago de una indemnización por accidente o enfermedad profesional. Esto considerando el sistema alemán que genera incentivos, a partir del sistema privado, para el fomento de la prevención en las empresas. Por ejemplo, rebajas de pólizas o reconocimientos.

Para dar cumplimiento a lo anterior, es fundamental que el cumplimiento de los requisitos que gatillen el otorgamiento de este beneficio sea certificado por la autoridad sanitaria o laboral respectiva, de manera previa a la ocurrencia de un accidente laboral o enfermedad profesional.

5.2.3. Establecer la obligación de los empleadores de capacitar a los miembros del comité paritario en materia de SST e investigación de accidentes del trabajo

Como sabemos y se ha revisado, actualmente el Decreto Supremo 54 solo exige a los trabajadores miembros del comité paritario asistir a un “*curso de orientación de prevención de riesgos profesionales*” dictado por el Servicio Nacional de Salud u otros organismos administradores del seguro de accidentes del trabajo. No existe obligación de entregar capacitación específica en materia de SST, ni tampoco en técnica de investigación de accidentes del trabajo.

Sugerimos establecer la obligatoriedad para el empleador de capacitar en materias de investigación de accidentes del trabajo, de modo tal que los miembros del comité paritario puedan dar pleno cumplimiento a su obligación establecida en el artículo 23 N° 3 del Decreto Supremo N° 54.

5.3. Propuestas en relación al marco regulatorio y técnica legislativa

Hemos revisado que la normativa sobre SST en Chile se encuentra disgregada en numerosos cuerpos normativos y reglamentarios, lo que genera confusión y problemas de comprensión y aplicación por los responsables, incluso por las autoridades a cargo del control de su cumplimiento.

Los participantes del Taller de Trabajo realizado en el marco de este proyecto identificaron que la confusión que genera el marco normativo no solo provoca una pérdida de recursos para la empresa, sino que además puede no ser efectiva para prevenir accidentes del trabajo.

A lo anterior debe agregarse la conclusión de la Comisión Asesora de 2010, en el sentido que los accidentes del trabajo no se pueden eliminar con más regulación. En definitiva, los expertos han concluido que la ocurrencia de un accidente se determina finalmente por la acción u omisión de empleadores y trabajadores; y que estas conductas, aunque influidas por el marco legal, no quedan determinadas por el mismo.

5.3.1. Tender a una unificación de la normativa en materia de SST

La primera recomendación es la más evidente: una unificación de la normativa pertinente, tal y como se ha implementado en Europa a través de la tantas veces citada EU-OSH, seguramente favorecerá la implementación de políticas en materia de SST.

El modelo europeo de SST plantea que la EU-OSH establezca los lineamientos generales que deben ser aplicados en la práctica por las legislaciones nacionales. Siguiendo este modelo, proponemos la elaboración de una normativa general de SST, aplicable supletoriamente a todos los trabajadores y empleadores en Chile. En ese sentido, los principios que inspiran los sistemas inglés, sueco y finlandés promueven que la normativa sea conocida por los trabajadores, implementando la simplificación normativa en todo lo que respecta a la prevención de riesgos.

A continuación, y con un nivel de especificidad mayor, podrá implementarse (o mantenerse) aquella normativa aplicable a cada actividad particular.

5.3.2. Implementar una técnica legislativa accesible para los trabajadores y empleadores

Se ha revisado que la legislación finlandesa obliga al empleador a mantener un ejemplar de la normativa impresa y disponible para ser revisada por los trabajadores. No vemos ninguna razón para que esta obligación no sea replicada en el modelo chileno.

Asimismo, la tendencia sueca e inglesa en SST es tender a la simplificación legislativa en dos sentidos: (i) en cuanto al lenguaje utilizado por la norma y (ii) en cuanto a la imposición de metas claras y específicas para el receptor de la misma. Todo lo anterior, con el objeto de favorecer la productividad y reducir los costos de legislación.

Esta propuesta debe ir acompañada de la implementación de un centro de llamados y de contacto, que deberá ser administrado por la autoridad competente –la que, como veremos, sugerimos sea una única entidad que unifique la pluralidad de organismos con competencia en SST– que además reciba consultas o reclamos online.

5.3.3. Implementar un programa de apoyo para PYMES que permita dar a conocer las normas en materia de SST

Complementariamente, proponemos la implementación de un sistema de apoyo para aquellas PYMES que se desempeñan en áreas particularmente riesgosas en SST. Siguiendo el modelo rumano, sugerimos incentivar a estas empresas, ya sea a través de beneficios económicos o la imposición de sanciones, la utilización de material de apoyo específico que deberá desarrollar la autoridad de SST.

La idea es que el resultado entregable para las empresas-objetivo sea un catálogo sintético y didáctico que explique de manera clara aquella normativa de SST que les es aplicable, de modo tal que el empleador y los trabajadores cuenten con una visión general de aspectos en materia de SST que pueden ser difíciles de maneras sin el apoyo adecuado.

La fiscalización del cumplimiento por parte de la empresa de la utilización del material de apoyo deberá ser adecuadamente fiscalizado por la autoridad de SST, de modo tal que sea dicha entidad quien certifique el cumplimiento por parte de la respectiva PYME. Así, las empresas-objetivo podrán acceder a los eventuales incentivos económicos que se establezcan por haber dado cumplimiento a esta medida.

5.4. Propuestas en relación a la simplificación burocrática

Cabe recordar que uno de los aspectos más criticados del sistema chileno de SST es el de la yuxtaposición de competencias en la materia: ante la ocurrencia de un accidente

del trabajo, son diversas las entidades gubernamentales que pueden participar en la investigación, sanción y fiscalización.

Se revisó, además, como los expertos chilenos han propuesto la creación de una entidad única, que cuente con áreas especializadas. Similarmente, los participantes del Taller de Trabajo concordaron con el anterior diagnóstico, agregando que tal situación genera pérdida de recursos y confusión entre los trabajadores y empleadores.

En el ámbito internacional, se revisó que la tendencia es hacia la simplificación burocrática, a través de la implementación de formularios únicos que faciliten el seguimiento del accidente laboral y otorguen coherencia al sistema en el caso de España y Francia.

Es por lo anterior que recomendamos retomar el debate –suspendido hasta esta fecha– en torno a crear una nueva Superintendencia de SST o una Dirección Nacional de SST, tal y como lo han recomendado los expertos.

5.5. Propuestas en relación a la prevención, fiscalización e investigación de accidentes

Como se revisó, una de las principales falencias del sistema de SST chileno es que no existe la obligatoriedad de realizar una investigación propiamente técnica en caso de tener lugar un accidente laboral. Las entidades que realizan las investigaciones tampoco cuentan con una metodología que permita identificar adecuadamente las causas básicas del incidente de modo tal de que la empresa tome cursos de acción tendientes a controlar dichas causas.

Las medidas internacionales replicables en Chile, en relación a la prevención, fiscalización e investigación de accidentes, son las siguientes:

5.5.1. Establecer la obligación legal del empleador de consultar los riesgos laborales a sus trabajadores

Como vimos, el modelo inglés y sueco considera que los trabajadores y empleadores que se desempeñan en los lugares de trabajo son los mejores capacitados para fiscalizar en materia de SST. Esto significa que la carga de realizar auditorías e investigaciones en materia de SST está en los mismos trabajadores.

Asimismo, se revisó que las estadísticas europeas demuestran que las tasas de accidentabilidad son más bajas en aquellas empresas donde los trabajadores han participado en propuestas de SST: la experiencia demuestra que éstos internalizan más los riesgos inherentes a su propia actividad cuando son ellos mismos quienes los identifican y generan propuestas para evitarlos.

Proponemos que, de manera complementaria a la fiscalización en materia de SST que realizará la autoridad competente, se establezca una obligación legal para que los empleadores consulten a sus trabajadores u organizaciones sindicales respecto de posibles riesgos en el ámbito laboral. La idea detrás de esta propuesta es impulsar la generación de un diálogo de abajo hacia arriba, en que la empresa escuche e internalice la opinión de sus trabajadores. Así, se tenderá a crear una cultura preventiva y de colaboración dentro de cada organización.

Al igual que en el modelo inglés, se propone que la obligatoriedad de consultar no restrinja ni elimine el derecho de gestión de los empleadores, ya que son ellos los que toman la decisión final. Sin embargo, se incentiva que el resultado de la gestión sea consensuado y consultado bipartitamente.

En aquellas empresas que cuentan con sindicatos, dicha organización debería tener un rol preponderante en el espacio del diálogo. Sin embargo, y considerando particularmente la baja tasa de sindicalización en Chile y que la mayoría de los trabajadores son empleados por PYMES, sugerimos que esta nueva obligación legal se materialice mediante la implementación de espacios de diálogo directos entre las organizaciones cuya representatividad y capacidad de discusión sea significativa, o en su ausencia directamente con los trabajadores y el empleador. La frecuencia y periodicidad en que deberá tener lugar esta instancia podrá variar. Asimismo, la metodología utilizada en estas reuniones bipartitas también deberá ser definida en su oportunidad. Lo relevante es que la reforma normativa comprometa a las partes y contribuya a la formación de una verdadera cultura preventiva dentro de la empresa.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que la propuesta no considera un cambio en las responsabilidades de la empresa en relación a los estándares de seguridad; es decir, el empleador no podrá eximirse de su responsabilidad legal de protección argumentando una errónea recomendación de los trabajadores.

5.5.2. Modificar gradualmente la obligatoriedad de contar con un departamento de prevención en las empresas de menos de 100 trabajadores, otorgando al empleador la alternativa de optar por un sistema de prevención interno o externalizado

Como se ha revisado, la mayoría de los accidentes del trabajo ocurren en las pequeñas y medianas empresas. En tal sentido, proponemos una modificación gradual del Título III del Decreto Supremo N° 40, de modo tal que contar con un departamento de prevención de riesgos sea obligatorio para aquellas empresas de menos de 100 trabajadores que ejecutan actividades riesgosas o que sobrepasan ciertos límites en el nivel de cotización del seguro de accidentes del trabajo de la Ley N° 16.744. Los límites específicos de esta modificación deberán ser determinados en su oportunidad.

Adicionalmente, proponemos que se les otorgue a los empleadores afectados por esta modificación la alternativa de optar por designar trabajadores para la realización de actividades de prevención o a una empresa externa, tal y como lo plantea el modelo inglés de SST. Nos parece que esta alternativa podría ser atractiva para este tipo de empleadores, además de constituir un método efectivo de prevención de accidentes del trabajo.

En efecto, la realidad particular de ciertas empresas –especialmente aquellas de menor tamaño, que se dedican a actividades riesgosas o que cuentan con un menor tiempo de existencia– es que tanto sus empleadores como trabajadores carecen de la experiencia necesaria como para poder auto fiscalizarse adecuadamente. La asesoría externa de un experto podría resultar una solución económica y efectiva.

Lo anterior, siempre manteniendo la carga legal de proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores como una responsabilidad primordial del empleador.

5.5.3. Crear una plataforma online dividida por rama empresarial, que permita a los empleadores, sus trabajadores y otros trabajadores independientes compartir experiencias en aspectos de SST

Como vimos, en los Países Bajos, Suecia, Bélgica y Alemania se ha implementado un sistema de plataformas a través de un sitio web, con el objeto de compartir experiencias

y difundir buenas prácticas e incluso recibir asesoría de otras PYME con resultados exitosos en prevención de riesgos.

Asimismo, se revisó el caso de “Safe Forestry” y “Weld Right” implementados en Suecia para trabajadores independientes dedicados al rubro forestal y de soldadura. La idea es que a través de estas plataformas, los trabajadores independientes se capaciten en prevención de riesgos para así optar a la obtención de la correspondiente certificación necesaria para poder operar comercialmente, una vez aprobada un examen de aptitud (teórico y práctico).

Sugerimos que la participación de estos diversos actores en estas plataformas sea incentivada a través del otorgamiento de certificaciones de parte de la autoridad, así como puntuaciones de parte de los participantes de esta plataforma.

Una buena puntuación otorgada por los participantes de la plataforma a aquellas empresas o trabajadores independientes que comuniquen sus mejores prácticas o que eventualmente certifiquen el haber incorporado políticas de SST en sus procesos no solo servirá como una eventual herramienta de publicidad, sino que además podría acompañarse del otorgamiento de certificaciones y/o premios por parte de la autoridad (tal como lo hace Estonia, según se revisará más adelante).

Por último, cabe agregar que durante la realización del Taller de Trabajo se discutió con los participantes la posibilidad de involucrar a la comunidad en materia de SST, de manera similar a un formato de mentores. Creemos que una plataforma como la sugerida podría servir para tal propósito.

5.6. Propuestas en relación a incentivos económicos

Se han identificado numerosas políticas de SST enfocadas desde un punto incentivador. Estimamos que las siguientes podrían ser replicadas en Chile.

5.6.1. Fijar un límite indemnizatorio para aquellas empresas que acrediten haber dado cumplimiento a ciertos parámetros de SST

Hemos visto que en Francia existen indemnizaciones tasadas y prefijadas, que consideran una indemnización suplementaria al accidentado por parte del empresario en base a la ausencia de medidas de prevención.

Asimismo, también se analizó el “Diploma NLI” implementado en Polonia, en donde básicamente la obtención de una certificación por parte del empleador impedía la imposición de multas de parte de la autoridad de SST.

Similarmente, proponemos que una modificación al Código del Trabajo, estableciendo una limitación al monto de indemnización al que podrá eventualmente ser condenado una empresa por el accidente de un trabajador, en caso de que dicha empresa acredite haber adoptado determinadas medidas de SST. En todo caso, no sería esta la primera vez que el legislador chileno limita la responsabilidad de empresas por haberse dado cumplimiento a ciertos estándares previamente establecidos¹²⁶.

La modificación propuesta contempla que, para acceder a este beneficio, la empresa en cuestión haya previamente implementado un sistema de gestión de riesgos; demuestre no haber sufrido accidentes laborales durante cierto lapso de tiempo; obtenga certificaciones revisadas y actualizadas periódicamente por la autoridad o entidades correspondientes, en donde se acredite el cumplimiento de la normativa de SST; acredite haber consultado y gestionado sus riesgos laborales con sus propios trabajadores u organizaciones sindicales; etc.

Creemos que propuestas como la planteada podrían realmente incentivar la adopción de políticas eficaces en materia de SST, particularmente en el caso de PYMES.

5.6.2. Establecer un concurso para aquellas empresas que declaran sus mejores prácticas en materia de SST

Vimos que la autoridad sanitaria de Estonia realiza anualmente un concurso entre aquellas empresas que declararon sus mejores prácticas en el lugar de trabajo, recibiendo

¹²⁶ Recordemos que el artículo 3 de la Ley N° 20.393 sobre Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas excluye señala que “[s]erán también responsables las personas jurídicas por los delitos cometidos por personas naturales que estén bajo la dirección o supervisión directa de alguno de los sujetos mencionados en el inciso anterior. Se considerará que los deberes de dirección y supervisión se han cumplido cuando, con anterioridad a la comisión del delito, la persona jurídica hubiere adoptado e implementado modelos de organización, administración y supervisión para prevenir delitos como el cometido, conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente”.

las tres mejores un premio de hasta USD 500 cada una. Para participar en esta iniciativa, las empresas deben comunicar sus mejores prácticas a través de una plataforma.

Los empresarios podrían motivarse no solo por el incentivo derivado del monto del premio, sino que especialmente por las expectativas de difusión que podrían obtener.

Asimismo, la propuesta también podría incentivar la participación de empresas en la plataforma que eventualmente se implemente, permitiendo una comunicación fluida de experiencias y mejores prácticas de SST.

5.6.3. Establecer descuentos en las primas pagadas a las entidades administradoras del seguro de accidentes del trabajo

BG BAU, el seguro de accidentes alemán para el área de construcción, instauró una herramienta gratuita denominada AMS BAU para PYMES de menos de 50 trabajadores, con el objeto de fomentar la implementación sistemas de gestión de prevención de riesgos en pequeñas y medianas empresas.

Lo novedoso de esta política de SST es que las empresas deben ser reevaluadas periódicamente, lo que les puede permitir optar a descuentos en las primas que pagan mensualmente a la entidad administradora del seguro de accidentes del trabajo.

Estimamos que esta medida podría ser replicada en Chile, particularmente debido a la novedad que implica no solo castigar aquellas empresas que experimentan accidentes laborales, sino que paralelamente premiar a las que mantienen buenos índices en la materia.

5.7. Propuestas en relación a las PYMES

Varias de las propuestas referidas en los acápite anteriores están dirigidas a PYMES. Adicionalmente, cabe agregar las siguientes políticas directamente aplicables a este tipo de empleadores:

5.7.1. Focalizar la prevención y asesoría de la autoridad en las PYMES

Al analizar el sistema danés, se revisó que dicho país ha cambiado las inspecciones laborales de SST para que los inspectores estén obligados, además de a realizar inspecciones, a proporcionar cada vez más orientación a las PYMES en comparación con las empresas más grandes, que solo se inspeccionan, sin otorgar asesoría.

La idea es focalizar adecuadamente los recursos, en el entendido que las empresas grandes cuentan con los recursos para dar solución a sus problemas de SST.

5.7.2. Adoptar sistemas de gestión de riesgo focalizados a las PYMES

Sugerimos replicar en Chile el sistema belga denominado SOBANE, dirigido particularmente a las PYMES. Como se revisó, lo interesante de este modelo es que la estructuración del mismo se basa en cuatro etapas o niveles de intervención: *detección, observación, análisis y experiencia*.

Estos cuatro niveles permiten gestionar los riesgos en su conjunto y por etapas o niveles. Adicionalmente, se propone implementar guías similares a la denominada DEPARIS, obtenidas de reuniones con trabajadores de PYMES y que permiten encausar la discusión en la etapa de detección de riesgos laborales.

Finalmente, el trabajo desarrollado en las guías DEPARIS ha sido adaptado para diferentes sectores productivos; además de compilarse y colocarse a disposición del público en forma gratuita.

5.7.3. Implementar sistema de auto regulación de riesgos

Continuando con la implementación de políticas destinadas a fomentar la gestión de riesgos en PYMES, se propone incentivar a los propios trabajadores responsables de la buena gestión de SST, a través de la participación en una plataforma interactiva que permita la auto evaluación de riesgos laborales. Esta política ha sido adoptada en Países Bajos, como se revisó (*Another look at your business*).

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

Doctrina citada

1. Agencia Europea para la seguridad y salud en el trabajo (s.f.) Guía práctica para el liderazgo en la gestión y prevención de riesgos en el trabajo. Disponible en: https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/publications/reports/management-leadership-in-OSH_guide.
2. Cantonnet, Jordi (2007). “Los servicios de prevención en la Unión Europea”. *Gestión práctica de riesgos laborales*, n.44, p. 4. Disponible en: <http://pdfs.wke.es/8/4/0/5/pd0000018405.pdf>.
3. Castañares (2014). Notas previas para un estudio comparativo de la gestión de la prevención en las pequeñas empresas en Francia y en España. Disponible en: <http://www.jmcpri.net/PDF/FRANCIAESPA%C3%91A.pdf>.
4. Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad en el Trabajo (2010), *Informe final*. Disponible en: <http://datos.gob.cl/uploads/recursos/informeComisi%C3%B3nSeguridaddelTrabajo.pdf>
5. Comisión CUT (2010). *Informe final comisión de Seguridad Laboral*. Disponible en: <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2010/11/Informe-Comisi%C3%B3n-de-Seguridad-Laboral.pdf>
6. Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) (2011) *Estudio de Benchmarking sobre Prevención de Riesgos Laborales: Aplicación de la Directiva Marco en Estados Miembros de la Unión Europea*. Disponible en http://contenidos.ceoe.es/PRL/var/pool/pdf/cms_content_documents-file-28-informe-de-conclusiones-estudio-de-benchmarking-sobre-prevencion-de-riesgos-laborales-apliacion-de-la-directiva-marco-en-estados-miembros-de-la-union-europea-accion-di-00112011.pdf .
7. Evans, Ernesto (2017) III *Congreso Internacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*.
8. Fundación Agustín Betancourt (2013). *Estudio de los requisitos de prevención en la internacionalización de empresas de la construcción*. Disponible en:

http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application/pdf&blobhead ername1=Content- Disposition&blobheadervalue1=filename%3DINTERNACIONALIZACI%C3%93N_Maqueta ci%C3%B3n+final.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352841915439& ssbinary=true.

9. Health and Safety Executive (HSE) (n.d). Disponible en: <http://www.hse.gov.uk/aboutus/hseswork.htm>
10. Henar (s.f.) Las competencias del delegado de prevención. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/61563303.pdf>.
11. Health And Safety Act (2016). Disponible en: <http://www.hse.gov.uk/pubns/indg232.pdf>.
12. Instituto Nacional de salud e higiene en el trabajo (s.f.) *Guía de Riesgo y Gestión* Disponible en: http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Guias_Ev_Riesgos/Gestion_prevenccion_PYMES/9_Auditorias.pdf.
13. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (2015), *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el trabajo*. Disponible en: http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/ESTRATEGIA%20SST%2015_20.pdf.
14. Johansson and Johansson (2008). *Work environment and work organization in the swedish and finnish mining industry*. Disponible en: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:995113/FULLTEXT01.pdf>.
15. Mensaje N°068-361 (2013). Disponible en: <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=9180&prmTIPO=INICIATIVA>
16. Nota Técnica N°4 Subsecretaria de Previsión Social (2015) Disponible en: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/notas-tecnicas/4-proteccion-ante-accidentes-y-enfermedades-profesionales-antecedentes-enfoques-y-regimenes-de-seguros-en-la-ocde.pdf>

17. Oficina Internacional del Trabajo (2016) *Perfil Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Chile*. Disponible en: <http://www.msst.cl/wp-content/uploads/2017/03/PERFIL-NACIONAL-SST-OIT-VERSION-NOV-2016.pdf>
18. OSHA (2016). *Contextos y acuerdos en materia de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas y las pequeñas empresas de la UE - Proyecto SESAME*. Disponible en: <https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/publications/contexts-and-arrangements-occupational-safety-and-health-micro/view>.
19. OSHA (2017) *Safety and health in micro and small enterprises in the EU: from policy to practice — description of good examples*. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>.
20. OSHA (n.d.) *Safety and Health Micro and Small Enterprises European Policy Practice*. Disponible en <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice/view>
21. OSHA (n.d.) *Economic incentives to improve occupational safety and health: a review from the European perspective*. Disponible en: <https://osha.europa.eu/en/themes/good-osh-is-good-for-business>.
22. OShWiki, (n.d). Disponible en: <https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/oshwiki>
23. Overzicht publicaties Arboconvenanten (2006). Disponible en: https://www.stvda.nl/~~/media/Files/Stvda/Thema/Arbocatalogus/Arboconvenanten_2001_2006.ashx
24. Plan santé au travail 2016-2020 (s. f.). Disponible en: https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_pst3_vf.pdf
25. Salminen, Simo: (n.d.) *National survey on learning of occupational safety in Finnish schools*. Instituto Finandés de Salud en el Trabajo.
26. Superintendencia de Seguridad (2017) *Informe Anual Estadísticas de Seguridad Social. Social*. Disponible en https://www.suseso.cl/607/articles-40371_archivo_01.pdf.

27. Vargas, Carolina (2015) *Seguridad y salud en el trabajo en Chile. Diagnósticos y propuestas*. Disponible en: http://www.saludpublica.uchile.cl/documentos/seguridad-y-salud-en-el-trabajo-en-chile-diagnostico-y-propuestas-por-carolina-vargas_100338_0_2116.pdf
28. Wallstrom (2016) *Government Communication 2015/16:80, A work Environment Strategy for Working Life*. Disponible: <https://www.government.se/499cd0/contentassets/95678f8dfcea4ece916e5b7950f2260f/a-work-environment-strategy-for-modern-working-life-20162020>

Normativa citada

1. Decreto Ley N° 47 del Ministerio del Trabajo (2016).
2. Ministerio de Salud. Autoridad Sanitaria Atacama (2010) "MINSAL Autoridad Sanitaria Atacama Res. 2225".
3. Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
4. Estrategia Nacional de Seguridad y Salud Laboral Finlandia (s. f).
5. Occupational and Safety Health Act (2002).

ANEXO N°3 TABLA COMPARATIVA PAÍSES

País	Instituciones encargadas de la prevención y/o fiscalización ¹²⁷	Sanciones	Imputabilidad	Beneficios tendientes a obtener una mejora continua	Accesibilidad de la información	Tecnología empleada en la implementación de políticas de prevención	Comentarios
Bangladesh	Sistema SSL - Es diferenciado por zonas: a) BEPZA (Exportación) : Cuenta con Consejeros en vez de Fiscalizadores.	a. La OIT sugiere la imposición de Sanciones disuasorias para los empleadores como mecanismo efectivo de prevención en el caso de Bangladesh: Las multas son calificadas como "irrisorias". b. Se sugiere una sanción a través de la opinión pública sobre una determinada marca ¹²⁸ y		Sugerencias OIT: 1) la reestructuración de la inspección del trabajo 2) el establecimiento de tribunales del trabajo adicionales 3) el reforzamiento de los recursos humanos y materiales (incluidos los instrumentos de medición de los que dispone la inspección del trabajo) 4) la formación de los inspectores del trabajo y el desarrollo de sistemas mejorados de gestión de los datos ¹²⁹	Informe anual (no cumplido)	La Comisión pide también una vez más al Gobierno que suministre información detallada sobre la aplicación de las medidas anunciadas en su informe anterior para mejorar la recopilación de datos relativos a la inspección (a saber, el desarrollo de un mecanismo	1) Se realizó un Convenio Internacional con el objeto de mejorar la inspección y condiciones laborales a partir de la Tragedia de Rana Plaza (2013) 2) <i>Artículo 3, párrafo 1, b) y c). Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores,</i>

¹²⁷ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_178071.pdf, p. 35 a

36.

¹²⁸ <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/4304/TFG001170.pdf?sequence=1>, p. 28.

¹²⁹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13101:0::NO:13101:P13101_COMMENT_ID:3297054

		actuación coordinada internacional.				informático de presentación de informes; el desarrollo de una lista revisada de verificación para la inspección; y la contratación de personal para la recogida, compilación y actualización de la información).	y mejora del derecho del trabajo. Los sindicatos lamentan que la función de facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sea limitada y no esté apoyada por medios didácticos de comunicación, especialmente en materia de seguridad y salud en el trabajo, ya que la legislación pertinente no ha cambiado desde 1979 a pesar de un proyecto de revisión del Código del Trabajo que se realizó hace
--	--	-------------------------------------	--	--	--	--	---

							unos quince años ¹³⁰ .
Finlandia	<p>Sistema SSL</p> <p>1) Regional State Administrative Agency</p> <p>- Una propuesta de trabajo comunitario es organizar grupos de trabajo en las empresas para lograr una seguridad efectiva (PYMES).</p>	<p>OSHA, sección 63.</p> <p>Cualquier empleador o persona referida en la sección 7 o su representante que intencionalmente o por descuido falla</p> <p>(1) realizar una inspección inicial o periódica;</p> <p>(2) hacer un análisis o elaborar un plan;</p> <p>(3) para proporcionar o instalar un dispositivo de seguridad o equipo de protección personal;</p> <p>(4) para obtener permiso para el trabajo o para notificar el trabajo;</p>	<p>OSHA 738/2002: Sección 4:</p> <p>(1) empleadores que ejercen la autoridad principal, otros empleadores y trabajadores por cuenta propia operando en lugares de trabajo compartidos según lo dispuesto en las secciones 49-51 y 53;</p> <p>(2) contratistas</p>		<p>Propuestas a organizaciones nacionales¹³¹</p> <p>1) Producir material educativo sobre seguridad laboral para su uso en los centros educativos</p> <p>2) Incluir temas de seguridad en el currículo, no solo de los profesionales de la materia sino también en los ámbitos universitarios</p> <p>3) Desarrollar nuevos métodos y estrategias para apoyar el</p>		<p>Finlandia ha conseguido fomentar el uso de “índices de seguridad” en empresas del sector a través de la realización de concursos que premian a aquellas empresas con mejores prácticas en gestión de la prevención y mejores índices de siniestralidad¹³².</p> <p>2) OSHA regula aspectos específicos como aireación e iluminación de forma breve y general.</p>

¹³⁰ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13101:0::NO:13101:P13101_COMMENT_ID:3297054

¹³¹ http://portal.ugt.org/saludlaboral/documentos_de_interes/estrategias/europa/FINLANDIA.pdf, p. 9

¹³² [diagnóstico de situación en materia de prevención de riesgos ...](#), p. 72

		<p>(5) para dar las instrucciones necesarias para el uso y servicio de maquinaria, equipo u otros dispositivo técnico y una sustancia peligrosa para la salud, u otras instrucciones similares; o</p> <p>(6) para mantener esta Ley disponible para inspección, conforme a lo dispuesto en esta Ley o en las disposiciones de la misma, será condenado a una multa por violación de la seguridad y salud en el trabajo, a menos que un castigo más severo para el acto sea prescrito en otro lugar en la ley.</p> <p>(2) Además, una persona debe ser condenada por violación de</p>	<p>principales, clientes u otras personas en sitios de construcción compartidos que dirigen o supervisar un proyecto de construcción, según lo dispuesto en las secciones 52 y 52a; (22.12.2005 / 1199)</p> <p>(3) la eliminación de peligros mutuos en ciertos casos, según lo dispuesto en la sección 54;</p> <p>(4) empleadores que</p>		<p>trabajo de control que realizan las autoridades en materia preventiva</p> <p>4) Mejorar las habilidades profesionales de autoridades y expertos en prevención</p> <p>5) OSHA: Section 14: Técnica legislativa: La normativa está dispuesta en forma de Check List. Por ejemplo:</p> <p>(1) los empleados reciben una orientación adecuada para el trabajo, las condiciones de trabajo en el lugar de trabajo, métodos de trabajo y producción,</p>	<p>3) Se requiere tener el Act a disposición de los trabajadores.</p>
--	--	--	--	--	---	---

		<p>seguridad y salud ocupacional</p> <p>(1) si él o ella, ya sea sin permiso o sin una buena causa, o por descuido, elimina o arruina un dispositivo, una instrucción o una advertencia para evitar el riesgo de accidente o enfermedad, o</p> <p>(2) si una persona mencionada en la sección 52a, intencionalmente o por descuido, no cumple con la obligación establecida en esa sección de garantizar, mediante la conclusión de acuerdos o de otro modo por medios disponibles, que las personas que trabajan en un sitio de construcción</p>	<p>utilizan trabajo voluntario, según lo dispuesto en la sección 55;</p> <p>(5) diseñadores, según lo dispuesto en la sección 57;</p> <p>(6) instaladores de maquinaria, equipo u otros dispositivos, según lo dispuesto en la sección 58;</p> <p>(7) personas que realizan inspecciones iniciales o periódicas, según lo dispuesto en la sección 60;</p>		<p>equipo de trabajo utilizado en el trabajo y la método correcto de uso, así como a prácticas de trabajo seguras, especialmente antes de la comienzo de un nuevo trabajo o tarea o un cambio en las tareas de trabajo, y antes de la introducción de Nuevos equipos de trabajo y nuevos métodos de trabajo o producción.</p> <p>(2) los empleados reciben instrucciones y orientación para eliminar los peligros y</p>		
--	--	---	---	--	---	--	--

		<p>compartido usen identificación. (22.12.2005 / 1199)</p> <p>(3) El castigo por un delito contra la seguridad y salud en el trabajo está previsto en el Capítulo 47. artículo 1 del Código Penal (39/1889).</p>	<p>(8) personas que envían o cargan mercancías, según lo dispuesto en la sección 60;</p> <p>(9) los propietarios, otros titulares y arrendadores de edificios, según lo dispuesto en la sección 61; y</p> <p>(10) los titulares de puertos, armadores de buques, capitanes u otras personas a cargo de un buque, según lo previsto</p>		<p>riesgos del trabajo y para evitar cualquier peligro o riesgo del trabajo que pone en peligro la seguridad y salud;</p> <p>(3) Los empleados reciben instrucciones y orientación para el ajuste, la limpieza y el mantenimiento .</p> <p>y trabajos de reparación, así como por disturbios y situaciones excepcionales;</p> <p>y</p> <p>(4) La instrucción y orientación dada a los empleados se complementa, cuando sea necesario.</p>	
--	--	--	--	--	---	--

			en la sección 62.				
Reino Unido	Sistema de Seguridad Social/ Cortes Health and Safety Executive - Colaboración con Agencia la Salud y Seguridad de Irlanda del Norte (HSENI)	Tiene un marcado carácter penal de las sanciones: las medidas de la HSE pueden ser propuestas de mejoras, orden de paralización o <i>prosecution</i> (sanciones penales: Delitos específicos contra la seguridad de los trabajadores) ¹³³ .	Health and Safety Act, 1974. Modificaciones de 2018. La responsabilidad de probar los límites de lo practicable, etc. En cualquier procedimiento por un delito en virtud de cualquiera de las disposiciones legales pertinentes que consisten en el	Destaca por su programa de integración de conceptos de prevención en escuelas e instituciones de educación superior, especialmente en los casos en que constituyen el preámbulo del ejercicio de profesiones con mayor exposición al riesgo. Adicionalmente la estrategia del Reino Unido trata de impulsar la sensibilización en torno a la salud y la seguridad en futuros profesionales, por ejemplo, personal médico u otros empleados sanitarios que, aunque su actividad no implique un riesgo elevado, puedan contribuir a la difusión de conceptos de prevención. - HSE Bussiness Plan: We will continue to develop our shared research programme by increasing the number of contributing partner organisations and by jointly agreeing new proposals that improve the evidence base for	HSE ayuda a Gran Bretaña a funcionar bien: HSE buscará actuar cada vez más como facilitador, apoyando a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), brindando asesoramiento sencillo, accesible y relevante y desafiando a los llamados "expertos" que exageran los requisitos y los interpretan. Esto debería facilitar una gestión de	Plan de Negocios HSE: 1) Creación de una función única, habilitada digitalmente, de licencias y permisos para HSE 2) Creación de un centro de contacto HSE 3) Implementar nuevas formas de trabajar para obtener licencias de asbesto, incluida la posibilidad de solicitar licencias y renovaciones en línea 4) Introduzca una forma simplificada y mejorada para que las	747/5000 Objetivos dentro de la estrategia comunitaria: -Elaborar guías de aplicación para cada industria en particular. - Implantación de un índice de PYME que refleja el rendimiento en materia de Seguridad y Salud Laboral de pequeñas y medianas empresas. - El Plan de Negocios El HSE está elaborado a partir de metas muy específicas. - trabajar con

¹³³ http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application/pdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DINTERNACIONALIZACION%2F93N_Maquetaci%C3%B3n+final.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352841915439&ssbinary=true, p. 42.

			<p>incumplimiento de un deber o el requisito de hacer algo en la medida de lo posible o en la medida en que sea razonablemente posible, o de utilizar los mejores medios posibles para hacer algo. , correspondiente al acusado demostrar (según sea el caso) que no era practicable o no era razonablemente factible hacer más de lo que se hizo en</p>	<p>interventions which catalyse improvements in health and safety performance</p>	<p>riesgos proporcionada, apropiada y efectiva, alentando a todos los que están en el sistema a ser mucho más responsables de la salud y la seguridad y, en última instancia, ayudar a que Gran Bretaña funcione bien. -Se vale de un hashtag y consejos simples.</p>	<p>personas registren inquietudes y solicitudes de asesoramiento en línea</p>	<p>socios en el sistema para hacer que los lugares de trabajo sean más seguros y saludables, proporcionando igualdad de condiciones para los empleadores responsables con reguladores y co-reguladores, asesorando, promoviendo y, cuando sea necesario, haciendo cumplir las buenas normas de control de riesgos; (HSE HBWW) - continúe el diálogo y la conversación con las partes interesadas para mejorar el sistema, buscando</p>
--	--	--	--	---	---	---	--

			<p>realidad para cumplir el deber o requisito, o que no había mejores medios factibles de lo que era. De hecho se utiliza para satisfacer el deber o requisito.</p> <p>- El empresario puede optar por designar varios trabajadores para la realización de actividades de prevención o a una empresa externa¹³⁴</p>				<p>siempre brindar asesoramiento y apoyo sencillos y pragmáticos.</p>
--	--	--	--	--	--	--	---

¹³⁴ <http://pdfs.wke.es/8/4/0/5/pd0000018405.pdf>, p. 4

Suecia	<p>The Swedish Work Environment Authority</p> <p>Una autoridad nacional, la obra sueca. Autoridad del medio ambiente, realiza todo el trabajo. inspecciones ambientales de la región oficinas Una autoridad realiza todas las tareas.</p>	<p>Cualquier persona que intencional o negligentemente no cumpla con una orden o prohibición emitida de conformidad con el Capítulo 7, Sección 7 u 8 será multada o sentenciada a prisión por un máximo de un año. Sin embargo, esto no se aplica si la orden o la prohibición fueron acompañadas por una multa financiera condicional. Ley (2013: 610).</p>	<p>Esta Ley se aplica a todas las actividades en las que los empleados realizan trabajos en nombre de un empleador. La ley también se aplica al trabajo en barcos incluso cuando un barco sueco se utiliza para el transporte marítimo fuera de las aguas territoriales de Suecia. Empleados: 1. las personas que reciben</p>	<p>Objetivos de la estrategia comunitaria: Garantizar la aplicación de la normativa vigente: Realizar estadísticas e informarlas. Es interesante la idea de opinión externa para la legislación comunitaria.</p> <p>- Normalmente, los representantes de seguridad son nombrados por tres años por el sindicato regional. Si no hay sindicato, entonces los empleados pueden designar representantes directamente. El empleador no puede nombrar representantes de seguridad de los trabajadores. La principal tarea de los representantes de seguridad de los trabajadores es asegurarse de que el empleador opera un sistema de gestión que funcione bien con respecto a las cuestiones del entorno laboral, especialmente las cuestiones como la planificación de cambios importantes. Los delegados que representan a los empleados tienen una serie de privilegios y obligaciones tales como: • tienen derecho al tiempo libre pagado necesario para cumplir con sus obligaciones, • pueden detener</p>	<p>Promoción del SWEM: los empleadores y los empleados en los lugares de trabajo en todo el país son Los mejor calificados para aportar opiniones de expertos sobre su propio trabajo. Los interlocutores sociales también poseen una gran experiencia en El área de ambiente de trabajo y, a través de sus miembros, cuentan con un y una visión continua de los desarrollos en</p>	<p>“Las tecnologías, la organización del trabajo y el contenido del trabajo deben diseñarse de tal manera que el empleado no esté sujeto a tensión física o estrés mental que pueda provocar enfermedades o accidentes. Las formas de remuneración y la organización del tiempo de trabajo también deben tenerse en cuenta a este respecto. Deben evitarse o limitarse las condiciones de trabajo estrechamente controladas o restringidas” (Sección 1,</p>	<p>“Section 1 The work environment must be satisfactory, taking into account the nature of the work and social and technological developments in society” → Hacen marca contextual. - Se centra en los prevencionistas, más que en el ordenamiento jurídico mismo¹³⁵. Es decir, al exigencia normativa es menor. No obstante, la incidencia de</p>
--------	---	--	---	--	--	---	---

¹³⁵ <http://pdfs.wke.es/8/4/0/5/pd0000018405.pdf>, p. 4

			<p>educación o capacitación, con la excepción de los niños en edad preescolar y los alumnos en centros extraescolares;</p> <p>2. Personas en cuidado institucional que realizan trabajos que les han sido asignados.</p> <p>3. las personas que prestan servicio en virtud de la</p>	<p>trabajos peligrosos, • tienen derecho a tener la información necesaria de la compañía para cumplir con sus obligaciones, • están obligados a ser confidenciales con respecto a la información sensible, • un representante de seguridad que descuida sus deberes no puede ser castigado por eso</p>	<p>esta área. Si el gobierno es lograr resultados tangibles en el área de ambiente de trabajo, por lo tanto es Dependiente del estrecho contacto y diálogo con los interlocutores sociales.</p> <p>- El empleador está obligado a informar las muertes, lesiones personales más graves o accidentes</p>	<p>Capítulo 2. Ley de Ambiente de Trabajo).</p> <p>- Un sistema que funcione bien para la notificación y el registro de incidentes y accidentes es de gran importancia para la eficacia de la prevención. Gestión del entorno laboral.</p>	<p>siniestros también lo es¹³⁶.</p> <p>- Las empresas son obligadas a hacer auditorías normativas¹³⁷.</p> <p>- Los inspectores no dan consejos sobre soluciones específicas.¹³⁸.</p> <p>- REFIT is the European Commission's regulatory fitness and performance programme¹³⁹: simplificación legislativa.</p> <p>- El centro de la normativa es</p>
--	--	--	--	--	---	--	---

¹³⁶ https://contenidos.ceoe.es/PRL/var/pool/pdf/cms_content_documents-file-28-informe-de-conclusiones-estudio-de-benchmarking-sobre-prevencion-de-riesgos-laborales-apliacion-de-la-directiva-marco-en-estados-miembros-de-la-union-europea-accion-di-00112011.pdf, p. 15.

¹³⁷ https://contenidos.ceoe.es/PRL/var/pool/pdf/cms_content_documents-file-28-informe-de-conclusiones-estudio-de-benchmarking-sobre-prevencion-de-riesgos-laborales-apliacion-de-la-directiva-marco-en-estados-miembros-de-la-union-europea-accion-di-00112011.pdf

¹³⁸ <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:995113/FULLTEXT01.pdf>, p. 5

¹³⁹ <https://www.government.se/499cd0/contentassets/95678f8dfcea4ece916e5b7950f2260f/a-work-environment-strategy-for-modern-working-life-20162020>, p. 15

			<p>Ley del Servicio de Defensa Total (1994: 1809) y otras personas que desempeñan funciones prescritas por un acto o que participan voluntariamente en actividades de educación o capacitación para actividades dentro del alcance de la defensa total.</p>		<p>graves a la Autoridad de Ambiente de Trabajo de Suecia. Debe hacerse sin demora (normalmente esto significa al día siguiente a más tardar). Luego decidimos la prioridad en la que los accidentes son los primeros en la fila para el examen, la investigación o se entregan para los procedimientos legales. Incluso si investigamos el accidente, el empleador está obligado a averiguar las razones del accidente y llevar a cabo las medidas</p>	<p>distinto: metas concretas, ambiente laboral y sectores específicos con estudios previos que los indican.</p>
--	--	--	---	--	---	---

					necesarias para evitar que vuelva a suceder.		
España ¹⁴⁰	Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, los órganos técnicos competentes de las Comunidades Autónomas.	Artículo 39: En las sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, a efectos de su graduación, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:	Artículo 2: Son sujetos responsables de la infracción las personas físicas o jurídicas y las comunidades de bienes que incurran en las acciones u omisiones tipificadas como infracción en la presente Ley ¹⁴¹ y, en particular,	1) La ley de prevención de riesgos tiene por objeto la educación y el involucramiento de la sociedad civil. 2) Delegados de Prevención en la consulta y participación de los trabajadores (Cap. V Ley de Prevención, art. 35 y ss.): Es un trabajador que vigila las condiciones laborales de sus pares.	Objetivo de Garantizar aplicación: Apoyo a PYME ¹⁴² . Las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de ejecución en materia de las políticas preventivas, están llamadas a desarrollar tareas de información y orientación en el sentido indicado.	Artículo 1, Real Decreto 231/2017 por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral. Creación del fichero informático para la remisión de	La potenciación del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, mediante la adecuación de su estructura, organización y funcionamiento, mejorará la actuación inspectora conjugando la actividad preventiva con la reactiva. Art. 11, Texto Refundido ley sobre accidentes laborales: Qué se considera

¹⁴⁰ http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/ESTRATEGIA%20SST%2015_20.pdf, p. 20, 23.

¹⁴¹ Artículo 2 Texto Refundido ley sobre accidentes laborales.

https://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir_pdf.php?fich=037_Preencion_de_riesgos_laborales.pdf

¹⁴²

http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Noticias/Noticias_INSHT/2010/Ficheros/conferencia%20europea/conferencia%20presentaciones/Presentaci%C3%B3n%20Objetivos%20Estrategia%20Comunitaria%20SST.pdf

			las siguientes:		<p>Durante el periodo 2007-2012 se trabajó intensamente en el perfeccionamiento de los sistemas de información en materia de seguridad y salud en el trabajo. Se puso en marcha el Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo, hoy plenamente operativo. Su sostenibilidad dependerá de la capacidad para adaptarse a las demandas de la sociedad, con una actualización</p>	<p>los informes-propuesta no vinculantes y de la información sobre los recursos de alzada por las entidades gestoras o colaboradoras con la Seguridad Social.</p>	<p>accidente laboral. Categoriza entre “muy grave”, “grave” y “leve”. La ley de prevención de riesgos se extiende a los funcionarios públicos¹⁴³ Interesante: Revisar la relación entre prevención y opinión pública a través de la Prensa. Estadísticamente, en 2008 se produce una baja en los accidentes, pero no hay normativa correlacionada (2007: LEY 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. REAL</p>
--	--	--	-----------------	--	--	---	--

¹⁴³ <http://www.ub.edu/ossma/wp-content/uploads/2016/02/ley-prevencion-riesgos-laborales.pdf>, p. 5.

					<p>constante de la información y una mejora continua de los contenidos y la accesibilidad.</p> <p>la Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo se consolida año tras año como un vehículo de intercambio y difusión de información abierto a la incorporación de todas las organizaciones públicas y privadas que quieran compartir información y buenas prácticas. Por su parte, la Red de Institutos Públicos para la Investigación</p>	<p>DECRETO 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales).</p>
--	--	--	--	--	---	---

					<p>en Prevención de Riesgos Laborales precisa un fuerte impulso para convertirse en un foro de referencia en una labor, tan costosa como imprescindible, como es la investigación, y la cooperación entre los órganos técnicos del Estado y de las Comunidades Autónomas es esencial para cumplir con su misión.</p>		
Francia	<p>Sistema de Seguridad Social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anses (Inspección del Trabajo) - Traveller Meux - CARSAT 	<p>- Indemnizaciones tasadas y prefijadas. También se</p>	<p>Entran en el ámbito de aplicación de las normas reguladoras sobre prevención de riesgos,</p>	<p>El nuevo artículo R.230-1 (2015) del Código del Trabajo introduce una nueva disposición reglamentaria destinada a formalizar esta etapa crucial que es la Evaluación de Riesgos: sus resultados deben transcribirse en un documento único.</p>	<p>Informe anual del empresario. Por lo menos una vez por año, el jefe de establecimiento presenta al Comité: - Una</p>	<p>- Se desarrollarán programas de investigación particular en relación con el impacto en cuestiones de salud y</p>	<p>Servicio médico de empresa: Promoción de las carreras universitarias para la prevención de</p>

	<p>- ANACT</p>	<p>sanciona penalmente ¹⁴⁴. - En relación con las consecuencias y responsabilidades derivadas del accidente recoge una indemnización suplementaria al accidentado por parte del empresario en base a la ausencia de medidas de prevención¹⁴⁵ - Independientemente del recargo de renta que recibe en virtud del artículo anterior, la víctima tiene el derecho a demandar al empresario delante de la jurisdicción de seguridad social la</p>	<p>salud y seguridad laboral, las empresas y personas de establecimientos industriales, comerciales, agrícolas y sus dependencias, sea cual sea su naturaleza, pública o privada, laicos o religiosos, incluso si tienen un carácter cooperativo, de enseñanza profesional o</p>	<p>Sin una definición formal, el objetivo parece orientarse a favorecer: - Una cierta coherencia, reagrupando, en un solo soporte, los datos derivados del análisis de los riesgos profesionales a los que están expuestos los trabajadores, - Un aspecto práctico, a fin de reunir, en un mismo documento, los resultados de diferentes análisis de riesgos realizados bajo la responsabilidad del empleador, facilitando así el seguimiento de las actuaciones de prevención en la empresa.</p>	<p>relación escrita haciendo el balance de la situación general de la higiene, de la seguridad y de las condiciones de trabajo en su establecimiento y referente a las acciones que han sido llevadas a cabo durante el año pasado en los ámbitos definidos en el artículo L. 236-2; - Un programa anual de prevención de los riesgos profesionales y de mejora de</p>	<p>prevención nuevas tecnologías (nanomateriales, digitales, etc.), nuevas organizaciones laborales y exposiciones múltiples¹⁵¹. - Promover y difundir buenas prácticas multiplica los experimentos y aprende de ellos para alimentar las acciones de industrias, sectores y empresas. Las acciones pueden llevarse a cabo de acuerdo con el modelo de clusters</p>	<p>seguridad laboral¹⁵².</p>
--	----------------	---	--	---	---	---	---

¹⁴⁴ http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application/pdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DINTERNACIONALIZACION_Maquetacion+final.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352841915439&ssbinary=true, p. 46.

¹⁴⁵ <http://www.jmcprl.net/PDF/FRANCIAESPA%2091A.pdf>, p. 11

¹⁵¹ https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_pst3_vf.pdf

¹⁵² <https://revistascientificas.us.es/index.php/fuentes/article/viewFile/2548/2408>, p. 220

		reparación del perjuicio causado por los sufrimientos físicos y morales sufridos, por daños estéticos y del perjuicio resultante de la pérdida o de la disminución de sus posibilidades de promoción profesional ¹⁴⁶ .	beneficencia, establecimientos que emplean sólo miembros de la familia bajo la autoridad del padre, de la madre o del tutor. Exceptuando algunas actividades específicas de la función pública (fuerzas armadas, policía, protección civil) las normas se aplican a la totalidad de los		las condiciones de trabajo ¹⁴⁸ - El Comité puede recurrir a un perito acreditado: 1º Cuando un riesgo grave, revelado o no por un accidente del trabajo, una enfermedad profesional o de carácter profesional es comprobado en el establecimiento; 2º En caso de proyecto importante modificando las condiciones de higiene y de seguridad o las condiciones de	profesionales, interprofesionales o territoriales. • Promover un enfoque global de los problemas organizativos, las condiciones de trabajo y los métodos de gestión, así como la expresión de los empleados. • Difundir y difundir acuerdos y resultados de enfoques experimentales, que también proporcionarán ejemplos de respuestas concertadas a desafíos tales como las tecnologías de	
--	--	---	---	--	---	---	--

¹⁴⁶ <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application/pdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DINTERNACIONALIZACION%20Maquetacion%20Final.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352841915439&ssbinary=true>, p. 46.

¹⁴⁸ <http://www.jmcprl.net/PDF/FRANCIAESPA%2091A.pdf>, p. 16

			establecimientos ¹⁴⁷ .		trabajo ¹⁴⁹ ← Interesante porque supone una noción distinta a la de Suecia. - El formulario único está a disposición del CHCST o de instancias equivalentes, de los delegados de prevención, del médico del trabajo. - Favorecer la cultura de la comunicación en términos de prevención ¹⁵⁰	la información y la comunicación (TIC), el teletrabajo y la reconciliación entre la privacidad. Vida profesional, gestión de la edad, etc.	
Alemania	Sistema SSL - BMAS (Federal)	Sanciones penales reducido a casos dosoloso ¹⁵³ :		En el sector privado, el comité de empresa (Betriebsrat), que puede establecerse en todos los		La derivación de los objetivos de seguridad y	La conciencia de los empresarios y los

¹⁴⁷ <http://www.mitramiss.gob.es/es/mundo/Revista/Revista174/134.pdf>

¹⁴⁹ <http://www.jmcprl.net/PDF/FRANCIAESPA%C3%91A.pdf>, p. 16

¹⁵⁰

¹⁵³ http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application/pdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DINTERNACIONALIZACION_Maquetaci%C3%B3n+final.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352841915439&ssbinary=true, p. 42

<p>Ministry of Labour and Social Affairs) -Basado en un sistema de seguros: German Statutory Acccidente Ensurance</p>	<p>Delito común de integridad corporal con privación de libertad (2 a 5 años y multa) y multas económicas a los trabajadores en caso de imprudencia grave. En el ámbito de la construcción, se sanciona la mera exposición al riesgo con un tipificación de la intencionalidad específica.</p>			<p>lugares de trabajo con cinco o más empleados, tiene un papel importante en temas de salud y seguridad. En el sector público, el consejo de personal tiene una función similar. Además, en lugares de trabajo más grandes (más de 20 empleados) se debe crear un comité de salud y seguridad (Arbeitsschutzausschuß). Este es un cuerpo conjunto de empleadores y empleados, que incluye a dos miembros del consejo / consejo de personal. Finalmente, también hay delegados de seguridad (Sicherheitsbeauftragte), que son designados por el empleador (ver sección sobre tareas y derechos). También son miembros del comité de seguridad y salud.</p>		<p>salud en el trabajo debe, por un lado, estar basada en en datos verificables, científicamente empíricos y, por otro, incluye la experiencia práctica y la experiencia de los organismos responsables de la estrategia conjunta de SST alemana. En el proceso de cotejando posibles objetivos y durante las discusiones y consideraciones hasta el establecimiento de los objetivos de seguridad y salud en el trabajo de la</p>	<p>trabajadores en el tema de salud y seguridad debe ser fortalecida. Un enfoque moderno de la seguridad y salud laboral requiere la participación obligatoria de los trabajadores y de las personas involucradas en la seguridad de la empresa, así como la mejora de la seguridad de las instalaciones y de los servicios de salud (INQA)¹⁵⁵</p>
---	---	--	--	--	--	--	---

¹⁵⁵ http://portal.ugt.org/saludlaboral/documentos_de_interes/estrategias/europa/ALEMANIA.pdf

						Asociación SST de Alemania Estrategia, elementos adicionales, pragmáticos y participativos deben crear la latitud necesaria. Con el fin de lograr resultados que sean apoyados por todos los involucrados. ¹⁵⁴ .	
Estados Unidos	Cortes OSHA (Occupational Safety and Health Administration)					1) La OSHA se encarga de entregar información a los trabajadores en un idioma y con un vocabulario que puedan entender ¹⁵⁶	

¹⁵⁴ http://www.gda-portal.de/EN/Download/pdf/en-Detailed-Concept.pdf?_blob=publicationFile&v=2, p. 5

¹⁵⁶ http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application/pdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DINTERNACIONALIZACION_Maquetacion+final.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1352841915439&ssbinary=true, p. 47.

					2) El empresario está obligado a recopilar información sobre los accidentes ¹⁵⁷ .		
Colombia	Sistema SSL - Ministerio del Trabajo - Inspección del Trabajo	1. El incumplimiento de la afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales, le acarrearán a los empleadores y responsables de la cotización, además de las sanciones previstas por el Código Sustantivo del Trabajo, la legislación laboral vigente y la ley 100 de 1.993, o normas que la modifiquen, incorporen o reglamenten, la obligación de reconocer y pagar al trabajador las prestaciones		el FODESEP elige cada dos años el comité, el que contribuye al análisis de la causalidad de los riesgos laborales; practica visitas periódicas a los centros de trabajo e inspecciona los ambientes, máquinas, equipos y operaciones realizadas por los empleados en cada área o sección, con el propósito de identificar los factores de riesgo y proponer alternativas de control; investiga condiciones de riesgo y contingencias ATEL y; ejerce seguimiento al desarrollo de las actividades del programa de Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo	Artículo 2.2.4.6.14. Comunicación. El empleador debe establecer mecanismos eficaces para: 1. Recibir, documentar y responder adecuadamente a las comunicaciones internas y externas relativas a la seguridad y salud en el trabajo; 2. Garantizar que se dé a conocer el Sistema de Gestión de la	Artículo 2.2.4.2.4.2. Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST). Las Empresas usuarias que utilicen los servicios de Empresas de Servicios Temporales, deberán incluir los trabajadores en misión dentro de su Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), para lo cual deberán suministrarles:	Programas de salud Ocupacional: El Comité Nacional de Salud Ocupacional, creado mediante el decreto 586 de 1.983, será un órgano asesor del Consejo y consultivo de la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. - A partir de la vigencia del

¹⁵⁷ https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_pst3_vf.pdf, p. 2

		<p>consagradas en el presente Decreto.</p> <p>2. El grave incumplimiento por parte del trabajador de las instrucciones, reglamentos y determinaciones de prevención de riesgos, adoptados en forma general o específica, y que se encuentren dentro de los programas de salud ocupacional de la respectiva empresa, que le hayan comunicado por escrito, facultan al empleador para la terminación del vínculo o relación laboral por justa causa, tanto para los trabajadores privados como para los servidores públicos, previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,</p>			<p>Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) a los trabajadores y contratistas; y,</p> <p>3. Disponer de canales que permitan recolectar inquietudes, ideas y aportes de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo para que sean consideradas y atendidas por los responsables en la empresa.</p> <p><i>(Decreto número 1443 de 2014, artículo 14)</i></p>	<p>Una inducción completa e información permanente para la prevención de los riesgos a que están expuestos dentro de la empresa usuaria. Los elementos de protección personal que requieran el puesto de trabajo. Las condiciones de Seguridad e Higiene Industrial y Medicina del Trabajo que contiene el Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo de la empresa usuaria.</p>	<p>presente decreto, el comité paritario de medicina higiene y seguridad industrial de las empresas se denominará comité paritario de salud ocupacional, y seguirá rigiéndose por la Resolución 2013 de 1986 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y demás normas que la modifiquen o adicionen, con las siguientes reformas: a. Se aumenta a dos años el período de los miembros del comité. b. El empleador se obligará a proporcionar, cuando menos, cuatro horas</p>
--	--	--	--	--	--	---	--

		respetando el derecho de defensa.					semanales dentro de la jornada normal de trabajo de cada a uno de sus miembros para el funcionamiento del comité.
--	--	---	--	--	--	--	---