



Organización
Internacional
del Trabajo



La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: El caso de Chile

Carmen Bueno

OIT Cono Sur • Informes Técnicos / 12



Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: El caso de Chile

CARMEN BUENO

Resumen

Una política y un programa nacional de seguridad y salud en el trabajo son instrumentos esenciales para lograr avances concretos y sensibles en las condiciones de seguridad y salud laboral y en el desempeño de las instituciones relevantes en este ámbito. Entre 2015 y 2018 Chile concretó, respectivamente, su Política y Programa de Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. El presente trabajo indaga, desde un enfoque análisis de política pública, en el proceso de formulación de dichos mecanismos, sus contenidos y los avances que se han producido en su implementación. Además, entrega algunos aportes y propuestas de cara a una evaluación intermedia de seguimiento e impacto.

La investigación destaca la importancia que los procesos tripartitos de formulación de la Política y el Programa Nacional han tenido para lograr la legitimidad de los instrumentos. De cara a su evaluación, en la investigación se recomienda la elaboración de indicadores de seguimiento e impacto concretos para cada una de las actividades previstas en el Programa Nacional y la integración de todas las instituciones y organizaciones relevantes en el mecanismo de seguimiento. Al haberse tratado de una primera experiencia nacional en la formulación y aplicación de estos instrumentos, se espera que los aprendizajes ayuden a perfeccionar el ejercicio de revisión de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo prevista para 2020 y la formulación de un nuevo Programa Nacional a partir de 2021.

Palabras clave: Seguridad en el trabajo/ Salud en el trabajo/ Accidente de trabajo / Enfermedad profesional / Políticas públicas / Chile / América Latina

Códigos JEL: J28, J29, J81

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2019

Primera edición 2019

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones se pueden reproducir sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: El caso de Chile. Carmen Bueno. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2019 (Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°12)

ISSN 2523-5001 (pdf web)

Palabras Clave: Seguridad en el trabajo/ Salud en el trabajo/ Accidente de trabajo / Enfermedad profesional / Políticas públicas / Chile / América Latina

Código JEL: J28, J29, J81

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca_scl@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	06
1. INTRODUCCIÓN	09
2. LA POLITICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	15
2.1. El proceso de formulación de la Política	15
2.2. El contenido de la Política	19
2.3. Avances en la implementación de la Política	25
2.4. Aportes en torno a la evaluación de la Política	27
3. EL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	36
3.1. El proceso de formulación del Programa	36
3.2. El contenido del Programa	38
3.3. Avances en la implementación del Programa	58
3.4. Aportes en torno a la evaluación del Programa	73
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	79
BIBLIOGRAFÍA	85
AGRADECIMIENTOS	88
ANEXO	89

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del presente trabajo¹ es indagar, desde un enfoque de análisis de política pública, en el proceso de formulación de la Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en Chile, sus contenidos y los avances de su implementación, así como entregar algunos aportes de cara a una evaluación intermedia de impacto.²

Para el análisis de los procesos de formulación, de los contenidos y del grado de implementación de la Política y del Programa se ha utilizado una metodología eminentemente cualitativa, basada en el análisis documental de, entre otros, normativa vigente –nacional e internacional–, programas de gobierno, informes de los diálogos tripartitos nacionales mantenidos, actas de sesiones de instancias tripartitas y gubernamentales, informes, cuentas públicas, registros administrativos de instituciones relevantes y pautas comunicacionales.

Para el análisis de la evaluación de la Política y el Programa, se incorporó una dimensión cualitativa, manteniendo entrevistas en profundidad con 18 actores nacionales relevantes en la materia, pertenecientes a instituciones de gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores, académicos y representantes de las mutualidades.

En el primer capítulo se presentan los objetivos del trabajo y la metodología utilizada para la consecución de los mismos, junto a una aproximación al marco estratégico de la OIT en seguridad y salud en el trabajo.

1. Basado en el Trabajo de Fin de Master elaborado por la autora para la obtención del título de Master Universitario en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

2. La evaluación es el “proceso sistemático, participativo y planificado de recogida de información con el objetivo de analizar, interpretar y valorar de manera crítica y objetiva, una intervención política o estrategia, incluyendo su diseño, puesta en práctica, estructura de gestión y sus resultados e impactos, que sirva para generar aprendizaje y mejorar los servicios públicos, y que posibilite la rendición de cuentas a la ciudadanía” (Weiss, 1998). La evaluación es un proceso necesario que permite comprobar el grado de alcance de los objetivos iniciales de la política o el programa pública, así como adquirir aprendizajes, con el fin de mejorar la forma de llevar a término el proyecto político. Si atendemos a los diferentes criterios que puede perseguir la evaluación de políticas y programas públicos, podemos distinguir: evaluación de las necesidades sociales; evaluación del diseño; evaluación del proceso y de la implementación; evaluación del impacto; y evaluación de la eficiencia. Dependiendo de la fase en que se encuentre la política o el programa, podemos distinguir entre: evaluación *ex ante*; evaluación intermedia; y evaluación *ex post*.

El segundo capítulo está dedicado a la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, relatando su proceso de formulación, su contenido, los avances en su implementación que se han reportado y algunos aportes en torno a su evaluación.

De manera similar, el tercer capítulo se refiere al Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, su proceso de formulación, contenido, avances en su implementación y aportes para su evaluación.

Finalmente, el capítulo cuarto presenta una serie de comentarios, a modo de conclusiones y recomendaciones, destacando las siguientes:

- La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (en lo sucesivo, SST) se formularon a través de sendos procesos tripartitos con la participación de las instituciones relevantes de gobierno y de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. El proceso de consulta contempló no solo el nivel central sino también el nivel regional, a través de instancias de diálogo social participativo que tuvieron lugar en las distintas regiones del país, en una experiencia inédita en la formulación de este tipo de políticas y programas en América Latina. Los actores entrevistados reconocen que este proceso de formulación ha sido clave para lograr la legitimidad de los instrumentos, particularmente de la Política, generando mayor complejidad en el caso del Programa.
- El contenido de la Política Nacional de SST se encuentra alineado con los principios preventivos de los Convenios de la OIT en materia de SST y con la experiencia comparada, gozando de una valoración positiva por parte de los actores clave, con la salvedad de algún contenido específico sobre el que el sector empleador muestra su disconformidad. Resulta novedoso la inclusión en la Política de algunos compromisos e indicadores, más propios del contenido de un programa nacional.
- Aunque entre los actores entrevistados la Política Nacional de SST es conocida, no parece ser el caso de la generalidad de los trabajadores y los empleadores, por lo que se sugiere redoblar los esfuerzos para una más amplia difusión.
- Los actores coinciden en que la Política Nacional de SST ha tenido un impacto que se traduce en avances importantes, particularmente en materia normativa y en materia de fiscalización, con una mayor coordinación de todas las entidades con competencias inspectivas. Se ha registrado una reducción considerable de la tasa de accidentabilidad, casi alcanzando la meta del 3% fijada para el año 2020.
- Sin embargo, son muchos todavía los desafíos que la Política ha de enfrentar, entre otros, la reducción de la tasa de fatalidad y de la tasa de accidentes de trayecto; el problema de las enfermedades profesionales, particularmente las que afectan a la salud mental de los trabajadores; dotación de mayores

recursos y de una institucionalidad más fortalecida en la materia; y cambios en el paradigma para afrontar los nuevos desafíos de la SST como consecuencia de las transformaciones que se están produciendo en el mundo del trabajo.

- Aunque estructurado de acuerdo a los lineamientos de la OIT, al contener prioridades, objetivos, plazos, medios de acción y responsables, el contenido del Programa Nacional de SST genera valoraciones más críticas entre los actores, particularmente respecto a la revisión de la primera versión del Programa, que había sido acordada tripartitamente. Y aunque esta revisión fue consultada con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, se trató de una consulta más limitada que podría cuestionar la legitimidad del proceso previo de formulación y el contenido del Programa.
- El Programa Nacional de SST es prácticamente desconocido por los actores tripartitos, no habiendo sido publicado ni difundido, por lo que se recomiendan mayores esfuerzos comunicacionales en este sentido.
- Se registran avances en el cumplimiento del Programa, particularmente una mayor coordinación entre las instituciones públicas, más fiscalización y la implementación de algunas novedades legislativas. Sin embargo, todavía hay muchas actividades sobre las que no han reportado avances y otras que, aunque se están aplicando por parte de algunas instituciones, no se están reportando, ya sea porque esas instituciones no han sido integradas en el mecanismo interinstitucional de seguimiento o porque se trata de actividades no contempladas en el Programa.
- Existen algunas debilidades en materia de evaluación del Programa Nacional, particularmente porque en su diseño no se contemplaron indicadores específicos vinculados a cada objetivo, meta y actividad, sino que, bajo el epígrafe “Indicadores de la Política Nacional de SST”, se anexaron un conjunto de 21 indicadores generales, lo que dificulta enormemente una evaluación y un seguimiento preciso de cada meta.
- Al tratarse de una primera experiencia en el país en la formulación e implementación de una Política y un Programa Nacional de SST, se espera el aprendizaje sirva para perfeccionar los siguientes ejercicios.
- Es necesario reconocer que, a pesar de los desafíos todavía pendientes, son muchos los esfuerzos que se han realizado para avanzar de forma significativa en mejorar las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores del país. El concepto de SST está más instalado a todos los niveles, con una percepción de que la prevención de los riesgos laborales es prioritaria frente a la reparación de los daños sufridos, lo cual es un enorme paso en la construcción de una cultura preventiva sobre las bases del diálogo social.

1. INTRODUCCIÓN

Al grave derrumbe ocurrido el 5 de agosto de 2010, que dejó atrapados en la mina San José durante casi setenta días a treinta y tres mineros a setecientos metros de profundidad, le siguió un exitoso rescate, de gran repercusión mediática y posiblemente único en la historia de la minería. Sin embargo, el accidente también evidenció la necesidad de modernizar el sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo a fin de evitar la ocurrencia de eventos similares.

Una de las primeras medidas adoptadas por el Presidente S. Piñera fue la creación de una Comisión Asesora Presidencial que durante tres meses elaboró un informe con treinta propuestas en la materia, incluyendo la formulación de una política nacional de seguridad y salud en el trabajo y la ratificación del Convenio núm. 187 de la OIT sobre el marco promocional de la seguridad y salud en el trabajo. Como consecuencia de lo anterior, y tras la aprobación en enero de 2011 por la Cámara de Diputados,³ en mayo de 2011 se promulgó el Convenio núm. 187 y en abril de 2011 se depositó ante la OIT el instrumento de ratificación, entrando finalmente en vigor el 27 de abril de 2012.

El Convenio núm. 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, adoptado en Ginebra por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2006, obliga a los Estados ratificantes a “promover la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo mediante el desarrollo de una política, un sistema y un programa nacional en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores”.

El Convenio, y por consiguiente el marco promocional de la OIT en materia de seguridad y salud laboral, se sustenta sobre los siguientes conceptos:

- Política nacional de seguridad y salud en el trabajo: “Todo Miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas y habida cuenta de las condiciones y práctica nacionales, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo. Esta política tendrá por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con

3. Oficio N° 9.243, de 20 de enero de 2011, de la Honorable Cámara de Diputados.

la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo” (artículo 4 del Convenio núm. 155 de la OIT). La política “deberá promover (...) principios básicos tales como: evaluar los riesgos o peligros del trabajo; combatir en su origen los riesgos o peligros del trabajo; y desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya información, consultas y formación” (artículo 3 del Convenio núm. 187).

- Programa nacional de seguridad y salud en el trabajo: “Se refiere a cualquier programa nacional que incluya objetivos que deban alcanzarse en un plazo determinado, así como las prioridades y medios de acción destinados a mejorar la seguridad y salud en el trabajo, y los medios para evaluar los progresos realizados” (artículo 1 del Convenio núm. 187). “Todo Miembro deberá elaborar, aplicar, controlar y reexaminar periódicamente un programa nacional de seguridad y salud en el trabajo en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. El programa nacional deberá: (a) promover el desarrollo de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud; (b) contribuir a la protección de los trabajadores mediante la eliminación de los peligros y riesgos del trabajo o su reducción al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, con miras a prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo y a promover la seguridad y salud en el lugar de trabajo; (c) elaborarse y reexaminarse sobre la base de un análisis de la situación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, que incluya un análisis del sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo; (d) incluir objetivos, metas e indicadores de progreso, y (e) ser apoyado, cuando sea posible, por otros programas y planes nacionales de carácter complementario que ayuden a alcanzar progresivamente el objetivo de un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. El programa nacional deberá ser ampliamente difundido y, en la medida de lo posible, ser respaldado y puesto en marcha por las más altas autoridades nacionales” (artículo 5 del Convenio núm. 187).
- Sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo: “Se refiere a la infraestructura que conforma el marco principal para la aplicación de la política y los programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo” (artículo 1 del Convenio núm. 187). “Todo Miembro deberá establecer, mantener y desarrollar de forma progresiva, y reexaminar periódicamente, un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. El sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo deberá incluir, entre otras cosas: (a) la legislación, los convenios colectivos en su caso, y cualquier otro instrumento pertinente en materia de seguridad y salud

en el trabajo; (b) una autoridad u organismo, o autoridades u organismos responsables de la seguridad y salud en el trabajo, designados de conformidad con la legislación y la práctica nacionales; (c) mecanismos para garantizar la observancia de la legislación nacional, incluidos los sistemas de inspección, y (d) disposiciones para promover en el ámbito de la empresa la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes, como elemento esencial de las medidas de prevención relacionadas con el lugar de trabajo” (artículo 4 del Convenio núm. 187).

- Cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud: se refiere a una cultura en la que el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se respeta en todos los niveles, en la que el gobierno, los empleadores y los trabajadores participan activamente en iniciativas destinadas a asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, y en la que se concede la máxima prioridad al principio de prevención.

Además, el marco promocional incluye un último concepto, introducido por la Recomendación núm. 197 (2006) que acompaña el Convenio núm. 187:

- Perfil nacional de seguridad y salud en el trabajo, que los Estados deberían preparar y actualizar periódicamente, como resumen de la situación existente en la materia y de los progresos realizados para conseguir un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. Debería servir de base para elaborar y reexaminar el programa nacional, conteniendo elementos tales como: “(a) la legislación, los convenios colectivos en su caso, y cualquier otro instrumento relativo a la seguridad y salud en el trabajo; (b) la autoridad u organismo, o las autoridades u organismos responsables en materia de seguridad y salud en el trabajo, designados de conformidad con la legislación y la práctica nacionales; (c) los mecanismos para garantizar la observancia de la legislación nacional, incluidos los sistemas de inspección; (d) las disposiciones para promover, en el ámbito de la empresa, la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes, como elemento esencial de las medidas de prevención relacionadas con el lugar de trabajo; (e) el órgano u órganos consultivos tripartitos de ámbito nacional para tratar las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo; (f) los servicios de información y asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo; (g) la formación en materia de seguridad y salud en el trabajo; (h) los servicios de salud en el trabajo, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales; (i) la investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo; (j) el mecanismo para la recopilación y el análisis de los datos relativos a las lesiones y enfermedades profesionales y sus causas, teniendo en cuenta los instrumentos de la OIT pertinentes; (k) las disposiciones con miras a

la colaboración con los regímenes pertinentes de seguro o de seguridad social que cubran las lesiones y enfermedades profesionales; y (l) los mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas y en la economía informal.”

A la luz del texto del Convenio núm. 187, hay dos aspectos clave que debemos resaltar:

- La formulación de las políticas y los programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo exige consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, expresión del tripartismo sobre el que se sustenta la propia organización internacional.
- Aunque el convenio lo omite, hay consenso generalizado en que la política y el programa deben reflejarse en un documento o declaración escrita (OIT, 2013).⁴

Cabe recordar que algunos de los conceptos del marco promocional de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo se han replicado en otras normas internacionales de carácter regional. A nivel europeo, este es el caso de la “Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo”, adoptada por primera vez para el periodo 2002-2006⁵, y que se ha venido replicando hasta el actual “Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020”. Este marco estratégico obliga a los Estados miembros a adoptar estrategias nacionales basadas en los lineamientos comunitarios. En el caso de América Latina, el marco promocional de la OIT para la seguridad y salud en el trabajo también ha sido adoptado por la Organización Iberoamericana para la Seguridad Social (OISS) a partir de la “Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2013”, y a nivel de procesos de integración, por la “Declaración Sociolaboral del Mercosur” y por el “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”.

A nivel nacional, su desarrollo también ha crecido de manera paulatina en los países de la región. En junio de 2006, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional de El Salvador aprobó la Política Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional y el Plan de Acción Estratégico. En México, la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene del Trabajo, liderada por la Secretaria de Trabajo y Previsión Social, adoptó la Política Pública de Seguridad y Salud en el Trabajo y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En Brasil, la Comisión Tripartita de Seguridad y Salud en el Trabajo, operativa desde 2008, desarrolló la Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, que fue aprobada en noviembre de 2011, y el Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho de abril de 2012. Argentina

4. OIT (2013) “Plan de Formación sobre Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”.

5. Comunicación de la Comisión “Como adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006)”.

ha desarrollado, en el marco del Comité Consultivo Permanente de Riesgos del Trabajo, la Estrategia Argentina de Seguridad y Salud en el Trabajo 2011-2015, la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y la II Estrategia Argentina de Seguridad y Salud en el Trabajo 2011-2015. A raíz de la creación en 2011 del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo de Perú, en abril de 2013 se formuló de forma tripartita la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo 2014-2017, sustituido después por el actual Plan Nacional 2017-2021. Colombia cuenta con un Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo 2013-2021.

En Chile, desde el año 2014, los actores nacionales tripartitos han trabajado en la formulación de la Política y el Programa Nacional de SST, en los términos establecidos en el referido Convenio núm. 187, los cuales fueron aprobados, respectivamente, en agosto de 2016 y en febrero de 2018.

El objetivo del presente trabajo es indagar, desde un enfoque de análisis de política pública, el proceso de formulación de la Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en Chile, sus contenidos y los avances que se han reportado respecto a su implementación, así como entregar algunos aportes de cara a su evaluación.

Para el análisis de los procesos de formulación, de los contenidos y del grado de implementación de la Política y del Programa se ha utilizado una metodología eminentemente cuantitativa, basada en el análisis documental de, entre otros, normativa vigente –nacional e internacional–, programas de gobierno, informes de los diálogos tripartitos nacionales mantenidos, actas de sesiones de instancias tripartitas y gubernamentales, informes, presentaciones, cuentas públicas y registros administrativos de instituciones relevantes.

Para el análisis de la evaluación de la Política y el Programa, se incorporó una dimensión cualitativa, para lo cual se mantuvieron entrevistas en profundidad con dieciocho actores nacionales relevantes en la materia, pertenecientes a las siguientes instituciones y organizaciones:

Sector gobierno	Subsecretaría de Previsión Social	2
	Dirección del Trabajo	1
	Superintendencia de Seguridad Social	1
	Instituto de Seguridad Laboral	3
	Instituto de Salud Pública	2
Sector empleadores	Confederación de la Producción y el Comercio	1
	Cámara Chilena de la Construcción	2
	Sociedad Nacional de Agricultura	2
Sector trabajadores	Central Unitaria de Trabajadores	2

Sector académico	Escuela de Salud Pública	1
Sector mutualidades	Asociación de Mutuales	1
Total		18

Del total de entrevistas, cinco fueron entrevistas individuales, mientras que los restantes entrevistados que trabajaban en una misma organización se agruparon y con los mismos se mantuvieron entrevistas grupales. Las entrevistas tuvieron lugar entre agosto y septiembre de 2019, utilizando con todos los actores entrevistados la pauta de preguntas que se adjunta en el Anexo.

2. LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

2.1 EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA

Aunque durante 2012-2013 se produjeron algunos tímidos avances en la redacción de un borrador de texto, no sería hasta 2014, bajo el primer año del segundo periodo presidencial de M. Bachelet, cuando se inició el proceso de formulación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (en lo sucesivo, SST).

Cabe recordar que este proceso se impulsó no solo en el marco de la obligación contraída al ratificar el Convenio núm. 187, sino también como consecuencia del compromiso del programa de gobierno de la Presidenta, en el que se establecía que “debemos avanzar hacia una cultura que previene, controla y reduce los riesgos laborales, implementando una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que incorpore activamente a los actores y modernice la institucionalidad” (Bachelet, 2013).

Por otro lado, el país mantiene un firme compromiso con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este sentido, los avances en materia de SST se encuentran estrechamente relacionados con el Objetivo 3 (Salud y Bienestar) y con el Objetivo 8, (Trabajo Decente y Crecimiento Económico), cuya meta 8.8 se refiere a la protección de los derechos laborales y la promoción de entornos de trabajo seguros y sin riesgos para todos los trabajadores, incluyendo a los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con trabajos precarios.

En el proceso de formulación de la Política Nacional de SST, que fue liderado por la Subsecretaría de Previsión Social, con el apoyo del Ministerio de Salud y otras instituciones dependientes del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, tales como la Superintendencia de Seguridad Social, la Dirección del Trabajo y el Instituto de Seguridad Laboral, podemos distinguir las siguientes fases:

- Fase I. Conocimiento de los lineamientos de la OIT sobre políticas nacionales de SST y de la experiencia internacional comparada. Para ello, en julio de 2014 se celebró un taller tripartito en la sede de la OIT con presencia de representantes de instituciones de gobierno relevantes en la materia y de representantes de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, que seguirían involucrados en el proceso posterior. La finalidad del taller era dar a conocer los lineamientos del Convenio núm. 187 de la OIT sobre el concepto de

política nacional de SST y revisar otras experiencias más consolidadas de países que han formulado estas políticas.⁶

- Fase II. Diseño metodológico para el proceso de consulta. Con el objeto de definir el proceso de consulta, tuvo lugar un segundo taller tripartito en el que se presentó y validó la “Guía de trabajo para la formulación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”, documento que contenía una propuesta de estructura del futuro documento de política, conforme a los lineamientos de la OIT, y las preguntas que se analizarían en los talleres regionales de la siguiente fase.⁷
- Fase III. Consultas regionales y elaboración de una primera propuesta de Política Nacional de SST. Chile es uno de los países más largos del mundo, con 4.300 km de longitud –y solo 180 km de anchura promedio– que abarcan desde el árido desierto de Atacama hasta la helada Patagonia. Ello condiciona contextos laborales muy diferentes a lo largo del país, desde la minería en el norte hasta la silvicultura en el sur, pasando por la agricultura en el valle central. A los efectos de identificar las diferentes realidades del país y recabar las necesidades y opiniones en esta materia de todos los actores en las distintas regiones, en las 15 regiones del país se celebraron en octubre y noviembre de 2014, 32 talleres regionales, organizados por la Subsecretaría de Previsión Social, con el apoyo de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales de Trabajo, Direcciones Regionales del Trabajo y Direcciones Regionales del Instituto de Seguridad Laboral.

En cada región, se realizaron al menos dos talleres: en el primero, se consultaba a los participantes sobre los posibles contenidos de la Política mediante el uso de la “Guía de trabajo para la formulación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”; y en el segundo, se informaba a los participantes de los resultados de la consulta anterior, validando la información, a fin de consensuar un documento con las conclusiones regionales. De todos los talleres se efectuó un registro audiovisual y una bitácora con el relato de la discusión, con la finalidad

6. El taller tuvo lugar el 23 de julio de 2014 en la sede de la OIT, con presentaciones de sus especialistas técnicos (Valentina Forastieri y Carmen Bueno) y entrega de materiales sobre los lineamientos del Convenio núm. 187 y la experiencia comparada de países que ya habían implementado una política nacional de seguridad y salud en el trabajo. Participaron 5 representantes de organizaciones más representativas de trabajadores, 6 representantes de organizaciones más representativas de empleadores y 24 representantes de instituciones públicas relevantes en el ámbito de la SST.

7. El taller se realizó el 13 de agosto de 2014 y participaron 5 representantes de organizaciones de empleadores, 5 de organizaciones de trabajadores y 21 representantes de organismos públicos relevantes en la materia.

de incorporarlas al informe regional. El procesamiento de la información se realizó a través del software ATLAS.ti, que permite realizar análisis cualitativos de la información.

En dichos talleres participaron 1.128 personas, de los que un 45% eran delegados de organizaciones de trabajadores, un 26% eran representantes de empleadores o de organizaciones de empleadores, un 20% eran representantes de organismos públicos relacionados con la SST y 9% representantes de mutuales, universidades y ONG.

A la finalización de estas consultas regionales, se elaboró el informe “Diálogos Regionales para la formulación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”, que fue compartido en un taller tripartito para informar de los resultados de los talleres regionales.⁸ En dicho taller, la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) observó que no podía hablarse de talleres regionales tripartitos, pues en los mismos no había acudido una representación oficial de esa Corporación, sin perjuicio de valorar el esfuerzo realizado en el proceso de consulta y la total concordancia con las conclusiones del mismo.

En base a los resultados de las consultas regionales, la Subsecretaría de Previsión Social, en conjunto con el Ministerio de Salud, la Superintendencia de Seguridad Social, la Dirección del Trabajo y el Instituto de Seguridad Laboral, elaboraron una primera propuesta de documento de Política Nacional de SST.

Asimismo, y en paralelo, durante el año 2014, la Subsecretaría de Salud Pública dependiente del Ministerio de Salud realizó seis coloquios de salud ocupacional con el objetivo de recoger las percepciones de distintos actores del ámbito académico y de la salud.⁹

- Fase IV. Opinión del Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo. En 2011, se creó el Consejo Consultivo para la SST, órgano asesor permanente del Presidente de la República para todas aquellas materias y relacionadas con la seguridad y salud laboral y al que le corresponde “analizar y emitir opinión sobre la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”. En virtud de dicha facultad, en junio de 2015, el Ministerio del Trabajo entregó al Consejo el texto de

8. El taller tuvo lugar el 18 de marzo de 2015, en la sede de la OIT, con participación de representantes de instituciones públicas relevantes de la SST y organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores.

9. El resultado de estos coloquios se reflejó en el “Informe Coloquios de Salud Ocupacional, 2014: Desafíos de la Salud Pública para Protección de la Salud y Calidad de Vida de los Trabajadores y Trabajadoras en el contexto actual. Subsecretaría de Salud Pública. DIPOL- Departamento de Salud Ocupacional.

la propuesta de Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, el cual, tras recabar la opinión de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), entregó en agosto de 2015 a la Subsecretaría de Previsión Social su opinión escrita sobre la propuesta de Política.

- Considerando la opinión del Consejo Consultivo, la Subsecretaría de Previsión Social, en conjunto con el Ministerio de Salud, la Superintendencia de Seguridad Social, la Dirección del Trabajo y el Instituto de Seguridad Laboral, elaboró un segundo borrador de Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, el que fue nuevamente remitido para su opinión a la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y a la Asociación de Mutuales, quienes formularon observaciones que permitieron a la Subsecretaría de Previsión Social elaborar el texto final de Política Nacional de SST.
- Fase V. Opinión del Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo. El citado Comité, creado en 2011, presidido por el Ministro del Trabajo y Previsión Social e integrado por los Ministros de Defensa Nacional, Economía, Fomento y Turismo, Salud, Agricultura, Minería y Transporte y Telecomunicaciones, analizó, en sesión de 7 de abril de 2016, el texto final de la Política Nacional de SST y acordó su aprobación, remitiendo el texto en mayo de 2016 a la Presidenta de la República para su aprobación.
- Fase VI. Aprobación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. El día 4 de agosto de 2016, la Presidenta de la República firmó el Decreto N° 47 por el que se aprueba la Política Nacional de SST.

Cabe destacar que el proceso de consulta participativa regional para la formulación de la Política Nacional de SST ha sido calificado por la OIT como inédito en relación a otros procesos internacionales en la formulación de Políticas Nacionales de SST.¹⁰ Si bien el Convenio núm. 187 indica que toda Política ha de ser consultada con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, el proceso chileno se caracterizó, a diferencia de otras experiencias comparadas, por una consulta regional que trascendió más allá de las instancias formales centralizadas, lo que creemos propició una construcción descentralizada de la Política, de vital importancia en la construcción de políticas públicas.

10. <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/congreso-pnsst-2016/conferencias-ii-congreso/4.-presentacion-carmen-bueno.pdf>

2.2 EL CONTENIDO DE LA POLÍTICA

Los contenidos de la Política se ordenan en torno a la siguiente estructura:

- **Principios:**
 - Respeto a la vida e integridad física y psíquica de los trabajadores como un derecho fundamental. La Política se adelanta a la recomendación del informe de 2019 de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, al reconocer “el derecho a la vida, la integridad física y psíquica, la salud y la dignidad de los trabajadores” como un derecho fundamental.¹¹
 - Desarrollo de un enfoque preventivo, que enfatice la prevención de los riesgos laborales frente a la protección de los trabajadores contra los mismos, priorizando la eliminación o el control de los riesgos en el origen o fuente.
 - Equidad de género, promoviendo la equidad e igualdad entre hombres y mujeres de forma que la perspectiva de género se integre en todas las políticas públicas y programas nacionales en la materia.
 - Universalidad e inclusión, de forma que la Política favorezca a todos los trabajadores, con independencia de su condición contractual o laboral, incluyendo a los trabajadores en situación de discapacidad, jóvenes, adultos mayores y migrantes, en el sector público y privado, en forma equitativa, inclusiva, sin discriminación alguna, considerando las particularidades de género y de los pueblos originarios.
 - Solidaridad, en la medida en que el sistema de aseguramiento de los riesgos en el trabajo será esencialmente solidario, con un financiamiento mancomunado por parte de los empleadores que deberá permitir el acceso oportuno e igualitario a las prestaciones definidas por la ley a todos los trabajadores protegidos por el seguro y a sus entidades empleadoras cuando corresponda.
 - Participación y diálogo social, debiendo promover el Estado la participación de los trabajadores y de los empleadores en los procesos de gestión, fiscalización y regulación de la SST a través de mecanismos eficientes, como es el caso de instancias de diálogo social a nivel nacional, regional,

11. En 1998, la “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” reconoció cuatro categorías de derechos fundamentales en el trabajo: la libertad de asociación, la libertad sindical y la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

local y de empresa, alentando la participación significativa de las mujeres e incentivando la incorporación de cláusulas de SST en las negociaciones colectivas.

- Integralidad, dando cobertura a todos los aspectos relacionados con la prevención de los riesgos y la protección de la SST, incluyendo información, registro, difusión, capacitación, promoción, vigilancia ambiental y epidemiológica, prestaciones médicas y económicas, rehabilitación, reeducación profesional y reinserción laboral, e integración de personas en situación de discapacidad de origen laboral.
- Unidad y coordinación, entre las distintas instituciones, estatales o privadas, con competencias en la materia, evitando la duplicación o interferencia de funciones, promoviendo instancias de coordinación en este sentido.
- Mejora continua y permanente de los procesos de gestión preventiva, para lo cual deberán revisarse en forma continua sus componentes y programas, tanto a nivel institucional, sectorial, como de empresas.
- Responsabilidad del empleador en la gestión de los riesgos en los lugares de trabajo, debiendo integrarla en todos los niveles de la organización, para lo cual deberá adoptar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, dando cumplimiento efectivo a su deber de protección en la materia, sin perjuicio de la colaboración de los trabajadores.

- **Objetivos:**

- Desarrollar y promover una cultura preventiva en materia de seguridad y salud en el trabajo, incorporando la prevención de los riesgos laborales y la promoción de la salud en la educación, formación y capacitación.
- Perfeccionar el marco normativo en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- Fortalecer la institucionalidad fiscalizadora de la seguridad y salud en el trabajo.
- Garantizar la calidad y oportunidad de las prestaciones otorgadas por los organismos administradores del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- Promover la incorporación de la perspectiva de género.

- Disminuir la ocurrencia de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales.
- Promover la incorporación de los trabajadores informales a la seguridad social.
- **Ámbitos:**
 - Marco normativo, fiscalización y control en seguridad y salud en el trabajo.
 - Promoción, difusión, capacitación y asistencia técnica.
 - Desarrollo de investigación e innovación tecnológica en seguridad, salud y calidad de vida en el trabajo.
- **Responsabilidades**, especificando las funciones que corresponde a las instituciones de gobierno, a los empleadores, a los trabajadores y a los organismos administradores del seguro.

El Gobierno es responsable de la articulación y coordinación de las políticas públicas en materia de SST; la adopción de medidas para contar con un sistema normativo coherente y armónico acorde a la normativa internacional de la OIT; el establecimiento de mecanismos para incorporar la formación en SST en el sistema educativo; la implementación de un sistema de inspección coordinado, eficiente y eficaz para vigilar el cumplimiento de la normativa de SST, con énfasis en lo preventivo; el fomento de la asistencia técnica permanente a las empresas y sus trabajadores y organizaciones, para la implementación de la normativa de SST; el fomento de la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores a través de mesas de diálogo bipartitas o tripartitas; la creación y mantención de un sistema de información que facilite la coordinación de las instituciones; procurar la disposición de recursos para la investigación e innovación en materia de SST; la implementación de un registro estadístico estandarizado y actualizado de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y otras variables relacionadas; el establecimiento de regulaciones que aseguren la correcta calificación de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; el fortalecimiento de la institucionalidad pública de aseguramiento de los riesgos del trabajo; y la promoción de medidas destinadas a la extensión de cobertura del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

A los empleadores les corresponde la mantención de condiciones y ambientes de trabajo seguro y saludable, eliminando o controlando todos aquellos riesgos que puedan afectar la vida, salud y dignidad de sus trabajadores; el cumplimiento de la normativa de seguridad y salud respecto de todos los trabajadores,

debiendo implementar en los lugares de trabajo una política y un programa de gestión de riesgos, el que considerará el principio de la mejora continua y el cumplimiento eficiente y efectivo de las medidas adoptadas; la realización de acciones permanentes de difusión y promoción de la seguridad y salud en los lugares de trabajo, en el marco de una gestión preventiva permanente de los riesgos laborales que incluya los accidentes de trayecto; la formación y capacitación de todos sus trabajadores en SST, considerando los riesgos presentes en el lugar de trabajo y su impacto en la salud; la adopción de medidas para fortalecer la labor y el funcionamiento de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad y de los delegados de prevención; el reporte de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales y de los incidentes al respectivo organismo administrador; y el cumplimiento de las medidas y recomendaciones de seguridad y salud prescritas por los organismos administradores.

El rol de los trabajadores incluye el cumplimiento de las instrucciones, reglamentos y demás medidas de seguridad y salud establecidas por la empresa, así como los procedimientos de trabajo seguro; la colaboración con el empleador en el cumplimiento de la normativa y gestión preventiva de SST; dar cuenta al empleador de toda condición de riesgo y de la ocurrencia de cualquier incidente que pueda afectar la seguridad y salud de los trabajadores e instalaciones de la empresa; promover la participación de los integrantes de las organizaciones de trabajadores en todas las actividades relacionadas con la SST y efectuar acciones de vigilancia y control de las medidas preventivas en la empresa; denunciar ante los organismos fiscalizadores las irregularidades e incumplimientos que detecten y que pongan en peligro la vida, salud y seguridad de los trabajadores; realizar acciones de difusión, promoción y capacitación de trabajadores en materia de seguridad y salud, favoreciendo la inclusión, en las negociaciones colectivas, de cláusulas de buenas prácticas en SST que fortalezcan el cumplimiento normativo.

Por último, los organismos administradores del seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales no podrán perseguir fines de lucro en ninguna de las prestaciones que otorguen; deberán prestar su apoyo a la función fiscalizadora del Estado en las empresas; otorgarán asistencia técnica permanente a las empresas en la gestión de los riesgos laborales; realizarán actividades de vigilancia ambiental y de la salud de los trabajadores; realizarán actividades de difusión y capacitación orientadas a la prevención de riesgos laborales a trabajadores y empleadores; dispondrán mecanismos que permitan un expedito acceso a todas las prestaciones que otorga el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; entregarán información oportuna y conveniente a trabajadores, empleadores y a la comunidad en general acerca de su desempeño institucional, observando los principios de

transparencia e información a la comunidad; y deberán proveerse de personal suficiente y especializado para cumplir sus funciones en materia de SST, con altos estándares de calidad y cobertura a nivel nacional.

- **Beneficiarios:** Las acciones consideradas en la Política beneficiarán a todos los trabajadores y trabajadoras sin distinción alguna, cualquiera que sea su condición contractual o laboral, ya se desempeñen en el sector público o privado, sean dependientes o independientes, en situación de discapacidad, jóvenes, adultos mayores, migrantes y personas con capacidades diferentes; así como los empleadores y los estudiantes.
- **Compromisos:** El texto de la Política concluye con la adopción de una serie de compromisos, clasificados en torno a cuatro grupos:
 - » Normativa y fiscalización:
 - Proponer la consagración constitucional de la SST como un derecho fundamental de los trabajadores.
 - Impulsar el análisis participativo y de carácter tripartito de las distintas problemáticas de la SST con el objeto de adecuar el marco normativo vigente, a través de una Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
 - Promover la modernización de la Ley N° 16.744 en materias tales como la eliminación de diferenciación entre obreros y empleados y la normativa sobre gobiernos corporativos de las Mutualidades de Empleadores.
 - Proponer la ratificación del Convenio núm. 155 de la OIT y demás convenios pertinentes al marco promocional de la SST, con consulta a los actores sociales.
 - Adoptar las medidas normativas y operacionales sobre calificación y evaluación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales para prevenir el subregistro y subnotificación de tales siniestros, actualizando el listado de enfermedades profesionales de acuerdo con la Recomendación núm. 194 de la OIT.
 - Intensificar la fiscalización de los protocolos de vigilancia de agentes y factores de riesgo normados por el Ministerio de Salud.
 - Duplicar en un período de 4 años el número de fiscalizaciones en SST de la Dirección del Trabajo, pasando de 25 mil a 50 mil fiscalizaciones.
 - Proponer un proyecto de ley que establezca una Comisión Nacional de Calificación y Evaluación de Incapacidades Temporales y Permanentes.

- Fortalecer la institucionalidad fiscalizadora generando una instancia de coordinación permanente para asegurar el cumplimiento de la normativa en SST, evitando la duplicidad de funciones y la dispersión de procedimientos administrativos y sancionatorios.
- » Formación, capacitación y especialización:
 - Promover la enseñanza de la SST en el nivel de pre-grado de todas las carreras profesionales, especialmente en aquellas de ciencias de la salud, sociales e ingenierías, abogar por la revisión de las mallas curriculares de las carreras relacionadas con la prevención de riesgos, para adaptarlas y actualizarlas a los requerimientos nacionales y regionales y promover el desarrollo de formación especializada en las universidades nacionales en los niveles de 1er, 2do y 3er ciclo.
 - Capacitar, al año 2018, al 100% de los fiscalizadores de terreno de la Dirección del Trabajo (600 fiscalizadores) en materias de SST.
 - Elaborar un Plan Nacional de Formación de Competencias en SST para trabajadores, dirigentes sindicales y miembros de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad en el Trabajo.
 - Promover la creación de un Fondo de Capacitación en materia de SST orientado a representantes de los trabajadores y de un Fondo Nacional para la Investigación en SST.
 - Promover la incorporación de módulos de SST en los Programas de Chile Valora.
 - Crear un sistema de certificación de competencias de los expertos en prevención de riesgos.
 - Promover el desarrollo de la especialidad “Medicina del Trabajo” en las Escuelas de Medicina de las Universidades del país.
- » Género:
 - Toda la normativa de SST considerará la perspectiva de género.
 - La normativa considerará el establecimiento de mecanismos que garanticen la adecuada representación de las trabajadoras en la integración de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad bajo el criterio que su directiva no esté integrada por más de un 60% de un solo sexo.

- » Indicadores de siniestralidad:
 - Reducir la tasa de accidentabilidad de un 3,7% del año 2015, a un 3% en el año 2020.
 - Reducir la tasa de mortalidad de un 4,4 por cada 100.000 trabajadores en el año 2015, a un 2,5 en el año 2020.
 - Reducir la tasa de accidentes de trayecto de 1,09% en el año 2015, al 0,8% en el año 2020.
 - Aumentar en un 50% el número de asesorías en evaluación de riesgos por parte de los organismos administradores a las empresas, especialmente en aquellas de menor tamaño y en sectores de mayor riesgo, considerando el número de empresas existentes al 2016.
 - Aumentar al 30% la cobertura del Programa de Vigilancia Epidemiológica de los Trabajadores expuestos a Sílice.
- **Revisión:** La Política deberá ser revisada cada cuatro años, considerándose especialmente en su revisión el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos, en conformidad con los respectivos roles de los actores que han intervenido en su diseño y determinación de objetivos.

Se puede concluir que el contenido de la Política es coherente con los lineamientos de la OIT en materia de SST y con el enfoque preventivo de los modelos más avanzados de sistemas de SST. Llama la atención, por lo novedoso respecto a otras experiencias comparadas, la inclusión de algunos compromisos e indicadores, que aunque serían más propios del contenido de un programa nacional, adelantan ya el sentido del que sería desarrollado con posterioridad.

2.3 AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

Tras su promulgación, la Política Nacional de SST fue difundida a través de 15 seminarios, celebrados entre octubre y noviembre de 2016 en cada una de las regiones del país, y en el II y III Congreso Internacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que tuvieron lugar, respectivamente, el 29 y 30 de noviembre de 2016 y el 12 y 13 de octubre de 2017 en la ciudad de Santiago.¹² El primero incluyó la firma de un “Compromiso Tripartito para la implementación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”, suscrito por la

12. <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/pnsst/congreso-pnsst-2016-version-desarrollo/> y <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/pnsst/iii-congreso-internacional-pnsst/>

Subsecretaría de Previsión Social, en representación del Gobierno, y por los representantes de las organizaciones más representativas de los trabajadores y de empleadores, en el que acordaron: a) Liderar la más amplia promoción de una cultura preventiva que permita garantizar ambientes de trabajo seguros y saludables; b) Difundir y observar los principios de la Política Nacional de SST entre trabajadores, empleadores y sus organizaciones, así como en las entidades de Gobierno, incorporándolos en la gestión preventiva de las empresas e instituciones; c) Implementar las acciones y medidas que considera la Política Nacional de SST, de acuerdo a sus roles y competencias; y d) Participar, colaborar y difundir todas las actividades que se realicen para la elaboración del Programa Nacional de SST, ya sea a nivel central como regional.

En cuanto a la implementación de los compromisos de la Política, podemos destacar los siguientes avances:

- » En relación a la normativa y fiscalización, con carácter inmediato a la promulgación de la Política, y en paralelo a su difusión, se produjeron algunas modificaciones normativas en materia de SST que materializaron algunos de los principios y contenidos de la misma, entre otras:
 - Eliminación de la distinción entre obrero y empleado. En diciembre de 2016, se aprobó la Ley N° 21.054 que modificó la Ley N° 16.744 del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, con el objeto de eliminar la distinción entre obrero y empleado en materia de prestaciones de dicho seguro, dando cumplimiento a uno de los compromisos asumidos en la Política Nacional de SST.
 - Derecho de interrupción de tareas por riesgo grave e inminente. Ley N° 21.012, de junio de 2017, introdujo el artículo 184 bis en el Código del Trabajo reconociendo el derecho del trabajador a interrumpir sus labores y, de ser necesario, abandonar el lugar de trabajo, en caso de riesgo grave e inminente para su vida o salud, consagrando un derecho derivado del Convenio núm. 155 de la OIT.
 - Reducción del peso máximo a ser transportado manualmente. El Decreto Supremo N° 48, de septiembre de 2017, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, redujo de 50 a 25 kilos el peso máximo que un hombre puede manipular en operaciones de carga y descarga, y a 20 kilos para mujeres y menores de 18 años.
 - Incorporación de los trabajadores a honorarios al seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. La Ley N° 21.133, de 2 de febrero de 2019, establece un nuevo mecanismo obligatorio y gradual de cotización para incorporar a los trabajadores que emiten boletas de honorarios a los

regímenes de protección social, incluyendo atención en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional.

- En materia de fiscalización, cabe destacar que de las 24.351 fiscalizaciones de la Dirección del Trabajo que incorporaron materias de SST en 2015, se ha pasado a reportar 53.130 fiscalizaciones que comprendieron estas materias en 2018. Además, se ha establecido una instancia de coordinación dirigida por la Dirección del Trabajo y en la que participan otros organismos fiscalizadores como la Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR), el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) y el Ministerio de Salud.
- » En lo relativo a la formación, capacitación y especialización, se reportan avances en:
 - La capacitación en materias de SST del 100% de los fiscalizadores de terreno de la Dirección del Trabajo, alcanzando la meta fijada en la Política.
 - La incorporación de módulos de seguridad y salud en el trabajo en los Programas de Chile Valora.
- » En relación a los indicadores de siniestralidad:
 - La tasa de accidentabilidad se ha reducido de un 3,7% en el año 2015, a un 3,1% en el año 2018, lo que se acerca mucho a la meta del 3% fijada en la Política para el año 2020 (SUSESO, 2019).
 - La tasa de mortalidad se ha reducido de un 4,5% por cada 100.000 trabajadores en el año 2015, a un 3,4 en 2018, acercándose, aunque todavía a cierta distancia, a la meta del 2,5 fijada en la Política para el año 2020.
 - La tasa de accidentes de trayecto se ha reducido de un 1,1% en el año 2015, a un 1% en el año 2018, acercándose a la meta del 0,8 fijada en la Política para el año 2020.

2.4 APORTES EN TORNO A LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA

Más allá de las acciones implementadas y los avances logrados anteriormente señalados, la mayoría de los actores entrevistados coinciden en entregar una evaluación muy positiva a la Política, existiendo un consenso en la idea de que la Política Nacional de SST ha jugado un rol fundamental en la generación de una mayor concientización, sensibilización y cultura preventiva en todos los niveles.

En las entrevistas en profundidad mantenidas, los actores coinciden en una evaluación positiva de su proceso de formulación, mencionando que la amplia participación y la consulta regional entregaron legitimidad al documento:

Yo creo que el proceso de formulación fue sumamente positivo en cuanto a su representatividad, independiente de que a veces en regiones no se conformaba el tripartismo [...]. Pero estuvo siempre de por medio la consulta pública a distintos actores con representatividad y participación, lo cual hizo que el proceso fuera bastante largo pero eso le da una credibilidad y una sustentabilidad. (Representante de institución de gobierno).

Permitió que participaran muchos actores y que los actores se sintieran comprometidos con este documento. Los lineamientos que establece la política no son los lineamientos de una autoridad o de una institución, son los lineamientos que se dieron tanto a nivel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y también en regiones. (...) La forma como se hizo la política, permite darle legitimidad, (...) si se hubiera hecho entre cuatro paredes, no tendría legitimidad. (Representante de institución de gobierno).

Para mi buena sorpresa, el que se tomara la decisión de una consulta regional extendida, en la que tuvimos multiplicidad de eventos, todos repletos de gente, una alta convocatoria, (...) significa que este tema está en la piel de las personas y de las organizaciones. La gente está ávida de participar (...) El Chile de hoy día y el de antes de la política es diferente: hay conciencia, se sabe lo que se quiere y lo que necesitamos. Es el esfuerzo tripartito de mayor impacto que ha hecho el ministerio y el gobierno (...) en la historia. (Representante de institución de gobierno).

En general, la valoración es buena: se valora que se haya explicitado un espacio de tripartismo. No se dio una única actividad, sino que hubo un primer seminario pero después se volvió a cada región a entregar los resultados. Quizá se hubiese aprovechado mucho mejor toda esta energía que hubo en estos diálogos regionales, si se hubiera logrado sacar la Política un poco antes (...) el tiempo se hizo un poco largo entre los talleres y la promulgación de la Política (Representante de institución de gobierno).

Respecto del proceso, creo que fue bien diseñado. El hecho de que haya existido una estrategia de abordaje tripartito para la formulación, le dio la consistencia necesaria para que se introdujesen todos los aspectos que son necesarios para una correcta gestión de prevención de accidentes y enfermedades profesionales (...) Se pusieron en evidencia algunos problemas regionales que no son tan visibles a nivel central: otras

realidades, otro tipo de riesgos, otros asuntos que muchas veces, cuando se centraliza todo, se pierden en el camino (...) Creo que hubo transparencia en la entrega de los contenidos por parte de los organizadores (...)
(Representante de institución de gobierno).

El proceso fue participativo, tripartito, (...) con harto taller a nivel regional.
(Representante de organizaciones de empleadores).

Fue un proceso novedoso, interesante y un parto muy largo. En el mundo del trabajo se echaba de menos una cosa así como grande, como una política, no leyes, reglamentos y cosas aisladas (...). Se hizo conversar a todos los actores, cosa que nunca pasaba antes (...) Ministerio de Trabajo y Ministerio de Salud se vieron obligados a sentarse a trabajar juntos para un objetivo común (...). La dimensión regional fue muy importante, porque nuestro país tiene una geografía tan particular, donde las áreas productivas están divididas por regiones (...) era indispensable (...) que no podíamos quedar solo con opiniones de Santiago sino que tenían que verse las particularidades regionales (...) (Representante de organizaciones de trabajadores).

La Política se construyó con las organizaciones y se construyó bien amplia. Yo creo que era lo que nosotros queríamos, era una Política ideal (...) por todo Chile, con todos los trabajadores que pudieron participar. Fue una construcción tripartita y una construcción ideal. Nos quedó bien.
(Representante de organizaciones de trabajadores).

El proceso fue muy interesante, una experiencia que no habíamos tenido (...) este proceso participativo, amplio, multidisciplinario (...) fue como revolucionario en el tema de salud ocupacional. Quedamos todos encantados y con ganas de seguir participando. (Representante del sector académico).

Me pareció un proceso interesante. Voy a reconocer que tuve una visión crítica en un comienzo porque en los diálogos regionales no entendía muy bien quien eran los actores (...) pero creo que al final del día, con sus virtudes y sus defectos, fue un excelente proceso. (Representante de las mutualidades).

En relación a su contenido, la mayor parte de los actores entrevistados concuerdan en una valoración positiva:

Creo que abarcó los aspectos esenciales y aunque fue complejo establecer metas sin programa, creo que ello fue positivo. (Representante de institución de gobierno).

El contenido de la Política es las necesidades que tenía la gente, aquí en Santiago y en regiones. Los problemas que ellos tienen en el mundo del trabajo están contenidos en la política. (Representante de institución de gobierno).

El contenido está bien estructurado porque parte de la base de que existen principios orientadores respecto a la gestión de la SST en nuestro país, y esos principios son fundamentales a la hora de guiar el quehacer desde el punto de vista de prevención (...) (Representante de institución de gobierno).

Es un documento bastante completo. Gran parte de lo que se levantó en los talleres, finalmente quedó traducido en la Política Nacional. Tiene mucho del Convenio núm. 187. Una de las cosas que quizá echo yo de menos todavía en la Política Nacional de SST es explicitar el abordaje de las patologías y enfermedades laborales, que finalmente queda reducido a una declaración de un objetivo asociado con silicosis (...) (Representante de institución de gobierno).

El contenido es perfecto porque fueron recogidas las opiniones de todos los grupos, fue tripartito, se escuchó a los empleadores y se escuchó a los trabajadores en plano de igual a igual (...) Se escucharon argumentos. (Representante de organizaciones de trabajadores).

El contenido es bueno (...) está enfocado en la prevención, no en el seguro (...) Para mí eso fue super-importante. (Representante de organizaciones de trabajadores).

Todos quisimos reflejar ahí nuestras opiniones y visiones, por lo que fue un documento interesante pero complejo y ambicioso. (Representante del sector académico).

No entendí muy bien porque había indicadores dentro de la política, pero ahora lo encuentro interesante porque muchas palabras se las lleva el viento (...), cuando uno no tiene meta y objetivo la gente se transforma en buenos deseos- (...) La Política quería fijar un sello en lo preventivo. Creo que ese es un asunto que podría trabajarse más porque hoy día estamos en presencia de este tipo de plataformas (...) (Representante de las mutualidades).

No obstante, algunos representantes de las organizaciones de los empleadores discrepan de algunos contenidos de la Política, particularmente de aquellos relativos a los trabajadores informales y a las cuestiones de género:

Si bien [el proceso] fue participativo, nosotros creemos que no todas las miradas fueron recogidas al 100%, (...) hay cosas que sentimos que no fueron recogidas, por ejemplo el tema de la informalidad. (...) La política debe llegar a formalizar, no a darles voz [a los informales] porque de esa forma tu desincentivas ser formal. (...) Lo que me no cuadra es que dentro de seguridad estemos hablando de cuotas, por ejemplo, de participación de mujeres en comités paritarios: eso es resorte de los trabajadores y ellos debiesen elegir a los que estén mejor preparados. [Representante de organizaciones de empleadores].

Efectivamente, hubo muchas reuniones de conversación que fueron muy valiosas, pero no sé cuánto de eso quedó plasmado en el documento. (...) Si uno releo la política, está este tema de género que yo creo que no tiene mucha relación con la SST sino que es un tema aparte, pero que lo pusieron igual, aunque yo en las reuniones que estuve nunca salió como tema ni se discutió ni se conversó. Me da la impresión de que el documento es un documento que ya tenían preparado desde antes. (...) [Representante de organizaciones de empleadores].

En lo referido al impacto, la casi totalidad de los actores coinciden en que la Política ha generado un impacto positivo y aunque reconocen las dificultades de su implementación efectiva, valoran que su aprobación fue fundamental para relevar este tema en la agenda pública y para lograr una actuación más cohesionada entre las instituciones relevantes que hasta entonces trabajaban de forma más dispersa:

Obviamente ha tenido una evaluación positiva cuando uno lo mira en indicadores clave. El mismo indicador de accidentalidad en 2018 fue de 3,1% y (...) esto es un indicador exitoso. (...) La visualización de que existe una política, que es una directriz, un paraguas para todos los actores que participan del sistema. Cuando no hay un paraguas de ese tipo, muchas veces se hacen esfuerzos desordenados. [Representante de institución de gobierno].

Desde que salió la política, por lo menos se ha hablado del tema (...) un poco más institucional. La política puso el paraguas, (...) muchas instituciones (...) se han basado en la política para ir elaborando sus programas y sus estrategias. Ha permitido ordenar un poco las actividades que se realizan. [Representante de institución de gobierno].

Es claramente el elemento aglutinador, es el elemento común, lo que todos queremos en la materia. (...) Todo el mundo quiere eso, pretende eso y comparte esos valores. (...) Los parlamentarios cuando hacen sus mociones (...) justifican sus propuestas en la política. El Chile de hoy día y el

de antes de la política es diferente: hay conciencia, se sabe lo que se quiere y lo que necesitamos. [Representante de institución de gobierno].

Si uno lo mira en términos de números [...], evidentemente hay una evaluación positiva. En el año 2010, cuando ocurre el accidente de la mina San José, la tasa de accidentes en este país era del 5,5 [...]. Ha habido un trabajo sostenido a nivel país [...] y el año pasado fue del 3,1 [...]. [Representante de institución de gobierno].

Ha tenido un impacto en lo práctico. De hecho, en muchas de las mesas técnicas que se constituyen [...] la Política aflora, se menciona como paraguas de lo que estamos haciendo en materia de prevención. [Representante de institución de gobierno].

Por ejemplo, desde nuestra perspectiva [...] es fundamental haber generado ese tipo de sinergias con otras instituciones [...]. Para nosotros ha tenido un gran impacto: la utilizamos como palanca para favorecer nuestras líneas de acción. Estamos convencidos que la Política es un tremendo apoyo para la gestión de prevención de accidentes y enfermedades profesionales [...] [Representante de institución de gobierno].

Sirvió para que las autoridades se dieran cuenta de lo que significaba y se pusieran a trabajar [...] pero la Política todavía no es carne [...]. No creo que la situación actual haya variado mucho [...], solamente el tema que se ratificó el Convenio y se hizo la Política, pero nos quedamos en el Programa [...]. La situación actual sigue siendo la misma, porque la gente se sigue muriendo a causa del trabajo, las personas se siguen enfermando, las enfermedades mentales siguen aumentando y yo veo que no avanzamos [...] Nos interesan los números pero no estamos interesados en darle una mayor calidad de vida a los trabajadores [Representante de organizaciones de trabajadores].

El compromiso de llegar al 2020 con una tasa del 3% de siniestralidad, vamos bien encaminados, estamos en 3,1% en 2019, [...] se ha ido avanzando [...]. La seguridad, dentro del ámbito de los socios [...] es un valor que se ha incorporado dentro del quehacer del empresario. Por una u otra razón, pero por la evolución en el país. Ahora sí, si el país ha evolucionado por una política, no estoy tan seguro [...]. Las condiciones de trabajo [...] han evolucionado, han ido mejorando sustancialmente en las empresas, por las demandas de los propios trabajadores, que son personas que tienen más voz, más conocimiento, más educación [...]. Además de las razones éticas y sociales [...], hoy día se habla mucho de la sostenibilidad empresarial, de

los objetivos de desarrollo (...). Quizá en eso la política se queda un poco corta (...). [Representante de organizaciones de empleadores].

El hecho que se conversara, que se discutiera de esto, hizo que este tema fuera más central, generó hartos efectos positivos: trabajadores, empleadores vimos esto de forma distinta (...). [Representante de organizaciones de empleadores].

Cuando uno se refiere a la política, en el círculo de quienes trabajamos en salud ocupacional, sabemos de qué se está hablando y cuál es la extensión que tuvo. [Representante del sector académico].

Sin embargo, algunas valoraciones apuntan a una pobre difusión de la Política y al escaso nivel de conocimiento por parte de trabajadores y empleadores:

El nivel de difusión de la política (...) no ha sido el que deseásemos. A lo mejor eso habría que ahondarlo más con quienes tienen ese rol de difusión. Nosotros tenemos un rol más técnico, apoyamos la Política desde lo técnico, pero lo que es la difusión está fuera de nuestro alcance de facultades. [Representante de institución de gobierno].

Mucha gente no la conoce, hay que difundirla mucho más. Las personas que estuvimos involucradas la conocemos (...) [Representante de organizaciones de trabajadores].

A nivel empresarial, no es muy conocida. A nivel de los que estamos en los temas de seguridad, sí, sabemos de qué se trata, pero si tu preguntas en el mundo empresarial, incluso en el mundo del ciudadano común, la política (...) no es algo muy de opinión pública, no es de conocimiento público. [Representante de organizaciones de empleadores].

A nivel de los empleadores, no creo que la conozcan. Hay stakeholders importantes que la conocen y la transmiten, que son los organismos de fiscalización (...). Probablemente se echa en falta una mayor difusión. [Representante de las mutualidades].

Sin embargo, la mayor parte de los actores coinciden en señalar que, a pesar de los avances, muchos son todavía los desafíos que enfrenta la Política:

Los índices de fatalidad (...) están en luz amarilla tirando a naranja-roja (...). Y dentro de accidentabilidad, está el gran tema de que pasa realmente con las tasas en algunos sectores económicos (...) sectores de trabajadores la minería, en el cual el tema del subcontrato (...) no ha sido bastante abordado (...). Son temas a avanzar (...). La transparencia

en cualquier sistema de seguridad social es sumamente importante. (...) esa transparencia va en pro de mejorar la situación. Si uno tiene que hacer una evaluación (...) obviamente esto es mucho mejor que hace cincuenta y tantos años que se hace la ley (...) pero claramente quedan aspectos que hay que mejorar: el tema de accidentes de trayecto, mejorar la estadística y el tema de las enfermedades (...) El rol de la prevención de las mutualidades es un tema importante que lo hemos ido encauzando a través de normativa pero hay muchos espacios de mejora (...). (Representante de institución de gobierno).

Si uno pudiera definirla en una palabra (la situación actual de la SST), creo que sería paradójico, en el sentido de que (...) tenemos un nivel de protección de la SST bueno en comparación con muchos países (...) pero que sin embargo no hemos podido dar un salto importante a mejorar las condiciones de trabajo (...), mejoramiento de las condiciones de trabajo, el tema de enfermedades profesionales y de la cultura preventiva. Siempre teníamos como antecedente el hecho de que no teníamos un documento (...) con el compromiso del Estado y de los actores sociales (...) pero ahora si lo tenemos. Sin embargo, y eso es lo paradójico, quizá eso no es suficiente. (...) Mientras no se priorice y no se dispongan recursos reales y suficientes para alcanzar ese fin, va a ser bien difícil que Chile dé un salto cualitativo (...). La política no se merece una institucionalidad tan disminuida. No somos dignos de la responsabilidad que nos puso la política. (Representante de institución de gobierno).

El tema de las enfermedades profesionales y las condiciones de salud y seguridad, que es en lo queremos avanzar, (...) no hay un registro claro de si hemos ido avanzando o no (...) En materia de dialogo social, todavía tenemos un consejo consultivo que no es tripartito, donde no están los principales representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores (...), son consultivos pero no tienen ninguna incidencia en la política nacional. En materia de coordinación entre las instituciones, ha habido mejoras pero no hay una coordinación institucionalizada. (Representante de institución de gobierno).

Donde no ha habido mayores cambios es en la tasa de los accidentes de trayecto. Ese es un gran desafío que tenemos como país. De alguna forma, hay que revisar la normativa (...) incorporando la perspectiva de género (...), el envejecimiento de la población (...), la migración (...), discapacidad (...), el impacto que puede tener la tecnología (...), el crecimiento de las denuncias por enfermedades psicolaborales. (Representante de institución de gobierno).

Pero hay otros [temas] que quizá no se han ido abordando, el tema de la educación [...], incorporar el tema de seguridad en los currículum desde pre-kinder. Nos ha ido superbién en disminuir la tasa de siniestralidad, [...] donde nos ha ido mal es el lograr que la gente no se siga muriendo. En cuanto a enfermedades profesionales, en nuestro rubro lo más visible es silicosis y ruido [...] y el tema musculoesquelético [...], pero no es fácil que con el limitado número de médicos especialistas en el tema salud en el trabajo, se pueda discriminar estas [...] condiciones. En Chile, el porcentaje de enfermedades profesionales es bajo, mucho por la compleja forma que está establecida para hacer una investigación. [...] Es un tema que, diría, que va a ir en aumento en la medida en que se pueda identificar mejor. [Representante de organizaciones de empleadores].

Las enfermedades de salud mental, los accidentes del trabajo mortales y el tema de los migrantes, que [...] están menos concientizados para afrontar los problemas de SST. Urge una política de salud mental [...] Construir una ley de prevención [...] [Representante de organizaciones de trabajadores].

El aumento de las enfermedades psicosociales, que tiene que ver con los cambios demográficos, con la flexibilidad, con el tipo de trabajo, con las inequidades [...] que [los trabajadores] estén estresados [...] La Política y el Programa aún no están preparados para esos desafíos, es algo que llegó demasiado rápido, en el proceso es algo que tal vez no vimos o que era muy incipiente. [Representante de organizaciones de trabajadores].

Los que llevamos tiempo trabajando en esto, siempre pensamos que se está al debe [...], y que aunque hemos avanzado, todavía queda harto por avanzar. [...] Estamos un poco sorprendidos por la implementación [de la política], pensábamos que se podría haber implementado más, en más ejes [...]. Por ejemplo, en el tema del dialogo social [...]: lograr que el tripartismo funcione y que sea equitativo con todas las partes. [Representante del sector académico].

La salud y seguridad en el trabajo, como sistema en Chile, funciona, funciona bien pero tiene enormes desafíos porque esto se gestó a raíz de una ley, del año 68, que creo que fue una ley muy innovadora, muy interesante [...] Pero obviamente las cosas han cambiado [...], cuando uno analiza los accidentes, los accidentes de trayecto y las enfermedades profesionales [...] uno se da cuenta que el mundo laboral ha cambiado mucho [...] Hay menos accidentes pero hay más días perdidos, y hay una presión tremendo en la calificación de las enfermedades profesionales , [...] una aparición importante de las enfermedades de índole mental. [Representante de las mutualidades].

3. EL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

3.1 EL PROCESO DE FORMULACIÓN

Con carácter previo al inicio del proceso de formulación del Programa, y a solicitud de la Subsecretaría de Previsión Social, la OIT elaboró el “Perfil Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo Chile 2016”, que contenía un diagnóstico del sistema nacional de SST, con sus fortalezas y debilidades, identificando las brechas existentes en distintos ámbitos con vistas a la identificación de las prioridades para acción. El proceso de elaboración del Perfil partió en septiembre de 2015 e incluyó reuniones con representantes tripartitos a fin de recoger sus distintas visiones sobre la materia. Una primera versión del documento fue presentada en un taller tripartito de validación celebrado en la OIT en septiembre de 2016¹³ y, tras un proceso de incorporación de insumos y comentarios, en noviembre de 2016 se entregó una versión final para ser considerada en la elaboración del Programa.

El desarrollo del Programa Nacional de SST guarda un gran paralelismo con el proceso de formulación de la Política, particularmente en lo que se refiere a la consulta tripartita regional. En este proceso, nuevamente liderado por la Subsecretaría de Previsión Social, con el apoyo de otras instituciones públicas, como el Ministerio de Salud, la Superintendencia de Seguridad Social, la Dirección del Trabajo y el Instituto de Seguridad Laboral, podemos distinguir las siguientes fases:

- Fase I. Conocimiento de los lineamientos de la OIT sobre programas nacionales de SST y de la experiencia internacional comparada. Para ello, en marzo de 2017, en la sede de la OIT, se celebró un taller tripartito con presencia de representantes de instituciones de gobierno relevantes en la materia y de representantes de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, que seguirían involucrados en el proceso posterior. La finalidad del taller era dar a conocer los lineamientos del Convenio núm. 187 de la OIT sobre el concepto de programa nacional de SST y revisar otras experiencias más consolidadas de países que ya han implementado tales programas.¹⁴

13. www.ilo.ch/santiago/eventos-y-reuniones/WCMS_525543/lang--es/index.htm

14. El taller tuvo lugar el 17 de marzo de 2017 en la sede de la OIT, con presentaciones de sus especialistas técnicos [Carmen Bueno y Félix Martín-Daza] y entrega de materiales sobre los lineamientos del Convenio núm. 187 y la experiencia comparada de países que ya habían implementado un programa nacional de SST.

- Fase II. Diseño metodológico para el proceso de consulta. Con el objeto de definir el proceso de consulta posterior, en abril de 2017 tuvo lugar un segundo taller tripartito en el que se acordó que el Programa Nacional de SST contaría con una planificación estratégica y una planificación operativa. La planificación estratégica consideraría los objetivos, los ámbitos de acción y las estrategias, los que fueron definidos en dicho taller, mientras que la planificación operativa se referiría a las actividades, responsables, plazos, metas e indicadores, que serían formulados en talleres regionales y nacionales.
- Fase III. Consultas regionales y elaboración de una primera propuesta de Programa Nacional de SST. A los efectos de identificar las diferentes realidades del país y recabar las necesidades y opiniones en esta materia de todos los actores en las distintas regiones, en las 15 regiones del país se celebraron entre mayo y junio de 2017, 15 talleres regionales, en los que participaron 1.237 personas, de los que un 30% eran delegados de organizaciones de trabajadores, un 24% eran representantes de empleadores o de organizaciones de empleadores, un 31% eran representantes de organismos públicos relacionados con la SST y 1% representantes de Universidades, organismos administradores y ONG.

La organización de estos talleres correspondió, de nuevo, a la Subsecretaría de Previsión Social, con el apoyo de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales de Trabajo, Direcciones Regionales del Trabajo y Direcciones Regionales del Instituto de Seguridad Laboral.

En base a los resultados de las consultas regionales, la Subsecretaría de Previsión Social, en conjunto con el Ministerio de Salud, la Superintendencia de Seguridad Social, la Dirección del Trabajo y el Instituto de Seguridad Laboral, elaboró una primera propuesta de documento de Programa Nacional de SST, incluyendo las opiniones y sugerencias entregadas por otros organismos públicos, como el Ministerio de Educación, el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), el Servicio Nacional de Capacitación y Educación (SENCE) y Chile Valora.

Además, en diciembre de 2017, se realizaron 11 talleres regionales informativos y de socialización de la propuesta de Programa Nacional de SST y de los avances realizados desde la aprobación de la Política Nacional.¹⁵

- Fase IV. Consulta a las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores. En diciembre de 2017, se solicitó la opinión sobre el contenido del Programa Nacional de SST a los representantes de la Central Unitaria de

15. En Arica, Iquique, Antofagasta, Copiapó, La Serena, Valparaíso, Concepción, Temuco, Valdivia, Puerto Montt y Coyhaique.

Trabajadores (CUT) y de la Confederación de la Producción y Comercio (CPC) y en enero de 2018, se hizo lo mismo con el Consejo Consultivo de Seguridad y Salud en el Trabajo. Ambas opiniones fueron consideradas en el texto final del Programa.

Además de las consultas indicadas precedentemente, en el mes de diciembre de 2017, se realizaron 11 talleres regionales informativos y de socialización de la propuesta de Programa Nacional de SST y de los avances realizados desde la aprobación de la Política Nacional.

- Fase V. Aprobación por el Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo. En febrero de 2018, el citado Comité aprobó por unanimidad texto final del Programa Nacional de SST, remitiendo el texto a la Presidenta de la República para su aprobación.¹⁶
- Fase VI. Aprobación del Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. El día 27 de febrero de 2018, se promulgó el Decreto Exento N°31, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por el que se aprueba el Programa Nacional de SST.

3.2 EL CONTENIDO DEL PROGRAMA

A diferencia de la Política Nacional, cuyo contenido acompañaba el texto del Decreto Supremo por el que se aprobó, el Decreto Exento por el que se aprobó el Programa Nacional de SST no incluyó el contenido del mismo.

Este contenido tampoco se difundió masivamente ni se publicó, como sí se hizo con la Política, en el sitio web de las distintas instituciones involucradas en su formulación y/o implementación.

El contenido del Programa Nacional de SST, aprobado en febrero de 2018, se estructuró en torno a una Planificación Estratégica y una Planificación Operativa. La Planificación Estratégica incluyó 6 Objetivos Estratégicos, 13 Ámbitos de Acción y 30 Metas Estratégicas. La Planificación Operativa preveía, para los anteriores objetivos, ámbitos y metas, un total de 85 Actividades, especificando para cada una de ellas el Nivel de implementación (nacional, regional o sectorial), el Responsable de su implementación, el Plazo de implementación y la Meta).

Sin embargo, a partir de marzo de 2018, las nuevas autoridades de la Subsecretaría de Previsión Social, en colaboración con la Superintendencia de Seguridad Social y la

16. <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/unanimidad-comite-ministros-aprueba-programa-nacional-seguridad-salud-trabajo/>

Dirección del Trabajo, introdujeron algunas modificaciones al contenido del Programa Nacional de SST, enviándolas en octubre de 2018 a las organizaciones más representativas de empleadores (CPC) y de trabajadores (CUT), recibiendo comentarios por parte de la CPC.¹⁷

Por su parte, el nuevo Consejo Consultivo de Seguridad y Salud en el Trabajo, con nueva composición desde abril de 2019, formuló en junio de 2019 algunos ajustes de priorización a los objetivos del Programa Nacional, los que fueron incorporados al texto.

Tras estas modificaciones, el Programa Nacional de SST 2018-2020 se estructura igualmente en torno a una Planificación Estratégica y una Planificación Operativa. La Planificación Estratégica incluye 6 Objetivos Estratégicos, 13 Ámbitos de Acción y 29 Metas Estratégicas.

La Planificación Operativa prevé, para los anteriores objetivos, ámbitos y metas un total de 45 Actividades, especificando para cada una de ellas el Nivel de implementación (nacional, regional o sectorial), el Responsable de su implementación, el Plazo de implementación y la Meta.

El texto final del Programa se entregó a los integrantes de la Comisión Técnica del Comité de Ministros en la 1ª reunión de constitución de esta instancia técnica celebrada el 21 de junio de 2019.

Trascribimos a continuación el contenido del Programa Nacional de SST 2018-2020 facilitado por la Subsecretaría de Previsión Social:

17. Documento "Observaciones de la CPC a la nueva propuesta de Programa Nacional de SST" (22 octubre 2018).

PROGRAMA NACIONAL DE SST 2018-2020

ANEXO N°1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA 2018-2020

Objetivos estratégicos	Ámbitos de acción	Estrategia
1. Desarrollar y promover una cultura preventiva dirigida a toda la sociedad en materia de seguridad y salud en el trabajo, incorporando la prevención de los riesgos laborales y la promoción de la salud en la educación, formación y capacitación.	1.1. Diálogo social en Seguridad y Salud en el Trabajo (SST).	1.1.1. Elaborar lineamientos para constitución y funcionamiento de la instancia nacional y las instancias regionales y sectoriales de SST.
		1.1.2. Incorporar al Ministro/a de Educación al Comité de Ministros para la SST.
	1.2. Formación y capacitación en SST.	1.2.1. Implementar en la educación formal parvularia, básica, media y técnica profesional la formación en SST.
		1.2.2. Proponer la incorporación de la formación en SST en la educación superior.
		1.2.3. Promover el desarrollo de la formación especializada de post título y post grado en las áreas de Salud Ocupacional, Higiene Ocupacional, Ergonomía y Medicina del Trabajo.
		1.2.4. Desarrollar e implementar programas nacionales de formación de competencias en SST dirigido a trabajadores, dirigentes sindicales, empleadores e integrantes de Comités Paritarios de Higiene y Seguridad.
		1.2.5. Establecer un sistema de certificación de competencias de los expertos en prevención de riesgos en las áreas de mayor riesgo.
		1.2.6. Incorporar módulos de seguridad y salud en el trabajo en los Programas de Chile Valora.
	1.3. Promoción y difusión en SST y Calidad de Vida.	1.3.1. Generar e implementar mecanismos de promoción, difusión y buenas prácticas de la seguridad, salud y calidad de vida en los lugares de trabajo.
	1.4. Gestión de la prevención y Vigilancia ocupacional.	1.4.1. Proponer e implementar acciones de gestión preventiva y vigilancia ocupacional orientada a los sectores de mayor riesgo y grupos de trabajadores con mayor vulnerabilidad.

	1.5. Pesquisa, notificación y registro de trabajadores expuestos a riesgos ocupacionales, enfermos profesionales, accidentes laborales.	1.5.1. Implementar progresivamente sistemas de registro de información respecto de trabajadores laboralmente expuestos a agentes o factores de riesgos protocolizados por el MINSAL.
		1.5.2. Establecer un sistema de intercambio de información periódica entre los organismos del Estado con competencias en SST de los trabajadores expuestos a los distintos agentes o factores de riesgos protocolizados por el MINSAL, antecedentes de enfermedades profesionales y accidentes del trabajo.
		1.5.3. Desarrollar e implementar sistemas de pesquisa y notificación de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo.
	1.6. Investigación en SST y Calidad de Vida Laboral.	1.6.1. Ampliar la investigación que se realiza en el ámbito de la SST y en Calidad de Vida laboral a fin de generar evidencia científica para tomar decisiones de políticas públicas en la materia.
	1.7. Desarrollo productivo e innovación tecnológica.	1.7.1. Considerar criterios de SST en la asignación de los fondos de desarrollo productivo e innovación tecnológica para las empresas.
2. Perfeccionar el marco normativo en materia de SST.	2.1. Marco normativo en SST.	2.1.1. Actualizar y generar normativa de SST, fortaleciendo los aspectos de la gestión preventiva.
		2.1.2. Actualizar protocolos y normas técnicas de vigilancia epidemiológica referidas a los principales problemas de salud de los trabajadores.
3. Fortalecer la institucionalidad fiscalizadora de la SST.	3.1. Fiscalización en SST.	3.1.1. Generar una instancia de coordinación permanente de organismos fiscalizadores para asegurar el cumplimiento efectivo y eficiente de la normativa en SST.
		3.1.2. Fortalecer la institucionalidad fiscalizadora para vigilar el cumplimiento integral de la normativa en SST.
		3.1.3. Controlar el cumplimiento de la normativa de SST, en forma eficiente, efectiva y preventiva.
		3.1.4. Aumentar las competencias técnicas en SST de los fiscalizadores.
		3.1.5. Aumentar las fiscalizaciones a los Organismos Administradores de la Ley 16.744, para asegurar el cumplimiento efectivo y eficiente del otorgamiento de las prestaciones preventivas, médicas, económicas, de rehabilitación y reeducación.

4. Garantizar la calidad y oportunidad de las prestaciones otorgadas por los organismos administradores del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.	4.1. Asistencia técnica de los Organismos Administradores de la Ley 16.744.	4.1.1. Implementar por parte de los Organismos Administradores de la Ley 16.744 programas de asistencia técnica a las empresas en SST, con énfasis en las micro y pequeñas empresas.
		4.1.2. Aumentar el número de asesorías de los OAL, respecto de la evaluación de riesgos protocolizados por el MINSAL, especialmente en aquellas de menor tamaño y sectores de mayor riesgo.
5. Promover la incorporación de la perspectiva de género.	4.2. Calificación y evaluación de accidentes y enfermedades profesionales.	4.2.1. Establecer criterios uniformes para el diagnóstico, calificación y evaluación de incapacidades temporales y permanentes de los accidentes y enfermedades profesionales.
		5.1. Transversalidad de la perspectiva de género en la SST.
6. Promover la incorporación de trabajadores informales e independientes a la Seguridad Social.	5.1. Transversalidad de la perspectiva de género en la SST.	5.1.1. Incorporar la perspectiva de género en la normativa legal y reglamentaria de las empresas en materia de SST.
		5.1.2. Implementar registros diferenciados por sexo en todas las materias relativas a la SST, tanto en los organismos administradores de Ley 16.744, como en el sector público y privado.
		5.1.3. Garantizar la representación de las trabajadoras en los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad.
6.1. Seguridad Social de los trabajadores informales e independientes.	6.1.1. Establecer estrategias de políticas públicas orientadas a incorporar a trabajadores informales e independientes a la Seguridad Social.	

ANEXO N°2. PLANIFICACIÓN OPERATIVA 2018-2020

1. OBJETIVO N°1: Desarrollar y promover una cultura preventiva dirigida a toda la sociedad en materia de SST, incorporando la prevención de los riesgos laborales y la promoción de la salud en la educación, formación y capacitación.

1.1. Ámbito de acción: Diálogo social en Seguridad y Salud en el Trabajo.

1.1.1. Estrategia: Establecer instancias de participación tripartita y bipartita en materia de SST, considerando las particularidades regionales y sectoriales.

1.1.1.2. Actividades:

Actividad	Nivel de implementación			Responsable	Plazo implementación	Meta
	Nacional	Regional	Sectorial			
Elaborar lineamientos para constitución y funcionamiento de la instancia nacional de SST.	X		X	SPS	2018	Actualización de la normativa referida a la constitución y funcionamiento del Consejo Consultivo para la SST.
Incorporar al Ministro/a de Educación al Comité de Ministros para la SST.	X			MINTRAB y MINEDUC	2019	Actualizar decreto de constitución y funcionamiento del Comité de Ministros para la SST.

1.2. **Ámbito de acción:** Formación y capacitación en Seguridad y Salud en el Trabajo.

1.2.1. Estrategia: Implementar en la educación formal parvularia, básica, media y técnica profesional la formación en seguridad y salud en el trabajo.

1.2.1.1. Actividades:

Actividad	Nivel de implementación			Responsable	Plazo implementación	Meta
	Nacional	Regional	Sectorial			
Relevar los contenidos de seguridad y salud en el curriculum nacional.	X	X		MINEDUC	2019-2020	Contar con material de SST para difundir en el sistema educativo.
Fortalecer la implementación de la semana de seguridad escolar en los establecimientos educacionales, incorporando los temas de protección de la salud.	X	X		MINEDUC	2018- 2020	
Actualizar la regulación sobre las capacitaciones y metas que deben cumplir los DAL, respecto de trabajadores y empleadores.	X	X	X	SUSESO	2019-2020	Aumentar en un 50% el número de trabajadores y empleadores capacitados, en materia de SST.

Diseñar e implementar programas de formación de competencias en prevención de riesgos laborales orientado a trabajadores, integrantes de Comités Paritarios, dirigentes sindicales y empleadores de sectores con mayor riesgo de accidentes y enfermedades profesionales (transporte, construcción, industria manufacturera, agrícola, servicios y comercio).	X	X	X	MINTRAB, CHILE-VALORA, SENCE	2019-2020	Contar con programas de formación de competencias en SST validado tripartitamente en los sectores de mayor riesgo.
Incorporar temáticas de SST en los perfiles de competencias de aquellos sectores productivos con altas tasas de accidentabilidad laboral y enfermedades profesionales.	X			CHILE-VALORA	2019-2020	Los perfiles de competencias laborales de los sectores con mayor tasa de accidentabilidad laboral y enfermedades profesionales, incorporarán una UCL de SST.

1.3 Ámbito de acción: Promoción y difusión en Seguridad y Salud en el Trabajo, y Calidad de Vida.

1.3.1. Estrategia: Generar e implementar mecanismos de promoción, difusión y buenas prácticas de la seguridad, salud y calidad de vida en los lugares de trabajo.

1.3.1.1. Actividades:

Actividad	Nivel de implementación			Responsable	Plazo implementación	Meta
	Nacional	Regional	Sectorial			
Diseñar un sistema de certificación de buenas prácticas laborales y de SST.	X			SPS, SUSES0	2018 - 2019	Contar con un sistema de certificación de buenas prácticas laborales en SST, aprobado tripartitamente.
Implementar una campaña anual nacional en materia de protección de la SST.	X			SPS, SUSES0	2019	Implementar campaña anual orientada a sectores de mayor accidentabilidad y de mayor riesgo a la salud de los trabajadores.

1.4. **Ámbito de acción:** Gestión de la prevención y Vigilancia ocupacional.

1.4.1. Estrategia: Proponer e implementar acciones de gestión preventiva y vigilancia ocupacional orientada a los sectores de mayor riesgo y grupos de trabajadores con mayor vulnerabilidad.

1.4.1.1. Actividades:

Actividad	Nivel de implementación			Responsable	Plazo implementación	Meta
	Nacional	Regional	Sectorial			
Definir directrices y metas para evaluaciones y vigilancia tanto ambiental como de la salud de los trabajadores, por parte de los OAL.	X			SUSESO, MINSAL	2019	Definir directrices y metas para evaluaciones y vigilancia tanto ambiental como de la salud de los trabajadores, las que serán revisadas y actualizadas anualmente.
Implementar sistema de registro EVAST-SISESAT.	X			SUSESO	2018-2020	
Aumentar cobertura de la vigilancia ambiental y de la salud de los trabajadores expuestos a factores de riesgos de trastornos musculoesqueléticos, plaguicidas, hipoxia intermitente crónica, considerando el número de empresas existentes al año 2016.	X			OAL, SUSESO, MINSAL	2019 - 2020	Elaborar línea base año 2016 para todos los riesgos protocolizados. Definir incremento porcentual de coberturas de los programas de vigilancia por cada riesgo protocolizado.
Aumentar la cobertura de los programas de vigilancia epidemiológica de los trabajadores expuestos a sílice.	X	X	X	OAL, SUSESO, MINSAL	2018-2020	Aumentar al 30% la cobertura del programa de vigilancia epidemiológica de trabajadores expuestos a sílice.

1.5. Ámbito de acción: Pesquisa, notificación y registro de trabajadores expuestos a riesgos ocupacionales, enfermos profesionales y accidentes laborales.

1.5.1. Estrategia: Implementar progresivamente sistemas de registro de información respecto de trabajadores laboralmente expuestos a agentes o factores de riesgos protocolizados por el MINSAL.

1.5.1.1. Actividades:

Actividad	Nivel de implementación			Responsable	Plazo implementación	Meta
	Nacional	Regional	Sectorial			
Incorporación de agentes a EVAST-SISESAT.	X			SUSES0, MINSAL, DT	2018-2020	El registro EVAST_SISESAT incorporan los factores de riesgos protocolizados por el MINSAL.
Implementar procedimiento para el intercambio de información entre instituciones involucradas en la fiscalización en temas de SST.				SUSES0, MINSAL, DT, SERNAGEO-MIN	2020	Contar con un sistema de intercambio de información en SST entre las instituciones involucradas.
Establecer protocolo armonizado nacional de investigación de accidentes e incidentes de alto potencial por parte de comités paritarios, OAL y fiscalizadores.	X			SUSES0, DT, MINSAL, SERNAGEO-MIN	2019	Implementar protocolo único nacional para la investigación de accidentes del trabajo.
Diseño e implementación de un programa de prevención del cáncer ocupacional y matrices de exposición laboral a cancerígenos [CAREX].	X			ISP, MINSAL	2018-2020	Implementar programa de prevención del cáncer ocupacional. Contar con matrices de exposición laboral a cancerígenos elaboradas

1.6. Ámbito de acción: Investigación en Seguridad y Salud en el Trabajo y Calidad de Vida Laboral.

1.6.1. Estrategia: Ampliar la investigación que se realiza en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo y en Calidad de Vida laboral a fin de generar evidencia científica para tomar decisiones de políticas públicas en la materia.

1.6.1.1. Actividades:

Actividad	Nivel de implementación			Responsable	Plazo implementación	Meta
	Nacional	Regional	Sectorial			
Incrementar fondos para investigación en materia de prevención por parte de los OAL.	X			SUSESO	2019-2020	Incrementar en un 10% anual los fondos para investigación en materia de prevención por parte de los OAL.
Diseñar e implementar un observatorio de accidentes fatales, con los resultados de investigaciones y fiscalizaciones.	X			SUSESO, MINSAL, DT, SERNAGEOMIN	2018-2020	Contar con información actualizada accidentes fatales.

1.7. Ámbito de acción: Desarrollo productivo e innovación tecnológica.

1.7.1. Estrategia: Considerar criterios de Seguridad y Salud en el Trabajo en la asignación de los fondos de desarrollo productivo e innovación tecnológica para las empresas.

1.7.1.1. Actividades:

Actividad	Nivel de implementación			Responsable	Plazo implementación	Meta
	Nacional	Regional	Sectorial			
Establecer como requisito para la contratación de servicios con el Estado, el cumplimiento de las normas de SST.	X	X		MINTRAB, MINECOM, Chile Compra	2019-2019	Establecer en las licitaciones, el requisito de cumplimiento de las normas de SST.

2. OBJETIVO ESTRATÉGICO N°2: Perfeccionar el marco normativo en materia de seguridad y salud en el trabajo.

2.1. Ámbito de acción: Marco normativo en Seguridad y Salud en el Trabajo.

2.1.1 Estrategia: Actualizar y generar normativa de SST, fortaleciendo los aspectos de la gestión preventiva.

2.1.1.1 Actividades:

Actividad	Nivel de implementación			Responsable	Plazo implementación	Meta
	Nacional	Regional	Sectorial			
Modificar la ley N° 16.744.	X			MINTRAB, MINSAL, SERNAGEO-MIN	2018-2020	Formular indicaciones a proyectos de ley en tramitación y/o presentar proyectos de ley.
Modificar el Estatuto de las Mutualidades de Empleadores de la Ley N° 16.744, DS 285, de 1970.	X			MINTRAB	2018-2020	

<p>Modificar los siguientes Decretos:</p> <p>DS N°40/1969, del MTPS. Reglamento sobre Prevención de Riesgos Profesionales.</p> <p>Decreto N° 54/1969, del MTPS. Reglamento para la constitución y funcionamiento de Comités Paritarios de Higiene y Seguridad.</p> <p>Decreto N° 67/1999, del MTPS. Alza y rebaja de la cotización adicional diferenciada.</p> <p>Decreto N° 101/1968, del MTPS. Reglamento para la aplicación de la ley N° 16.744.</p> <p>Decreto N° 109/1968, del MTPS. Reglamento para la calificación y evaluación de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.</p> <p>Decreto N° 110/1969, del MTPS. Fija escala para determinación de la cotización adicional diferenciada.</p>	X			MINTRAB	2018-2020	Decretos promulgados
Ratificación del Convenio N° 155 sobre SST.	X			MINTRAB (SPS)	2018-2020	Solicitar su aprobación al Parlamento, previa a consulta tripartita de acuerdo al C.144.

Implementar la Ley N° 21.054, que modifica la ley N° 16.744, que establece normas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, con el objeto de eliminar distinción entre empleados y obreros, permitiendo el registro de siniestros o accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de los trabajadores afiliados al ISL.	X			MINTRAB, MINSAL, ISL, SUSESO	2018	Ley implementada
---	---	--	--	------------------------------------	------	------------------

3. OBJETIVO ESTRATÉGICO N°3: Fortalecer la institucionalidad fiscalizadora de la seguridad y salud en el trabajo.

3.1. Ámbito de acción: Fiscalización en Seguridad y Salud en el Trabajo.

3.1.1. Estrategia: Generar una instancia de coordinación permanente de organismos fiscalizadores para asegurar el cumplimiento efectivo y eficiente de la normativa en SST.

3.1.1.1. Actividades:

Actividad	Nivel de implementación			Responsable	Plazo implementación	Meta
	Nacional	Regional	Sectorial			
Constitución de una instancia de coordinación de la institucionalidad fiscalizadora y regulatoria.	X	X		MINTRAB, MINSAL	2019 - 2020	Contar con procedimiento escrito de coordinación entre organismos fiscalizadores.

Incrementar la fiscalización que realiza la Autoridad Sanitaria de los Protocolos de vigilancia de agentes y factores de riesgo normados por el Ministerio de Salud.	X	X		MINSAL	2018-2020	Incrementar en un 50% la fiscalización de protocolos, ello en relación al año 2017.
Aumentar las fiscalizaciones de la Dirección del Trabajo en materias de SST.	X	X		DT	2018-2020	Duplicar las fiscalizaciones en SST, teniendo como base las realizadas durante el año 2017.
Aumentar programas de formación de Inspectores del Trabajo y de la Autoridad Sanitaria.	X	X		MINSAL, DT	2018-2020	Implementar programa de formación de competencias de Inspectores del Trabajo y fiscalizadores de la Autoridad Sanitaria.
Aumentar la fiscalización a los OAL en materias relacionadas con la asistencia técnica y con la calidad y oportunidad de las prestaciones económicas y médicas.	X	X		MINSAL, SUSES0	2018-2020	Se aumentará anualmente el número de fiscalizaciones a los OAL.

4. OBJETIVO ESTRATÉGICO N°4: Garantizar la calidad y oportunidad de las prestaciones otorgadas por los organismos administradores del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

4.1 Ámbito de acción: Asistencia técnica de los Organismos Administradores de la Ley 16.744.

4.1.1. Estrategia: Implementar por parte de los Organismos Administradores de la Ley 16.744 programas de asistencia técnica a las empresas en seguridad y salud en el trabajo, con énfasis en las micro y pequeñas empresas.

4.1.1.1. Actividades:

Actividad	Nivel de implementación			Responsable	Plazo implementación	Meta
	Nacional	Regional	Sectorial			
Regular y controlar la implementación de programas de asistencia técnica en el mejoramiento de la gestión preventiva con énfasis en las micro y pequeñas empresas.	X	X	X	SUSESO	2018-2020	Definir los programas de asistencia técnica y controlar el cumplimiento.
Regular y controlar la asistencia técnica que los OAL otorgan a las empresas en materia de evaluación de riesgos protocolizados por el MINSAL.	X			SUSESO-MINSAL	2018-2020	Aumentar en un 50% el número de asesorías de los OAL.

4.2. **Ámbito de acción:** Calificación y evaluación de accidentes y enfermedades profesionales.

4.2.1. Estrategia: Establecer criterios uniformes para el diagnóstico, la calificación y evaluación de incapacidades temporales y permanentes de los accidentes y enfermedades profesionales.

4.2.1.1. Actividades:

Actividad	Nivel de implementación			Responsable	Plazo implementación	Meta
	Nacional	Regional	Sectorial			
Actualizar la circular 3G/40 del MINSAL sobre criterios de calificación de enfermedades.	X			MINSAL, COMERE, SUSESO	2019	Contar con Protocolos de diagnóstico, calificación y evaluación de incapacidades laborales actualizados.
Implementar y controlar el cumplimiento de los protocolos que establecen los criterios de evaluación y calificación de las enfermedades profesionales por OAL.	X			SUSESO, MINSAL	2018-2020	
Dictar protocolo de evaluación de invalidez y determinación de PCG (PERDIDA DE CAPACIDAD DE GANANCIA).	X			SUSESO, MINSAL	2019	

5. OBJETIVO ESTRATÉGICO N°5: Promover la incorporación de la perspectiva de género.

5.1. Ámbito de acción: Transversalidad de la perspectiva de Género en Seguridad y Salud en el Trabajo.

5.1.1. Estrategia: Incorporar la perspectiva de género en la normativa legal y reglamentaria en materia de SST.

5.1.1.1. Actividades:

Actividad	Nivel de implementación			Responsable	Plazo implementación	Meta
	Nacional	Regional	Sectorial			
Implementar programa de asistencia técnica a las empresas para incorporar la perspectiva de género en sus reglamentos internos y en sus evaluaciones de riesgos.	X			OAL, SUSESO	2019	Dictar Circular que establece directrices para incorporar la perspectiva de género en reglamentos internos y evaluaciones de riesgos.
Identificar brechas de género en la normativa de SST y generar propuesta de mejoramiento.	X			MINTRAB	2018-2020	Elaborar documento que analiza las brechas y formula propuesta de mejoramiento.
Implementar un programa de promoción para la participación de mujeres en los comités paritarios.	X	X		MINTRAB, SUSESO, DT	2018-2020	Implementar un programa de difusión.
Incorporar en la normativa que regula los Comités Paritarios criterios de paridad de género.	X			SPS	2019	Incorporar en la normativa que regula los Comités Paritarios la paridad de género.

6. OBJETIVO ESTRATÉGICO N°6: Promover la incorporación de trabajadores informales a la Seguridad Social.

6.1. Ámbito de acción: Seguridad Social de los trabajadores informales.

6.1.1. Meta Estratégica: Establecer estrategias de políticas públicas orientadas a incorporar a trabajadores informales a la Seguridad Social.

6.1.1.1. Actividades:

Actividad	Nivel de implementación			Responsable	Plazo implementación	Meta
	Nacional	Regional	Sectorial			
Campaña de difusión orientada a trabajadores informales e independientes.	X	X		SPS, DT	2019-2020	Realizar una campaña anual, tanto nacional como regional.

Se puede concluir que la estructura del Programa está alineada con los requisitos de la OIT, al contener prioridades, objetivos, plazos, medios de acción y responsables. En cambio, se echan en falta, los medios para evaluar los progresos. Por lo general, el contenido es coherente con los postulados de la Política, con algunas excepciones, como la falta de actividades en relación al compromiso de elaboración de una Ley de Seguridad y salud en el Trabajo o las referidas a la creación de un sistema de certificación de competencias de los expertos en prevención de riesgos.

3.3 AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

A diferencia de la Política Nacional de SST, tras su promulgación, el Programa Nacional de SST no fue divulgado a través de actividades de difusión, centralizadas o descentralizadas. Hasta la fecha, su contenido tampoco está disponible en ningún sitio web de las distintas instituciones involucradas en su formulación y/o implementación.

La Subsecretaría de Previsión Social está organizando el IV Congreso Internacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en el que se espera hacer difusión del Programa y comenzar a trabajar en la formulación de una metodología de evaluación.¹⁸

En junio de 2019, la Subsecretaría de Previsión Social citó a la 1ª Reunión de la Comisión Técnica del Comité de Ministros, con el objeto constituir esta instancia técnica que tendrá como objetivo:

- Coordinar las acciones desarrolladas por los distintos Ministerios y entidades en el marco del Programa Nacional de SST.
- Informar sobre las acciones realizadas por cada Ministerio en los ámbitos vinculados a la Política y Programa Nacional de SST.
- Participar en la implementación del Programa Nacional de SST y en la evaluación de la Política Nacional de SST, retroalimentando a sus respectivas autoridades.
- Coordinar la participación de sus respectivos Ministerios en el VI Congreso Internacional de SST (21 y 22 de octubre de 2019).
- Preparar los informes para el Comité de Ministros para la SST.

18. El Congreso, que estaba previsto para el 21 y 22 de octubre de 2019 en la ciudad de Santiago, fue suspendido debido a la contingencia nacional producida en esas fechas: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/pnsst/iv-congreso-internacional-de-sst-oct-2019/> y <https://twitter.com/previsionsocial/status/1185924303201669121?s=20>

De acuerdo con los insumos entregados por los integrantes de esta Comisión Técnica a la Subsecretaría de Previsión Social, y facilitados para la elaboración de este documento¹⁹, podemos señalar los siguientes avances en la implementación del Programa:

Actividad	Responsable	Meta	AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN
OBJETIVO N° 1			
Ámbito de acción 1.1			
Elaborar lineamientos para constitución y funcionamiento de la instancia nacional de SST.	SPS	Actualización de la normativa referida a la constitución y funcionamiento del Consejo Consultivo para la SST.	No se reportan avances.
Incorporar al Ministro/a de Educación al Comité de Ministros para la SST.	MINTRAB y MINEDUC	Actualizar decreto de constitución y funcionamiento del Comité de Ministros para la SST.	Desde junio de 2019, el MINEDUC ya participa en las reuniones de la Comisión Técnica del Comité de Ministros para la SST.

19. Se consideran los insumos entregados hasta la fecha de cierre de este documento (12 de Noviembre de 2019).

Ámbito de acción 1.2

<p>Relevar los contenidos de seguridad y salud en el currículum nacional.</p>	<p>MINEDUC</p>	<p>Contar con material de SST para difundir en el sistema educativo.</p>	<p>La Comisión Nacional de Seguridad Escolar del MINEDUC:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Difundió la actualización del “Plan Integral de Seguridad Escolar”²⁰ • Revisó la “Política de Seguridad Escolar y Parvularia”²¹ • Difundió “Seguridad en la Escuela. Orientaciones para la comprensión de los riesgos en las comunidades educativas”²² • Validó el material para apoderados “Prevención del consumo de tabaco: ¿Qué le aconsejarías a tu hijo o hija para prevenir el consumo de tabaco?”²³ • Diseño e imprimió el material para apoderados “Educación Vial: ¿Qué le aconsejarías a tu hijo o hija para transitar seguro/a por las vías en los roles de peatón, pasajero de vehículo motorizado o conductor de bicicleta, patín u otro?”²⁴
---	----------------	--	---

20. <http://convivenciaescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/2019/04/Plan-Integral-de-Seguridad-Escolar.pdf>

21. <http://convivenciaescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/2019/04/Pol%C3%ADtica-de-Seguridad-Escolar-y-Parvularia.pdf>

22. <http://convivenciaescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/2019/06/Seguridad-en-la-Escuela.pdf>

23. <http://convivenciaescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/2019/06/Taller-para-Reuniones-de-Apoderados-5%C2%B0B%C3%A1sico.pdf>

24. <http://convivenciaescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/2019/06/Taller-para-Reuniones-de-Apoderados.pdf>

Fortalecer la implementación de la semana de seguridad escolar en los establecimientos educacionales, incorporando los temas de protección de la salud.	MINEDUC	Contar con material de SST para difundir en el sistema educativo.	<p>La Comisión Nacional de Seguridad Escolar del MINEDUC:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseñó orientaciones para los establecimientos educacionales para el desarrollo de la “Semana de la Seguridad Escolar y Parvularia” (27 al 31 de mayo)²⁵
Actualizar la regulación sobre las capacitaciones y metas que deben cumplir los OAL, respecto de trabajadores y empleadores.	SUSESO	Aumentar en un 50% el número de trabajadores y empleadores capacitados, en materia de SST.	<p>En el Compendio de Normas SST de la SUSESO se han instruido definiciones de actividades de capacitación y rol de los OAL en esta materia.</p> <p>En el Plan Anual de Prevención de OAL 2019, la SUSESO ha establecido metas para los OAL orientadas a trabajadores, integrantes de CPHS y monitores.</p> <p>En 2018, los OAL capacitaron a 1.941.310 trabajadores mediante la modalidad presencial y 782.059 mediante modalidad e-learning, lo que supone un incremento del 16% respecto a los trabajadores capacitados en 2017.</p>

25. <http://convivenciaescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/2019/04/Orientaciones-Semana-de-la-Seguridad-Escolar-y-Parvularia.pdf>

<p>Diseñar e implementar programas de formación de competencias en prevención de riesgos laborales orientado a trabajadores, integrantes de Comités Paritarios, dirigentes sindicales y empleadores de sectores con mayor riesgo de accidentes y enfermedades profesionales (transporte, construcción, industria manufacturera, agrícola, servicios y comercio).</p>	<p>MINTRAB, CHILE-VALORA, SENCE</p>	<p>Contar con programas de formación de competencias en SST validado tripartitamente en los sectores de mayor riesgo.</p>	<p>El SENCE está realizando una revisión del catálogo nacional de planes formativos certificados y la SUSESO trabajará en conjunto para revisar los cursos en materia de SST.</p>
<p>Incorporar temáticas de SST en los perfiles de competencias de sectores productivos con altas tasas de accidentabilidad laboral y enfermedades profesionales.</p>	<p>CHILE-VALORA</p>	<p>Los perfiles de competencias laborales de sectores con mayor tasa de accidentabilidad laboral y enfermedades profesionales incorporarán una UCL de SST.</p>	<p>ChileValora ha incorporado materias de SST en sus perfiles de competencias laborales</p> <p>En marzo de 2018 se publicó el Perfil del Monitor de SST de ChileValora. En 2019, la SUSESO ha requerido a los OAL para realizar propuesta e implementación de capacitación a monitores usando el plan formativo del perfil.</p>
<p>Ámbito de acción 1.3</p>			
<p>Diseñar un sistema de certificación de buenas prácticas laborales y de SST.</p>	<p>SPS, SUSESO</p>	<p>Contar con un sistema de certificación de buenas prácticas laborales en SST, aprobado tripartitamente.</p>	<p>No se reportan avances</p>

Implementar una campaña anual nacional en materia de protección de la SST.	SPS, SUSESO	Implementar campaña anual orientada a sectores de mayor accidentabilidad y de mayor riesgo a la salud de los trabajadores.	La SUSESO ha instruido la realización de una campaña de difusión por parte de los OAL, la cual se realiza anualmente desde 2016. En el contexto del Plan de Seguridad Vial, se instruirá a los OAL directrices en materia de prevención de riesgos, específicamente, en fiestas patrias para que informen y difundan en sus empresas adheridas y afiliadas.
Ámbito de acción 1.4			
Definir directrices y metas para evaluaciones y vigilancia tanto ambiental como de la salud de los trabajadores, por parte de los OAL.	SUSESO, MINSAL	Definir directrices y metas para evaluaciones y vigilancia tanto ambiental como de la salud de los trabajadores, las que serán revisadas y actualizadas anualmente.	No se reportan avances
Implementar sistema de registro EVAST-SISESAT.	SUSESO		No se reportan avances
Aumentar cobertura de la vigilancia ambiental y de la salud de los trabajadores expuestos a factores de riesgos de trastornos musculoesqueléticos, plaguicidas, hipoxia intermitente crónica, considerando el número de empresas existentes al año 2016.	OAL, SUSESO, MINSAL	Elaborar línea base año 2016 para todos los riesgos protocolizados. Definir incremento porcentual de coberturas de los programas de vigilancia por cada riesgo protocolizado.	No se reportan avances

<p>Aumentar la cobertura de los programas de vigilancia epidemiológica de los trabajadores expuestos a sílice.</p>	<p>OAL, SUSESO, MINSAL</p>	<p>Aumentar al 30% la cobertura del programa de vigilancia epidemiológica de trabajadores expuestos a sílice.</p>	<p>La DT ha reportado las siguientes actuaciones respecto a sílice:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de Fiscalización a 30 empresas del rubro Laboratorios dentales. - Programa de Fiscalización a 70 empresas con exposición a sílice cristalizada. - Programa de Fiscalización a 550 empresas de la construcción, con un módulo de silicosis. - Se remiten 21.648 cartas informativas a empleadores sobre obligaciones por sílice. - Programa Nacional de Fiscalización a sílice (mayo-agosto), que incluye a 200 empresas con procesos productivos que generan sílice a ejecutar por Seremis de Salud y DT.
<p>Ámbito de acción 1.5</p>			
<p>Incorporación de agentes a EVAST-SISESAT.</p>	<p>SUSESO, MINSAL, DT</p>	<p>El registro EVAST-SISESAT incorpora los factores de riesgos protocolizados por el MINSAL.</p>	<p>Se han incorporado al registro EVAST-SISESAT los riesgos por exposición a sílice y los riesgos psicosociales.</p>
<p>Implementar procedimiento para el intercambio de información entre instituciones involucradas en la fiscalización en temas de SST.</p>	<p>SUSESO, MINSAL, DT, SERNAGEO-MIN</p>	<p>Contar con un sistema de intercambio de información en SST entre las instituciones involucradas.</p>	<p>Se ha suscrito un Acuerdo interinstitucional entre DT, DIRECTEMAR, SERNAGEODMIN y MINSAL para: 1) Inyectar casos de accidentes graves y fatales que cada institución tome conocimiento a sistema informático del MINSAL, el que retroalimentará a todos los organismos fiscalizadores; 2) Establecer protocolos bilaterales para la transferencia de información relacionada con investigaciones de accidentes graves y fatales; 3) Trabajar en una matriz común de fiscalización de causalidad de accidentes.</p>

Establecer protocolo armonizado nacional de investigación de accidentes e incidentes de alto potencial por parte de comités paritarios, OAL y fiscalizadores.	SUSESO, DT, MINSAL, SERNAGEO-MIN	Implementar protocolo único nacional para la investigación de accidentes del trabajo.	Se ha suscrito un Acuerdo interinstitucional entre DT, DIRECTEMAR, SERNAGEOMIN y MINSAL para 1) Explorar instalación del método del árbol de causas en todos los organismos fiscalizadores; 2) Trabajar en documento técnico de investigación de accidentes a través del método del árbol de causas.
Diseño e implementación de un programa de prevención del cáncer ocupacional y matrices de exposición laboral a cancerígenos (CAREX).	ISP, MINSAL	Implementar programa de prevención del cáncer ocupacional. Contar con matrices de exposición laboral a cancerígenos elaboradas	La DT participó en 2018 en el proceso de diagnóstico del piloto de este programa en la región del Bío Bío, En 2019, DT participará en el proceso de recolección de información adicional para el diagnóstico en 20 empresas
Ámbito de acción 1.6			
Incrementar fondos para investigación en materia de prevención por parte de los OAL.	SUSESO	Incrementar en un 10% anual los fondos para investigación en materia de prevención por parte de los OAL.	La SUSESO ha dispuesto un incremento de los fondos de la Ley del Seguro para investigación de SST, de forma que se ha pasado de MM\$282 en el año 2014 a MM\$ 1.210 en el año 2019.

Diseñar e implementar un Observatorio de accidentes fatales, con los resultados de investigaciones y fiscalizaciones.	SUSESO, MINSAL, DT, SERNAGEO-MIN	Contar con información actualizada de accidentes fatales.	Se ha suscrito un Acuerdo interinstitucional entre DT, DIRECTEMAR, SERNAGEOMIN y MINSAL para que instituciones fiscalizadoras participen en el desarrollo de las bases técnicas o en el apoyo para el diseño del Observatorio. La SUSESO explorará licitar el Observatorio con fondos Ley N° 16.744. La SUSESO instruyó que en las investigaciones de accidentes de trabajo, los organismos administradores usaran la metodología del árbol de causas. La Dirección del Trabajo también está usando esta metodología para la investigación de accidentes fatales.
Ámbito de acción 1.7			
Establecer como requisito para la contratación de servicios con el Estado, el cumplimiento de las normas de SST.	MINTRAB, MINECOM, Chile Compra	Establecer en las licitaciones, el requisito de cumplimiento de las normas de SST.	No se reportan avances.
OBJETIVO N° 2			
Ámbito de acción 2.1			
Modificar la Ley N° 16.744.	MINTRAB, MINSAL, SERNAGEO-MIN	Formular indicaciones a proyectos de ley en tramitación y/o presentar proyectos de ley.	No se reportan avances.
Modificar el Estatuto de las Mutualidades, DS N° 285/1970.	MINTRAB		Se está trabajando con SUBPREV en la modificación del DS N° 285/1970 [Estatuto Mutualidades].

<p>Modificar los siguientes Decretos:</p> <p>DS N° 40/69, del MTPS</p> <p>Decreto N° 54/69, del MTPS</p> <p>Decreto N° 67/99, del MTPS</p> <p>Decreto N° 101/68, del MTPS</p> <p>Decreto N° 109/68, del MTPS</p> <p>Decreto N° 110/69, del MTPS</p>	MINTRAB	Decretos promulgados	<p>Se está trabajando con SUBPREV en la modificación del DS N° 67/1999 [incorporar requisitos de gestión de riesgos para bajar tasa cotización].</p> <p>Se está trabajando con SUBPREV en la modificación del DS N° 3 [para que ISL se pronuncie respecto a pertinencia de LM 5 y 6] y notificación vía electrónica.</p>
Ratificación del Convenio N° 155 sobre SST.	MINTRAB (SPS)	Solicitar su aprobación al Parlamento, previa a consulta tripartita de acuerdo al C. 144 de OIT.	No se reportan avances.
Implementar la Ley N° 21.054, que modifica la ley N° 16.744, que establece normas sobre AT-EP, con el objeto de eliminar distinción entre empleados y obreros, permitiendo el registro de siniestros o AT-EP de los trabajadores afiliados al ISL.	MINTRAB, MINSAL, ISL, SUSESO	Ley implementada	Se ha implementado la Ley N° 21.054 [fin de distinción obrero/ empleado].

OBJETIVO N° 3			
Ámbito de acción 3.1			
Constitución de una instancia de coordinación de la institucionalidad fiscalizadora y regulatoria.	MINTRAB, MINSAL	Contar con procedimiento escrito de coordinación entre organismos fiscalizadores.	Se ha generado una instancia de coordinación dirigida por la Dirección del Trabajo y en la que participan la DIRECTEMAR, SERNAGEOMIN, SUSESO y el Ministerio de Salud.
Incrementar la fiscalización que realiza la Autoridad Sanitaria de los Protocolos de vigilancia de agentes y factores de riesgo normados por el Ministerio de Salud.	MINSAL	Incrementar en un 50% la fiscalización de protocolos, ello en relación al año 2017.	No se reportan avances (Reporte del MINSAL no contiene datos específicos).
Aumentar las fiscalizaciones de la DT en materias de SST.	DT	Duplicar las fiscalizaciones en SST, teniendo como base las realizadas durante el año 2017.	En 2015, 24.351 fiscalizaciones incorporaron materias de SST; en 2018, 53.130 fiscalizaciones incorporaron materias de SST. (No se reportan datos del 2017).
Aumentar programas de formación de Inspectores del Trabajo y de la Autoridad Sanitaria.	MINSAL, DT	Implementar programa de formación de competencias de Inspectores del Trabajo y fiscalizadores de la Autoridad Sanitaria.	La DT viene desarrollando un Programa de capacitación con 4 niveles de especialización en SST. El 4° nivel, Programa de Monitores de Higiene Ocupacional, se está ejecutando desde 2018 en el que participan 22 inspectores de todo el país, con materias como ruido, iluminación, EPP y cómo ser formador. Además 31 inspectores de la DT y 33 fiscalizadores del MINSAL han sido capacitados en materia de sílice.

<p>Aumentar la fiscalización a los OAL en materias relacionadas con la asistencia técnica y con la calidad y oportunidad de las prestaciones económicas y médicas.</p>	<p>MINSAL, SUSESO</p>	<p>Se aumentará anualmente el número de fiscalizaciones a los OAL.</p>	<p>En marzo de 2018, se inició mesa de trabajo para acordar criterios e instrumentos comunes de fiscalización en materia de RPSL entre MINSAL/SUSESO/DT.</p> <p>En 2018, la SUSESO realizó 476 fiscalizaciones. Se destacan fiscalizaciones sobre: a) Funcionamiento y constitución de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad del sector público, específicamente en 27 Municipalidades, en las regiones Metropolitana, Coquimbo, Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule, Biobío y de los Lagos; b) Cumplimiento de la nueva normativa asociada a la calificación de accidentes laborales; c) Inspección de la naturaleza y consistencia de los gastos imputados a prestaciones preventiva de riesgos en los estados financieros; c) Verificación de realización de las evaluaciones y vigilancia ambiental y de la salud de los trabajadores expuestos a contaminantes y riesgos específicos.</p> <p>La SUSESO ha planificado realizar 550 fiscalizaciones en 2019, en el ámbito del seguro de la Ley N° 16.744.</p>
--	-----------------------	--	--

OBJETIVO N° 4**Ámbito de acción 4.1**

Regular y controlar la implementación de programas de asistencia técnica en el mejoramiento de la gestión preventiva con énfasis en las micro y pequeñas empresas.	SUSESO	Definir los programas de asistencia técnica y controlar el cumplimiento.	<p>No se reportan avances en la implementación de programas de asistencia técnica, aunque se reporta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La capacitación de trabajadores por parte de los organismos administradores: en cumplimiento de las metas que la SUSESO fija a los organismos administradores, durante 2018 estos organismos capacitaron 1.941.310 trabajadores en modalidad presencial y 782.059 en modalidad e-learning. - La capacitación de integrantes de Comité Paritarios de Higiene y Seguridad: durante 2018 la Dirección del Trabajo capacitó a 558 integrantes de Comités Paritarios, de los cuales 61% fueron hombres y 39% fueron mujeres.
Regular y controlar la asistencia técnica que los OAL otorgan a las empresas en materia de evaluación de riesgos protocolizados por el MINSAL.	SUSESO-MINSAL	Aumentar en un 50% el número de asesorías de los OAL.	<p>En Compendio de Normas SST, la SUSESO ha instruido definiciones de actividades de asistencia técnica que entregan OAL a empresas, de manera particular en en sílice, plaguicidas y RPSL.</p> <p>En el Plan Anual de Prevención de OAL 2019, la SUSESO ha establecido metas de asistencia técnica a empresas de menos de 100 trabajadores y actividades económicas más riesgosas.</p>

Ámbito de acción 4.2			
Actualizar la circular 3G/40 del MINSAL sobre criterios de calificación de enfermedades.	MINSAL, COMERE, SUSESO	Contar con Protocolos de diagnóstico, calificación y evaluación de incapacidades laborales actualizados.	No se reportan avances
Implementar y controlar el cumplimiento de los protocolos que establecen los criterios de evaluación y calificación de las enfermedades profesionales por OAL.	SUSESO, MINSAL		La SUSESO está realizando fiscalización de evaluación de calificación de enfermedades profesionales por parte de OAL, algunas por reclamos y otras de oficio.
Dictar protocolo de evaluación de invalidez y determinación de PCG (PERDIDA DE CAPACIDAD DE GANANCIA).	SUSESO, MINSAL		No se reportan avances
OBJETIVO N° 5			
Ámbito de acción 5.1			
Implementar programa de asistencia técnica a las empresas para incorporar la perspectiva de género en sus reglamentos internos y en sus evaluaciones de riesgos.	OAL, SUSESO	Dictar Circular que establece directrices para incorporar la perspectiva de género en reglamentos internos y evaluaciones de riesgos.	En el Plan Anual de Prevención de OAL 2019, la SUSESO instruyó a los OAL incorporar la perspectiva de género dentro de sus actividades de asistencia técnica preventiva. Mutual de Seguridad de la CChC e ISTAS desarrollaron "Mujeres y Salud en el Trabajo. Una guía para incorporar el enfoque de género" ²⁶

26. https://www.mutual.cl/portal/wcm/connect/3469b29c-ae1e-4786-8215-ab903afe0cb3/mujeres_salud_en_el_trabajo_una_gui%C3%A1_para_incorporar_el_enfoque_de_g%C3%A9nero.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-3469b29c-ae1e-4786-8215-ab903afe0cb3-m5RTXvt

Identificar brechas de género en la normativa de SST y generar propuesta de mejoramiento.	MINTRAB	Elaborar documento que analiza las brechas y formula propuesta de mejoramiento.	No se reportan avances.
Implementar un programa de promoción para la participación de mujeres en los Comités Paritarios.	MINTRAB, SUSESO, DT	Implementar un programa de difusión.	La DT ha planificado para 2019 una campaña a empresas a través de NewsLetter promoviendo la incorporación de mujeres en los Comités Paritarios.
Incorporar en la normativa que regula los Comités Paritarios criterios de paridad de género.	SPS	Incorporar en la normativa que regula los Comités Paritarios la paridad de género.	No se reportan avances.
OBJETIVO N° 6			
Ámbito de acción 6.1			
Campaña de difusión orientada a trabajadores informales e independientes.	SPS, DT	Realizar una campaña anual, tanto nacional como regional.	La DT propone una campaña informativa de normativa laboral dirigida a trabajadores extranjeros, contemplando su ejecución para 2020. La SUSESO realiza difusión de beneficios del seguro de la Ley N° 16.774 para promover la formalización.

3.4 APORTES EN TORNO A LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

El Programa Nacional de SST incluyó los siguientes indicadores de evaluación:

1. N° de Comités Regionales de Seguridad y Salud en el Trabajo constituidos y funcionando.
2. N° de establecimientos educativos en que se realiza difusión de SST.
3. N° de especialistas en medicina del trabajo formados y/o certificados.
4. N° de empleadores y trabajadores capacitados en SST.
5. Perfil de competencias acreditado en el Catálogo Nacional de Competencias Laborales.
6. N° de perfiles de competencias que incorporan una UCL de SST.
7. N° de campañas de SST implementadas.
8. % de aumento en la cobertura de la vigilancia ambiental y de la salud de los trabajadores expuestos a riesgos de trastornos musculoesqueléticos, plaguicidas e hipoxia intermitente crónica.
9. % de aumento de la cobertura de los programas de vigilancia epidemiológica de los trabajadores expuestos a Sílice.
10. N° de empresas que consideran en sus proyectos de desarrollo productivo e innovación tecnológica, temas de SST.
11. N° de leyes, reglamentos y protocolos promulgados.
12. % de aumento de la fiscalización de los protocolos
13. % de aumento de las fiscalizaciones en SST.
14. N° de fiscalizaciones efectuadas a los Organismos Administradores de la Ley 16.744 (OAL).
15. N° de empresas en programas de asistencia técnica por parte de los OAL.
16. % de aumento de las asesorías a las empresas realizadas por los OAL.
17. % de Comités Paritarios que tienen en su directorio mujeres.
18. % de disminución de la tasa de accidentabilidad (al 2020 la tasa de accidentabilidad debe disminuir al 3%).
19. % de disminución de la tasa de mortalidad (al 2020 la tasa de mortalidad debe disminuir al 2,5 por cada 100.000 trabajadores).

20. % de disminución de la tasa de accidente de trayecto (al 2020 la tasa de accidentes de trayecto debe disminuir al 0,8%).
21. N° de trabajadores registrados en el EVAST-SISESAT expuestos a factores de riesgos protocolizados.

Lo primero que llama la atención es el hecho de que estos indicadores se anexan al Programa Nacional de SST bajo el epígrafe “Indicadores de la Política Nacional de SST”, no vinculándose de manera específica a cada objetivo, meta y/o actividad del Programa.

En este sentido, conviene indicar que otras experiencias en la formulación de Programas o Estrategias de SST incluyen indicadores de seguimiento e indicadores de evaluación o impacto para cada uno de los objetivos, metas y/o actividades.

Por otro lado, hay que señalar, que, según informaciones recabadas de la Subsecretaría de Previsión Social, las autoridades tienen previsto dar inicio en 2020 a un proceso de consulta para la construcción tripartita de los indicadores de evaluación del Programa Nacional de SST 2018-2020.

No obstante, sin perjuicio de dicho proceso, y considerando que los indicadores de evaluación contenidos en el Programa y anteriormente señalados solo se refieren a aspectos cuantitativos, se recomienda que la metodología para la evaluación del Programa recoja también aspectos cualitativos.

Como aporte a dicho proceso de evaluación, se transcriben a continuación algunos extractos de las entrevistas en profundidad mantenidas, en las que los actores clave fueron preguntados sobre distintos aspectos relativos al Programa Nacional a los efectos de incluir una dimensión cualitativa en la evaluación.

En lo relativo al proceso de formulación del Programa, las visiones de los actores coinciden en señalar que si bien el proceso fue participativo, generó una mayor complejidad:

El proceso de formulación del Programa estuvo más desordenado que el de la política. También era difícil consensuar y priorizar. La primera versión del programa (marzo de 2018) fue enorme (...) y poco dimensionado lo que significaba hacerlo (...), ahí hubo un poco falta de realidad. (...) (Representante de institución de gobierno).

Por un lado, fue más fácil de hacerlo, porque ya la política definía un marco. Pero por el otro, confeccionar el Programa (...) con una metodología que permita evaluar el impacto, no fue fácil. Si eran metas, indicadores o estrategias. Eso nos llevó bastante tiempo en discusiones internas con los actores gubernamentales, cuando lo óptimo hubiera sido que esa discusión se hubiera dado en los talleres regionales (...) Otra cosa distinta es la segunda versión del programa, las cosas coyunturales que vivimos, como

el cambio de gobierno y de orientaciones. (Representante de institución de gobierno).

Ha sido uno de los temas más difíciles. No es fácil llegar y poner de acuerdo a tantos actores; primero, públicos; segundo, empleadores y trabajadores (...). (Representante de institución de gobierno).

El proceso me pareció correcto, aunque no siempre se logró que fuera tripartito, a diferencia de cómo se dio en la Política (...). (Representante de institución de gobierno).

El Programa fue un tremendo ejercicio de sistematización de pasos a seguir, de que está primero y que viene después y cómo podemos lograrlo. (Representante de organizaciones de trabajadores).

No fue tan importante como el proceso de la Política. Yo creo que ahí faltó las ganas de las organizaciones de los trabajadores de impulsarlo y de obligar a que se haga el Programa. (Representante de organizaciones de trabajadores).

En relación al contenido del Programa, las valoraciones son diversas:

Las acciones que se comprometen acá son las acciones que salieron de las regiones, que a veces algunos no estaban de acuerdo (...) pero también teníamos que respetar lo que decían las regiones. (Representante de institución de gobierno).

Aquí no hay compromisos de empresas, aquí no hay ni compromisos de los trabajadores. Incluso dentro del compromiso del Estado, creo que hay cosas que se deberían revisar bien, porque los compromisos que se hicieron fueron frente a las actividades que ya se estaban haciendo, lo que lo hace un poco complejo. Creo que el Programa debería estar más conectado con los principios de la Política y que debe haber un mayor compromiso de todas las instancias. (...) Yo lamento que el Programa no haga alusión a qué actividades va a hacer la CPC y que responsabilidades va a tener la CUT en estos temas, no hay ninguna, porque nadie puso de eso. Y ellos también firmaron el compromiso. (...) No es solo un tema de Estado. (Representante de institución de gobierno).

El Programa le da vida a la Política y sigue sano, ojalá crezca y no se marchite. (Representante de institución de gobierno).

Si uno revisa, (...) los indicadores apuntan principalmente a procesos: nos comprometemos a aumentar la fiscalización al doble que el año anterior,

y eso es todo, no considera si esa fiscalización va a tener una orientación específica, si va a estar relacionada con los rubros (...) más críticos (...) Aquí falta un indicador de un grupo de control: yo tengo que saber cuál es el impacto: yo fiscalicé a este grupo y lo comparo con un grupo similar al que no he fiscalizado, para saber cuál es realmente la eficacia de la fiscalización (...). (Representante de institución de gobierno).

Me parece que los objetivos, las metas, no son muy concretos, creo que es algo que se puede mejorar. (Representante de institución de gobierno).

El Programa no tiene responsabilidades directas para organizaciones de empleadores y de trabajadores. Ahí hay una contraposición con lo que dice la Política. Aunque, por otro lado, a un gremio no debería ponerle una responsabilidad, no tiene acciones de ninguna índole sobre sus socios, (...) por lo tanto, transmitirle una responsabilidad (...), no veo como la dirigencia de ese gremio va a tener alguna forma de fiscalizar, más allá de la ética. (Representante de organizaciones de empleadores).

El Programa dice que se debe reforzar el tripartismo en materia de SST a nivel nacional, pero en este periodo (...) creo que no se respetó la ley de diálogo social y tripartismo de la OIT, que tienen que ver con que el tripartismo se logra con la representación de las organizaciones más representativas de cada parte, pero ellos las eligen y en este caso fueron electas por la Subsecretaría de Previsión Social (...) Ello puede afectar a la legitimidad del trabajo que haga el Consejo Consultivo (...) (Representante de organizaciones de trabajadores).

La Política nos quedó bien. Pero en el Programa nos quedamos cortos, nos quedamos truncados (Representante de organizaciones de trabajadores).

Fue un tremendo avance trabajar bajo el concepto de Programa de una manera más sistémica, (...), permitió hacer un cierto ordenamiento y direccionalidad, con ejes temáticos más acotados. Pero fuimos muy ambiciosos (...), pusimos cosas desde muy macro o cosas muy específicas. El Programa ha abierto más el tema de las enfermedades profesionales (Representante del sector académico).

Es un buen trabajo estratégico que propone un conjunto de actividades importantes, pero dada la complejidad es una tarea titánica (...). A mí me pareció que al programa le faltaba un poquito de, no sé si de calle, pero sí de contrastar las observaciones que hacía con lo que está pasando. Me pareció una buena recogida de opiniones (...) pero demasiado general (...) poco estratégico. (Representante de las mutualidades).

Algunos actores entrevistados se refieren a la revisión que se hizo del contenido de la primera versión del Programa y al posible cuestionamiento que se pudiera dar al haberse realizado con una consulta más reducida. Incluso actores de gobierno manifiestan no conocer el contenido final del Programa:

La versión (revisada) del Programa fue consultada a las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores. Unas opinaron, otras no. Se consultó al actual Consejo Consultivo, más allá de su integración. (...) Es una versión más acotada, se sacaron algunas cosas, algunas cosas que estaban ejecutadas y se hizo una versión más extractada (...) se hizo una re-priorización. Hubo un proceso de consulta, no en los términos ni con el estándar de la vez anterior, no fue regional, no hubo un Comité de Ministros, pero hubo un tipo de consulta. (Representante de institución de gobierno).

El proceso es legítimo. El cuestionamiento se puede dar por algunas actividades, no por el programa completo. (...) Por ejemplo, en materia normativa, si se ratifica o no un determinado convenio. (Representante de institución de gobierno).

Yo no conozco la última versión del Programa. Yo me quedé con el que resultó de los talleres. No hemos tenido conocimiento de la revisión. (Representante de institución de gobierno).

Yo no conocía este documento. (Representante de institución de gobierno).

El primer Programa era (...) una cosa gigantesca y después entendemos se tomó la decisión de focalizarlo. (Representante de organizaciones de empleadores).

Los actores entrevistados reconocen que hay avances en el cumplimiento de las metas del Programa y destacan que el principal aporte del mismo ha sido ayudar a generar una mayor coordinación entre las instituciones relevantes en la materia:

Ayudó a ordenar las agendas de las instituciones (Representante de institución de gobierno).

El ejemplo claro es la fiscalización: seguimos teniendo todas las instituciones que fiscalizan de forma independiente (...); ahora por lo menos hay comisiones, hay formas, se está capacitando, se están poniendo de acuerdo en los criterios (...) (Representante de institución de gobierno).

La limitada difusión que se ha hecho del Programa también ha sido mencionada por varios de los actores entrevistados:

Nosotros sí tenemos conocimiento [del Programa], pidiendo nosotros que se nos venga a explicar de qué se trata. Pero si le preguntas a la mayoría, lo más probable es que no saben que existe. Hasta el día de hoy, el programa no es muy abierto, no está publicado, (...) hay cosas que no están resueltas dentro del Programa todavía. [Representante de organizaciones de empleadores].

Le falta difusión: mucha gente sabe que hay un plan, incluso la gente técnica, pero no conoce el detalle (...) [Representante de institución de gobierno].

Aunque no ha transcurrido mucho tiempo desde la aprobación del Programa y su posterior revisión para poder medir el impacto, los actores entrevistados apuntan a un impacto todavía limitado:

Se ha ido avanzando, pero la prueba de fuego va a ser cuando evaluemos si (...) esto ha tenido un gran impacto, que no es solo cumplir acciones que tienen el Programa (...) sino como avanzamos en una cultura preventiva. (...) Tiene que haber alguien que le dé conducción, con una línea clara y con una visión de Estado, no del gobierno de turno. (...) Que sea un tema de instituciones y no de personas. (...) Otro tema es el de prevenir, porque todavía seguimos actuando en base a lo reactivo. [Representante de institución de gobierno].

Si tenemos un tejido social débil, esto no va a ser un tema prioritario permanente para los gobiernos. Como eso va a requerir tiempo, lo importante es potenciar entidades como el consejo consultivo para que sea lo más resolutivo posible, lo más representativo posible. (...) Como logramos que la institucionalidad de SST sea un tema de Estado y no de un ministerio, y dentro de un ministerio, de una subsecretaría, y (...) compartiendo diez temas. [Representante de institución de gobierno].

No hemos estado involucrados en ninguna comisión que esté midiendo el impacto del Programa. No hemos recibido ninguna solicitud (...) respecto del avance del cumplimiento del Programa. [Representante de institución de gobierno].

Lamentablemente, el cambio de gobierno dejó nuevamente como pariente pobre a la SST y se abocaron a cumplir otras cosas primero, como el tema pensiones, pero lo volvieron a retomar y le están dando el impulso (...) Nos falta mucho por hacer pero ya se inició el proceso y eso es lo interesante, eso ya no tienen vuelta atrás (...) [Representante de organizaciones de trabajadores].

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De informaciones sistematizadas en los capítulos anteriores, del examen de la documentación citada sobre los procesos de formulación de la Política y el Programa Nacionales de SST, de los insumos proporcionados por las distintas instituciones respecto a la implementación de las distintas actividades y de las entrevistas mantenidas con los actores clave, podemos extraer las siguientes conclusiones:

a) Proceso de formulación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

Para que las políticas públicas en materia laboral, y específicamente en materia de seguridad y salud, fortalezcan y fomenten la gobernabilidad y la gobernanza y cuenten con legitimidad social es fundamental la participación real y efectiva de los actores tripartitos. La Política Nacional de SST de Chile es un claro ejemplo de ello, habiendo sido formulada sobre bases tripartitas, con la participación de las instituciones relevantes de gobierno y de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

Además, el proceso de consulta contempló la participación de los actores no solo a nivel central sino también a nivel regional, generando instancias de dialogo social participativo en las distintas regiones del país, a fin de recoger las diversas realidades y demandas. Esta experiencia puede considerarse inédita en la formulación de Políticas y Programas Nacionales de SST en América Latina, yendo más allá de la exigencia de consulta tripartita de las normas internacionales de la OIT en la materia. Esta dimensión regional se considera positiva para una construcción descentralizada de las políticas públicas.

Hay una clara unanimidad entre los actores entrevistados al valorar muy positivamente este proceso de formulación, que consideran novedoso por la amplia participación que impulsó generando incluso un sentimiento de orgullo entre todos aquellos que participaron del mismo.

b) Contenido de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

El contenido de la Política Nacional de SST se encuentra sumamente alineado con los principios preventivos de los Convenios de la OIT en materia de SST y con los modelos

de países con experiencias más consolidadas. Resulta novedoso la inclusión de algunos compromisos e indicadores, que aunque más propios del contenido de un programa nacional, apuntan ya al que se desarrollaría con posterioridad.

Por su parte, los actores entrevistados concuerdan en una valoración positiva del contenido de la Política, aunque el sector empleador discrepa de algunos aspectos, como la equidad de género, por entender que no tiene que ver con la seguridad y salud laboral, y la promoción de la inclusión de los trabajadores informales, por entender que puede desincentivar la formalización laboral.

De cara a la revisión de la Política, prevista para la segunda mitad de 2020, se recomienda incluir en su contenido un mecanismo de seguimiento de su implementación y evaluación.

c) Implementación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

Desde la aprobación de la Política, se han registrado avances importantes, tanto en materia 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 y la incorporación de los trabajadores a honorarios al seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales) como en materia de fiscalización (doblando el número de fiscalizaciones de la Dirección del Trabajo que incorporaron la SST desde 2015 a 2018 y generando una instancia de coordinación de todas las entidades con competencias inspectivas). No podemos olvidar la reducción considerable de la tasa de accidentabilidad, que en 2018 fue de un 3,1%, casi alcanzando la meta del 3% fijada en la Política para el año 2020.

Sin embargo, algunos indicadores también apuntan a que son muchos todavía los desafíos por resolver, posición que también ha sido reconocida por la mayoría de los actores clave, que señalan, entre otros temas que exigen mejoras inmediatas: la tasa de fatalidad y la tasa de accidentes de trayecto; las enfermedades profesionales, particularmente las que afectan a la salud mental de los trabajadores; mayores recursos y una institucionalidad más fortalecida para trabajar en la materia, incluyendo una instancia de diálogo social tripartito en la que se integren representantes de todas las instituciones públicas que trabajan en el tema, junto con representantes elegidos por las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores; y cambios en el paradigma para afrontar los nuevos desafíos que la SST tendrá que afrontar como consecuencia de las transformaciones que se están produciendo en el mundo del trabajo.

Algunas valoraciones apuntan a una limitada difusión de la Política y al escaso nivel de conocimiento por parte de trabajadores y empleadores, por lo que se recomienda realizar mayores esfuerzos comunicacionales.

d) Evaluación de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

La casi totalidad de los actores coinciden en que la Política ha generado un impacto positivo y, aunque reconocen las dificultades de su implementación efectiva, valoran que su aprobación fue fundamental para relevar este tema en la agenda pública y lograr una actuación más cohesionada entre las instituciones relevantes que hasta entonces trabajaban de forma más dispersa. La Política ha tenido un papel clave en lograr mayor coordinación entre las distintas instituciones públicas con competencias en esta materia, particularmente entre los sectores de salud y de trabajo, generando mayores sinergias entre ellos y actuando como un paraguas que incentiva actuaciones más cohesionadas.

e) Proceso de formulación del Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

A pesar de que el proceso fue muy similar al seguido para la formulación de la Política, con participación tripartita no solo a nivel central sino también a nivel regional, las visiones de los actores coinciden en señalar que el proceso generó una mayor complejidad.

f) Contenido del Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

El contenido del Programa Nacional de SST está, por lo general, estructurado de acuerdo a los lineamientos de la normativa de OIT en materia de SST, al contener prioridades y objetivos [planificación estratégica] que deben alcanzarse en un plazo determinado a través de determinados medios de acción que implementarán los distintos actores responsables [planificación operativa]. Se echa en falta, en cambio, los medios para evaluar los progresos realizados, que también es un requisito mencionado por el Convenio núm. 187 de la OIT.

En general, el contenido del Programa está alineado con los postulados de la Política, aunque no se contemplan actividades para poder dar cumplimiento a algunos de los compromisos de la Política, como por ejemplo, la elaboración de una Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo o la creación de un sistema de certificación de competencias de los expertos en prevención de riesgos.

Las valoraciones de los actores entrevistados en torno al contenido del Programa son, en contraste con la Política, más críticas. Algunos de ellos se refirieron de forma específica a la revisión que se hizo del contenido de la primera versión del Programa, que había sido acordado tripartitamente. Se ha detectado incluso que algunas instituciones de gobierno no conocían esta nueva versión revisada del Programa. Y aunque esta revisión fue consultada con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores,

solo los primeros hicieron comentarios escritos, manifestando que no fueron informados de la versión final del Programa. Esta revisión y consultada más limitada podría cuestionar la propia legitimidad del proceso previo de formulación del Programa y su contenido.

Otro tema que ha suscitado varios comentarios durante las entrevistas es el relativo a la omisión de los compromisos de las empresas y de los trabajadores. Mientras que la Política definía los distintos roles de gobierno, empleadores, trabajadores y organismos administradores, las actividades contenidas en el Programa solo mencionan a las distintas instituciones de gobierno y a los organismos administradores como los responsables de su implementación, no estableciendo ningún rol para los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones.

De cara a la formulación a partir de 2021 del siguiente Programa Nacional, se recomienda incluir en su contenido un mecanismo tripartito de seguimiento de su implementación y evaluación.

g) Implementación del Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

La limitada difusión que se ha hecho del Programa también ha sido mencionada por varios de los actores entrevistados, siendo desconocido su contenido por la mayoría de los mismos. A la fecha de cierre del presente estudio, el Programa no se encuentra publicado en ningún sitio web de las instituciones de gobierno a cargo de su implementación.

Se han reportado avances en su cumplimiento, particularmente en materia de mayor coordinación entre las instituciones públicas relevantes en la materia, en temas de fiscalización y en implementación de algunas novedades legislativas. Sin embargo, todavía hay muchas actividades sobre las que no han reportado avances. Se ha detectado que algunas instituciones públicas relevantes están trabajando en temas contemplados en el Programa, pero no han sido considerados a la hora de reportar avances en el marco de la Comisión Técnica del Consejo de Ministros para la SST. Se recomienda revisar la composición de la misma, a fin de asegurar la integración de la totalidad de los organismos y lograr una sistematización completa de las actividades que están implementando.

Conviene indicar que, además de los avances mencionados en el apartado 3.3, algunas instituciones han reportado otros progresos, los cuales, si bien se consideran importantes, no se han podido reportar en dicho apartado porque no corresponden a actividades incluidas en el Programa, como es la capacitación de trabajadores por parte

de los organismos administradores²⁷, la capacitación de integrantes de Comité Paritarios de Higiene y Seguridad por parte de la Dirección del Trabajo²⁸ y la incorporación al seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de trabajadores independientes.²⁹ Se recomienda considerar esta circunstancia de cara a la formulación, a partir de 2021, del siguiente Programa Nacional.

h) Evaluación del Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

Si bien es cierto todavía no ha transcurrido mucho tiempo desde la aprobación del Programa y su posterior revisión para poder medir el impacto real del mismo, los actores entrevistados apuntan a una influencia todavía limitada.

Se han detectado algunas debilidades en materia de evaluación. En primer lugar, en relación a los indicadores, el Programa anexó bajo el epígrafe “Indicadores de la Política Nacional de SST”, un conjunto de 21 indicadores, en lugar de desarrollar indicadores específicos vinculados a cada objetivo, meta y actividad, a diferencia de otras experiencias internacionales. Esto dificulta enormemente una evaluación y un seguimiento precisos y transparentes.

En relación a la posible construcción a partir de 2020 de los indicadores de evaluación del Programa Nacional de SST 2018-2020, y de acuerdo con los expertos en evaluación de programas y políticas públicas, se desaconseja el desarrollo *a posteriori* de indicadores de evaluación, pues se puede correr el riesgo de una acomodación de los indicadores a los resultados realmente obtenidos, lo que puede subjetivar el proceso de evaluación.

Considerando que los indicadores de evaluación contenidos en el Programa y anteriormente señalados solo se refieren a aspectos cuantitativos, se recomienda que la metodología para la evaluación del Programa recoja también aspectos cualitativos.

27. En cumplimiento de las metas fijadas por la SUSESO, durante 2018 los organismos administradores capacitaron 1.941.310 trabajadores en modalidad presencial y a 782.059 trabajadores en modalidad *e-learning*.

28. Durante 2018, la Dirección del Trabajo capacitó a 558 integrantes de Comités Paritarios, de los cuales 61% fueron hombres y 39% fueron mujeres.

29. Según informaciones de la Subsecretaría de Previsión Social, a diciembre de 2018 el número de trabajadores independientes incorporados al seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales era de 1.495 en el ISL y 21.593 en mutualidades. Como consecuencia de la nueva ley, en julio de 2019 era de 512.529 en ISL y 20.538 en mutualidades.

Por último, hay que recordar que la Política y el Programa Nacional de SST aquí analizados han constituido la primera experiencia en el país en la formulación e implementación de este tipo de instrumentos, por lo que se espera que el aprendizaje sirva para perfeccionar los siguientes pasos. Además, a pesar de los desafíos todavía pendientes, hay que destacar los esfuerzos que se han realizado en los últimos años, y particularmente desde 2015, para avanzar de forma significativa en mejorar las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores del país. La práctica unanimidad coincide en que el concepto de SST está mucho más instalado a todos los niveles, con una percepción de que la prevención de los riesgos laborales es prioritaria frente a la reparación de los daños sufridos, lo cual es un enorme paso en la construcción de una cultura preventiva sobre las bases del dialogo social.

BIBLIOGRAFÍA

Bachelet M. [2013] “Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018”. Disponible en <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/646/w3-article-157782.html>

CAN [2004] “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?GruDoc=07>

Comisión Europea [2002] “Comunicación Como adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad [2002-2006]”. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1550222397650&uri=CELEX%3A52002DC0118>

Comisión Europea [2014] “Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020”. Disponible en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=148&langId=es>

MERCOSUR [2015] “Declaración Sociolaboral del Mercosur”. Disponible en <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-sociolaboral-del-mercosur-del-2015/>

Ministerio de Salud [2015]. “Informe Coloquios de Salud Ocupacional, 2014: Desafíos de la Salud Pública para Protección de la Salud y Calidad de Vida de los Trabajadores y Trabajadoras en el contexto actual”. Subsecretaría de Salud Pública. Disponible en: http://web2.minsal.cl/sites/default/files/files/Informe_Final_Coloquios_Salud_Ocupacional_2014.pdf

OISS [2010] “Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2013”. Disponible en http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/EISST_mayo2010_.pdf

OIT [1998] “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_703425.pdf

OIT [2016] “Perfil Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo Chile 2016”, Disponible en <http://www.msst.cl/wp-content/uploads/2017/03/PERFIL-NACIONAL-SST-OIT-VERSION-NOV-2016.pdf>.

OIT [2013] “Plan de Formación sobre Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”. Disponible en https://www.ilo.org/safework/info/instr/WCMS_234007/lang--es/index.htm

OIT (2019) “Trabajar para un futuro más prometedor - Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo”, Ginebra. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf

Superintendencia de Seguridad Social (2018) “Sistema Nacional de Seguridad y Salud laboral. Mayo 2018”. Disponible en https://www.suseso.cl/607/articles-497293_archivo_01.pdf

Superintendencia de Seguridad Social (2019) “Informe Anual Estadísticas de Seguridad Social 2018”. Disponible en https://www.suseso.cl/605/articles-578297_recurso_2.pdf

Weiss, C. H. (1998) “Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?” American Journal of Evaluation, 1, 21-33.

Normativa OIT citada:

Convenio núm. 187 (2006) sobre el marco promocional de la seguridad y salud en el trabajo. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C187

Convenio núm. 155 (1981) sobre seguridad y salud de los trabajadores. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155

Recomendación núm. 197 (2006) sobre el marco promocional de la seguridad y salud en el trabajo. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R197

Normativa nacional citada:

Decreto núm. 72, de 19 de agosto de 2011, por el que se promulga el Convenio núm. 187 de la OIT. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1028776>

Decreto Nº 19, de 11 de julio de 2011, por el que se crea y regula el funcionamiento de un Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo. Disponible en https://www.leychile.cl/Navegar/index_html?idNorma=1030271

Decreto Nº 20, de 11 de julio de 2011, por el que se crea el Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030272>

Decreto N° 47, de 4 de agosto de 2016, por el que se aprueba la Política Nacional de SST. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1094869&buscar=decreto+47+de+2016+ministerio+del+trabajo>

Ley N° 21.054, de 15 de diciembre de 2017, que modifica la Ley N° 16.744 del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1112814>

Ley N° 21.012, de 2 de junio de 2017, garantiza seguridad de los trabajadores en situaciones de riesgo y emergencia. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1103798>

Decreto Supremo N° 48, de septiembre de 2017, que regula el peso máximo de carga humana. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1113805>

Ley N° 21.133, de 2 de febrero de 2019, que modifica las normas para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1128420>

Decreto Exento N° 31, de 27 de febrero de 2018, por el que se aprueba el Programa Nacional de SST. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1116206>

AGRADECIMIENTOS

La autora agradece la colaboración prestada y los insumos entregados para la elaboración de este documento a Pedro Contador, Jefe de División de Asesoría Legislativa y Coordinación Internacional (Subsecretaría de Previsión Social); Enrique Pérez (Asesor de División de Asesoría Legislativa y Coordinación Internacional (Subsecretaría de Previsión Social); Pamela Gana, Intendente de Seguridad y Salud en el Trabajo (Superintendencia de Seguridad Social); Jonatán Jiménez, Jefe de Unidad de Seguridad y Salud en el Trabajo (Dirección del Trabajo); Manuel Cañón, Director (Instituto de Seguridad Laboral); Luis Reyes, Jefe de Departamento de Prevención (Instituto de Seguridad Laboral); Daniela Costa, Jefa de Departamento de Estudios y Gestión Estratégica (Instituto de Seguridad Laboral); Patricio Miranda, Jefe de Departamento de Salud Ocupacional (Instituto de Salud Pública); José Espinosa, Jefe de Subdepartamento de Seguridad y Tecnología en el Trabajo (Instituto de Salud Pública); Ana María Muñoz, representante de los trabajadores en el Consejo Consultivo de Seguridad y Salud en el Trabajo; Laura San Martín, dirigente sindical (Confederación Nacional de la Salud Municipal) y ex-integrante del Consejo Consultivo de Seguridad y Salud en el Trabajo; Pablo Bobic, Gerente Legal (Confederación de la Producción y el Comercio); Roberto Morrison, Presidente de la Comisión de Seguridad y Salud Laboral (Cámara Chilena de la Construcción); Ricardo Saavedra, Coordinador de Seguridad y Salud Laboral (Cámara Chilena de la Construcción); Eduardo Riesco, Fiscal (Sociedad Nacional de Agricultura); Manuel Ignacio Hertz, Abogado de la Fiscalía (Sociedad Nacional de Agricultura); Ernesto Evans, Presidente del Directorio (Asociación de Mutualidades); Nella Marquetti, Académica (Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile).

Un especial agradecimiento a David Sancho, profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, por sus enseñanzas sobre evaluación de programas y políticas públicas y valiosas orientaciones durante la elaboración de este documento.

ANEXO

PAUTA DE ENTREVISTA A INFORMANTES CLAVE SOBRE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA Y EL PROGRAMA NACIONAL DE SST

Habiendo transcurridos 3 años desde la aprobación de la Política Nacional de SST en Chile, estamos elaborando un documento que pretende contribuir a la evaluación de la misma. Para ello, estamos entrevistando a diversos actores clave en el ámbito de la SST (de instituciones y organizaciones tripartitas y otras vinculadas a la temática).

Se solicitará autorización para grabar la entrevista.

¿Cómo evalúa la situación actual de la SST en Chile?

¿Cómo evalúa el proceso de formulación y el contenido de la Política Nacional de SST?

¿Cómo evalúa el rol de la Política Nacional de SST en la situación actual? ¿Cree que la Política Nacional ha tenido un impacto en la SST? ¿Cuál ha sido ese impacto?

¿Cómo evalúa el proceso de formulación y el contenido del Programa Nacional de SST?

¿Cómo evalúa el rol del Programa Nacional de SST en la situación actual? ¿Cree que el Programa Nacional ha tenido un impacto en la SST? ¿Cuál ha sido ese impacto?

¿Cuáles son, a su juicio, los principales desafíos en materia de SST que afronta el país?

¿Cómo se imagina el futuro de la SST en Chile?

¡Muchas gracias por su colaboración!

Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina
Tel: +56-2 2580-5500 – email: santiago@ilo.org – www.ilo.org/santiago
Santiago de Chile