



Documento de Trabajo No. 20

Tendencias legislativas en seguridad y salud en el trabajo con enfoque preventivo

Pablo Páramo Montero, Carmen Bueno Pareja

Este estudio se propone analizar las prácticas normativas en materia de seguridad y salud en el trabajo (en lo sucesivo, SST) con enfoque preventivo tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

Para ello, recupera el contenido más importante de los instrumentos internacionales vigentes, en particular de los Convenios de la OIT y las Directivas europeas que, aunque datan de hace algunos años, fueron pioneros en el establecimiento de normas de carácter preventivo en oposición al enfoque tradicional, eminentemente protector. Además, se consideran algunas declaraciones supranacionales de América Latina, como el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo o la Declaración Sociolaboral del Mercosur.

Los ejemplos de las legislaciones nacionales fueron seleccionados de forma abierta, porque constituyen normativas de especial interés para el estudio. Se intentó incluir a países con cierto peso en el conjunto internacional, ya sea por su población, economía, la incipiente formulación de algunas normas o por su carácter novedoso en relación con los aspectos recogidos en el estudio.

Así, en lo relativo a obligaciones de los fabricantes, importadores y suministradores, por ejemplo, la experiencia de Japón resultó de sumo interés debido a que es un país fuertemente exportador e importador de maquinaria y equipos industriales. En lo que respecta a normativa reciente, se incluyó, por ejemplo, a Noruega y a Nueva Zelanda mientras que en lo que refiere a normativas con un perfil muy preventivo, se consideró a países del norte de Europa como Finlandia, Suecia o Dinamarca.

En relación con los Estados miembro de la Unión Europea, son constantes las menciones a la Directiva Marco europea Nº 89/391/CE ya que este cuerpo legal es de obligada transposición a las

legislaciones nacionales, lo que implica que cualquier mención a esta Directiva equivale a una referencia directa a la legislación de los países involucrados.

El **apartado 1** incluye un recorrido por el proceso de evolución que va desde el enfoque tradicional (surgido a principios del siglo XX) hasta al enfoque preventivo que caracteriza en la actualidad a las mejores prácticas en materia de políticas y ordenamientos jurídicos de la SST. También se mencionan las normas internacionales, destacando las transformaciones en la normativa europea y el mundo tras la eclosión del modelo nórdico de seguridad ocupacional.

El **apartado 2** aborda las legislaciones de seguridad y salud en el trabajo, así como su evolución, que viró de la protección tradicional del trabajador ante daños en su salud ocasionados por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales a un objetivo más amplio y actual que prioriza la prevención de los riesgos laborales en línea con una novedosa tendencia que busca promover tanto la salud del trabajador como su calidad de vida y bienestar en el trabajo.

Aquí se incluye también la referencia a una visión multidisciplinar de la SST, que abarca distintas materias como seguridad, higiene, ergonomía, psicología y medicina del trabajo. Como señala la OIT (1975), el trabajo no solo debe respetar la vida y la salud de los trabajadores, así como dejarles tiempo libre para el descanso y el ocio, sino que también debe permitirles servir a la sociedad y conseguir su autorrealización mediante el desarrollo de sus capacidades personales.

El **apartado 3** se centra en el ámbito de aplicación de las legislaciones de SST. Las leyes más recientes tienden a extender el ámbito de aplicación a todos los trabajadores asalariados y a cubrir todos los riesgos relacionados con la SST a los cuales pueden estar expuestos los trabajadores, independientemente del tipo de trabajo que realicen, la industria donde estén insertos o cualquier otra circunstancia. Sin embargo, la experiencia muestra que en ocasiones se regulan excepciones, tanto derivadas del tipo de actividad como del colectivo de trabajadores al que se aplican. El Convenio núm. 155 permite que los Estados miembro que lo ratificaron puedan —previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores— excluir parcial o totalmente de su aplicación a determinadas ramas de la actividad económica.

El **apartado 4** analiza las definiciones de algunos conceptos fundamentales en materia de SST incluidos en determinados marcos normativos. La experiencia comparada es dispar e incluye tanto legislaciones con un repertorio amplísimo de definiciones como otras regulaciones que, prácticamente, no incluyen ninguna.

Este apartado examina también la inserción de los denominados principios preventivos en los textos legislativos, es decir, los lineamientos de los sistemas jurídicos en relación con los riesgos del trabajo. En este sentido, resulta relevante considerar cómo se establecieron las pautas de priorización o jerarquización de estos principios.

En el **apartado 5** se mencionan los marcos legislativos que contienen disposiciones sobre su institucionalidad, incluidas las autoridades relevantes con competencias en materia de prevención de riesgos laborales, sus mecanismos de coordinación y el establecimiento de instancias tripartitas de diálogo social, específicamente en materia de SST. Esta constituye una de las principales

diferencias entre países: un mayor o menor peso de las entidades políticas u organismos reguladores, preventivos, de fiscalización y de protección.

También hay disparidades en el peso del tripartismo dentro los órganos de gestión política, así como en el nivel de descentralización de las competencias (según el modelo de organización territorial) y en el grado de participación de las entidades colaboradoras con el sistema general de prevención (ya sea a través de mutualismo o de empresas colaboradoras).

El **apartado 6** se enfoca en las obligaciones de los empleadores en materia de SST respecto de sus propios empleados y otras personas que realizan tareas en el lugar de trabajo (trabajadores autónomos o subcontratados).

En prácticamente todas las legislaciones analizadas se incluyen cláusulas dedicadas al denominado “deber de seguridad”. Las obligaciones en las que se descompone esta obligación son amplias, ya que deben cubrir numerosos aspectos de la prevención de riesgos laborales. Se aprecia una tendencia a establecer estos compromisos en términos generales, sin considerar que tengan que contener disposiciones específicas cuando así lo requieran determinados sectores o riesgos.

En este apartado, también se llama la atención sobre la técnica legislativa conocida como cumplimiento “razonablemente factible” (expresión que aparece en la mayoría de las legislaciones de los países de mercado corte anglosajón), cuyo sentido radica en que la ley no puede exigir al empleador un absoluto, desmedido e ilimitado deber de seguridad ni, por ende, una responsabilidad meramente objetiva, sino que ambos conceptos deben estar en consonancia con las circunstancias de cada caso o el avance de la técnica.

El **apartado 6.2** estudia la organización preventiva de la empresa, lo que constituye una parte muy importante de su sistema de gestión de SST. Se incluyen aquí un gran número de ejemplos nacionales en los cuales se regulan distintas modalidades de organización preventiva, ya sea la designación de un responsable de SST de la empresa, la asunción de dichas actividades por parte del empleador o el acceso a los servicios de salud en el trabajo.

El **apartado 6.3** expone los peligros y la evaluación de los riesgos laborales identificados, es decir la piedra angular de los sistemas de gestión de SST. Numerosas normas internacionales y nacionales consagran la obligación empresarial de evaluar los riesgos laborales como paso previo para adoptar medidas eficaces de prevención y protección. Así, los empleadores deben evaluarlos a partir del tipo de actividades de la empresa, lo que permite elegir los equipos de trabajo, las sustancias o preparados químicos y el acondicionamiento de los lugares de trabajo.

La evaluación de riesgos debe habilitar también las actividades de prevención, así como los métodos de trabajo y producciones aplicadas por el empleador deben garantizar el mayor nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.

El **apartado 6.4** describe los lineamientos de diversos instrumentos internacionales y contiene ejemplos de legislaciones nacionales sobre la protección colectiva y la protección personal, incluidas las obligaciones de empleadores, fabricantes, importadores y suministradores de equipos y máquinas.

En este sentido, se detectaron dos características que se repiten casi en la totalidad de los marcos estudiados: en primer lugar, los riesgos laborales deben ser previamente evaluados y solo entonces se pueden adoptar las medidas preventivas más eficaces; en segundo lugar, la protección colectiva debe prevalecer sobre la personal.

En este apartado nos referimos también a las obligaciones de los fabricantes, importadores y suministradores de equipos de trabajo y maquinaria, así como de equipos de protección personal.

El **apartado 6.5** se enfoca en las obligaciones del empleador referidas a los equipos de trabajo y la maquinaria puesta a disposición de los trabajadores.

El **apartado 6.6** se refiere a la formación e información preventiva, y vuelve a tener como referentes al Convenio núm. 155 de la OIT y la Directiva Marco europea Nº 89/391/CE, dos instrumentos internacionales que regulan la materia desde una perspectiva de prevención de riesgos laborales.

El **apartado 6.7** analiza los aspectos normativos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores a partir de las pautas del Convenio núm. 161 y la Directiva Marco europea Nº 89/391/CE.

El **apartado 6.8** estudia la reubicación de los trabajadores con problemas de salud incompatibles con su puesto de trabajo. En este sentido, tanto el Convenio núm. 161 como la Directiva Marco europea Nº 89/391/CE incluyen previsiones relativas a la adaptación del trabajo a las capacidades de los trabajadores, según su estado de salud física y mental. Las legislaciones de Noruega y Dinamarca despiertan un especial interés en esta área.

El **apartado 6.9** analiza las situaciones de riesgo grave e inminente que se pueden dar en las empresas, y presta especial atención a las previsiones legislativas de algunos países que se relacionan con el *ius resistantiae* del trabajador y sus representantes frente a una situación de peligro inminente para su integridad física o salud.

El **apartado 6.10** estudia las obligaciones empresariales con respecto a los primeros auxilios, situaciones de urgencia y planes de emergencia y evacuación.

El **apartado 6.11** se dedica al estudio de ejemplos comparados que se vinculan con la regulación de la documentación preventiva que las empresas deben desarrollar y conservar, lo que en ocasiones puede conllevar un riesgo de “burocracia preventiva”.

El **apartado 6.12** estudia la forma de regular la coincidencia de varios empresarios en el mismo centro de trabajo.

El **apartado 6.13** contiene normas internacionales y de algunos países relativas a la protección de los grupos de trabajadores especialmente sensibles o vulnerables, como mujeres en situación de embarazo o lactancia, adolescentes, empleados con discapacidad, trabajadores migrantes, autónomos y empleados temporales, a tiempo parcial y otras formas atípicas de empleo.

El **apartado 6.14** examina con detalle las normas sobre registro, notificación e investigación de incidentes, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, a partir de los lineamientos de Convenio núm. 155, el Protocolo núm. 155, el Repertorio de Recomendaciones prácticas de la OIT y la Directiva Marco europea 89/391/CE, para analizar luego la regulación de algunos países como Estados Unidos y el Reino Unido.

El **apartado 7** resume las obligaciones de los trabajadores en seguridad y salud en el trabajo, materia sobre la que un considerable número de legislaciones de ámbito internacional y nacional establecen contenidos importantes.

El **apartado 8** está dedicado al estudio legislativo de los mecanismos de consulta, colaboración y participación de los trabajadores y sus representantes en materia de SST, sobre la base de normas internacionales y nacionales de algunos países relevantes.

Sin pretender ser exhaustivo, el **apartado 9** estudia la regulación normativa de algunos riesgos específicos, a través de ejemplos relacionados con los riesgos carcinógenos, agentes químicos, agentes biológicos, productos fitosanitarios, riesgos ergonómicos, radiaciones ionizantes, agentes físicos como ruido y vibraciones, trabajos en altura, trabajos en espacios confinados, tabaco, riesgo de asbesto, nanotecnología, contacto con el virus VIH en los centros de trabajo, riesgos psicosociales y violencia en el trabajo.

El **apartado 10** hace un repaso general de las legislaciones de distintos países seleccionados que se vinculan con responsabilidades administrativas (incluidas las sanciones pecuniarias y accesorias) y el régimen penal (a través de la definición de tipos penales por incumplimiento de normas vinculadas con las SST).

El **apartado 11** se centra en los sistemas de gestión de SST e incluye referencias a las Directrices de la OIT ILO-OSH 2001 y a un estudio más detallado sobre el tema que se basa en las legislaciones de Singapur y Suecia, así como en la normativa europea.

Por último, los **apartados 12 y 13** contienen, respectivamente, los desafíos a los que se enfrentan los marcos legislativos de los Estados en la actualidad y las conclusiones de este estudio. En ambos apartados se describen las nuevas tendencias, la concepción integral de la SST, los factores de psicología ocupacional, la importancia creciente de la ergonomía, la materialidad y la sostenibilidad de la SST, las implicaciones de las nuevas tecnologías y las nuevas formas de empleo en la SST, así como la participación de los trabajadores.

[Documento completo](#) (PDF)

© Organización Internacional del Trabajo, 2018



Este resumen no constituye un documento oficial de la Organización Internacional del Trabajo. Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente el punto de vista de la OIT. Las denominaciones utilizadas no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la OIT sobre la situación jurídica de ningún país, área o territorio, ni sobre sus autoridades o sobre la delimitación de sus fronteras. La referencia a nombres de empresas y de productos y procesos comerciales no implica que la OIT los apoye, y el hecho de no mencionar una empresa, un producto o un proceso comercial concretos no denota desaprobación.

Este texto puede reproducirse libremente mencionando la fuente.

Oficina de País de la OIT para la Argentina
Correo: buenosaires@ilo.org
Tel. +54 11 4393-7076

Para más información, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/buenosaires