

DOCUMENTO DE TRABAJO N°7:

Actualización de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (PNSST), rol y desafíos del Instituto de Seguridad Laboral.

Julio 2023
Subdepartamento de Estudios e Investigaciones
Departamento de Estudios y Gestión Estratégica
Instituto de Seguridad Laboral

Este documento de trabajo ha sido elaborado por los profesionales del Subdepartamento de Estudios e Investigaciones del ISL: Andrea Quintrilef A., Juan Pablo Dussert Ch., Daniela Costa Rubio, Cristián Pozo M. y Hernán Muñoz P.

La serie Documentos de Trabajo del Subdepartamento de Estudios tiene como propósito promover el conocimiento acerca de las temáticas o problemas en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo, que son parte de los lineamientos estratégicos de investigación del Instituto de Seguridad Laboral

Contenido

Introducción.....	4
I. Antecedentes de la Política Nacional en Seguridad y Salud en el Trabajo en Chile.....	5
II. La PNSST en el marco de la ratificación del Convenio núm. 187, sobre la promoción de la SST.....	7
III. La Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: sus componentes, avances y evaluación.....	8
IV. El derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable como Principio y Derecho Fundamental en el Trabajo.....	9
V. La PNSST en el contexto de los países de América Latina y el Caribe.....	11
VI. Desafíos del Instituto de Seguridad Laboral frente a la Política Nacional de SST.....	13
VII. Conclusiones y recomendaciones.....	16
Bibliografía.....	19
Anexo.....	21

Introducción.

Este documento se ha redactado con el propósito de promover el conocimiento acerca de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (PNSST), y de relevar el rol y los desafíos que dentro de esta le competen al Instituto de Seguridad Laboral (ISL).

La PNSST fue promulgada en Chile el año 2016¹, y durante el presente año 2023 se encuentra en desarrollo el proceso de actualización, replicando la metodología de consulta tripartita a nivel regional a través de la cual se originó (considerando al gobierno, representantes de empleadores y representantes de trabajadores)². En este proceso se desarrolla también la definición de una Política de Seguridad y Salud específicamente para el Sector de la Minería, aplicando la metodología de consulta en las regiones con marcada actividad económica de este sector (específicamente en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Santiago, Valparaíso y Rancagua). Durante el año 2024 y a través de la misma metodología se actualizará el programa de la PNSST y en particular en el sector de la minería, a través de los cuales se espera la implementación.

En términos generales, la PNSST es un instrumento que sienta “*los principios y valores con los cuales el país se compromete a la protección y promoción de la salud, la seguridad y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras*” (Decreto N° 47, 2016). Para ello, busca incentivar a la mejora continua de las condiciones laborales en torno a una lógica preventiva de los riesgos de accidentes, enfermedades y daños a la salud. Por su parte, el Programa de SST busca planificar de forma estratégica y operativa los desafíos comprometidos con la PNSST, articulando el sistema nacional de SST.

En este contexto el ISL tiene un particular rol en tanto Organismo Administrador Público de la Ley N°16.744; de acuerdo a esta norma es el OA por defecto, es decir cubre aquellos segmentos de empresas que no se han adherido a una mutual de empleadores, constituyendo un conjunto de empleadores y trabajadores protegidos caracterizado por la alta presencia de empresas unipersonales, micro empresas, trabajadoras de casa particular y trabajadores independientes, además de trabajadores y trabajadoras de servicios públicos. En tanto servicio público dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social se constituye como un interlocutor válido con otros servicios en materia de SST como la Dirección del Trabajo y el Ministerio de Salud.

El rol del ISL respecto a la PNSST está orientado también por la definición de sus propios desafíos y lineamientos estratégicos.

A modo de preguntas que guían el desarrollo de este documento se plantea *¿En qué consiste la Política Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo? ¿De qué forma ISL puede ser un promotor de la implementación de la PNSST? ¿En qué ámbitos de acción puede el ISL incidir en la implementación exitosa del programa de la PNSST?*

A modo de objetivo general se plantea:

Explicar los fundamentos, principios y contenidos de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y su proceso de actualización y generación de una nueva política de SST en minería, considerando también las fases para la implementación operativa de éstas y el rol que le cabe al Instituto de Seguridad Laboral en este marco.

¹ A través del Decreto N°47, el 4 de agosto del año 2016.

² El carácter tripartito de la formulación de la PNSST ha sido declarado por la Organización Internacional del Trabajo en 1981 mediante el Convenio núm. 155 sobre Seguridad y Salud de los trabajadores. Esta metodología opera de la misma forma en la que está concebida el funcionamiento de la OIT y ha sido reafirmada en 2006 para la formulación de la PNSST por medio del Convenio núm. 187 sobre el marco promocional de SST. Actualmente ambos convenios se encuentran consideradas como fundamental, cuyas implicancias se revisarán más adelante en el presente documento.

Objetivos específicos:

- Describir el proceso de formulación de la PNSST, dando cuenta de los avances institucionales tanto a nivel nacional e internacional, en materia de SST.
- Comparar los procesos de generación o diseño de Políticas en Materia de SST en otros países con el caso chileno.
- Plantear las principales contribuciones y desafíos que se le presentan al ISL para el fortalecimiento de la PNSST.

El documento se estructura a partir de la presentación de los antecedentes de la PNSST que le dieron origen en el 2016, para luego relevar el conjunto de definiciones establecidas por el Convenio núm. 187 de la OIT sobre el marco promocional para la SST y en las que se inserta la PNSST. A continuación, se presentan los componentes de la PNSST definidos en sus principios, objetivos, ámbitos de acción, responsabilidades, beneficiarios y compromisos, dando cuenta de su estado de avance y evaluación general. Posteriormente, se da a conocer las implicancias para la PNSST de la reciente incorporación por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de contar con un entorno seguro y saludable como Principio y Derecho Fundamental en el Trabajo, para finalizar con los desafíos del ISL frente a la PNSST. Por último, se presentan las principales conclusiones respecto a los objetivos y los desafíos que se le presentan a la implementación de la PNSST en el contexto chileno.

I. Antecedentes de la Política Nacional en Seguridad y Salud en el Trabajo en Chile.

Con el trágico accidente del 2010 en la mina San José, región de Atacama, que dejó atrapados a 33 mineros bajo tierra durante 69 días, se visibilizaron problemas no sólo en el ámbito de la fiscalización, en la normativa laboral y seguridad en el trabajo en Chile, sino también, de una institucionalidad altamente dispersa, con una diversidad de organismos públicos con competencias parceladas y/o superpuestas (*Decreto 72, 2011*).

Como lo señala Vargas (2015), al no haber existido una ley de prevención, los aspectos normativos atingentes se encontraban disgregados en varios cuerpos legales de distintos ministerios³, llegando incluso a ser contradictorios entre sí e incentivando a que los empleadores, en especial de pequeñas y medianas empresas, adoptaran una lógica pasiva respecto a la prevención de los riesgos, traspasando las responsabilidades hacia las mutuales a las que estaban afiliadas y a las y los trabajadores.

Como concluye el informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de diputados (2011), las responsabilidades del accidente fueron tanto de los empleadores por privilegiar la producción sobre la vida de los trabajadores; de la mutualidad que, pese a las irregularidades constatadas previamente, privilegió la relación comercial con la empresa; y, la falta de coordinación entre las autoridades del Trabajo, Salud y Minería.

Tras lo anterior, en 2011, el Estado de Chile ratificó el Convenio núm. 187 de la OIT (adoptado en la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2006), cuyo objetivo ha sido el de establecer un marco para la promoción de una cultura normativa de SST, mediante el desarrollo de una Política, un Sistema y un Programa de SST, hasta ese momento ausentes del marco normativo laboral chileno. En paralelo, ese mismo año se constituyó un Comité de Ministros⁴ y un Consejo Consultivo para la

³ En específico, estos se concentraban en la Ley del Seguro, en el Código del Trabajo y en varios Decretos Supremos y Decretos Exentos de distintos Ministerios.

⁴ Presidido por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Comité de Ministros de SST lo integran los ministros de Defensa Nacional; Economía, Fomento y Turismo; Salud, Agricultura; Minería y; Transporte y Telecomunicaciones, con el objetivo de elaborar y hacer seguimiento al Programa Nacional que implementa la PNSST.

SST⁵, instancias de intercambio y coordinación interministerial y de tripartismo sociolaboral respectivamente.

Pese a estas iniciativas formales de coordinación, recién en julio del 2014, se llevaron a cabo los primeros avances frente a los compromisos asumidos con el Convenio núm.187, a partir de un taller tripartito en que participaron representantes de las principales organizaciones de trabajadores y empleadores, como de las instituciones públicas relacionadas a la materia; esto involucró una presentación de los lineamientos desarrollados por la OIT sobre el Perfil Nacional en SST en Chile y de la experiencia internacional comparada (Bueno, 2019).

Posterior a ello, en agosto de 2014, se dio inicio al proceso de formulación de la PNSST en un taller tripartito donde se definió el carácter regional del diseño metodológico, aspecto novedoso respecto a la comparativa internacional. Tras lo anterior, entre octubre y noviembre del 2014 tuvieron lugar 32 talleres regionales tripartitos, en los que participaron 1.128 personas, donde un 45% fueron delegados/as de organizaciones de trabajadores, 26% representantes de organizaciones de empleadores, 20% representantes de organismos públicos relacionados con la SST y 9% de mutuales, universidades y ONG (Bueno, 2019).

Con los resultados de estas instancias, más un taller tripartito realizado en marzo de 2015, la Subsecretaría de Previsión Social junto con el Ministerio de Salud, la Subsecretaría del Trabajo, la Dirección del Trabajo y el Instituto de Seguridad Laboral, elaboraron la primera propuesta de documento de la PNSST. Ésta fue recogida por el Consejo Consultivo para la SST, el cual elaboró un segundo documento, con la revisión de la CUT, la CPC y la Asociación de Mutuales, que permitió a la Subsecretaría de Previsión Social elaborar el texto final en agosto de 2015. El 7 de abril de 2016, el Comité de Ministros para la SST, acordó la ratificación de la PNSST, siendo aprobada con la firma de la Presidenta de la República en el Decreto Supremo N°47, el 4 de agosto de 2016.

Consagrada la PNSST, el 17 de marzo de 2017, se dio inicio a la formulación del Programa Nacional en SST, el cual da continuidad al diseño tripartito y regional del proceso anterior. Con él, se buscó avanzar en la implementación de la PNSST distinguiendo, por un lado, una planificación estratégica con los objetivos, los ámbitos de acción y las estrategias y, por otro, una planificación operativa que consideró las actividades, responsables, plazos, metas e indicadores. Así, el 27 de febrero del 2018, con el Decreto Exento No.31 se aprobó el Programa Nacional de SST con la firma de la Presidenta de la República.

Por último, como se estableció en el art. 2 del DS N°47, la PNSST debe ser actualizada cada cuatro años, fijándose, en un inicio, para septiembre del 2020. Sin embargo, producto de las restricciones generadas por la pandemia covid19, el proceso fue prorrogado para los siguientes noventa días corridos desde el cese de la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública⁶, iniciando así, en el mes de noviembre de 2022 con la reunión de la comisión técnica del Comité de Ministros para la SST. Similar al proceso anterior, la actualización de la PNSST involucró un diseño de carácter tripartito y regional, y una revisión general de todos sus componentes. Se definió contar con el texto final de la actualización de la PNSST para fines del 2023, en paralelo con la discusión sobre la Política Nacional de Seguridad y Salud en Minas, con la consecuente ratificación del Convenio núm. 176.

Respecto de este último proceso, el diseño de la Política Nacional de Seguridad y Salud en Minas comparte los mismos criterios metodológicos que la PNSST, en cuanto a su definición por medio de mesas de carácter tripartito y en cada una de las 7 regiones donde existe presencia de actividad minera. Con ello, se viene a complementar con las directrices propias de la PNSST a las normas

⁵ El Consejo Consultivo de SST está integrado por un representante del Comité de Ministros, un representante elegido por las organizaciones de trabajadores, otro por las organizaciones de empleadores y cuatro miembros profesionales elegidos por el Consejo de Alta Dirección Pública, siendo el asesor permanente de la Presidencia de la República.

⁶ Decreto 47 del 16 de noviembre de 2021, que modifica el DS N°47 –del mismo nombre coincidentemente y, que da origen a la PNSST en 2016.

generales para todos los trabajadores en SST establecidas en el Código del Trabajo como también a las normas específicas para la actividad minera estipuladas en el reglamento de seguridad minera.

II. La PNSST en el marco de la ratificación del Convenio núm. 187, sobre la promoción de la SST.

Como se mencionó anteriormente, el diseño de la PNSST se enmarca en las obligaciones adoptadas por el Estado chileno con la OIT en 2011, al ratificar el Convenio núm. 187 (2006)⁷.

Para dicho propósito promocional, se han establecido las siguientes definiciones que se encuentran estipuladas en el Art. N°1 del Convenio, correspondiente a las expresiones de Política, Sistema, Programa y Cultura en SST, agregándose una quinta definición referida al Perfil Nacional de SST a través de la recomendación No. 197 de la OIT (2006).

Así, la expresión de *política nacional* refiere a la política sobre SST y el medio ambiente de trabajo, bajo los principios establecidos en el Convenio núm.155 de la OIT (1981). Estos principios se fundamentan en base a consultas de carácter tripartita a las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores interesadas, teniendo en cuenta las condiciones y prácticas nacionales concretas para la formulación, implementación y revisión periódica de una política nacional; coherente en materia de SST y el medio ambiente de trabajo (art. 4, Convenio núm.155).

Por otra parte, la expresión de *Sistema Nacional de SST* alude a la infraestructura que conforma el marco para la implementación de la política y los programas nacionales en SST, y refiere a los aspectos legislativos, autoridades, mecanismos y disposiciones que hacen posible la puesta en práctica y observancia.

En tercer lugar, la expresión *programa nacional de SST* incluye los objetivos a alcanzar en un plazo determinado, las prioridades y medios de acción destinados a mejorar la SST, así como los medios para evaluar los progresos realizados⁸. En otras palabras, el programa refiere a la planificación tanto estratégica como operativa de los lineamientos establecidos por la PNSST, en el cual se identifican tanto las actividades, los responsables, las metas y los avances de la implementación (Bueno, 2019).

En cuarto lugar, la expresión *cultura nacional de prevención en materia de SST* hace referencia al respeto del derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable en todos los niveles, con la participación activa del gobierno, los empleadores y trabajadores en iniciativas para asegurar dicho propósito mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, concediendo la máxima prioridad al principio de prevención.

Por último, la expresión de *Perfil Nacional en SST*, refiere a que los estados miembros deberán preparar y actualizar periódicamente un diagnóstico que revise y evalúe toda la gama de instrumentos y recursos en SST y la evolución de los accidentes laborales y enfermedades profesionales.

Por lo pronto, cabe considerar que estas definiciones sientan las bases para el cumplimiento de las obligaciones y los objetivos asumidos con el Convenio, cuyo propósito es el de promover la mejora

⁷ Los convenios son tratados internacionales jurídicamente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados Miembros; son preparados por representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, y son adoptados en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de la OIT. Los países que ratifican un convenio, están mandatados a aplicarlo en su legislación y práctica nacional, y a enviar a la Oficina memorias sobre su aplicación y, en caso que fuese necesario, ésta debe proporcionar asistencia técnica. En el caso que un Estado no haya observado las disposiciones del convenio ratificado por él mismo, pueden iniciarse procedimientos de reclamación y de queja en su contra. Véase en <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-es/index.htm>.

⁸ Para un mayor detalle sobre los objetivos, ámbitos de acción, responsables y estado de avance de la PNSST y su respectivo Programa, véase Bueno (2019) y/o en línea <https://www.seguridadysaludlaboral.cl/> del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

continua de la SST. Estos objetivos apuntan a: 1) prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo; 2) que se adopten medidas activas para conseguir, de manera progresiva, un medio ambiente de trabajo seguro y saludable y; 3) que se examine periódicamente las medidas para ratificar los convenios que sean pertinentes de la OIT en SST (art. 2, Convenio núm. 187).

III. La Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: sus componentes, avances y evaluación.

Respecto a las especificidades de la PNSST, ésta se articula en torno a una serie de componentes que, a su vez, definen los lineamientos generales para la promoción de la SST. Éstos, constituyen el marco general, desde los cuales, el Programa y el Sistema se despliegan, tanto para la implementación de la PNSST, en plazos y metas específicas, como también, con la infraestructura necesaria para llevarla a cabo. Definidos de tal modo, en la siguiente tabla se especifica cada uno de ellos:

Cuadro 1. Los componentes de la PNSST

Componentes	Contenido
Principios	(i) Respeto a la vida e integridad física y psíquica de trabajadores y trabajadoras como un derecho fundamental; (ii) Desarrollo de un enfoque preventivo; (iii) Equidad de género; (iv) Universalidad e inclusión; (v) Solidaridad; (vi) Participación y diálogo social; (vii) Integralidad; (viii) Unidad y coordinación; (ix) Mejora continua; (x) Responsabilidad en la gestión de los riesgos.
Objetivos	(i) El desarrollo y promoción de una cultura preventiva en el conjunto de la sociedad alrededor de la prevención de los riesgos laborales, la salud en la educación, la formación y capacitación; (ii) Perfeccionar el marco normativo de la SST; (iii) fortalecer la fiscalización en SST; (iv) Garantizar las prestaciones de los OAL; (v) Promover la perspectiva de género; (vi) Disminuir los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; (vii) Incorporar a la seguridad social a los trabajadores informales.
Ámbitos de acción	(i) El marco normativo, fiscalización y control en SST; (ii) Promoción, difusión, capacitación y asistencia técnica; (iii) Desarrollo de investigación e innovación tecnológica en seguridad, salud y calidad de vida en el trabajo.
Responsabilidades⁹	Determina roles específicos al Gobierno, a los empleadores, trabajadores y a los Organismos Administradores del Seguro Social contra Riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales
Beneficiarios	Se consideran a todos los trabajadores y trabajadoras sin distinción alguna, independiente de su condición contractual o laboral, su situación personal; así como los empleadores y estudiantes.
Compromisos	i) Normativa y fiscalización; ii) Formación, capacitación y especialización; iii) género; iv) indicadores de siniestralidad.

Como es recogido por Bueno (2019), respecto a los avances en los ámbitos de acción de la PNSST se considera, en materia de normativa, la eliminación de la distinción entre obrero y empleado, el reconocimiento del derecho a la interrupción de tareas por riesgo grave e inminente, la reducción del peso máximo a ser transportado manualmente, la incorporación de los trabajadores a honorarios al seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, entre otras.

En materia de fiscalización, entre el 2015 y 2018, se duplicó el número de fiscalizaciones de la Dirección del Trabajo (DT) que incorporaron la SST entre sus acciones, a la vez que se generaron diversas instancias de coordinación y trabajo entre las entidades con competencias inspectivas, como también entre el MINSAL y el MINTRAB.

En formación, capacitación y especialización se realizaron capacitaciones en SST al 100% de los fiscalizadores de terreno de la DT, se incorporaron módulos de SST en los programas de ChileValora y se implementó el Programa de Formación de Monitor de SST. En relación con los avances en

⁹ Aunque en la PNSST también establece responsabilidades para el Gobierno, los empresarios y trabajadores, el programa nacional de SST sólo lo hace respecto a los Ministerios del Trabajo y Salud y sus respectivos servicios y los Organismos Administradores (Bueno, 2019).

género, en 2019, la SUSESO instruyó a los OAL incorporar la perspectiva de género dentro de sus actividades de asistencia técnica, y en 2023 el Estado de Chile ratificó el Convenio núm. 190 de la OIT sobre violencia y acoso.

Por último, respecto a los indicadores de siniestralidad, la tasa de accidentabilidad en el trabajo se redujo desde un 3,7% en el 2015 a un 2,8% en el 2022, superando la meta establecida del 3% para el 2020, mientras que la tasa de mortalidad lo hizo desde un 4,5% cada 100.000 trabajadores en 2015 a un 2,6% en 2022, acercándose a la meta de 2,5% puesta para el 2020, y por último, la tasa de accidentes de trayecto tuvo un leve descenso de un 1,1% en el 2015 a un 1% en el 2022, por encima de la meta del 0,8% que se estableció para el 2020 (SUSESO, 2023)¹⁰.

Respecto a la evaluación de la PNSST, destaca que la mayoría de los actores involucrados, tanto trabajadores como empleadores, tienen una apreciación positiva ya que ha permitido generar una mayor concientización, sensibilización y cultura preventiva en SST. A su vez, ha permitido generar una mayor coordinación entre las distintas instituciones públicas con competencias en SST, entre ellas, las pertenecientes a las carteras de Salud y Trabajo, como ha sucedido con la presente actualización de la PNSST en el 2023. También, se ha destacado que la metodología regional de la formulación de la PNSST sentó bases de legitimidad al documento, pese a que algunos representantes de las organizaciones empresariales discreparon de algunos contenidos de la política, en especial, los relativos a trabajadores informales y a la perspectiva de género. Por último, transversalmente se identificó la dificultad de la implementación efectiva de la PNSST reconociendo el escaso involucramiento de los actores sindical y empresarial, en específico, en torno a las responsabilidades comprometidas en el Programa Nacional de SST (Bueno, 2019).

IV. El derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable como Principio y Derecho Fundamental en el Trabajo.

Como es definido en el Art. 3 del Convenio núm. 187 (2006), mediante la PNSST los países deberán promover e impulsar, en todos los niveles que sean pertinentes, el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable.

A su vez, en su 110ª reunión, celebrada en junio de 2022, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) decidió enmendar el párrafo 2 de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, para incluir *un entorno de trabajo seguro y saludable*. Se agregó así, a los cuatro principios y derechos en el trabajo ya establecidos:

- Libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- La abolición efectiva del trabajo infantil; y
- La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- Un entorno de trabajo seguro y saludable.

Cabe destacar, que la CIT prefirió considerar el término *entorno de trabajo seguro y saludable* más que el de “condiciones de seguridad y salud en el trabajo”, ya que, refiere no sólo a los peligros y riesgos del trabajo y empleo, sino también, permite abarcar con más claridad los distintos factores e interacciones en el lugar de trabajo que repercuten en la SST, y que tienen que ser considerados para la protección contra los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales; como la discriminación, la diversidad, la salud mental, la violencia y el acoso, entre otros aspectos (Bueno, 2022; ISL, 2021b).

¹⁰ Es necesario tener en cuenta que en medida que se vayan mejorando los sistemas de registros de accidentabilidad laboral y enfermedades profesionales, en especial entre los segmentos más vulnerables y desprotegidos del mercado de trabajo, es esperable que éstas cifras puedan ir en aumento, explicado en gran parte por el subregistro persistente de esas categorías de trabajadores y trabajadoras generando inconsistencias en torno a las metas e indicadores esperados en esta materia.

Por otra parte, de acuerdo con Vega & Martínez (2002), los derechos fundamentales tienen que ser comprendidos como un conjunto de principios básicos, interdependientes y necesarios, que en el ámbito del trabajo se constituyen como base de justicia distributiva y de igualdad en el marco de los objetivos sobre trabajo decente¹¹. Tienen el carácter de vinculantes por ser esenciales y son independientes a la adhesión o ratificación de cualquier Estado Miembro, en tanto son válidos por sí mismos, superando el marco de otras normas jurídicas positivas, incluso transnacionales. Aunque pueden llegar a ser adaptables, existen de modo general y con independencia del grado de desarrollo de cada país, por lo que son globales y no graduales; pero a la vez que el mundo del trabajo se transforma y emergen nuevos desafíos, los principios tienden a adquirir nuevas expresiones y amplitudes como forma “*del reconocimiento en lo social de la existencia de unos valores generales, esenciales, superiores e indisponibles*” (Ibíd, p:11).

Como es definida por la OIT, la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, es la expresión del compromiso de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de respetar y defender los valores humanos fundamentales, que son de vital importancia para nuestras vidas en el plano económico y social, y representan el mínimo común denominador de cara a la globalización. Estos se expresan y desarrollan bajo la forma de derechos y obligaciones específicas en convenios reconocidos como fundamentales¹² (OIT, 2003; Vega & Martínez, 2002).

En este marco, la CIT decidió atribuir la condición de “Convenios Fundamentales” a los Convenios núm. 155 y 187 de la OIT, sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981); y sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo (2006), respectivamente, como expresión del Derecho fundamental de un entorno de trabajo seguro y saludable. Esto implica que los países que son parte de la OIT tienen el compromiso de cumplir los principios de los Convenios núm. 155 y núm.187, con independencia de su ratificación¹³.

Esto último, para el caso chileno toma una especial relevancia al no tener ratificado el Convenio núm. 155 de 1981, existiendo un proyecto de resolución en la Cámara de diputados desde agosto del 2022, en el que se solicita al Presidente de la República, su ratificación¹⁴; en sintonía con los compromisos establecidos por el Decreto N°47. Esta iniciativa se condice con lo expresado por Guy Ryder¹⁵ en la “Declaración de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento” (OIT, 2022), al manifestar que si bien no existe obligación para los países en ratificar estos Convenios, se espera que vayan en esa dirección, tal como se ha observado con el aumento considerable de la tasa de ratificación de los convenios fundamentales anteriores gracias a la atención y actividades de asistencia generadas desde la Declaración de 1998 por parte de la OIT.

¹¹ La noción de “trabajo decente”, incorporada por la OIT en 1999 y acordada internacionalmente, refiere a las características que debe asumir una relación laboral para su realización en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana (Ghai, 2003). Como lo define la OIT, el trabajo decente se enmarca en torno a los objetivos estratégicos de los derechos del trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social, los cuales persiguen una mayor inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal en el contexto de globalización.

¹² Actualmente existen 10 convenios reconocidos como fundamentales los que se asocian a cada uno de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Estos son: i) Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); ii) Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); iii) Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y su Protocolo de 2014; iv) Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); v) Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); vi) Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); vii) Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); viii) Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); ix) Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y; x) Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).

¹³ La Declaración reafirma las obligaciones y los compromisos que son inherentes a la pertenencia a la OIT, en el marco del respeto y adopción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, estableciéndose un procedimiento de seguimiento conforme a: i) un seguimiento anual relativo a los convenios no ratificados; ii) un informe global sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y; iii) proyectos de cooperación técnica cuyo objetivo es la atención de las necesidades concretas y fortalecer las capacidades locales relacionadas con la aplicación de los principios y derechos en el trabajo declarados por la OIT.

¹⁴ Proyecto de Resolución N°273, 01/08/2023, Cámara de Diputados.

¹⁵ 10° Director General de la OIT (2012-2022).

En esta medida, se espera avanzar en esta materia, a la vez de la ratificación del Convenio núm. 176 sobre Seguridad y Salud en minas (1995), situación que acompañaría la ratificación de Chile del Convenio núm. 190, *sobre violencia y acoso laboral* establecida en marzo de 2023, lo cual, en suma, otorga un encuadre general a la PNSST.

V. La PNSST en el contexto de los países de América Latina y el Caribe.

Si bien, la formulación de una PNSST se ha extendido en el resto de los países de América Latina y el Caribe, no ha sucedido lo mismo respecto a la ratificación de los Convenios núm. 155 y 187 de la OIT, en especial sobre este último. En este sentido, la construcción de políticas nacionales no se ha sustentado necesariamente, como en Chile, en los compromisos ratificatorios de estos convenios internacionales. Cómo se aprecia en el cuadro 2, aún queda por avanzar en la región hacia la ratificación de los Convenios que recientemente fueron consagrados fundamentales para la SST por la OIT.

Cuadro 2. Convenios fundamentales ratificados

Convenio sobre SST	Países que ratificaron
Convenio núm. 155 (1981), sobre seguridad y salud de los trabajadores	Cuba (1982), México (1984), Venezuela (1984), Uruguay (1988), Brasil (1992), Argentina (2014)
Convenio núm. 187 (2006), sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo	Cuba (2008), Chile (2011), Argentina (2014)

Pese a lo anterior, y a diferencia del caso chileno, gran parte de los países que formularon una PNSST, se han adherido a otras instancias regionales de coordinación intergubernamental, las que han replicado los lineamientos establecidos por la OIT. Cabe mencionar, la III Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo de la OISS (2021-2025), el Plan Regional de Salud y Seguridad de los trabajadores del Mercosur (2015) y la Decisión 547 de la Comunidad Andina (2003).

Con distintas temporalidades y énfasis, estos instrumentos regionales de SST han buscado hacerse cargo tanto de los desafíos persistentes, como de la emergencia de “nuevos” riesgos para la SST a nivel regional. En esta medida, cabe distinguir la existencia de características que son comunes en los países de la región con un mayor o menor grado de incidencia en las realidades locales, pero que, aun así, se encuentran generalizadas, como lo ha sido el carácter estructural del trabajo informal en las zonas urbanas y rurales, el trabajo precario, la baja inserción tecnológica, la alta proporción de empresas y fuerza de trabajo en micro y pequeñas empresas y la dificultad de generar indicadores fiables que permitan el registro de los accidentes laborales y enfermedades profesionales en estos segmentos de trabajadores. Así también, sobresalen las debilidades de los sistemas de protección social para dar cobertura universal de sus prestaciones al conjunto de la población y de la actuación coordinada de las distintas instituciones competentes en materia de SST. Estas problemáticas se traducen en desafíos que se encuentran inscritos en la gran mayoría de los instrumentos de SST de los países de la región, ya sea en su forma de Política Nacional, Estrategias, Planes o en su defecto, en normativas específicas y/o reglamentos en SST.

También es posible identificar una evolución de estos instrumentos regionales que han ido desde la armonización de las leyes y reglamentos en SST, hacia una sensibilización sobre la SST por medio de la definición de contenidos programáticos, la promoción de una cultura preventiva en reemplazo de una lógica reactiva y posteriormente, que los países puedan adoptar medidas de ejecución concreta en las agendas políticas nacionales, dadas las distancias que se reconocen para que la promoción de una cultura preventiva de SST tenga efectividad en la realidad social (OISS, 2015, 2021).

Por otra parte, en un contexto de globalización y de aceleración de las transformaciones del trabajo tendiente a la desregulación de los mercados de trabajo, la feminización de los sectores de servicios y de cuidados, procesos de deslaboralización y debilitamiento de la fuerza sindical, la automatización

y digitalización del trabajo, son aspectos que han tendido a ser reconocidos como desafíos para la SST en los instrumentos regionales (OISS, 2015; 2021), sin embargo, lo han sido en menor medida dentro de los distintos instrumentos nacionales de SST.

Cuadro 3. Principales alcances de instrumentos regionales en SST para América Latina y el Caribe.

Instancia Regional / Instrumento SST	Periodo	Principales alcances	Países miembros actuales
OISS / Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo ¹⁶	I Versión (2010-2013) II versión (2015-2020) III versión (2021-2025)	En un contexto de globalización de los riesgos ante las crisis económicas, desregulación de los mercados de trabajo, el dumping social y la transformación del trabajo (deslaborización, flexibilidad y antisindicalización), como de la emergencia de nuevos riesgos laborales (riesgos psicosociales, trabajo de cuidados y exposición a nuevas sustancias peligrosas y cancerígenas como en la nanotecnología), entre los principales objetivos se propone: <ul style="list-style-type: none"> • Todos los países de la región deberán contar con una PNSST para el 2023 • Diseño tripartito en la formulación de una PNSST • Priorización en los sectores singularmente desfavorecidos en SST (migrantes, poblaciones indígenas, con discapacidad, mujeres y adultos mayores trabajadores) • Generar políticas de formalización del trabajo informal dada su alta extensión regional en zonas urbanas y rurales • Contar con una política de género • Insta pasar desde una política de sensibilización a través de principios programáticos hacia la adopción de medidas de ejecución concretas en las agendas políticas de los países de la región y de mercados laborales con alta desigualdad y déficit en trabajo decente • Mejoramiento de sistemas fiables de notificación y registro de AT y EP dada la inexistencia de datos rigurosos y fiables de la región en materia de empleo, protección social y SST 	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.
MERCOSUR / Plan Regional de Salud y Seguridad de los trabajadores en el Mercosur (2015) ¹⁷	(2015 -)	En relación con su perspectiva general: <ul style="list-style-type: none"> • Insta a la formulación, planificación, implementación, control y evaluación periódica de sistemas nacionales de SST con base en el tripartismo, considerando las políticas y programas en SST. • Establece tres ejes temáticos: normativa, formativa e inspectiva. Entre sus acciones en curso se encuentran: <ul style="list-style-type: none"> • La construcción de indicadores armonizados de entorno de trabajo seguro • Incorporar la perspectiva de género en las actividades del plan regional • Impulsar un programa regional de prevención de riesgos psicosociales en el trabajo • Desarrollar un referencial Mercosur de gestión de SST • Actualizar el perfil diagnóstico regional sobre SST. 	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.
Comunidad Andina / Decisión 547 de la Comunidad Andina ¹⁸	(2003 -)	A partir de la participación tripartita y paritaria del Consejo Asesor de Ministros del Trabajo y de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos, se estableció como uno de sus ejes temáticos principales la SST dando origen a la decisión 547 de la CAN. <ul style="list-style-type: none"> • Apunta hacia la armonización de las leyes y reglamentos en materia de SST. • Busca impulsar la adopción de directrices sobre sistemas de gestión de SST y de los sistemas nacionales de SST replicando las orientaciones del Convenio núm. 155 de la OIT sobre su aplicación en todas las ramas de actividad económica. 	Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia.

¹⁶ (OISS, 2009, 2015, 2021).

¹⁷ (Mercosur, 2015, 2021).

¹⁸ (CAN, 2003).

Por último, cabe tener en consideración que siguen existiendo una diversidad de instrumentos y prácticas locales en la región, que aún en aquellos casos que no se cuenta con una PNSST o que se encuentran desactualizados, configuran un sistema nacional de SST. Lo anterior da cuenta, de los distintos énfasis que pueden encontrarse, distinguiendo entre Políticas, Estrategias y Planes de SST, en otros casos, normas específicas estipuladas en los Códigos del Trabajo y reglamentos particulares de SST, que buscan en mayor o menor medida traducirse en la coordinación de sus sistemas nacionales de SST. A su vez, aun cuando gran parte de los países de la región han establecido las bases del tripartismo para la formulación de sus instrumentos de SST, estas experiencias pueden ser diferenciadas en relación con los distintos sistemas de relaciones laborales e industriales en la región.

VI. Desafíos del Instituto de Seguridad Laboral frente a la Política Nacional de SST.

El Instituto de Seguridad Laboral tiene como misión desde su rol de Organismo Administrador público, el otorgar Seguridad y Salud Laboral a empleadores/as adheridos/as y trabajadores/as protegidos, contribuyendo activamente en avanzar hacia una cultura de prevención en materia de SST, mediante la difusión y promoción en el conocimiento y uso del derecho del seguro en sus prestaciones preventivas, médicas y económicas que se derivan de los accidentes del trabajo y enfermedades laborales, con enfoque de género transversal e inclusivo.

Por su parte, la PNSST estableció que las responsabilidades de los Organismos Administradores son: realizar actividades de prevención en las empresas; dar cumplimiento satisfactorio sobre organización, calidad y eficiencia de las actividades de prevención; tienen la obligación de asesorar en el cumplimiento de todas las disposiciones o reglamentaciones vigentes en materia de seguridad e higiene laboral; elaborar un “plan anual de prevención de riesgos” que priorice empresas bajo 100 trabajadores y aquellos sectores con un mayor riesgo de accidentes y enfermedades profesionales; y realizar evaluaciones ambientales y de salud de las y los trabajadores, asistencia técnica, asesorías para la implementación y desarrollo de sistemas de gestión de riesgos, investigaciones de accidentes y actividades de capacitación.

Por su parte, el ISL se propuso entre sus objetivos estratégicos posicionarse como especialista en SST en la cobertura del seguro, con la promoción y fomento del conocimiento y uso del derecho de seguridad y salud laboral con foco en los segmentos de trabajadores y trabajadoras más vulnerables y aquellos no adscritos al seguro, y asegurar la oportunidad y calidad en la entrega de las prestaciones propias del servicio. En torno a dichos objetivos estratégicos y la misión del ISL, es que se presentan los siguientes desafíos para su tratamiento y discusión:

Desafío 1: Universalidad e Inclusión de las prestaciones del ISL

Los lineamientos asumidos por el ISL, han significado importantes desafíos en los últimos años, lo que se traduce en la necesidad de expandir y modernizar su estructura administrativa y de servicios, reforzando a su vez, los principios de inclusión y universalidad a través de la incorporación de nuevos segmentos de trabajadores/as, que hasta hace poco se encontraban desprotegido/as, a la cobertura de las prestaciones del seguro. Esta reafirmación de la vocación pública del ISL, guarda estrecha relación con uno de los principios fundamentales de la PNSST, que establece que las acciones derivadas de la política deben considerar a todos/as los/as trabajadores/as sin discriminación del tipo de régimen laboral ni del sector en el cual se desempeñe, sea público o privado, apuntando hacia la universalización de la protección social y la inclusión de trabajadores no adscritos al ejercicio del derecho del seguro contra accidentes laborales y enfermedades profesionales.

En este marco, se destaca la promulgación de la ley 21.054 que elimina la distinción de las categorías de obrero y empleado y que significó la incorporación de alrededor de 450 mil trabajadores y trabajadoras a la completa cobertura del seguro; como también, se releva la promulgación de la ley N°21.133 que incorpora a las y los trabajadores a honorarios al sistema de seguridad social a través de cotizaciones obligatorias y que permitió la afiliación automática de aproximadamente 520 mil trabajadores a la cobertura del ISL (ISL, 2021c).

Por otra parte, este desafío tiene que asumir las transformaciones del trabajo contemporáneo, tendiente a la desregulación de los mercados de trabajo, la deslaboralización y la extensión del trabajo desprotegido en un contexto de globalización (Castel, 2012; ISL, 2021c; OISS, 2021). Ejemplo de lo anterior, ha sido el incremento de empresas de plataformas digitales de servicios, cuyas particularidades, respecto a la administración algorítmica del trabajo, integra nuevos riesgos para la SST de las y los trabajadores que se desempeñan en el rubro. Este nuevo fenómeno socio laboral, ha dado cuenta de problemáticas ligadas al trabajo y empleo precario, formas de encubrimiento de relaciones laborales de subordinación y dependencia bajo principios de autonomía e independencia que dificultan la extensión de los sistemas de protección social a este conjunto de trabajadores y trabajadoras, como también, la existencia de riesgos asociados a la salud mental, a la violencia laboral externa, problemas musculo-esqueléticas, a accidentes de tránsito, entre otros (FLACSO & ISL, 2022b)¹⁹.

Desafío 2: mejoramiento de los sistemas de registro y vigilancia de los segmentos protegidos y caracterización de los riesgos en SST asociados.

Un segundo desafío se relaciona con la información que dispone el instituto respecto a la población adherida al seguro, tanto a nivel de los sistemas de registros, como al conocimiento y caracterización de las formas de empleo y de trabajo en relación a los factores de riesgos en materia de SST. Se presenta así la necesidad de mejorar los sistemas de registro de la población adherida al seguro en relación con su identificación, de las tasas de accidentabilidad laboral y de enfermedades profesionales, y de la caracterización de los riesgos específicos de los segmentos de trabajadores y trabajadoras protegidos por el ISL.

El Instituto de Seguridad Laboral, como la única institución pública administradora del seguro de la Ley N°16.744, cumple un rol relevante en materia de afiliación, la cual se entiende efectuada por el solo ministerio de la Ley, salvo que la entidad empleadora o el/la trabajador/a lleve a cabo un acto de adherencia con alguna mutualidad de empleadores. En este punto aplica el principio de automaticidad de las prestaciones, en la que los/as trabajadores/as quedan automáticamente cubiertos/as por el Seguro desde el primer día de vigencia de su relación laboral, aun cuando no se hubiere escriturado el contrato de trabajo.

Al no existir una instancia de entrada (adherencia) y de salida (desafiliación) prevalecen problemas en el registro de empresas y/o trabajadores/as, con consecuencias para el establecimiento de medidas preventivas frente a ciertos segmentos de la población protegida (González et al., 2018), a la vez de las altas tasas de subregistro de los accidentes laborales y enfermedades profesionales. Esto deviene en un reto de gran envergadura, considerando que la población cubierta ha aumentado sustantivamente entre 2019 y 2023.

La generación de conocimiento práctico, resulta una condición necesaria para contar con una actualización permanente en torno a los problemas relacionados con la SST y, en consecuencia, para la generación de orientaciones, estrategias e intervenciones pertinentes en materia de prevención y promoción en trabajadores/as y empresas. Los servicios públicos en particular, tienen el desafío de adaptarse a los cambios producidos en el entorno, apuntando a impulsar una gestión con mayores estándares de eficacia y eficiencia (ISL, 2021a), lo que en el caso de instituciones especialistas en SST como el ISL, significa afrontar las permanentes transformaciones laborales, indagando en los cambios de las condiciones de empleo y trabajo, y fundamentalmente, en la caracterización de los riesgos en materia de seguridad y salud laboral.

Respecto a la caracterización de los riesgos de SST de los segmentos de trabajadoras y trabajadores adheridos al ISL, actualmente se encuentran en curso cuatro proyectos de investigación sobre: (i) Evaluación de la investigación de accidentes graves y fatales y en MIPYMES adheridas a ISL; (ii) Determinación de la magnitud y causas de subnotificación de accidentes del trabajo y enfermedades

¹⁹ Recientemente, en septiembre de 2022 entró en vigencia la Ley N° 21.431 que vino a establecer, vía modificación del Código del Trabajo, la regulación contractual de estos/as trabajadores/as, entrando en vigencia en septiembre de ese año.

profesionales en trabajadores/as protegidos por el Instituto; (iii) Informalidad del empleo en trabajadores/as de cuidados de larga duración, y; (iv) Estudio sobre cultura preventiva en escuelas afiliadas al ISL²⁰.

Asimismo, durante el presente año 2023 y asumiendo los desafíos en el marco de la ratificación de los Convenios núm. 190 sobre violencia y acoso laboral y núm. 176 sobre Seguridad y Salud en minas, como también la caracterización de los riesgos de SST de trabajadoras y trabajadores no adscritos al seguro y la evaluación de la gestión de problemas emergentes en SST se definieron los siguientes lineamientos estratégicos de investigación que fueron presentados en el marco de la convocatoria de la SUSESO: (i) Herramientas de identificación y prevención de riesgos de violencia y acoso en el trabajo: Reconociendo las especificidades de la micro y pequeña empresa para la adecuada implementación del Convenio n°190; (ii) Distinguiendo los riesgos en Seguridad y Salud en el Trabajo de la pequeña minería y de la minería artesanal para el desarrollo de modelos de prevención que contribuyan a implementar una política nacional de SST en el sector; (iii) Factores de riesgos en Seguridad y Salud en el Trabajo en ferias libres y su relación con el trabajo independiente e informalidad laboral: Desafíos para la prevención de riesgos y promoción del Seguro Social de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y; (iv) La mediación de los proveedores médicos asociados al ISL en la clasificación, tratamiento y seguimiento de los procesos de reintegro laboral de las enfermedades de salud mental de origen laboral²¹.

Desafío 3: La promoción de la SST

Un tercer desafío para el ISL se asocia al rol de promotor del derecho al uso del Seguro en un segmento de trabajadoras y trabajadores con baja representatividad sindical, con peores condiciones de trabajo y empleo respecto a la población cubierta por los demás Organismos Administradores, y de una débil gestión de la SST por parte de sus empleadores. Lo anterior cabe tenerlo en cuenta, porque las instancias en que se ha formulado la PNSST, ha considerado la representación de los gremios empresariales y sindicales principalmente de grandes empresas en Chile, mientras que existe una alta concentración de la fuerza de trabajo ocupada en una gran cantidad de unidades productivas de pequeña escala, hace que el acceso a los trabajadores y trabajadoras se presente de manera disgregada y fragmentada, lo que dificulta la extensión de las acciones preventivas y de promoción de una cultura preventiva en SST.

Lo anterior se evidencia al considerar que la población protegida por el ISL se encuentra mayoritariamente integrada por trabajadores/as de micro y pequeñas empresas, independientes, de casa particular y empleados/as públicos.

Información de 2022, indica que 36% del total de población cubierta se desempeñan de manera independiente emitiendo boletas de honorarios, mientras que alrededor de 35%, corresponden a empresas unipersonales o microempresas, es decir, unidades empresariales de máximo nueve personas. Por su parte, 9,5% son trabajadores/as que laboran en empresas de entre 10 y 49 personas, y alrededor de 10% corresponden a trabajadores/as de casa particular. Como se puede apreciar, la gran mayoría de la población cubierta por el Instituto, corresponde a segmentos económicamente menos rentables para las mutuales, muchos de los cuales son de reciente incorporación al seguro. Así, entre junio de 2021 y junio 2022, 80% del trabajo de asesoría preventiva del instituto se enfocó particularmente en empresas de menos de 10 trabajadores, alcanzando a un total de 14.584 trabajadores/as pertenecientes a estos centros de trabajo (ISL, 2022a)

Como ha sido evidenciado las diferencias de tamaños en las empresas expresan disímiles condiciones para el abordaje de la SST (ISL, 2021c, 2022b; ISL & CSP, 2020). En su generalidad,

²⁰ Todos los productos de estudios e investigaciones del ISL se encuentran publicados en el sitio web: <https://www.isl.gob.cl/estudios-y-estadisticas/>

²¹ Estos lineamientos estratégicos han sido publicados en el marco de la convocatoria de innovación e investigación de la SUSESO en: <https://servicios.suseso.cl/investigacion/39-abierta-convocatoria-2023-para-adjudicacion-de-proyectos-de-investigacion-e-innovacion-sst.html>

en las unidades de mayor tamaño existirían mayores garantías económicas y organizacionales para controlar y gestionar los riesgos laborales, partiendo por la consideración jurídica que mandata la existencia de Departamentos de Prevención en empresas mayores a 100 personas, mientras que los Comités Paritarios son prescritos en los casos de existencia de al menos 25 trabajadores/as en una empresa. Por su parte, si bien la legislación laboral mandata la existencia de Reglamentos Interno de Orden, Higiene y Seguridad en empresas con diez o más trabajadores/as, en el sector constituido por micro y pequeñas empresas, predominan en muchos casos la subestimación y normalización de los riesgos laborales en los que se incurren, a lo que se adiciona las dificultades para visibilizar contrapartes técnicas y/o lograr establecer asesorías externas en las empresas. Si bien las micros y pequeñas empresas presentan realidades productivas heterogéneas dependiendo del rubro, locación y capacidad productiva, prevalece en dicho sector la escasez de recursos, así como relaciones de dependencia con otras empresas, lo que tiene implicancias en materia de planificación y control sobre la carga laboral, y por tanto, de los riesgos asociados al trabajo (ISL, 2021c). En ocasiones, dicha fragilidad económica aparece como limitación para el cumplimiento de la propia normatividad relativa a la SST, existiendo incluso el riesgo de tránsito hacia la informalidad. Todas estas condicionantes estructurales, requieren ser consideradas como factores particulares a la hora de generar políticas de prevención, asistencia y vigilancia, más aún, considerando las grandes limitaciones por parte de las instituciones del sistema de SST para dar seguimiento y fiscalizar a estas empresas, como el mejoramiento de los sistemas de registro y vigilancia de la accidentabilidad laboral y enfermedades profesionales (ISL, 2022b).

Por último, otras áreas de desarrollo que merecen ser mencionadas y fortalecidas por el ISL en el marco de su rol público y contribuir a una cultura nacional en SST, son aquellas que tienen por fin la participación ciudadana y territorial. Desde 2022 se asume como eje estratégico la promoción y fortalecimiento de instancias de participación ciudadana para la difusión de conocimiento en materia de SST, al mismo tiempo de recoger sus visiones, para ser traducidas en líneas de acción por el Instituto. Se conforma así, el Consejo de la Sociedad Civil (COSOC) 2022-2024 del ISL, con la participación de diversas organizaciones ligadas a distintos ámbitos, tales como migración, diversidad y disidencia sexual, minería, discapacidad, transporte, medioambiente, ferias libres, jinetes y trabajadoras de casa particular. Cabe resaltar que el COSOC tiene como objetivo de mediano plazo trabajar conjuntamente con el ISL en base a los convenios internacionales de la OIT en materia de SST y de los propios lineamientos de la PNSST.

Otras iniciativas realizadas por el ISL importantes de relevar en el marco del fortalecimiento participativo son aquellas realizadas con Comités Paritarios de Higiene y Seguridad, donde se pueden mencionar los Programas de Reconocimiento, seminarios formativos y los diálogos participativos tripartitos, donde junto a estos comités, han participado representantes de empleadores/as y trabajadores/as, así como organismos fiscalizadores, tales como Dirección del Trabajo y la Seremis de Salud.

VII. Conclusiones y recomendaciones

La PNSST ha significado un avance institucional en la medida que ha permitido fijar los principios y valores con los cuales el Estado de Chile se comprometió sobre la protección y promoción de la salud, la seguridad y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras del país. Este proceso, se caracteriza por haber adoptado un carácter tripartito en su proceso de formulación tal como fue definido por los lineamientos del Convenio núm. 187, integrando a las principales instituciones públicas relacionadas con la SST y a las principales organizaciones de empleadores y trabajadores, brindando un escenario de mayor legitimidad entre los actores del sistema nacional de SST y avanzando en una mayor reconocimiento y visibilidad de las problemáticas que afectan a la SST. Lo anterior, también se implementó en el reciente proceso de actualización de la PNSST y en la formulación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en minas durante el primer semestre del 2023, continuando con las directrices propuestas por la OIT.

Por otra parte, cabe tener en cuenta que la PNSST para que pueda generar un correlato en la realidad laboral del país, se complementa de un programa nacional de SST –del cual se espera su

actualización durante el 2024-, que planifica su estrategia y operativa en responsabilidades, plazos y metas específicas para una adecuada implementación y mediante la coordinación de los distintos actores e infraestructura del sistema nacional de SST.

En esta medida, la PNSST contiene los lineamientos internacionales en materia de SST, no tan sólo en materia de tripartismo, sino también, en cuanto a promover e impulsar, en todos los niveles pertinentes, el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. Lo anterior, cobra aún mayor relevancia, en el marco del reconocimiento de un entorno seguro y saludable como Derecho y Principio Fundamental en el Trabajo por la CIT en el 2022, que consagra a los Convenios núm. 155 y 187 como fundamentales, teniendo que ser respetados por los países miembros a la OIT con independencia de su ratificación. Complemento de lo anterior, en marzo de 2023 se ratificó el Convenio núm. 190 sobre violencia y acoso laboral que actualiza la normativa sobre esta materia en la legislación chilena, además de la espera de la ratificación del Convenio núm. 176 sobre SST en minas.

En relación con el marco internacional, se pudo dar cuenta a través de las instancias regionales de SST que se tiende a compartir los principios establecidos por la OIT para la formulación de PNSST, aun cuando la mayoría de los países en América Latina y el Caribe no han ratificado los convenios que les da sustento. Destacan las orientaciones en torno a la formulación tripartita de los instrumentos de SST en cada país, generar mecanismos e incentivos que permitan la formalización del empleo informal, la incorporación de políticas de género que sean transversales en SST y el mejoramiento de los sistemas de registro y vigilancia de los accidentes laborales y enfermedades profesionales. Para ello, la OISS ha instado pasar de una política de sensibilización sobre SST a partir de contenidos programáticos hacia la adopción de medidas concretas en las agendas políticas de cada país.

Por último, para el ISL en tanto Organismo Administrador público del Seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y en relación con sus objetivos estratégicos, se le presenta una serie de desafíos concretos para el fortalecimiento de la SST en el país. En la medida que la PNSST refuerza el principio de universalidad e inclusión, el ISL tiene el desafío por seguir ampliando la cobertura y uso del Derecho al Seguro entre trabajadores y trabajadoras vulnerables y no adscritos. Lo anterior, implica empujar la cobertura hacia el empleo informal, una mayor difusión entre trabajadores independientes, como también de la extensión hacia nuevas formas de trabajo, como el empleo en plataformas digitales y el trabajo de cuidados, que se intersectan con problemáticas más amplias como la migración, la feminización del trabajo precario, entre otras.

Por otro lado, un segundo desafío corresponde al mejoramiento de los sistemas de registro y vigilancia en materia de SST de los segmentos protegidos por el ISL y la caracterización de los riesgos asociados. En consideración de un mercado laboral con alta presencia estructural de empleo informal, y en la medida en que gran parte de la población que es adherida por defecto a la cobertura de las prestaciones del ISL son trabajadoras y trabajadores de micro y pequeñas empresas, independientes, de casa particular y empleados/as públicos, se configura un escenario general que dificulta el registro de trabajadores y trabajadoras, así como la subnotificación en caso de accidentes laborales y enfermedades profesionales a las instituciones correspondientes. A su vez, la carencia de registros proporcionados por los empleadores de estos segmentos de trabajadores, así como la gran brecha existente respecto a las y los trabajadores independientes, dificulta la caracterización de los riesgos y los accesos para la investigación futura.

Es importante relevar el desafío de incidir públicamente en la realización de cambios normativos basados en la evidencia otorgada por la información sobre el mercado laboral. En este punto toma especial relevancia, en primer término, la adaptación de los instrumentos normativos de la SUSESO a los segmentos específicos de trabajadores/as cubiertos/a por el ISL. Lo anterior, puede contribuir a potenciar políticas como lo son los protocolos contra la violencia y el acoso laboral, o la mejora en las intervenciones en materia de riesgos psicosociales.

En este sentido, la promoción de la SST para el ISL constituye un desafío en sí mismo, en la medida que empleadores, trabajadores y trabajadoras se encuentran altamente disgregados y fragmentados en una gran cantidad de unidades productivas de pequeña escala, lo que dificulta las acciones de promoción y preventivas en SST.

Para finalizar, y como se pudo evidenciar en el marco comparativo regional sobre los instrumentos de SST, prevalecen desafíos de características estructurales que ninguna PNSST por sí sola es capaz de enfrentar. En esta medida, se tiene que tener presente que estos avances institucionales en materia de SST tienen que articularse con una voluntad institucional más amplia, que tenga por objetivo mecanismos concretos de mejoramiento de las condiciones laborales y el desarrollo económico, en especial entre los sectores de trabajadores y trabajadoras más precarizados y vulnerables del país.

Bibliografía

- Bueno, C. (2019). *La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: El caso de Chile* (Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°12). Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
- Bueno, C. (2022). *Un entorno de trabajo seguro y saludable: Nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo*.
- Cámara de Diputados de Chile. (2011). *Informe final de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre derrumbe en mina San José*.
- Comunidad Andina CAN. (2003). *Decisión 547: Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo*. Comunidad Andina.
- Castel, R. (2012). *El ascenso de las incertidumbres: Trabajo, protecciones, estatuto del individuo* (Primera reimpresión). Fondo de cultura económica.
- *Decreto 72, Promulga el Convenio N°187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo de la OIT*. (2011).
- FLACSO, & ISL. (2022). *Condiciones de seguridad, salud, trabajo y empleo en trabajadores y trabajadoras de plataformas digitales (reparto y transporte de pasajeros)*.
- González, P., Vidal, Castro, Paredes, & Westermeyer. (2018). Evaluación Integral del Plan de Prevención del Instituto de Seguridad Laboral. En *Conocer para Prevenir: Reflexiones y evidencias para el debate en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo desde una perspectiva pública*. Instituto de Seguridad Laboral.
- ISL. (2021a). *Documento de Trabajo N°1: Investigación en Seguridad y Salud en el Trabajo desarrollada por el Instituto de Seguridad Laboral, balance y propuestas a futuro*.
- ISL. (2021b). *Documento de Trabajo N°2: Seguridad y Salud en el trabajo de micros y pequeñas empresas*.
- ISL. (2021c). *Documento de trabajo N°3: Desafíos actuales al Seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, la integración de nuevos segmentos de trabajadores*. Subdepartamento de Estudios, Instituto de Seguridad Laboral.
- ISL. (2022a). *Documento de Trabajo N°5: El concepto y gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en segmentos de trabajadores y trabajadoras de interés para el ISL, elementos para la promoción del Seguro de la Ley N°16.744*.
- ISL. (2022b). *Documento de Trabajo N°6: Caracterización de los accidentes de trayecto registrados en el Instituto de Seguridad Laboral, e incidencia en la administración del Seguro de la Ley N° 16.744*. Subdepartamento de Estudios, Instituto de Seguridad Laboral.
- ISL, & CSP. (2020). *Experiencias exitosas de prevención de riesgo de accidentes y enfermedades profesionales en la micro y pequeña empresa: Estudios de casos de*

empresas adheridas al ISL.

- Mercosur. (2015). *Plan regional de salud y seguridad en el trabajo en el Mercosur.*
- Mercosur. (2021). *El futuro del plan regional de salud y seguridad de las trabajadoras y trabajadores en el Mercosur 2021-2022.*
- OISS. (2009). *Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2013.*
- OISS. (2015). *II Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020.*
- OISS. (2021). *III Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo (2021-2025).*
- OIT. (2003). *Los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo.*
- OIT. (2022). *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.* Organización Internacional del Trabajo.
- SUSESO. (2023). *Informe Anual de Seguridad y Salud en el Trabajo 2022.* Superintendencia de Seguridad Social.
- Vargas, M. (2015). *Seguridad y Salud en el trabajo en Chile: Diagnóstico y propuestas.*
- Vega, M. L., & Martínez, D. (2002). *Los principios y derechos fundamentales en el trabajo: Su valor, su viabilidad, su incidencia y su importancia como elementos de progreso económica y de su justicia social.*

Convenios OIT Consultados

- Convenio núm. 155 (1981) sobre Seguridad y Salud de los trabajadores.
- Convenio núm. 176 (1995) sobre seguridad y salud en minas.
- Convenio núm. 187 (2006) sobre el marco promocional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Convenio núm. 190 (2019) sobre violencia y acoso.

Anexo

Principales instrumentos en SST de acuerdo a los lineamientos de la OIT sobre una PNSST en América Latina y el Caribe

Países	Instrumentos en SST
Argentina	Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo (2011-2015; 2015-2019); Política Nacional de Salud y Seguridad de los trabajadores y del medio ambiente de trabajo (2012)
Brasil	Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (2011); Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (2012)
Chile	Política Nacional Seguridad y Salud en el Trabajo (2016-2020); Programa en SST (2018-2021)
Colombia	Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (2022-2031)
Costa Rica	Política Nacional de Salud Ocupacional (2014)
Ecuador	Política Nacional de Salud en el trabajo (2019-2025)
El Salvador	Política de Seguridad y Salud Ocupacional del Ministerio de Salud (2019)
Honduras	Plan Nacional de Salud de los trabajadores y trabajadoras de Honduras (2012-2015)
México	Política Pública de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)
Perú	Política y Plan Nacional Seguridad y Salud en el Trabajo (2014-2017; 2017-2021)
República Dominicana	Política General del Sistema de Seguridad y Salud en eTrabajo (2019)
Uruguay	Plan Estratégico (2021-2024)
Venezuela	Política de Seguridad y Salud en el Trabajo; Norma técnica Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo (2008)