

**\* PRIMERA PARTE \*****DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD Y LA SALUD  
EN EL TRABAJO EN EL MERCOSUR  
Y LA COMUNIDAD ANDINA**

Juan Carlos Hiba\*

**1. Situación social de América Latina**

América Latina es el subcontinente más desigual del mundo. Kliksberg (2004) señala que si bien África es más pobre que América Latina, ésta es más desigual que África, ya que tiene la peor distribución de su ingreso<sup>1</sup>. Ese autor describe la situación de nuestro subcontinente con estas cifras:

- El 5.0 por ciento de su población con altos ingresos es una de las más ricas del mundo.
- El 5.0 por ciento de la población latinoamericana con mayores ingresos tiene concentrado 25 por ciento del ingreso nacional. América Latina es el líder absoluto.
- El 30 por ciento que constituye la población más pobre de América Latina tiene 7.5 por ciento del ingreso nacional, lo que constituye la mayor brecha social en todos los países del mundo.
- La desigualdad empeoró en América Latina en las últimas dos décadas, destacándose el caso de Brasil, donde el 20 por ciento más rico de la población es dueño del 55 por ciento de toda la riqueza del país.
- Brasil es el penúltimo país más desigual de todo el mundo y en Guatemala el 5.0 y 6.0 por ciento de los ricos es el dueño de 50 por ciento del ingreso.
- El 44 por ciento de los latinoamericanos está en la línea de la pobreza, uno de cada dos es pobre, pero en Centroamérica la situación es peor todavía.
- A excepción de Panamá y Costa Rica, el 70 por ciento de los centroamericanos es pobre.

---

\*Director de la Carrera de Postgrado en Higiene y Seguridad del Trabajo, Universidad Nacional de Rosario - Argentina.

<sup>1</sup>Kliksberg, B. 2004. *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires. Temas Grupo Editorial, 2004.

## 2. Situación laboral de América Latina

¿Cuál es el contexto laboral en que se encuentra América Latina? Una descripción resumida de su situación se puede apreciar mediante estos descriptores:

- Existen niveles de empleo, subempleo y desempleo; y de educación y de salud en todos los países de la región que son preocupantes.
- La región cuenta con un sector informal significativo en el que cerca del cincuenta por ciento de los trabajadores están dentro de él y que no tienen protección social.
- Se observa desde hace por lo menos dos décadas una fuerte flexibilización de las relaciones laborales que ha llevado, entre otros aspectos a una precarización de los contratos de trabajo.
- Existen grandes dificultades para prevenir y controlar los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en todos los sectores productivos. El siguiente cuadro muestra una estimación de los accidentes mortales y no mortales en América Latina y el Caribe.
- Se aprecia una mayor visibilidad de factores psicosociales en los lugares de trabajo: estrés, violencia, alcohol y drogas, tabaquismo, VIH/SIDA.
- Hay reducciones o limitaciones de la capacidad de acción y cobertura de los servicios de inspección del trabajo en las zonas alejadas de las grandes ciudades de la región.
- El registro de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales está limitado al sector formal de la economía.
- Existen limitaciones reales en el cumplimiento de las políticas nacionales y departamentales en seguridad y salud en el trabajo y en condiciones de trabajo.

La situación de la región desde el punto de vista de la seguridad y la salud en el trabajo puede apreciarse, entre otros indicadores, en el notable subregistro de accidentes mortales y no mortales que existe en las agencias gubernamentales responsables de llevar esos datos de manera actualizada, veraz y completa.

**Cuadro 1.**  
**Estimación de accidentes mortales y no mortales**  
**en América Latina y el Caribe, año 2004**

Población económicamente activa	Empleo total	Accidentes mortales estimados por OIT	Accidentes mortales informados a OIT	Accidentes estimados, +3días	Total de accidentes informados a OIT
219 millones	192 millones	39.372	2.009	30 millones	776.938

Fuente: OIT. *La prevención. Una estrategia global. Informe de la OIT para el Día mundial sobre la seguridad y salud en el trabajo.* Ginebra, 2005.

En síntesis, la seguridad y la salud en el trabajo y sus especialistas tienen ante sí grandes desafíos para tratar de asegurar que los trabajadores y las trabajadoras cuenten con buenas condiciones de trabajo. Si bien es cierto que la responsabilidad de un mejoramiento sostenido dependerá de manera principal de las políticas nacionales que adopten y que ejecuten las agencias competentes, los profesionales pueden y deben contribuir de manera significativa a ese proceso de mejoramiento desde las funciones que desempeñen en sus ámbitos de actuación.

### **3. Los peligros de la transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo**

América Latina ha sido, tradicionalmente, receptora de tecnologías provenientes de los países más desarrollados. Dichas importaciones no han sido neutras para la salud de los trabajadores. Las trasposiciones han afectado de diversa manera la calidad del trabajo. Es posible que en la medida que los procesos de globalización se profundicen y no se controlen, dichos efectos continúen agravando su salud<sup>2</sup>. Este es, por lo tanto, un llamado de atención a las autoridades involucradas en esas importaciones de tecnología.

Veamos qué es lo que ocurre en los países exportadores de tecnología. En 1991, Lawrence Summers, quien fue posteriormente Secretario del Tesoro del Presidente Bill Clinton y es ahora Presidente de la Universidad de Harvard, se desempeñaba como economista principal del Banco Mundial. En un memorándum interno, Summers demostró que el Banco debía alentar a las industrias contaminantes a mudarse a los países más pobres

<sup>2</sup>Para un tratamiento adecuado de la importación de tecnologías desde los países desarrollados, véase: OIT. *Seguridad, salud y condiciones de trabajo en la transferencia de tecnología a los países en desarrollo.* Ginebra, 1988.

del planeta. La razón escribió Summers - era que *"la medida de los costos de la contaminación causante de enfermedades depende de los costos previstos por un aumento de la morbilidad y la mortalidad. Desde ese punto de vista, una cierta cantidad de contaminación causante de enfermedades debe hacerse en el país con el costo más bajo, que será el país con los menores salarios. Creo que la lógica económica de descargar basura tóxica en el país donde existen los salarios más bajos es impecable y debemos encararla."*<sup>3</sup>

#### 4. La globalización y el trabajo decente

La globalización del comercio y de las inversiones han generado algunas oportunidades económicas para el desarrollo de los países y personas que están mejor preparados. Sin embargo, hay pocos beneficiados. A pesar de los avances en los procesos de globalización de las economías, o quizá como consecuencia de ellos, en los países en vías de desarrollo se observa en términos generales - un aumento del desempleo, y la inseguridad por la falta de él genera incertidumbre y marginación. Por falta de gobernanza<sup>4</sup> de la globalización, el progreso social se ha quedado atrás respecto del avance de la economía y del comercio mundializados.

¿Cuáles son las consecuencias de una falta de gobernanza de la globalización? Juan Somavía lo señala de esta manera: *"A menos que la mayoría de la gente sienta que está beneficiándose de la nueva economía global, ésta será vulnerable a la conflictividad social"*.<sup>5</sup>

A estos efectos, resulta importante recordar que la relevancia de la humanización del trabajo fue descrita por la OIT en estos términos: *"Si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países"*.<sup>6</sup>

Somavía, por otra parte, señala que *"El trabajo decente es el punto de convergencia de nuestros cuatro objetivos estratégicos: la promoción de*

---

<sup>3</sup>Chomsky, Noam. *Derechos humanos sólo para pocos*. En: "Clarín", Buenos Aires, 17 abril de 2005.

<sup>4</sup>Gobernanza: "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía." (*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. 22ª ed., 2001).

<sup>5</sup>Somavía, J. *Mensaje del Director de la OIT a la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra, 2000.

<sup>6</sup>Preámbulo de la *Constitución de la OIT*, 1919.

*los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social”.*

¿Cuáles son las principales características que describen al trabajo decente? Según el Director General de la OIT, el trabajo decente es sinónimo de un trabajo productivo y libremente elegido; es un trabajo que cuenta con la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, con ingresos y con una protección social adecuados, y que es un trabajo sin riesgos.

Según Somavía, si le preguntáramos a la gente que entiende por un trabajo decente, respondería que es un trabajo que permite *“educar a mis hijos y formar una familia en condiciones de estabilidad, seguridad y salud; ser tratado como ser humano; alcanzar una jubilación”.*

Desde la perspectiva de esa definición, resulta evidente que la gran mayoría de la población mundial no cuenta con un trabajo decente. De manera que existe un déficit de trabajo decente y que si queremos hacer realidad la defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores es necesario reducir el déficit del trabajo decente. En ese sentido, Somavía hace hincapié en que *“en las dos últimas décadas, los países y las instituciones internacionales han puesto un empeño especial en la reducción de sus déficit presupuestarios. Ahora creemos que ha llegado el momento de concentrar sus esfuerzos en la reducción del déficit del trabajo decente”.*<sup>7</sup>

## **5. La convergencia de la Seguridad y Salud en el Trabajo en América del Sur**

Los procesos de integración que se están observando en América Latina, en particular, el caso de MERCOSUR y de la Comunidad Andina, muestran que existe - desde el punto de vista que nos interesa - una tendencia hacia la convergencia de las disposiciones que regulan la seguridad y la salud en el trabajo en los países miembros. Presentaremos una retrospectiva, en primer lugar, del proceso de convergencia de la seguridad y la salud en el trabajo en los países del MERCOSUR. Un cronograma del desarrollo de ese proceso de convergencia muestra los siguientes hitos:

---

<sup>7</sup>Somavía, J. *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*. Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, OIT, 2001.

- 1991 - Creación del Subgrupo 11: Asuntos laborales.
- 1992 - Modificó su nombre: Relaciones del Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Dentro de este subgrupo fue creada la Comisión 5 “Seguridad, Salud e Higiene en el Trabajo”.

A lo largo de 1993 y 1994 se llevaron a cabo varias reuniones, que se resumen a continuación:

#### 1ª Reunión, 23 y 24 de marzo de 1993 São Paulo - Brasil

La reunión trató los siguientes temas:

- Programas de seguridad y salud en el trabajo.
- Edificios y Locales de Trabajo.
- Equipamientos y Maquinarias.
- Seguridad y salud en el trabajo frente a los riesgos físicos, químicos y biológicos.
- Ergonomía.
- Equipamientos y Protección.
- Actividades y organización de los Servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Instalaciones.
- Sectores de Alto Riesgo y Área Rural.
- Protección Especial (mujeres, menores y discapacitados).
- Estudio comparado de las legislaciones en seguridad y salud en el trabajo.

#### 2ª Reunión, 10 y 11 de agosto de 1993 Montevideo, - Uruguay

En esta reunión se discute el estudio comparado realizado.

#### 3ª Reunión, 10 y 11 de mayo de 1994 Montevideo - Uruguay

En esta reunión la CUT presentó una propuesta de “Directiva Marco” sobre seguridad y salud en el trabajo que fue elevada al Plenario del SG-11, pero no fue aprobada por los Coordinadores Gubernamentales.

#### 4ª Reunión, 29 y 30 de agosto de 1994 Montevideo - Uruguay

En esta reunión se debían definir las áreas de actividad con mayor intercambio para dar prioridad en el estudio de asimetrías.

## 6. La Segunda fase de la Seguridad y Salud en el Trabajo en el MERCOSUR

Un hito importante en el proceso de convergencia ha sido la Declaración socio-laboral del MERCOSUR, que fue adoptada en Brasilia, en diciembre de 1998. En ella se acordó la necesidad de asegurar la convergencia en seguridad y salud en el trabajo y en inspección del trabajo. Dicha Declaración promovió la implementación de acciones en esas materias y creó la Comisión III sobre Seguridad y salud en el trabajo, Seguridad social e Inspección.

¿De qué manera se ha estado gestionando los avances en las disposiciones reglamentarias sobre seguridad y salud en el trabajo en las reuniones del MERCOSUR? La gestión de las Comisiones la tienen los países donde se realizan las reuniones, que son los países que tienen asignada la presidencia "pro-témpore" del MERCOSUR. Por otra parte, las reuniones son tripartitas y se convocan aproximadamente cada 6 meses.

Las siguientes reuniones de la Comisión sobre Salud y Seguridad abordaron los siguientes temas

- Intercambio de informaciones sobre legislaciones recientes.
- Creación de un banco de datos comunes en materia de seguridad química.
- Realización de operativos conjuntos en el sector rural, la producción y distribución de energía y en los sectores químico y petroquímico.
- Elaboración de un documento base.
- Investigación sobre las condiciones de trabajo en el transporte.

El documento más valioso en estas materias adoptado por los países miembros en 2002 es el Documento MERCOSUR sobre Seguridad y salud en el trabajo. A continuación se reproducen todos sus artículos.

*Artículo 1º* - Todos los Estados Parte deben velar para que este documento sea aplicado en sus territorios.

*Artículo 2º* - Todos los Estados Parte deberán, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, formular, planificar, implementar, controlar y evaluar periódicamente, un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, que garantice una mejora continua de las condiciones y medio ambiente de trabajo.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>El subrayado en este artículo y en los siguientes es de este autor y no figuran en la versión original del Documento.

*Artículo 3º* - Las instituciones gubernamentales responsables por el sistema de seguridad y salud en el país deberán crear canales permanentes de consulta con las representaciones de trabajadores y de empleadores que permitan su participación efectiva en la elaboración e implementación de políticas nacionales de condiciones y medio ambiente de trabajo.

*Artículo 4º* - El sistema de seguridad y de salud deberá disponer de mecanismos de notificación obligatoria de los accidentes y enfermedades del trabajo que permitan la elaboración de estadísticas anuales sobre la materia, debiendo estar disponibles para el conocimiento del público interesado.

*Artículo 5º* - Los Estados Partes deberán instituir, mantener y fortalecer los servicios de inspección del trabajo, dotándolos de los recursos materiales y legales necesarios que posibiliten un desempeño efectivo de los cometidos de contralor de las condiciones y medioambiente de trabajo; para una protección adecuada de la salud física y síquica de las trabajadoras y trabajadores.

*Artículo 6º* - El sistema de seguridad y de salud en el trabajo deberá prever el acceso a la orientación, educación, formación e información en materia de salud y seguridad en el trabajo, disponibles para trabajadores, empleadores y especialistas del área.

*Artículo 7º* - El sistema de seguridad y de salud en el trabajo debería prever la participación de trabajadores y empleadores, en el ámbito de las empresas, con el objetivo de prevenir accidentes y enfermedades originarias del trabajo, de manera de hacer compatible, permanentemente, al trabajo con la preservación de la vida y la promoción de la salud de las trabajadoras y trabajadores.

*Artículo 8º* - La legislación y las prácticas nacionales deberán garantizar que la fabricación, uso, cesión a título oneroso o gratuito de máquinas, equipos y tecnologías sean seguras.

*Artículo 9º* - En la adopción de medidas de protección contra los riesgos ocupacionales, el sistema de seguridad y salud en el trabajo deberá crear condiciones que privilegien las acciones de carácter colectivo. Cuando las medidas colectivas no sean suficientes para el control de los riesgos, o mientras estén siendo implantadas o en situaciones de emergencia, las empresas deberán suministrar a las trabajadoras y trabajadores, gratuitamente, equipamientos de protección individual adecuados a los riesgos y en perfecto estado de conservación y funcionamiento, e instruirlos para su uso.

*Artículo 10º* - El sistema de seguridad y de salud deberá crear controles adecuados de sustancias, procedimientos y tecnologías que en base a la evidencia científica puedan producir efectos graves sobre la salud de las trabajadoras y trabajadores.



*Artículo 11º* - Las legislaciones nacionales deberán prever que las empresas extranjeras instaladas en los países del MERCOSUR deben cumplir las mismas condiciones de salud y seguridad que las empresas del MERCOSUR.

Los Estados Parte procurarán que cuando estas empresas dispongan de estándares superiores en sus casas matrices o filiales éstos sean aplicados en los países del MERCOSUR.

*Artículo 12º* - La legislación y las prácticas nacionales deberán garantizar que las trabajadoras y los trabajadores puedan rehusarse a desarrollar sus actividades laborales siempre que haya condición de riesgo grave e inminente sin perjuicio para ellos, conforme con la legislación y usos nacionales.

*Artículo 13º* - Los estados parte reconocerán el derecho a la información de las trabajadoras y trabajadores sobre los riesgos presentes en los diversos procesos de trabajo y las medidas adoptadas para su control o eliminación.

*Artículo 14º* - La legislación y las prácticas nacionales deberían prever los Servicios Competentes en Seguridad y salud en el trabajo, con el objetivo de asesorar a empleadores y trabajadoras y trabajadores en la prevención de los accidentes y enfermedades profesionales.

*Artículo 15º* - Los Estados Partes acuerdan que este documento, teniendo en cuenta su carácter dinámico y el avance del proceso de integración subregional será objeto de su revisión transcurridos 2 (dos) años de su adopción, en base a la experiencia acumulada en el curso de su aplicación o en las propuestas o insumos formulados por la Comisión Temática III u otros organismos.

## **7. Reflexiones sobre el Documento MERCOSUR en seguridad y salud en el trabajo**

En primer lugar, se destaca que el Documento se apoya en el concepto de “Sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo”. Este concepto, que ha sido tratado recientemente por la OIT en un documento específico, resulta muy importante para afianzar las acciones de la seguridad y salud en el trabajo a nivel nacional.<sup>9</sup> Otro concepto importante que rescata el documento es el de “servicios competentes en seguridad y salud en el trabajo”, concepto que es valioso precisamente porque al menos dos de los países miembros no incluyen este concepto en sus legislaciones respectivas.

---

<sup>9</sup>Véase: Castellá, J. L. *Guía de introducción a los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo*. OIT. SafeWork. Centro Internacional de Formación Profesional. Turín, 2002.

Por otra parte, con el propósito de fomentar el diálogo entre los actores sociales laborales, fomenta la consulta y participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores. Asimismo, con miras a reforzar las acciones gubernamentales en la fiscalización de las leyes que protegen a los trabajadores de las contingencias y riesgos en el trabajo, el documento subraya la importancia de los servicios de inspección del trabajo.

Una particularidad de este documento y que lo distingue de otros acuerdos regionales es que constituye un avance en lo que respecta a las obligaciones de las empresas multinacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Finalmente, el documento dispone la existencia de mecanismos de información obligatoria y establece la obligatoriedad de un proceso de mejora continua de las condiciones de trabajo.

## **8. ¿Cuál es el balance de la situación de la seguridad y la salud en el trabajo en el MERCOSUR?**

El análisis de lo ocurrido muestra, por un lado, algunos altibajos y, por otro, algunas conquistas concretas. Según Carlos Aníbal Rodríguez (2005), en el terreno inmediato es necesario que las Directivas del MERCOSUR puedan convertirse en normas nacionales. Dicho experto señala que es indispensable que la acción del espacio MERCOSUR en cuestiones de la seguridad y salud en el trabajo se consolide más allá de los periódicos encuentros en la comisión específica, por ejemplo, resultaría necesaria una interacción en profundidad con otros subgrupos.

## **9. Seguridad y salud en el trabajo en la Comunidad Andina**

El proceso de convergencia de la seguridad y la salud en el trabajo en los países andinos se ha plasmado en la adopción de la Decisión 584, en sustitución de la Decisión 547, denominada "Instrumento Andino de Seguridad y salud en el trabajo".

El documento adoptado es el resultado de diversas reuniones tripartitas con representantes gubernamentales, del Consejo Consultivo Laboral Andino y del Consejo Consultivo Empresarial Andino que se llevaron adelante a partir del año 2000. Entre sus considerándose se hace hincapié en que el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Subregión está

íntimamente relacionado con la obtención de un trabajo decente, y que uno de los elementos esenciales para alcanzar el objetivo de un trabajo decente es garantizar la protección de la seguridad y salud en el trabajo.

A continuación se presenta una reseña de su contenido<sup>11</sup>.

*Capítulo I - Disposiciones generales.* Este capítulo incluye un conjunto de definiciones de términos y conceptos clave tales como: condiciones y medio ambiente de trabajo, sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, servicio de salud en el trabajo, accidente de trabajo y enfermedad profesional, salud, comité de seguridad y salud en el trabajo y trabajador.

*Capítulo II - Política de prevención de riesgos laborales.* Se propicia la coordinación institucional, define las autoridades competentes, vela por el cumplimiento de normas vía las inspecciones, establece la obligatoriedad de contar con estadísticas de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y propicia la creación de un sistema nacional registro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

*Capítulo III - Gestión de la seguridad y salud en los centros de trabajo obligaciones de los empleadores.* Este capítulo alienta el uso de directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, obliga a la elaboración de planes integrales de prevención de riesgos, propicia la participación de trabajadores y de sus representantes en organismos paritarios existentes y establece la realización de exámenes médicos de ingreso, periódicos y de terminación de la relación laboral.

*Capítulo IV - De los derechos y obligaciones de los trabajadores.* Establece los derechos de consulta, formación, vigilancia y control de la salud, asegura el derecho de los trabajadores a estar informados sobre los riesgos vinculados a sus actividades laborales, a solicitar inspecciones, interrumpir su actividad por peligro inminente cambiar de puesto por razones de salud, determina la obligación de cumplir con normas y reglamentos internos de las empresas, a usar adecuadamente los instrumentos y materiales de trabajo puestos a su disposición, no operar equipos sin autorización ni capacitación previa, cooperar en investigación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, someterse a exámenes médicos y conocer sus resultados y a participar en organismos paritarios, capacitación dirigidas a prevención de riesgos.

<sup>11</sup>Véase texto completo del Instrumento en: [www.comunidadandina.org/normativa/dec/D584.htm](http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D584.htm) y en las p. 68-90 de la presente publicación.

*Capítulo V - De los trabajadores objeto de protección especial.* Este capítulo se ocupa de los trabajadores y trabajadoras que se encuentren en una situación de discapacidad, asegura la salud de las funciones de procreación de trabajadores y trabajadoras al diseñar el plan integral de prevención de riesgos que deben preparar las empresas, establece las medidas necesarias durante el periodo de embarazo y lactancia y la prohibición de contratación de niños, niñas y adolescentes para tareas insalubres o peligrosas, estableciendo como edad límite los 18 años.

*Capítulo VI - De las sanciones.* Esta parte del Instrumento establece la necesidad de disponer sanciones y remite a las disposiciones nacionales.

*Capítulo VII - Del Comité Andino de Autoridades en Seguridad y Salud en el Trabajo.* Crea esta institución, que está encargada de asesorar a diversos órganos comunitarios en temas de seguridad y salud en el trabajo. Establece las funciones siguientes: coadyuvar a la aplicación del Instrumento Andino y de su Reglamento; emitir opinión técnica, proponer modificaciones, ayudar a superar discrepancias y crear Grupos Especializados de expertos, según las necesidades.

## **10. Comparación del Instrumento Andino en Seguridad y Salud en el Trabajo con el Documento MERCOSUR en esas materias**

En primer lugar resulta valioso señalar que entre los considerandos del Instrumento se introduce el concepto de trabajo decente, en el sentido en que ha sido propuesto y definido por la OIT. Por otra parte, el Instrumento Andino -a diferencia del Documento MERCOSUR que omite esta cuestión- incluye definiciones de términos y conceptos clave, que a nuestro entender facilitarán el proceso de convergencia de las legislaciones nacionales en la región andina.

En segundo lugar, mientras el Documento MERCOSUR hace referencia a la necesidad de contar con un Sistema Nacional de Seguridad y salud en el trabajo como una herramienta estratégica para el tratamiento orgánico de estos temas, el Instrumento Andino propone el establecimiento y adopción de una política de prevención en riesgos laborales de alcance nacional.

En materia de órganos especializados y competentes en seguridad y salud en el trabajo en las empresas el Instrumento Andino establece la creación de servicios de salud en el trabajo y de comités de seguridad y salud en el trabajo. Por su parte, el Documento MERCOSUR hace referencia a que la legislación y las prácticas nacionales deberían prever la creación de servicios competentes en seguridad y salud en el trabajo.

Una particularidad del Instrumento Andino es que promueve el mejoramiento de la calidad de los profesionales que se incorporan a las agencias específicas con funciones en materia de seguridad y salud en el trabajo mediante concursos transparentes y otras medidas administrativas. En ese campo, el Documento MERCOSUR sólo señala la necesidad de instituir y fortalecer los servicios de inspección del trabajo, dotándolos de los recursos materiales y legales necesarios para asegurar el desempeño de sus funciones.

Asimismo, en el Instrumento Andino se destaca la introducción del concepto de sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo en la empresa, que no aparece en el Documento MERCOSUR.

Otra característica que distingue al Instrumento Andino del Documento MERCOSUR se refiere a las disposiciones específicas que enuncian las obligaciones de las empresas en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como la inclusión de una detallada relación de derechos y obligaciones de los trabajadores que se ha inspirado en los correspondientes establecidos en distintos convenios de la OIT.

Es interesante señalar una particularidad del Documento MERCOSUR que lo distingue del Instrumento Andino y que resulta interesante en relación con los procesos de globalización de las economías y a la luz la incorporación de tecnologías y procesos traídos a la región por compañías extranjeras. Tal como se lo presentó anteriormente, el Artículo 11º del Documento establece que *“las legislaciones nacionales deberán prever que las empresas extranjeras instaladas en los países del MERCOSUR deben cumplir las mismas condiciones de salud y seguridad que las empresas del MERCOSUR. Los Estados Parte procurarán que cuando estas empresas dispongan de estándares superiores en sus casas matrices o filiales éstos sean aplicados.”*

Para completar el análisis comparativo entre ambos instrumentos, resulta apropiado subrayar la instancia de asesoramiento legal que contiene el Instrumento Andino. Se trata de la creación del Comité Andino de Autoridades en Seguridad y Salud en el Trabajo. En ese sentido, sería altamente deseable que ocurrieran tres cosas en el devenir de la Comunidad Andina: primero, que tal Comité coadyuve de manera efectiva en la promoción de la implementación del Instrumento, alentando a los países miembros a adecuar sus legislaciones a las disposiciones del mismo. En segundo lugar que, en ese sentido, cree las oportunidades para que los países rindan cuenta de tales avances, de igual manera que lo hace

la OIT con los países cuando ratifican un convenio. Tercero, que los demás órganos de la Comunidad - por ejemplo, los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial Andinos- promuevan la constitución de Grupos de Trabajo Especializados integrados por expertos, que asesoren al Comité en el cumplimiento de sus mandatos.

### **11. La Comunidad Sudamericana: un nuevo espacio de convergencia para la seguridad y salud en el trabajo**

En diciembre de 2004 se firmó el Acta Sudamericana de Naciones, constituyendo el primer paso hacia la conformación de un área mayor de integración en la región. La viabilidad de esa nueva Comunidad dependerá de los avances que se desarrollen luego de analizar la comparabilidad de los niveles de desarrollo de los países que sean miembros, de un desarrollo de estrategias graduales y de una planificación adecuada, del nivel de institucionalización existente en dichos países y de la voluntad real de integración que manifiesten a lo largo del proceso. Sin duda, de continuar ese proceso llegará el momento en que habrá que poner sobre la mesa la cuestión de la necesidad de una convergencia en las cuestiones referidas a las condiciones de trabajo y a la seguridad y salud en el trabajo. En esa oportunidad habrá, entonces, que buscar la convergencia entre el Instrumento Andino y el Documento MERCOSUR ya existentes en esas materias.

### **12. Convergencia en seguridad y salud en el trabajo: ¿porqué es y será necesaria?**

Según López-Valcárcel (1996) existen tres razones para esforzarse en la armonización de las legislaciones relativas a la seguridad y la salud en el trabajo. Primero, para asegurar un piso mínimo de calidad de las condiciones de trabajo entre los países miembros de los acuerdos; en segundo lugar, para evitar el dumping social entre países, para que unos no se beneficien respecto de otros, obligando a sus trabajadores a contar con malas o regulares condiciones de trabajo. Y tercero, para fomentar la vía alta para alcanzar un desarrollo económico y un progreso social equitativos, y basados en el mejor y mayor aprovechamiento del capital humano.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> López-Valcárcel. *Seguridad y salud en el trabajo en el marco de la globalización de la economía*. Documento de Trabajo N° 26. Proyecto Regional Seguridad y Salud en el Trabajo en los Procesos de Integración y Globalización. Oficina Regional de la OIT. Lima, 1996.

### **13. Transparencia en seguridad y salud en el trabajo: ¿qué significa?**

El tema de la transparencia se ha transformado en una cuestión central en el debate público democrático en el mundo y en América Latina. La ciudadanía exige cada vez más plena transparencia de sus gobiernos, así como la erradicación de todas las formas de corrupción. Un primer listado de lo que significaría la transparencia en seguridad y salud en el trabajo podría incluir los siguientes aspectos:

- Asegurar que todos los trabajadores, trabajadoras y empleadores conozcan sus derechos y obligaciones en materia de condiciones de trabajo y de seguridad y salud en el trabajo.
- Conocer los resultados de las investigaciones en seguridad y salud en el trabajo desarrolladas en los medios académicos.
- Tener acceso sin discriminaciones ni distorsiones a las estadísticas de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- Obligación de las agencias gubernamentales específicas de rendir cuentas en relación con los resultados alcanzados en seguridad y salud en el trabajo en los diferentes sectores productivos, incluidos el sector informal.

### **14. Hacia una cultura de prevención de riesgos laborales: el gran desafío de la seguridad y salud en el trabajo en América Latina**

La seguridad y la salud en el trabajo confrontan varios desafíos mayúsculos en la región. Uno de ellos constituye lo que he dado en llamar el gran desafío. Me refiero a la necesidad de incorporar la práctica de la cultura de prevención de riesgos en la educación, en la familia y en el trabajo. Esta práctica debería ser un hábito de comportamiento en nuestras sociedades. En muchos países el peso y la toma de conciencia de la importancia de la cultura de prevención de riesgos son muy limitados. A veces la prevención de riesgos se percibe como una barrera para el comercio. En las pequeñas y medianas empresas muchas veces se persigue la reducción de costos para lograr una mayor competitividad en vez del incremento de la productividad vía el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

En ese sentido, las mejoras en los lugares de trabajo no se logran sólo con tecnologías sino con cambios culturales. Es necesario fijar políticas y programas nacionales en la materia, asignando responsabilidades y presupuesto a las agencias gubernamentales específicas, así como desarrollar acciones para transformar políticas en normas y reglamentos y en capacitación.

Al respecto, Takala (2000), Director del Programa Safework de la OIT, señala que *“una cultura de prevención de riesgos es, en parte, una cuestión de recursos y tecnología, pero para alcanzarla se necesita, sobre todo, una mejor información y gestión, y normas éticas más importantes, que permitan enfrentar de manera eficaz los peligros del trabajo, que siguen aumentando”*.

¿Cómo construir una cultura de prevención de riesgos? Será necesario formar sobre prevención de riesgos en el proceso educativo de maestros y profesores en los institutos en los que se forman, incorporar la práctica de la prevención en la educación primaria, secundaria y universitaria, así como extender la educación en prevención de riesgos a las familias, tal vez mediante una estrategia asociada a los planes de salud pública.

### **15. El papel y las estrategias de las organizaciones de trabajadores para una defensa eficaz de los derechos de los trabajadores en seguridad y salud en el trabajo**

Entre todas las instituciones que deben ocuparse de la protección de los trabajadores en seguridad y salud en el trabajo en primer lugar se destacan las propias centrales sindicales y los sindicatos de rama y de empresa. Todos ellos deberían esforzarse en el desarrollo de diferentes acciones en sus diversos ámbitos de actuación.

En materia de políticas y programas para la promoción y prevención en seguridad y salud en el trabajo podrían llevar adelante:

- Acciones de promoción y difusión, en los sindicatos sectoriales de la legislación y los reglamentos de seguridad y salud en el trabajo vigentes.
- Capacitación de cuadros directivos en seguridad y salud en el trabajo en temas de prevención de riesgos.
- Capacitación de delegados y de trabajadores como promotores de seguridad y salud en el trabajo.
- Campañas masivas a través de los medios de difusión para un mayor y mejor conocimiento de los derechos laborales en seguridad y salud en el trabajo.

En cuanto al papel de las organizaciones de trabajadores para el diálogo social en condiciones y medio ambiente de trabajo y seguridad y salud en el trabajo, esas organizaciones podrían:

- Dar su parecer en relación a proyectos de ley y de reglamentos en estudio.
- Contribuir en la formulación, el examen periódico y la puesta en práctica de políticas y de programas nacionales.



- Asegurar una representatividad de alto nivel y estar presentes en la discusión de la agenda nacional.
- En las empresas, participar y opinar en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo.

Una dimensión importante para asegurar discusiones de calidad con el gobierno y con las organizaciones de empleadores es la cuestión de formación y actualización en temas prioritarios relacionados con la seguridad y salud en el trabajo. Los representantes de los trabajadores deberían contar con conocimientos avanzados en áreas del conocimiento tales como:

- Condiciones y medio ambiente de trabajo.
- Ergonomía.
- Productividad y calidad.
- Competitividad.
- Economía y derecho laboral.
- Diálogo social y negociación colectiva.

## 16. Un trabajo decente en una sociedad decente

Tal como señalamos anteriormente, América Latina tiene sed de trabajo decente. El trabajo decente debería formar parte de las estrategias de desarrollo de nuestros países. La necesidad de alcanzar niveles más altos de empleo podría comenzar a superarse poniendo en marcha programas piloto de trabajo decente en América Latina y desarrollando enfoques integrados de políticas de promoción de trabajo decente en el ámbito nacional. El trabajo decente debe formar parte de la estrategia de desarrollo de la región, porque sólo de esa manera se podrá ofrecer mejores condiciones de trabajo y así alcanzar una mayor productividad y una más alta competitividad.

Ahora bien, el marco nacional en el que el concepto de trabajo decente, la productividad y el desarrollo se desarrollarán más adecuadamente es el de una sociedad decente. ¿Qué es una sociedad decente? Margalit (1997) define que *“una sociedad decente es aquella que no humilla a sus integrantes. Una sociedad civilizada es aquella cuyas instituciones no humillan a las personas sujetas a su autoridad y cuyos ciudadanos no se humillan unos a otros”*.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>Margalit, A. *La sociedad decente*. Barcelona, Paidós, 1997.

## 17. Una conclusión y una propuesta final

La seguridad y la salud en el trabajo en América Latina enfrentan varios desafíos importantes provenientes de la situación en la que se encuentra el empleo en la región. Es importante subrayar el papel fundamental de las instituciones y de los profesionales de la seguridad y la salud en el trabajo ante esos desafíos. Por su lado, las instituciones deberían lograr que todos los trabajadores y trabajadoras cuenten con buenas condiciones de trabajo. Por el suyo, los empleadores deberían crear y ofrecer mejores condiciones de seguridad y salud en el trabajo para todos los trabajadores y trabajadoras. Finalmente los especialistas deben asumir un fuerte compromiso profesional ante esos desafíos y deben promover diversas oportunidades para bregar por un trabajo más decente en la región y esforzarse para que las tecnologías sean seguras y que los trabajadores no las teman.

Todos los actores sociales deberían contribuir en la creación de un trabajo más decente para más trabajadores y trabajadoras. De esa manera se facilitará el crecimiento económico y un progreso social más equitativos en América Latina.

