



Centro de estudios del desarrollo

 /asuntospublicos

 @ced_cl

Novedades

28/10/2013

Política

Propuestas en Materias de Seguridad Social: Seguridad y Salud en el Trabajo

23/10/2013

Política

El Sufragio en Nuestra Historia Republicana. Parte I

17/10/2013

Política

Mejorar la gestión de las empresas de todos los chilenos: una mirada al proyecto de ley de gobierno corporativo en las empresas con participación estatal

15/10/2013

Economía

Chile, un caso de desarrollo incompleto

10/10/2013

Política

La Persona Frente a la Crisis Social y Política

08/10/2013

Algunas dimensiones de la desigualdad en Chile: El Centralismo

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

info@sigweb.cl

Informe 1089

Política

28/10/2013

Propuestas en Materias de Seguridad Social: Seguridad y Salud en el Trabajo

Claudio Pérez Lillo y Sebastián Pacheco Maturana (1)

El accidente de la mina San José, ocurrido el año 2010, que dejó atrapados a 33 mineros a 700 metros de profundidad, marcó un hito, que relevó y volvió a dar connotación pública al tema de la seguridad y salud en el trabajo. Producto de ello, se dio lugar a una serie de medidas, como la instauración de una Comisión Presidencial en Seguridad Laboral, que elaboró un informe con el objeto de modernizar el sistema de seguridad y salud en el trabajo existente actualmente en Chile. Con igual fin, se constituyeron a nivel estatal, una serie de mesas sectoriales, formadas por expertos, las cuales abordarían esta problemática en las distintas áreas de producción y de servicios de la economía en donde se han producido incrementos en las tasas de accidentabilidad y mortalidad. Lamentablemente, los ejercicios anteriores tuvieron como efecto dar una respuesta inmediata y apresurada a la señalada situación de los mineros, pero no han sentado las bases para una política nacional que aborde los temas de fondo sobre esta materia.

Otra medida adoptada, pero que requiere otorgar las condiciones para ponerla en práctica, ha sido la ratificación del Convenio 187 de la OIT, que establece un marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, y que entró en vigencia en abril de 2012, lo que llevó a crear el Comité de Ministros y el Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo e iniciar el proceso para formular nuestra política de seguridad y salud en el trabajo. En corto plazo Chile deberá presentar la primera memoria de la aplicación del Convenio a la OIT.

Igualmente, en este momento se encuentran en trámite en el Congreso Nacional dos proyectos de ley vinculados a la temática de la Seguridad Social. El primero, es un proyecto que introduce modificaciones al Estatuto Orgánico de las Mutualidades de Empleadores, cuyo objetivo es hacer exigible a estas entidades mejores estándares de organización y gestión (2). Y el segundo, es el proyecto de Ley que introduce modificaciones a la Ley N° 16.744 (que establece normas sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales), al Código Sanitario y al Código del Trabajo, introduciendo modificaciones en materia de prevención, aspecto principal de la existencia de un seguro social específico (3). Estos dos proyectos se encuentran en una fase previa de discusión parlamentaria, no avizorándose un acuerdo para su promulgación en el corto plazo.

Junto con lo anterior, recientemente se ha promulgado la Ley 20.691 que crea la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo, fortalece el rol de la Superintendencia de Seguridad Social y actualiza sus atribuciones y funciones. No obstante los avances sobre la materia, hasta el momento de la elaboración de este informe, salvo la Ley que fortalece el rol de la Superintendencia de Seguridad Social, no se ha concretado ninguna iniciativa legal que aborde aspectos que requieren de una profunda revisión y consideración, sobretodo en materias de Salud y Seguridad en el Trabajo, los que a saber, son los siguientes:

- a) Elaboración de una política nacional de seguridad y salud en el trabajo, que abarque todas las áreas productivas y de servicios, debidamente integrada y coordinada, así como la situación de determinados sectores de trabajadores que requieren consideración particular.

Existen trabajadores, como es el caso de los trabajadores independientes, cuya admisión bajo la cobertura de la Ley N° 16.744, no se ha logrado coordinar adecuadamente, toda vez que carecen de información suficiente acerca de la forma de cotizar, periodos de cobertura y de los beneficios y costos que se obtienen por este hecho. Corresponde tener presente que a contar del año 2015, todos los independientes que emiten boletas de honorarios deben afiliarse obligatoriamente para pensiones, con lo cual existe una exigencia de capacitación e información relevante para los dos próximos años.

Respecto de estos trabajadores, se aplican las normas generales, en cuanto a su afiliación a las entidades gestoras del mencionado seguro (el trabajador determina si se incorpora al ISL naturalmente, pudiendo afiliarse a una Mutualidad). Sin embargo, corresponde profundizar los mecanismos de prevención de sus riesgos.

Además, surge también un reto en la prevención de riesgos para aquellos trabajadores que laboran bajo la fórmula conocida como “a distancia” o “teletrabajo”, a pesar de los proyectos de ley que intentan regular esta forma de trabajo, los que hasta la fecha no han logrado los consensos necesarios para su aprobación, y respecto de los cuales uno de los aspectos complejos a resolver se relaciona con las condiciones de higiene y seguridad en que prestan sus servicios.

Otro aspecto de relevancia en la prevención, tiene que ver con los trabajos pesados o “penosos”. Específicamente, en cuanto a la labor que desarrollan estos últimos trabajadores, se requiere una adecuada evaluación de tales puestos, desde la perspectiva de la seguridad y salud en el trabajo, con el objeto de contribuir a mejorar su tratamiento y reducir el riesgo implicado, que es evidentemente mayor.

En una situación similar a los anteriores, pero más irregular aún, toda vez que ni siquiera sus condiciones laborales mínimas se encuentran plenamente garantizadas, están los trabajadores migrantes, los cuales han aumentado considerablemente en la última década en nuestro país.

Por tales razones, se hace necesaria y prioritaria la formación de una política nacional de seguridad y salud en el trabajo que agrupe a todos los trabajadores de Chile, sin exclusiones, ni discriminaciones negativas, para efectos de proteger su salud ante los riesgos laborales a que se ven expuestos. Para ello, se deben correr las fronteras mucho más allá de la situación de los trabajadores dependientes, que es el nicho en donde mejor ha funcionado la normativa sobre seguridad social en Chile, con el fin de incluir a los trabajadores señalados a dicho sistema para efectos de tener una cobertura que tienda a la universalidad.

- b) La coordinación y fortalecimiento entre las entidades gestoras, fiscalizadoras y los distintos encargados de la prevención, para efectos de, entre otros elementos, mejorar los estándares de fiscalización.

Existen distintas instituciones con competencia en el control y fiscalización de la seguridad social, entre ellas, la Superintendencia de Seguridad Social, la Dirección del Trabajo, las SEREMIS de Salud, el Servicio Nacional de Geología y Minería, el Instituto de Salud Pública y la Directemar. Por tal razón, es urgente crear instancias entre dichas instituciones, como órganos superiores, que logren armonizar las distintas funciones de dichos órganos, para efectos de coordinarlos en el contexto de una política nacional de seguridad y salud en el trabajo, que con responsables claramente definidos permita avanzar y precisar la tarea de la prevención en las mencionadas entidades públicas, mejorando igualmente los estándares de fiscalización. A su vez, se requiere relevar el rol del tripartismo (empleadores, trabajadores, órganos gestores y entidades públicas) en la elaboración de políticas y planes de ejecución en materia de prevención. La experiencia de la Mina San José, mostró de manera relevante la falta de coordinación de las entidades responsables de la prevención: se requiere un titular, responsable o propietario de la conducción de la prevención.

- c) Transformar al Instituto de Seguridad Laboral (I.S.L.) en la Mutual Estatal.

Así también, se requiere fortalecer a ciertas instituciones públicas, que juegan un rol relevante en esta materia, entre ellas, en forma prioritaria, al Instituto de Seguridad Laboral, para efectos de transformarlo en la Mutual del Estado con el objeto que sea una institucionalidad fuerte, autónoma, que garantice efectivamente el acceso igualitario a la prevención y prestaciones de este sistema de un número importante de trabajadores que se encuentran en una especial situación de mayor vulnerabilidad y de desprotección, para que puedan ser objeto de políticas públicas de prevención y seguridad en un marco de igualdad de trato, beneficiándose de prestaciones de salud en las mismas condiciones que los trabajadores que están afiliados a una Mutualidad (no que accedan a atención médica de mala calidad, casi como indigentes, en el sistema de salud público para el caso de los obreros) y recibiendo sus prestaciones económicas en caso de incapacidad temporal o permanente, en tiempo y forma adecuadas.

Sobre este punto, cabe reiterar que no es posible cumplir los objetivos indicados precedentemente, con las precarias condiciones que actualmente posee el mencionado Instituto, por tal razón urge proyectar la readecuación o fortalecimiento de esta nueva institucionalidad a favor de la efectiva protección de la salud y seguridad de los trabajadores chilenos. No puede olvidarse que al ISL se encuentran afiliados mayoritariamente las pequeñas y medianas empresas, y un grupo mayoritario de trabajadores que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, entre ellos, por ejemplo, las trabajadoras de casa particular. En este ámbito, el Estado ha descuidado por décadas la gestión pública del seguro, que es el mecanismo natural de administración conforme a la ley, descansando únicamente en la gestión privada.

- d) La estandarización, mejoramiento y tecnificación de los instrumentos de registro y elaboración estadística de accidentes y enfermedades profesionales, concentrando su gestión, en lo posible, en una sola entidad.

Las tasas de siniestralidad en Chile vienen a la baja desde hace décadas, lo que sin duda es una buena noticia, pero su registro requiere un mayor ejercicio de integración, consolidación, tecnificación y precisión por una sola entidad, no resulta adecuado continuar con una doble forma de mostrar las cifras de siniestralidad, en que lo usual es exponer las que corresponden a los trabajadores afiliados a Mutualidades, no existiendo datos precisos y oportunos de los trabajadores y obreros afiliados al Instituto de Seguridad Laboral.

La ley recientemente promulgada (4), establece como función de la Superintendencia de Seguridad Social administrar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información de Seguridad y Salud en el Trabajo. En este sentido será fundamental el seguimiento que se debe hacer de la implementación de este sistema, tanto en la entrega de la información como en la calidad de ésta.

- e) Adicionalmente, hay que mejorar los formularios de registro (parte del cuerpo lesionada, días, horas, carga laboral, implementos laborales asociados, etc.) que sirva en el diseño de protocolos y programas de trabajo bajo una adecuada estrategia nacional de salud y seguridad en el trabajo. En estos aspectos la Superintendencia mencionada tiene un rol que no puede desatender y debe contar con los recursos para cumplir con esta función. Mecanismo particular de medición de la tasa de riesgos de las pequeñas empresas.

Reviste especial importancia la promoción de la realización de actividades de capacitación y difusión de la labor preventiva para este tipo de empresas, ya que no cuentan con capacidad técnica, ni con los recursos humanos para realizar eficazmente labores de prevención, por lo que se recomienda establecer programas para el financiamiento parcial a la contratación de personal técnico especializado para este tipo de empresas.

Además, se requiere la extensión de los comités paritarios u otros instrumentos o mecanismos de corresponsabilidad en la prevención en las pequeñas empresas, en concreto en aquellas cuyo número de trabajadores no resulta actualmente obligado a constituir el Comité. En este sentido el proyecto de ley que modifica la Ley 16.744, incluye propuestas que convendrá revisar.

Igualmente, se requiere la incorporación de la vigilancia de la salud al sistema de gestión de empresas, lo cual permitiría dar un gran avance a la prevención de la enfermedad profesional, pero también constituiría una primera línea de alerta en materias de salud común.

- f) Eventualmente, la creación de tipos penales específicos relativos a los riesgos laborales.

Actualmente, conforme al artículo 69 de la Ley 16.744, la responsabilidad civil por el accidente doloso surge "sin perjuicio de las acciones criminales que procedan", las cuales corresponderán a delitos contra la vida y la integridad de las personas. Con todo, no existe en nuestro país un desarrollo de la legislación penal laboral específica, la cual ha sido una herramienta eficaz en la persecución de la responsabilidad del empleador negligente en el ámbito comparado. La creación de un tipo penal que persiga el actuar negligente en el cumplimiento de la prevención, con resultados de menoscabo de la integridad del trabajador, junto con la creación de organismos específicos en la materia (la mayoría de los países europeos tiene fiscalías especializadas en la materia) y su coordinación con la institucionalidad existente, es una cuestión a revisar.

Del mismo modo, se requiere desarrollar aún más el tipo penal específico señalado en la Ley N° 20.585, de 2012, sobre otorgamiento y uso de licencias médicas, como asimismo las funciones de la Superintendencia de Seguridad Social, en la sanción por el fraude que comenten los médicos al emitir dichos formularios, sin diagnósticos que ameriten reposo laboral. En la actualidad, la precariedad de nuestra legislación hace que sean muy pocos los facultativos sancionados por este tipo de defraudación, con penas que son bajísimas para el daño que causan al erario público.

Además, fuera de la creación de tipos penales, se requiere el desarrollo de una cultura de la prevención, que incluya a toda la población y que integre los esfuerzos tanto de entidades públicas como de los gestores del seguro, orientado por un programa común. Especial importancia reviste la revisión de los planes de formación en prevención, tanto de los técnicos como profesionales y de los encargados de la seguridad y salud en las empresas.

En general, la cultura de la prevención debe asociarse con la cultura en seguridad social en general: la población carece de información sobre los efectos de incorporarse a los distintos regímenes de protección, de la cual forma parte la seguridad y salud en el trabajo.

g) Corregir la distinción, ya eliminada en el resto de nuestro derecho, entre obreros y empleados.

La Ley 16.744, de 1968, en lo principal, sigue mostrando su capacidad de atender la cobertura de los riesgos del trabajo, con sus más de 40 años de aplicación. A pesar de ello, no es comprensible que exista la distinción señalada, toda vez que ello provoca discriminatorias consecuencias para los afiliados del Instituto de Seguridad Laboral (I.S.L.) en comparación con los trabajadores afiliados a una de las Mutualidades, ya que los que se califican como obreros y sufren un siniestro laboral, son atendidos en la recuperación de la salud a través de entidades diferentes (sistema público) y más deficientes que los que se califican como empleados. Esta discriminación, requiere de norma legal para resolverla, el proyecto de ley que modifica el seguro la incluye y debe ser favorecida por razones de justicia.

Corresponde señalar que el seguro social de accidentes del trabajo regulado por la Ley 16.744, debe ser revisado –como lo intenta el proyecto de ley mencionado–, en cuanto a la forma de cumplir con sus objetivos básicos: poniendo el acento en la ampliación de la cobertura a sectores no cubiertos, como se señala en este informe, potenciando la prevención, fortaleciendo los mecanismos financieros y -en particular- en la gestión, de forma que responda los retos del Chile actual, en un contexto económico y social radicalmente diferente al que movió el proyecto que promovió don Eduardo Frei Montalva, el que en sus bases y reglas generales se mantiene con pleno vigor.

h) Optimización en el proceso de calificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

La tramitación de esta calificación (como común o laboral), indicada en los artículos 76 y siguientes de la Ley N° 16.744, podría optimizarse con las modificaciones correspondientes a dicha normativa, toda vez que el problema que se genera con esta disputa (entre el sistema común de salud previsional y el de este seguro social), implica el rechazo de uno y la evaluación por parte del otro régimen, lo que suele traducirse en una dilación de la oportuna entrega de las prestaciones a los trabajadores, en concreto de las económicas y, en especial, a los trabajadores calificados como obreros que se encuentran afiliados al I.S.L.

Además, en relación con la enfermedad profesional, resulta cada vez más común encontrarse con la presencia de algunas patologías cuya etiología no es prístinamente laboral. Chile cuenta con un listado de enfermedades profesionales de carácter indicativo (no taxativo) y, por consiguiente, es posible calificar como tales, dolencias de origen laboral que no figuran en dicho listado. Ahora bien, atendidas las condiciones laborales presentes, han surgido una serie de enfermedades propias del ámbito de los servicios, cuya calificación como laboral presenta ciertas dificultades que es necesario considerar. Fue el caso de las primeras situaciones de alegación como enfermedad profesional del mal del túnel carpiano, las tendinitis y el estrés laboral.

Por otra parte, es necesario resolver la situación de las demandas laborales contra el empleador, por su responsabilidad en este tipo de contingencias laborales (Art. 184 del Código del Trabajo). En específico, se debe avanzar, abriendo una discusión para dar respuesta a cómo el sistema de la Ley N° 16.744, en una forma integral, puede o no dar cobertura a este tipo de contingencias. Otro camino a analizar es una eventual modificación al señalado artículo 184 del Código del Trabajo.

i) Hacia una Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Existe la necesidad de darle una mayor prioridad a la seguridad y salud en el trabajo tanto a nivel internacional como nacional y de comprometer a todos los interlocutores sociales a iniciar y sustentar mecanismos para promover el mejoramiento continuo de dichos sistemas. Por lo anterior, en el marco de la aprobación y aplicación del Convenio N° 187 de la Organización Internacional de Trabajo, se estima que se requiere la elaboración de una Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo que recoja y sistematice todos los avances que sobre la materia se han realizado, pero que no alcanzaron a resolver el problema actual y de fondo que nos plantea la seguridad y la salud de los trabajadores. Lo anterior, serviría eficientemente para lograr, unificar y desarrollar una verdadera política nacional de seguridad y salud laboral, en concordancia con nuestra normativa interna (de menor nivel jerárquico) y con los preceptos internacionales que regulan esta materia aprobados en nuestra legislación.

En síntesis, las propuestas concretas que se proponen en el presente documento son las siguientes:

- a) Elaboración de una política nacional de prevención que considere la diversidad del país, todas las áreas productivas y de servicios y los distintos grupos de trabajadores, así como de empresas que requieren consideración particular, debidamente integrada y coordinada. Entre actividades y trabajadores que requieren especial consideración se encuentran: independientes, extranjeros, prestaciones de servicio a distancia o bajo la modalidad denominada “teletrabajo”, entre otros.
- b) La coordinación y fortalecimiento entre las entidades gestoras, fiscalizadoras y los distintos encargados de la prevención, que mejore, entre otros elementos, los niveles de fiscalización existentes en la actualidad.
- c) Transformar al Instituto de Seguridad Laboral (I.S.L.) en la Mutual Estatal.
- d) Adecuado seguimiento de la administración e implementación del Sistema Nacional de Información de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- e) Mecanismo particular de medición de la tasa de riesgos de las pequeñas empresas. Promover la capacitación y difusión de la labor sobre este tipo de empresas. Procurar la extensión de los comités paritarios para ellas o el establecimiento de un mecanismo específico de participación adecuado a su realidad.
- f) Creación de tipos penales específicos relativos a los riesgos laborales, debiendo precisar la legislación sancionatoria sobre esta materia.

- g) Corregir la distinción, ya eliminada en el resto de nuestro derecho, entre obreros y empleados.
- h) Optimización en el proceso de calificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Lo anterior, para mejorar la oportunidad en la entrega de prestaciones médicas y por sobretodo, económicas.
- i) Creación de una Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, que permita concretar una política nacional de seguridad y salud en el trabajo.

- (1) Centro de Estudios del Desarrollo (CED). Claudio Pérez Lillo. Abogado Universidad de Chile, Director Ejecutivo CED. Sebastián Pacheco Maturana. Abogado Universidad de Chile, Máster en Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Universidad de Valencia. En la elaboración de este informe hemos contado con los valiosos comentarios de Hugo Cifuentes Lillo. Abogado Universidad de Chile, Doctor en Derecho, Universidad Complutense, Madrid, y ex Superintendente de Seguridad Social.
- (2) Proyecto de ley que *“Modifica Estatuto Orgánico de las Mutualidades de Empleadores”*; Boletín: 8573-13.
- (3) Proyecto de ley que *“Moderniza el sistema de seguridad laboral y modifica el Seguro Social contra Riesgos por Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, contenido en la ley N° 16.744, el Código del Trabajo y otros cuerpos legales conexos”*; Boletín: 8971-13.
- (4) Ley 20.691 que crea la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo, fortalece el rol de la Superintendencia de Seguridad Social y actualiza sus atribuciones y funciones.