

# SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXXI

EPOCA V

Núms. 133-134

ENERO - ABRIL

1982

MEXICO, D.F.

PUBLICACION BIMESTRAL DEL COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO  
DE SEGURIDAD SOCIAL

ORGANO DE DIFUSION DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS  
DE SEGURIDAD SOCIAL

## **Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.



COMITE  
PERMANENTE  
INTERAMERICANO de  
SEGURIDAD SOCIAL

ORGANIZACION  
IBEROAMERICANA  
de  
SEGURIDAD SOCIAL



# VI Congreso Interamericano de Prevención de Riesgos Profesionales



CARACAS, VENEZUELA, PARQUE CENTRAL ● 15 al 17 de Oct. 1981  
patrocinante: INSTITUTO VENEZOLANO de los SEGUROS SOCIALES

	Pág.
MESA REDONDA	
LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS DEL TRABAJO EN EL TRANSPORTE . . . . .	39
Documentos presentados . . . . .	42
NOMINA DE PARTICIPANTES . . . . .	44
VIII REUNIÓN DE LA COMISIÓN AMERICANA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PROFESIONALES . . . . .	71
VI CONGRESO INTERAMERICANO DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PROFESIONALES.	
Documentos presentados . . . . .	77
LA PLANIFICACIÓN DE LA RAMA DE RIESGOS DE TRABAJO EN LA SEGURIDAD SOCIAL . . . . .	79
Documento presentado por el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social.	
PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS PROFESIONALES EN LA INDUSTRIA PETROLERA Y PETROQUIMICA.	
Documento presentado por el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales . . . . .	133
ENCUESTA SOBRE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS PROFESIONALES EN LA INDUSTRIA PETROLERA Y PETROQUIMICA . . . . .	163
PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS PROFESIONALES EN LA INDUSTRIA PETROLERA Y DERIVADOS EN VENEZUELA . . . . .	171
Documento presentado por Petróleos de Venezuela, S.A.	
PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS DEL TRABAJO EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN . . . . .	195
Documento presentado por el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y la Caja de Seguro Social de Panamá.	
PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS DE TRABAJO EN LA MINERIA . . . . .	235
Documento presentado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Asociación Chilena de Seguridad, Instituto de Seguridad del Trabajo Mutual de Seguridad C.CH.C. Chile.	

**VI CONGRESO INTERAMERICANO DE PREVENCIÓN  
DE RIESGOS PROFESIONALES**

DOCUMENTOS

**LA PLANIFICACION DE LA RAMA DE RIESGOS  
DE TRABAJO EN LA SEGURIDAD SOCIAL**

COMITE PERMANENTE INTERAMERI-  
CANO DE SEGURIDAD SOCIAL

Ponente:

*Lic. Jorge A. Hidalgo Rodríguez*

Titular de la Jefatura de Servicios de Se-  
guridad en el Trabajo de la Secretaría Gene-  
ral del Instituto Mexicano del Seguro Social

Colaboradores:

*María Cristina Lazcano G.*

*Lilia Mendoza Martínez*

*Alvaro Rodríguez Reyes*

## **TEMARIO**

### **LA PLANIFICACION DE LA RAMA DE RIESGOS DE TRABAJO EN LA SEGURIDAD SOCIAL**

#### **CAPITULO I. LA PLANEACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO DE LA PLANIFICACION DEL DESA- RROLLO LATINOAMERICANO.**

- 1.1. Orígenes y problemas de la planificación del desarrollo en los países de América Latina.
- 1.2. Cauces constitucionales de la planificación global y de planeación en materia de seguridad social.
- 1.3. Algunas características de la planeación de la seguridad social.
- 1.4. Incorporación de la seguridad social y la política sobre riesgos de trabajo en los planes de desarrollo de los países latinoamericanos.

#### **CAPITULO II. MARCO GENERAL DE LA PLANIFICACION DE LA RAMA DE RIESGOS DE TRABAJO EN AMERICA LATINA.**

- 2.1. Consideraciones generales sobre la protección contra los riesgos de trabajo en la región latinoamericana.
- 2.2. Los riesgos de trabajo en la legislación laboral en América Latina.
- 2.3. Los riesgos de trabajo en la seguridad social.

#### **CAPITULO III. LINEAMIENTOS PARA LA CONSOLIDACION DE UN SISTEMA DE PREVENCION DE RIESGOS DE TRA- BAJO EN LATINOAMERICA.**

- 3.1. Consideraciones generales.
- 3.2. Perspectiva histórica de la prevención de los riesgos de trabajo.
- 3.3. Aspectos jurídicos.
- 3.4. Fundamentación estadística.
- 3.5. Factores económicos.

3.6. Aspectos conceptuales.

3.7. Estrategias de acción.

CAPITULO IV. ENFOQUE SISTEMICO PARA PLANIFICAR LA RAMA DE RIESGOS DEL TRABAJO EN EL AMBI- TO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

4.1. Identificación de los factores que influyen sobre los riesgos de trabajo.

4.2. Interrelación de los factores en el contexto de la seguridad social.

4.3. Esquema cibernético para la planeación de la rama de riesgos de trabajo.

CONCLUSIONES.

RECOMENDACIONES.

BIBLIOGRAFIA.



## **Introducción**

Desde el inicio de su existencia el hombre ha planificado, si por ello se entiende el uso de la razón para prever y orientar el rumbo de las acciones futuras. Sin embargo, esta actividad se ha enriquecido notablemente a lo largo del tiempo con las aportaciones de las ciencias exactas que han permitido: aumentar el número y alcance de las actividades previamente establecidas, mejorar la precisión de los cálculos sobre los recursos necesarios para alcanzar los objetivos y ampliar el período de previsión de tales acciones.

La planificación, en su connotación más moderna, ha servido para organizar y encauzar la actividad futura del Estado y los particulares, a través de planes, programas y proyectos que permiten alcanzar de manera más eficaz los objetivos y metas de índole social y económica. En los momentos de crisis ha mostrado su utilidad al facilitar el uso más racional de los escasos recursos.

Es indudable que, aplicada a la seguridad social y a la prevención de los riesgos de trabajo, la planeación puede constituir un instrumento de valor inestimable para la consecución de los objetivos generalmente señalados en los planes de desarrollo. Efectivamente, al propiciar la ampliación de la cobertura de las prestaciones, procurar la mejoría de las condiciones y medio ambiente de trabajo, asegurar un nivel mínimo de ingresos a los trabajadores incapacitados y velar por la elevación de los niveles de salud y bienestar de la población, coadyuva, innegablemente, a la distribución equitativa del ingreso, la aceleración del crecimiento, al incremento de la productividad, así como a la promoción de la utilización más justa y racional de los recursos humanos.

Siendo así, no se podría hacer referencia al tema específico de este trabajo sin antes relacionarlo a la planificación del desarrollo y a la planeación de la seguridad social. (Capítulo I.)

Un estudio comparativo de las formas de protección contra los riesgos de trabajo en la región latinoamericana, ya sea por la consideración de éstos en la legislación laboral o por su incorporación en los sistemas de seguridad social, aporta el marco general de la planificación de la rama de riesgos. (Capítulo II.)

Posteriormente, se delimitarán algunos lineamientos para la consolidación de un sistema de prevención que considere: los aspectos jurídicos y conceptuales, la fundamentación estadística, los factores económicos y las estrategias de acción en esta materia; para lo que fue muy útil la reflexión sobre la perspectiva histórica de la prevención y una encuesta promovida por el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, el año pasado, con la finalidad de contribuir al desarrollo de esta ponencia. (Capítulo III.)

Al finalizar, se presentará un enfoque sistémico para planificar la rama de riesgos de trabajo, por considerar que un plan de seguridad social, en cualquiera de sus ramas depende sustancialmente de la idoneidad del método que se utilice para elaborarlo, pues como todo esfuerzo racional, no basta el planteamiento ordenado de los objetivos que se intente alcanzar, sino que es menester adoptar el camino correcto que conduzca a la acción efectiva. (Capítulo IV.)

## CAPÍTULO I

### LA PLANEACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

#### 1.1. Orígenes y problemas de la planificación del desarrollo en los países de América Latina

En los años subsecuentes a la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países latinoamericanos experimentaban ya un fuerte incremento demográfico que, para el período 1950-1960 significaba una tasa media de crecimiento anual de la población total de 2.8%, superior a la de las décadas anteriores y la más elevada del mundo. Este crecimiento demográfico fue acompañado del fenómeno del éxodo rural acelerado que hacía crecer a la población urbana a ritmo de 5.4% al año, en el mismo período.<sup>1</sup>

Estos fenómenos, de causas muy complejas, trajeron aparejadas transformaciones económicas estructurales y el aumento de las presiones sociales que incidieron notablemente sobre el sector público, elevando la demanda de empleo, vivienda, educación, salud y seguridad social.

De 1955 a 1970, las exportaciones mundiales aumentaron a tasas promedio de 21% anual, mientras que en los países latinoamericanos, de 1960 a 1970, el volumen de las exportaciones llegaba apenas al 4.5% anual.<sup>2</sup>

El crecimiento de la producción era insuficiente para satisfacer la demanda derivada del aumento demográfico<sup>3</sup> y el tipo de bienes producidos no atendían satisfactoriamente las expectativas de consumo de la élite dominante y de la clase media emergente. La distribución del ingreso ya se presentaba de manera francamente desigual.

Simultáneamente, el proceso inflacionario se había expandido, en la mayoría de los países del continente, que tuvieron que soportar, o una inflación incontrolada o una política de contención drástica de la misma, reflejándose negativamente en el desarrollo.<sup>4</sup>

La somera exposición de las circunstancias mencionadas anteriormente dan una visión esquemática, pero real, del clima que imperaba en América Latina en la época en que se convocó a la Reunión de Punta del Este, en el año de 1961, en la cual se dio importancia a la necesidad de adoptar mecanismos de planificación para promover el desarrollo económico y social del continente. En aquella ocasión se concluyó un acuerdo de los gobiernos sobre la urgencia de elaborar planes de desarrollo económico y social, determinándose también la organización y establecimiento de las oficinas de planificación, las que, tanto a nivel central como sectorial, se multiplicaron subsecuentemente.

<sup>1</sup> Crecimiento de la población urbana y rural del mundo 1920-2000. Organización de las Naciones Unidas (ST/SOA/Series A/44), p. 30, cuadro 11.

<sup>2</sup> Sinopsis Estadística de Latinoamérica. 1960-1980. CEPAL/ONU.

<sup>3</sup> El incremento del producto interno bruto por habitante, en el período 1956-1963 fue de apenas 1.9% al año.

<sup>4</sup> Durante el período 1956-1963, el Índice de Precios al Consumidor —IPC— osciló, en el caso de Argentina y Brasil, entre 35 y 70%; en el de Chile y Uruguay 23 y 50%; Colombia y Bolivia 13 a 19%.

En la apreciación de sociólogos y estudiosos de la época, entre los que se destaca Karl Manheim,<sup>5</sup> la planificación constituye el medio idóneo para lograr la transformación total de la sociedad industrial. Ya no se trataba de escoger entre planificación y "laissez faire" sino entre buena y mala planificación, siendo la buena planificación la de la sociedad y no la de la economía. Se veía a este instrumento o conjunto de técnicas como un elemento del cambio social.

Sin embargo, con el pasar del tiempo, la fundamentación doctrinal de la planificación se redujo a la mera aceleración de la tasa de crecimiento económico y el aumento del producto per cápita, soslayándose su propósito inicial como instrumento de transformación social: "Se tiende a identificar en la planificación un instrumento de la extrapolación y a aplicar las fuerzas reales o potenciales de la investigación, exclusivamente a la realización de metas desarrollistas".<sup>6</sup> Se confunden los conceptos de "desarrollo" y "crecimiento económico". Se identifican los indicadores que señalan el mejoramiento con el objetivo mismo. Durante años, la cuantificación del proceso de industrialización alimentó la idea de que el bienestar social estaría cada vez más próximo y que, dentro de una perspectiva histórica, esto se daría en forma natural y automática.

La persistencia del fenómeno inflacionario, el recrudecimiento de los problemas de empleo y concentración del ingreso, la proliferación de los grupos marginados en las periferias urbanas, la perseverancia del éxodo rural y de la pobreza absoluta que afecta a numerosos contingentes humanos comprueban claramente lo erróneo de las premisas desarrollistas.

La evaluación crítica promovida por la propia CEPAL<sup>7</sup> a través del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) identifica como dificultades y fallas de los mecanismos de planificación:

- a) *El contenido demasiado amplio de política económica y social de los primeros planes.* Que daba lugar al acuerdo en relación a los grandes objetivos y a la controversia respecto de las medidas específicas.
- b) *La consideración del corto plazo.* La gestión gubernamental estando más condicionada a tomar decisiones a corto plazo, relega la implementación de programas y actividades a mediano y largo plazos.
- c) *La inamovilidad de los planes.* En la práctica los planes fueron tratados como planteamientos rígidos. No se facilitaba su ajuste y adaptación a las circunstancias supervinientes.
- d) *La organización institucional.* No se profundizó el análisis de la manera en que debían adaptarse las funciones de importantes organismos públicos al insertarse en el proceso de planificación.
- e) *El diseño del plan y la participación de otros organismos.* Los planes no tratan con detalle la participación efectiva y la colaboración con la oficina de planificación de otros organismos del sector público.
- f) *El grado de detalle de los planes.* Por la carencia crónica de información estadística, éstos contemplaban fenómenos a nivel macro-

<sup>5</sup> *Diagnóstico de Nuestro Tiempo.* Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1966.

<sup>6</sup> Leal de Araujo, Lucila. Conferencia Interamericana de Planificación Social. Buenos Aires. 1974.

<sup>7</sup> *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina.* 1974.

económico, pero a corto plazo es necesario contar con informaciones de un elevado grado de detalle.

- g) *La vinculación entre los mecanismos de planificación y los centros de decisión política.* El vínculo ha sido muy débil o inexistente (intercambio de información oportuna, planteamiento de condiciones técnicas a las opciones políticas y definición de marcos políticos de referencia que orienten las alternativas técnicas).

Las críticas a la forma en que se fueron deformando los conceptos de “planificación” y “desarrollo” y las deficiencias de los mecanismos creados con este fin, no pueden impedir la visión de los logros alcanzados. Por otro lado, el escudriñar las causas puede dar luz a la búsqueda de alternativas y de medidas correctivas, pues resulta innegable la riqueza potencial de la planeación como instrumento útil y eficaz para promover y acelerar la consecución de determinados fines por cuanto a la utilización de los aspectos de información, interpretación y racionalidad que se introducen en la toma de decisiones.

Así, por ejemplo, no se puede olvidar que el proceso de planificación global contribuyó decididamente para estimular, entre otras:

- a) Las aportaciones analíticas y críticas que elucidaron el proceso de subdesarrollo de los países latinoamericanos.
- b) La aceptación progresiva de la necesidad de cambiar los criterios con los cuales tradicionalmente se manejaba al sector público (reformas administrativas, búsqueda de eficacia y eficiencia en las actividades emprendidas, etc.).
- c) La introducción paulatina de una mayor racionalidad en las decisiones (planes de inversión a mediano plazo; asimilación de nuevas técnicas, tales como: presupuesto-programa, utilización de los métodos PERT/CPM, entre otras).

En años más recientes se observan algunas reacciones frente al predominio de lo económico en la planificación del desarrollo. Se admite que el verdadero desarrollo, o sea el social, no es una consecuencia automática del crecimiento económico y se comienza a dar nuevo estímulo a los enfoques humanísticos de la planificación.

Se vuelve a hablar de la importancia de la seguridad social en la política de redistribución del ingreso y del bienestar social. Se discute la repercusión de sus formas de financiamiento en la creación de empleo. Las cuestiones sobre medio ambiente de trabajo abren una brecha en el debate internacional. En 1976, la Asamblea General de la OIT dedica parte de sus esfuerzos a la discusión del tema y establece el Programa Internacional sobre Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (PIACT).

Es así que hoy se puede sostener firmemente que todo esfuerzo de expansión económica sólo se mantiene con un impulso simultáneo del bienestar social y que cabe a la planificación el coadyuvar para el equilibrio indispensable entre los dos, a través del establecimiento de una clara política social que indique los medios de preservación y desarrollo de la población, considerada como el agente de la transformación integral de su medio, para la obtención de niveles superiores de bienestar. En esta línea, es relevante el papel que la seguridad social y la prevención de los riesgos de trabajo juegan como factores de equilibrio social y promotores de la salud y de la protección de la capacidad de trabajo de la población.

## 1.2. Cauces constitucionales de la planificación global y de planeación en materia de seguridad social

En un estado de Derecho, la acción planificadora no puede ser una actividad colocada en contra o fuera del marco jurídico que norma la vida comunitaria. La fijación de objetivos y metas, la definición y selección de alternativas, la determinación de prioridades y la formulación de estrategias en materia de seguridad social, constituyen medidas de carácter político-administrativo que repercuten sustancial y objetivamente en la configuración de las relaciones "Trabajador-Estado-Empleador", de ahí el porqué de la necesidad de su delimitación y orientación por normas jurídicas de elevado nivel jerárquico.

En la región latinoamericana, aunque con intensidad variable, se ha adquirido conciencia de la utilidad de someter los programas de seguridad social a una planeación de mediano y largo plazo, que facilite tanto el cumplimiento de las obligaciones actuales y diferidas de cada institución, como la estructuración y funcionamiento más adecuado de los sistemas existentes que les permitan alcanzar una etapa superior de eficacia.

Si los objetivos que motivan el desarrollo de las instituciones de seguridad social son el de la integración o extensión de los sistemas, su perfeccionamiento y coordinación o simplemente su complementariedad, la planeación debidamente encauzada por normas jurídicas legítimas, flexibles y actuales capaces de consolidar procesos participativos que involucren a las partes interesadas, dará, sin duda, viabilidad a la realización de tales objetivos.

El análisis comparativo de las Constituciones Políticas de los países latinoamericanos permite delinear los cauces que la actividad del Estado, en el campo social debe seguir, y que dan la pauta a la planeación de la seguridad social.

"Se presentan dos situaciones coincidentes. La primera señala, en forma esquemática, la evolución de la inclusión de las garantías sociales en el Derecho Constitucional Latinoamericano, que refleja un creciente contenido socioeconómico y otorga a la intervención del Estado objetivos claramente definidos de bienestar social, que en algunos casos incluye específicamente a la seguridad social. La segunda, expresa un proceso gradual de consagración constitucional de principios de planificación a nivel nacional y/o creación de instituciones, con las atribuciones correspondientes.

"En relación al primer enfoque, las Cartas Constitucionales de los países latinoamericanos presentan la característica de consagrar principios que fundamentan su política económica y social, principalmente los objetivos de mayor o menor amplitud, que tienden a definir las condiciones de empleo, garantizar los medios de subsistencia, preservar la salud y considerar un orden justo de tenencia de la tierra, otorgando a la propiedad, al trabajo y al capital una función de interés o utilidad pública, en bien del individuo y de la colectividad. De tal manera, se constituyen las bases de la legislación laboral y agraria y del derecho a la salud y de la seguridad social."<sup>8</sup>

La tendencia a incorporar principios socioeconómicos, con el fin de garantizar el bienestar de los pueblos, es evidente en la mayoría de las Constituciones de los países de esta área. La normatización de garantías

<sup>8</sup> Bernaldo de Quirós, Juan. Estudio inédito. *Las Garantías Sociales en las Constituciones*. 1974.

sociales, que más tarde se convertiría en una de las características del Derecho Constitucional en Latinoamérica, se realizó en una de las primeras constituciones de contenido eminentemente social, como es la de México de 1917. En esta Carta, a la vez que se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, se consagran los riesgos que deben cubrirse, en base a principios de justicia social y de solidaridad nacional.

La orientación hacia la justicia y bienestar social de los sistemas económicos se determina también en las Constituciones de El Salvador (1962), Venezuela (1961), Brasil (1967), Paraguay (1967), Colombia (1968), Argentina y Uruguay (1967).

La segunda situación, o sea el proceso gradual de inclusión constitucional de principios de planificación y/o creación de organismos ad hoc, se presenta nítidamente en la *Constitución de Panamá* (1972), cuando expresa que: "El ejercicio de la actividad económica corresponde primordialmente a los particulares, pero el Estado los orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y con el fin de acrecentar la riqueza nacional y asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país". Para este fin, se establece que el Estado planificará el desarrollo económico y social mediante organismos y departamentos especializados. La *Carta Magna de Honduras* consagra principios relativos a la organización de la economía nacional y define que el Estado, a través de sus poderes Legislativo y Ejecutivo y con el auxilio de un organismo superior de planificación económica y demás organismos componentes, propiciará el desarrollo económico y social de este país. Asimismo, se determina que la dirección y coordinación de la política económica general del Estado, le corresponde al Ejecutivo. También la *Constitución del Uruguay*, señala que, dependiente de la Presidencia de la República habrá una oficina de planeamiento y presupuesto, dirigida por una comisión integrada con representantes de los ministros vinculados al desarrollo y con un director que la presida. Esta oficina de planeamiento, para el cumplimiento de sus funciones, se comunicará directamente con los ministerios y organismos públicos y asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo. Se estipula de igual manera que esta oficina puede formar comisiones sectoriales, con representantes de trabajadores y de empresas públicas y privadas.

En otras Constituciones se encuentran disposiciones vinculadas a la existencia sólo de principios básicos y orientadas a la creación de algún organismo centralizado o descentralizado de planeación. La *Constitución Política de la República de Bolivia* establece la facultad del Estado para asumir la dirección de la economía nacional y determina que la programación del desarrollo económico del país se realice en ejercicio de la soberanía nacional, siendo el Estado el que debe formular periódicamente un plan general de desarrollo económico y social cuya ejecución será obligatoria, comprendiendo los sectores estatal, mixto y privado. Uno de los objetivos de la *Reforma Constitucional en Colombia*, de 1968, fue responsabilizar al Congreso de la fijación de los planes y programas de desarrollo económico y social, así como de los recursos financieros necesarios (Acto Legislativo N° 1). La Ley concede exclusivamente al Poder Ejecutivo Nacional la iniciativa de presentar al Congreso el Plan y los Programas de Gasto Público; crea asimismo una Comisión Especial Permanente, encargada de aprobar el Plan y vigilar su ejecución. La Constitución confiere un plazo total de diez meses para que el Congreso decida sobre la propuesta

del gobierno; si no la sanciona durante ese lapso, el gobierno podrá poner en ejecución el Plan.

En cuanto a los planes de desarrollo, se establece en la *Constitución del Ecuador*, que al Estado corresponde promover el desarrollo ordenado y sistemático de la economía, sujetando su acción a un plan plurianual que comprenda las medidas coherentes, para alcanzar, con la participación de todos los habitantes, los fines concretos del desarrollo económico y del progreso social; estos planes, una vez aprobados según la forma establecida por la Constitución, tendrán un carácter obligatorio para el sector público e indicativo y orientador para el privado. No obstante, la organización, las atribuciones de los mecanismos de planificación y todo lo relativo a los planes globales o sectoriales de desarrollo en la mayoría de los países de América Latina, es materia de las leyes secundarias.

En síntesis, se observa que los principios constitucionales relativos a la planificación económica establecidos en las Cartas Fundamentales de algunos países latinoamericanos, se orientan con un sentido creciente de las relaciones e interdependencia que existen entre el bienestar económico y social y de la significación de la seguridad social como mecanismo complejo de naturaleza dual: económica y social para la consecución de objetivos integrales.

### **1.3. Algunas características de la planeación de la seguridad social**

#### **1.3.1. Planeación integrada**

Las políticas de desarrollo económico, la de seguridad social y más recientemente la de prevención de riesgos de trabajo tienen, en principio, un objetivo común, que es la mejoría del nivel y calidad de vida de la población. En la medida en que cada una de ellas necesita de recursos y que éstos son limitados o no están disponibles, resulta esencial determinar en qué extensión es posible la consecución de los objetivos en materia económica y en materia social y cuál el énfasis que debe darse a cada uno de ellos.

A pesar de que en materia social no se puede medir adecuadamente la relación entre costos y beneficios, resulta evidente la interrelación en la realización de objetivos económicos, como sería el incremento de la tasa de crecimiento y del índice de productividad y algunas cuestiones sociales, tales como la mejoría de las condiciones de salud, educación, vivienda, higiene y seguridad en el trabajo.

Desde este punto de vista, la planificación social (salud, seguridad social, vivienda, trabajo y educación) debe ser parte esencial de la planificación del desarrollo, no como medidas yuxtapuestas, sino como actividades integradas.

Los primeros planes nacionales de salud, por vía de regla, fueron formulados tomando en consideración solamente los servicios de los ministerios de salud y casi sistemáticamente ignorando el campo de las prestaciones médicas de la seguridad social. Sin embargo, algunos países ya han aceptado que es imposible planificar las actividades en materia de salud, sin elaborar al mismo tiempo los programas de las instituciones

de seguridad social y de los organismos de asistencia social públicos y privados.<sup>9</sup>

A su vez, la planeación de la prevención de los riesgos de trabajo, ya sea como actividad conjunta o separada de las instituciones de seguridad social o de las autoridades del trabajo o de salud pública, perdería eficacia si no se la integra a la planeación de la seguridad social del empleo, formación profesional y otras áreas propias del sector trabajo y del sector salud.

Así, como una forma de racionalizar la utilización de los recursos y aumentar la eficacia de las iniciativas propuestas, se presenta la conveniencia de una planificación integrada que, a la luz de las realidades nacionales y de las condiciones socioeconómicas y culturales de cada país, relacione recíprocamente los planes globales de desarrollo con los programas sociales y éstos con las actividades de salud, seguridad social y trabajo, hasta llegar a la planeación de la prevención de los riesgos de trabajo.

### 1.3.2. *Planeación participativa*

Cabe al Estado, y no al libre juego del mercado, la orientación de una política global de bienestar social, pero no se podría atribuir a éste la total responsabilidad de crear, financiar y administrar todos los servicios necesarios para llevarla a efecto. Esto por dos razones: la primera, por las propias limitaciones del presupuesto público, y la segunda, porque es un campo en que convergen diversas áreas de interés de trabajadores, empresarios y Estado.

La planificación como proceso, no puede ser un trabajo de gabinete ni ejercicio exclusivo de la tecnocracia, sino que debe involucrar a todos los directamente interesados. En materia de seguridad social se ha aceptado la participación de los grupos contribuyentes en la gestión de las entidades que suministran este servicio. Tratándose de riesgos de trabajo, en donde el financiamiento del seguro de riesgos es predominantemente patronal, la participación en la prevención no puede ser orientada exclusivamente por el criterio de la contribución financiera, pues están en juego la salud y la integridad física del trabajador, además de que se ha podido constatar que la adopción de medidas de higiene y seguridad en el trabajo son más aceptadas cuando se siguen procesos participativos en donde trabajadores y empleadores comparten la responsabilidad de la búsqueda de mejores condiciones de trabajo contando, en algunos casos, con el apoyo de las instituciones de seguridad social o de organismos públicos y privados que trabajan con este fin.

En esta tarea es fundamental el apoyo del empresario con mentalidad moderna y nacionalista, consciente de su papel de agente de la transformación social que debe buscar una atmósfera de relaciones laborales que propicie la productividad, entendida ésta no apenas como la maximización de la capacidad ociosa para generar más ganancias, sino como una mejor relación de los factores de la producción y una mayor racionalización de los instrumentos de trabajo a efecto de que se realice la tarea del trabajador en mejores condiciones de salud e higiene.

<sup>9</sup> Brasil, II Plano Nacional de Desenvolvimento. 1975-79, y Plano Nacional de Saúde e Previdência Social. PREV-SAUDE. 1980-85.

Costa Rica. Plan Nacional de Desarrollo. 1978-82.

México. Plan Global de Desarrollo. 1980-82.



La planificación de las acciones de seguridad social y de prevención de los riesgos de trabajo tampoco pueden prescindir del interés y colaboración de los trabajadores y de las agrupaciones sindicales, como principales destinatarios y partícipes de estas acciones y como sujetos que, con su fuerza de trabajo, hacen posible la producción de bienes y servicios, la realización de los objetivos de la empresa y el engrandecimiento de los países.

La aportación de los organismos y asociaciones internacionales, entre otras: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (CPISS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Comisión Americana de Prevención de Riesgos Profesionales, así como la Organización Iberoamericana y la Asociación Internacional de Seguridad Social (OISS y AISS, respectivamente), juegan también un papel importante en la promoción e implementación de programas preventivos.

#### **1.4. Incorporación de la seguridad social y la política sobre riesgos de trabajo en los planes de desarrollo de los países latinoamericanos**

La implantación de la planificación a nivel nacional y de la seguridad social en los países de América Latina, ha sido un proceso sumamente variable y desigual, sea desde el punto de vista cronológico o de la estructura técnico-administrativa, de los modelos y métodos aplicados o de los recursos financieros y humanos destinados a este fin.

En 1968, el Director de la División de Asuntos Sociales de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) se mostraba sorprendido al comprobar que: "pese a lo sobresaliente de la esperanza del asalariado medio, las enormes sumas que por la seguridad social pasan y su compleja influencia en la población trabajadora, ésta no se ha visto influida prácticamente por el movimiento de planificación del desarrollo en los años recientes", apuntando también que: "todos los planes y programas de inversiones de los países de América Latina señalan objetivos sociales, la mayoría de ellos en los aspectos de educación, salud y vivienda, pero también, a menudo, en los de distribución de ingresos, empleo, consumo de alimentos, abastecimiento de agua y saneamiento, con ocasionales alusiones al consumo de ropa y calzado y al desarrollo comunitario. Uno o dos planes, solamente, se refieren a la seguridad social. No existen en la seguridad social, sostiene el Director, unidades de planificación sectoriales asociadas con el organismo de planificación nacional".<sup>10</sup>

No obstante, han pasado ya 13 años desde entonces y, como es natural, se han registrado algunas modificaciones en este panorama. Las tablas que siguen, resultado del análisis de 21 planes de desarrollo y programas de inversión de 16 países del continente, permitirán apreciar la forma, tenor y época de la incorporación de la seguridad social y de las políticas sobre riesgos de trabajo, en los referidos instrumentos de planificación nacional.

<sup>10</sup> "The Latin American Experience". Social Security and Development. United Nations Economic Bulletin for Latin America, Vol. XIII, núm. 2 (nov. 1968), p. 156.

**INCORPORACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS POLITICAS  
SOBRE LOS RIESGOS PROFESIONALES EN LOS PLANES  
NACIONALES DE DESARROLLO  
EN AMERICA LATINA \***

País	Período del plan nacional	Forma en que se aborda la seguridad social y/o los riesgos profesionales
ARGENTINA	1971-1975	<p>Incluye un capítulo especial donde se definen 2 objetivos principales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Centralizar financieramente el sistema de seguridad social por rama de cobertura, y</li> <li>2) Racionalizar administrativa y técnicamente las regiones y unificar los procedimientos.</li> </ol> <p>Se prevén algunas medidas prioritarias:</p> <p>Reajuste de beneficios de jubilados y pensionados; reducción del plazo para concesión de beneficios y adopción de un régimen especial para trabajadores rurales o que realicen tareas insalubres; adopción de técnicas modernas para acelerar el otorgamiento de prestaciones y reintegros; asesoría para asegurados y beneficiarios; desconcentración de los servicios.</p>
	1974-1977	<p>No contiene un capítulo especial, sólo se indican lineamientos y políticas de orden general, dejando a los planos sectoriales la determinación de los programas sobre cuestiones sociales, se mantiene la necesidad de elevar las prestaciones de jubilados y pensionados; la adopción de regímenes especiales para trabajadores rurales y domésticos; revisión de ciertos regímenes jubilatorios; incorporación del seguro de riesgos; mejoría de las prestaciones en caso de maternidad; reorganización administrativa y financiera; centralización del sistema de seguridad social en una autoridad dirigida por una representación tripartita.</p> <p>En materia de seguridad e higiene en el trabajo se da énfasis a la función de la inspección del trabajo como elemento fiscalizador y orientador de la prevención de riesgos.</p>
BOLIVIA	1962-1971	<p>Se hace un breve diagnóstico sobre la situación del país en materia de accidentes y enfermedades profesionales y se programan acciones que permitan la vigilancia del cumplimiento de normas y el apoyo a actividades de sensibilización, formación y promoción de medidas preventivas de los riesgos de trabajo.</p>
	1976-1980	<p>No se incluye la materia.</p>
BELICE	1964-1970	<p>Se prevé la implantación de un régimen de previsión social.</p>
	1977-1979	<p>En el capítulo "trabajo" se repite el propósito de implantar un sistema de seguridad social.</p>

\* Planes disponibles en la biblioteca de la Representación de la ONU en México.

País	Período del plan nacional	Forma en que se aborda la seguridad social y/o los riesgos profesionales
BRASIL	1972-1974	No trata de estos temas.
	1975-1979	Dentro del capítulo "estrategia del desarrollo social" se dan algunos lineamientos para la seguridad social, definiéndose como prioritario el deslinde de campos de actuación y competencia del Ministerio de Salud y el de Previsión y Asistencia Social, dándose al primero un carácter normativo de las acciones de salud y al segundo la atención médico-asistencial individualizada. Se pretende la ampliación de la cobertura.
	1980-1985	Se indican únicamente las políticas sectoriales que en materia de salud y previsión social deben procurar: <ul style="list-style-type: none"> <li>. La mejoría de los servicios.</li> <li>. El fortalecimiento de la medicina preventiva.</li> <li>. La reducción de costos.</li> <li>. La descentralización administrativa.</li> <li>. La desburocratización del sistema de recaudación.</li> <li>. La ampliación de la cobertura.</li> <li>. La mejoría de los beneficios.</li> <li>. La ampliación de los servicios básicos de salud a la población de la periferia urbana y de las zonas rurales.</li> </ul>
COLOMBIA	1961-1964	Establece, en el rubro "salud pública", los programas de inversión del Instituto Colombiano de Seguros Sociales y las proyecciones en materia de construcción y dotación de hospitales y expansión del número de camas en servicio.
	1972-1976	No hay nada específico sobre seguridad social, solamente se habla de un programa nacional de planificación de rehabilitación de inválidos cuya coordinación se entrega en manos del Consejo Nacional de Rehabilitación presidido por el Director del I.C.S.S.
COSTA RICA	1979-1982	Incluye la seguridad social como parte del "Sector Salud". Prevé la incorporación del seguro de riesgos y la modificación del régimen de cesantía para crear el "Seguro de Paro" y alcanzar la universalización de la seguridad social. Se propone un estudio para la reducción de la tributación sobre salarios y así disminuir el costo del trabajo frente al capital. Se incluyen estadísticas sobre número y costo directo de los accidentes de trabajo y se estipulan medidas para que la Caja Costarricense del Seguro Social pueda asumir la universalización pretendida.  Los servicios de medicina preventiva se dejan en manos del Ministerio de Salud.
CHILE	1961-1970	No incluye a la seguridad ni a los riesgos de trabajo.
	1971-1976	Incluye un capítulo especial pero se limita a la declaración de objetivos. Se preocupa por la universalización de la seguridad social; el establecimiento de un seguro de desempleo y de pensiones asistenciales; aumento de las prestaciones de vejez hasta el nivel del salario mínimo; uniformización de las prestaciones; reformas al sistema financiero, dado el carácter regresivo de las contribuciones basadas en el salario; depositar los excedentes en instituciones financieras y de depósito.  Se hace referencia a la descentralización administrativa y a la participación de los trabajadores en la dirección de la Institución.

País	Período del plan nacional	Forma en que se aborda la seguridad social y/o los riesgos profesionales
CURAZAO	1962-1970	No incluye a la seguridad social ni a los riesgos de trabajo.
ECUADOR	1961 Plan Inmediato de Desarrollo.	No incluyen a la seguridad social ni a los riesgos de trabajo.
	1966 Política Planificada para el Desarrollo.	No incluyen a la seguridad social ni a los riesgos de trabajo.
EL SALVADOR	1965-1969	Solamente se refiere a la expansión de la red hospitalaria del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
	1978-1982	Contiene un capítulo especial para las cuestiones de "trabajo y seguridad social" en donde se postula la extensión del régimen del seguro de pensiones a las categorías todavía no cubiertas, la mejoría de las prestaciones y la optimización de los recursos invertidos en la seguridad social. Se indica que la política de previsión y bienestar social fortalecerá la seguridad e higiene ocupacionales.
GUATEMALA	1980-1982	No contempla a la seguridad social ni a los riesgos de trabajo.
HONDURAS	1979-1983	<p>El Plan Sectorial de Salud complementa al Plan Nacional e incluye objetivos y lineamientos generales y específicos, bien como programas sobre seguridad social y sobre higiene y seguridad ocupacionales. Se pretende planificar, organizar, promover y controlar la prevención de los riesgos profesionales para lo cual se postulan como actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. La ampliación de la cobertura y fortalecimiento de las comisiones mixtas de higiene y seguridad.</li> <li>. Desarrollo de campañas de concientización de empresarios y trabajadores.</li> <li>. Evaluación cuantitativa y cualitativa de la información sobre riesgos de trabajo.</li> <li>. Fortalecimiento de la coordinación entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Instituto Hondureño de Seguridad, Ministerio de Salud Pública y Ministerio de Gobernación y Justicia, en lo relativo a higiene y seguridad ocupacionales.</li> <li>. Orientación e información sobre beneficios de la prevención.</li> <li>. Mejora de los servicios de trámite de las prestaciones en dinero.</li> <li>. Regionalización de los programas.</li> </ul>
MEXICO	1980-1982	Se define conjuntamente la política de "salud y seguridad social"; se incluyen estadísticas y se definen objetivos que dan énfasis a la medicina preventiva, la planificación familiar, la extensión de los servicios médicos y hospitalarios a los grupos marginados, la desnutrición, la protección materno-infantil y la mejoría de las condiciones sanitarias y ambientales y las de higiene y seguridad en el trabajo. Se propone la coordinación institucional, la racionalización administrativa y la capacitación profesional.

País	Período del plan nacional	Forma en que se aborda la seguridad social y/o los riesgos profesionales
PERU	1971-1975	Se incluyen solamente políticas en materia de trabajo y seguridad social: <ul style="list-style-type: none"> <li>. La unificación de la seguridad social.</li> <li>. La acción coordinada entre el Ministerio de Salud y las instituciones de Seguridad Social.</li> <li>. La reforma y racionalización administrativa de la seguridad social.</li> </ul>
	1975-1979	Existe un capítulo especial donde se consignan como objetivos. <ul style="list-style-type: none"> <li>. La reforma integral de la seguridad social.</li> <li>. Unificación de las entidades gestoras.</li> <li>. Extensión de la población protegida (áreas rurales, trabajadores independientes, marginados).</li> <li>. Reorientación de las inversiones de los fondos de reserva de las instituciones de seguridad social.</li> <li>. Ampliación y mejoramiento de las prestaciones.</li> <li>. Incorporación del Seguro de Riesgos.</li> </ul>

En efecto, se observa que la mayoría de los planes se refieren a los años setenta y ochenta, es decir, son posteriores a la declaración anteriormente transcrita. En 5 planes se dedica un capítulo especial a la seguridad social<sup>11</sup> y en 6 casos se dan únicamente lineamientos o políticas sobre esa materia.<sup>12</sup> La prevención de los riesgos, cuando llega a ser abordada en esos planes, se le anuncia de manera genérica y bastante sucinta. Solamente el Plan de HONDURAS hace mención detallada de la higiene y seguridad en el trabajo, indicándose objetivos generales y específicos, así como programas y actividades para implementarlos.

Nueve planes no contemplan ni a la seguridad social ni a los riesgos de trabajo. Los dos planes de BELICE anuncian estudios para la implantación de un régimen de seguridad social.

En dos casos, ARGENTINA y PERU, se pasa del "capítulo especial sobre seguridad social" a los simples "lineamientos o políticas" sobre la materia. En contrapartida, EL SALVADOR, de la ausencia total, pasa a dedicar un capítulo especial a las cuestiones de "trabajo y seguridad social".<sup>13</sup>

Consecuentemente, con base en el análisis comparativo de los planes de desarrollo de 16 países americanos, se puede concluir que:

- La integración de la planeación de la seguridad social y de la prevención de los riesgos de trabajo a la planificación del desarrollo, ha sido una variable de comportamiento irregular en América Latina, situación que impide hablar del diseño de una tendencia progresiva en este sentido.

<sup>11</sup> Argentina, 1971-75; Costa Rica, 1979-82; Chile, 1971-76; El Salvador, 1978-82; Perú, 1971-75.

<sup>12</sup> Argentina, 1974-77; Brasil, 1975-79 y 1980-85; Colombia, 1961-64; México, 1980-82; Perú, 1975-79.

<sup>13</sup> Plan Nacional de Bienestar para Todos 1978-1982.

- Durante los años setenta se amplió el número de países latinoamericanos que incorporaron de alguna manera la planificación de la seguridad social y las políticas sobre riesgos de trabajo a sus planes de desarrollo.
- A pesar del tiempo transcurrido, un gran número de países no han seguido la recomendación de la VII Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, realizada en la ciudad de Asunción, Paraguay, en 1964, que señaló la importancia de la integración de este sector a los programas de desarrollo económico y social.
- La prevención de los riesgos profesionales ha conseguido abrir una pequeña brecha en el complejo sistema de políticas y lineamientos, objetivos, metas y programas que estructuran la planificación del desarrollo en América Latina.

## CAPÍTULO II

### MARCO GENERAL DE LA PLANIFICACION DE LA RAMA DE RIESGOS DE TRABAJO EN AMERICA LATINA

#### **2.1. Consideraciones generales sobre la protección contra los riesgos de trabajo en la región latinoamericana**

Una visión de conjunto del marco general operativo de la protección contra los riesgos de trabajo en América Latina, pone en evidencia la diversidad de mecanismos que sigue cada país, ya sea por la consideración de estos riesgos en la legislación laboral o por su incorporación en los sistemas de seguridad social.

De ahí que, con un criterio de exclusión, podrían bien presentarse dos situaciones que delimitarán el universo a tratar en este estudio. La primera considera el análisis de las formas de protección contra los riesgos de trabajo que en algunos países aún no están comprendidos en los sistemas de seguridad social y la segunda, el enfoque de aquellos que, bajo diferentes criterios, se han ido incorporando, paulatinamente, como ramas de seguros en otros países de la región.

Sin embargo, al ser el tema de este estudio la planificación, de la rama de riesgos de trabajo en la seguridad social, se tiene, por una parte, las limitaciones derivadas de la reciente importancia atribuida a esta materia, lo que disminuye la posibilidad comparativa y, por la otra, a la necesidad de recurrir también a otras formas de atención de los riesgos de trabajo que, a pesar de no ser incorporados todavía a la seguridad social, reflejan algunos indicadores igualmente importantes en materia de planificación.

Un segundo marco metodológico puede situarse en relación con la cobertura que tenga un sistema dado de seguridad social a nivel nacional y que supedite por lo tanto el mayor o menor nivel de extensión del seguro de riesgos profesionales. Esto conduciría, como punto de partida, a señalar en forma comparativa entre los diversos países de la región, el alcance actual de la extensión por seguridad social y a detectar, en lo posible, si

ésta fue obtenida incluyendo las ramas de riesgos de trabajo. Lo anterior porque es común que el ámbito de aplicación general en algunos sistemas se refiera básicamente a las prestaciones médicas y sólo en casos de regímenes modificados, que tienen variables con relación a los esquemas ordinarios, se otorgue para algunos sectores de población cubierta, protección por riesgos de trabajo.

Este lineamiento permitiría tratar aspectos de suma importancia para el desarrollo de la seguridad social en este Continente, como son, entre otros, la estructura propia de los sistemas nacionales de seguridad social y de otras instituciones articuladas menos notablemente con políticas nacionales. Sin embargo, este planteo podría, eventualmente, rebasar los propósitos de este estudio, en el que se pretende tomar en cuenta solamente la estructura de cualquier sistema de seguridad social, cuando ello sea absolutamente necesario para observar la forma, las condiciones y otros factores de la incorporación de la rama de riesgos en la seguridad social.

El tercer campo de análisis está relacionado directamente con la forma en que se incorpora la rama de riesgos de trabajo en las instituciones de seguridad social. Al respecto, existen dos variables generalmente seguidas; la primera considera la rama en forma yuxtapuesta, es decir como separada de las otras, y la segunda, en forma coordinada con otras ramas de seguros.

Estas dos características tienen que ver directamente con otros aspectos estructurales de la seguridad social, tales como la administración, las formas de financiamiento, y también con el criterio de enfoque doctrinal que se siga, sea éste el de la teoría del riesgo profesional o del riesgo social.

Las anteriores consideraciones permiten situar esta problemática en los tres planos a que antes se alude, mismos que serán considerados para enmarcar el nivel de comparatividad de los diversos sistemas de seguridad social de los países de América Latina.

## **2.2. Los riesgos de trabajo en la legislación laboral en América Latina**

Como regla general puede afirmarse que en todos los países americanos se prevé, a través de la legislación laboral, el otorgamiento de prestaciones por riesgos de trabajo, en la mayoría de las veces a cargo de la responsabilidad patronal. A pesar de lo anterior, la diferencia específica se encuentra en que al ser incluidos paulatinamente los riesgos de trabajo en las instituciones de seguridad social, es esta última que, subrogando la responsabilidad patronal, otorga directamente las prestaciones de esta rama de seguros. De ahí que solamente en muy pocos países de la región, los esquemas de riesgos de trabajo no se incorporen al sistema general de seguridad social. Tales son, entre otros, los casos de ARGENTINA y COSTA RICA.

Al hacer una particular referencia a estos sistemas, podrían inferirse algunas consideraciones de carácter general.

En efecto, en los países antes mencionados, los seguros de riesgos de trabajo tienen que ser analizados a la luz de la estructura particular de sus sistemas de seguridad social, que, coincidentemente y por mecanismos diferentes, tienen una cobertura a nivel nacional, pero que no comprenden

esta rama, quedando por lo tanto bajo las disposiciones de la legislación laboral.

Así, en ARGENTINA, la Ley de Accidentes del Trabajo de 1915, misma que sufrió numerosas reformas, establece que todo empleador será responsable de los accidentes ocurridos a sus empleados u obreros durante el tiempo de la prestación de sus servicios, sin subrogar al patrón de las responsabilidades por los accidentes que se produzcan, en instituciones de seguridad social. A pesar de lo anterior, dependiendo de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, existe un Fondo de Garantía destinado a pagar las indemnizaciones que dejaren de pagar los patronos por insolvencia absoluta judicialmente declarada. Asimismo, dicha Ley prevé la posibilidad de que opere la subrogación patronal por un seguro constituido a favor de los trabajadores de que se trate, mismo que puede contratarse en compañías o en asociaciones de seguros patronales que reúnan los requisitos que la propia Ley establece.

Asimismo, es interesante observar que en 1972 se sancionó en ese país la Ley 19,587 sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo, de aplicación nacional y por la que se pretende establecer un régimen orgánico y coherente destinado a la prevención de los riesgos e indicando desde las características que deben reunir los establecimientos, las condiciones de seguridad, las prestaciones de medicina del trabajo y de seguridad e higiene, las estadísticas y otros.

No se observa por lo tanto, en este país, que haya operado la incorporación de la rama de riesgos de trabajo en alguna de las instituciones de seguridad social que integran el sistema argentino, mismo que, como es conocido, se basa en una unidad de decisión y en una descentralización operativa.

Esto también parece deducirse del Programa de Seguridad Social a nivel nacional, que se adoptó en ese país en 1975, en el que se prevé lo conducente a la aplicación de medidas referentes a las ramas de seguro de enfermedad y maternidad, invalidez, vejez y muerte y asignaciones familiares, dejando en lo tocante a riesgos de trabajo, la continuidad de estas acciones previstas por la Ley de 1915 reformada, de responsabilidad eminentemente patronal, no subrogada en la seguridad social.

Por lo anterior, es evidente que la planificación de la rama de riesgos de trabajo en ese país debe ser situada en el contexto general de operación, donde se articulan políticas sociales y económicas a nivel nacional.

Un caso similar se presenta en COSTA RICA, en donde, como es bien sabido, la Caja Costarricense del Seguro Social desde su creación en 1941 hasta la fecha, ha realizado un largo proceso de universalización de la seguridad social, mismo que es realizado en base a las prestaciones de los seguros de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte sin incluir el riesgo de trabajo, el que por disposiciones de la propia Constitución Política y de la legislación laboral, se otorga a través del Instituto Nacional de Seguros.

En un estudio paralelo de esta extensión del sistema general de seguridad social con el esquema de riesgos de trabajo a cargo de la referida institución, podrían detectarse fácilmente que en ambos regímenes de seguros existen acciones convergentes dirigidas hacia la universalización.

Por un lado, la Caja Costarricense del Seguro Social fue extendiéndose paulatinamente a nivel nacional en base inicialmente a un sistema contri-



butivo y posteriormente a otro no contributivo. Por el otro lado, el Instituto Nacional de Seguros, creado como se ha mencionado con carácter monopólico, ha realizado paulatinamente la incorporación de los trabajadores y sus familiares en lo tocante a riesgos de trabajo en base a la responsabilidad patronal y a las disposiciones que prevén la obligatoriedad de los patronos de asegurar a sus trabajadores en el citado Instituto.

Sin embargo, de la anterior situación que se menciona, se han realizado numerosos estudios, algunos de ellos originados en la propia Caja Costarricense del Seguro Social y con contenido actuarial, financiero, social y otros, que tienen como objetivo considerar la posibilidad del traspaso a dicha Caja de la rama de riesgos profesionales.

Por las anteriores razones y aun no habiendo operado la integración prevista, el sistema costarricense, uno de los mayormente extendidos en la región, no puede ser analizado conjuntamente con otros sistemas de seguridad social de este Continente en lo referente a riesgos de trabajo, debido a la particular estructura descrita anteriormente.

Dentro de este primer enfoque de la protección de riesgos de trabajo fuera de los regímenes de seguridad social, podría mencionarse también parcialmente, el caso de PUERTO RICO y el URUGUAY, entre otros, pero no es el propósito de presentar un análisis exhaustivo de esta situación, sino apenas el de señalar los mecanismos de comparatividad entre los diversos sistemas de incorporación del riesgo sea o no dentro de la seguridad social.

Por esta razón se menciona el caso de CUBA, en donde por las particularidades de su propio sistema de seguridad social, se tienen que señalar los mecanismos para establecer una comparación viable de los esquemas de riesgos de trabajo.

En efecto, este sistema como es bien conocido es el único no contributivo e integrado en una administración estatal cuyas acciones se proyectan con programas a nivel nacional en cuanto a la atención del trabajador. La seguridad social en la que se incluyen los riesgos de trabajo, tiene por lo tanto que ser analizada a la luz de la cobertura universal alcanzada por este sistema.

Uno de estos planes es el que se refiere al Desarrollo Perspectivo hasta el año 2000.

En éste se plasman las metas a lograr entre las que se encuentran las medidas de coordinación de actividades que deben ejecutar diferentes organismos de la economía y de la Central de Trabajadores en materia de Protección e Higiene.

Dentro de la planeación general de CUBA, se establecen en 1980, como metas para el próximo quinquenio, el cumplimiento de varios proyectos a nivel nacional sobre los criterios de evaluación de la carga de intensidad del trabajo, los requisitos generales de protección e higiene, los higiénico-sanitarios y otras normas nacionales sobre el ruido, la vibración y la iluminación, etc.

Para complementar estos fines, el Departamento Nacional de Medicina del Trabajo diseñó normas específicas de inspección sanitaria y se llevaron, asimismo, a cabo numerosos eventos para cumplir programas de control de plaguicidas y otros.

Otro aspecto importante se refiere a la docencia en el campo de la medicina del trabajo, a las investigaciones específicas en materia de pre-

vención, al desarrollo de labores de tipo metodológico con la creación de cursos para el diagnóstico y tratamiento de enfermedades profesionales y normas de exámenes médicos preventivos.

Todas estas acciones se proyectan a nivel nacional, donde alcanza precisamente la cobertura general de este sistema de seguridad social que incluye la rama de riesgos de trabajo, como se ha mencionado anteriormente.

Como en el caso de ARGENTINA, en CUBA la planificación de la rama de riesgos de trabajo debe ser analizada por las razones que se anotan, en el contexto general de operación de las políticas económicas y sociales a nivel nacional.

### **2.3. Los riesgos de trabajo en la seguridad social**

Un panorama de la seguridad social en la región americana permite comprobar cómo ésta se ha ido desarrollando paulatinamente operando una progresión significativa en lo tocante a población amparada y a riesgos cubiertos.

Dentro de este enfoque general de seguridad social, no es el propósito presentar un relato cronológico de la evolución de instituciones pequeñas hacia grandes sistemas nacionales, factor que no puede desestimarse, entre otros, como indicativo, de la diferente estructura de los sistemas y de la diversa cobertura alcanzada actualmente en la región.

De ahí que dentro del marco general de análisis se pueden encontrar dentro de la diversidad de sistemas, dos tendencias importantes en cuanto al campo de aplicación.

La primera está vinculada con la población cubierta que, partiendo del trabajador asalariado urbano se ha ido extendiendo paulatinamente a otras categorías de trabajadores como los independientes, domésticos y básicamente trabajadores rurales, sean éstos asalariados o independientes. Este proceso de ninguna manera se registra como una regla general en el Continente, valga para ello señalar, entre otros, que el nivel de cobertura en el campo es aún muy reducido en esta región. A pesar de lo anterior, se ha presentado, recientemente, la operación en algunos países de grandes regímenes nacionales de seguridad social en el que coexisten sistemas contributivos y no contributivos, sistemas asistenciales paralelos a la seguridad social y otras acciones desarrolladas como mecanismos propios con objetivos de extensión generalizada.

En este campo resulta aún problemático situar la rama de riesgos de trabajo, debido a que básicamente estas extensiones generalizadas a que se alude, se refieren por lo regular a las prestaciones médicas.

El segundo aspecto está vinculado a la progresión que se ha operado en cuanto a la incorporación por seguridad social de la rama de riesgos de trabajo, ésta sigue como tendencia general el partir de la protección inicial de la rama enfermedad-maternidad, a las prestaciones diferidas y finalmente hacia el riesgo de trabajo. Casos como los de ECUADOR y PANAMA, entre otros, fundamentan esta tendencia.

Sin embargo, un análisis detallado de esta situación conduciría aparentemente, a una reseña histórica de la evolución de los sistemas lo que se trata de evitar, tanto por concreción, como por la temática de este

trabajo. De ahí que, con criterio práctico se mencionan solamente los datos relevantes, tomando en cuenta la etapa histórica de seguridad social que permita apreciar estas variables.

Precedida de la legislación laboral, la inserción de la rama de riesgos en la seguridad social opera paralelamente como una tendencia de la incorporación paulatina de la rama de riesgos y como un modelo de estructuración jurídica similar en la región.

Los primeros sistemas de seguridad social básicamente referidos a pensiones en sus inicios, como son los de los casos a que antes se aludió y el de BRASIL, tienen un largo proceso de articulación de la rama de riesgos hasta su incorporación en la seguridad social. Así, en el caso de este país la Ley Orgánica de Previsión Social de 1960 establecía una prestación económica complementaria en materia de riesgos de trabajo y es en 1967 cuando el seguro de riesgos profesionales se incorpora en el sistema de previsión social. En 1976 se dispuso, asimismo, que el seguro obligatorio contra accidentes de trabajo de los empleados asegurados quedaran a cargo del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS).

Posteriormente, al integrarse en 1978 el Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social (SINPAS), la rama de riesgos de trabajo continúa siendo uno de los seguros administrados por este sistema. Como se sabe, la creación de dicho sistema no afectó a las prestaciones en sí, sino apenas a la organización administrativa: las prestaciones pecuniarias pasaron a ser otorgadas por el Instituto Nacional de Previsión Social y en lo tocante a los servicios médicos, por la autarquía creada para el efecto, denominada Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Previsión Social (INAMPS).

De ahí que, integrado desde 1967 a la previsión social el seguro de riesgos de trabajo, siga la trayectoria de la extensión del sistema a nivel nacional.

Por otra parte, los sistemas generales y obligatorios nacidos a partir de 1940 presentan otras características de incorporación.

PARAGUAY y MEXICO son los primeros países en donde la seguridad social se inicia, considerando en su cuadro básico de prestaciones las referentes a riesgos de trabajo.

Asimismo, aunque el sistema venezolano fue creado en 1940, o sea antes de los dos que se mencionaron previamente, es en 1944 cuando el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, como ente gestor de la seguridad social de ese país, inicia la cobertura de la rama de riesgos de trabajo.

Ahora bien, debido a que en los tres sistemas mencionados anteriormente existe la coincidencia de que se inician sus cuadros de prestaciones con la cobertura de esta rama, esta evolución debe ser observada no sólo desde la época de su iniciación, sino a la luz del gran desarrollo a nivel nacional alcanzado por la seguridad social, particularmente por los sistemas mexicano y venezolano. En efecto, al estudiarse la planificación del riesgo de trabajo, se tendrá que hacer referencia, por un lado a la vinculación estrecha de estos sistemas con políticas nacionales y por el otro, a las incuestionables repercusiones a nivel nacional debidas a la significativa cobertura que actualmente han logrado.

De ahí que, la cobertura general de la seguridad social condicione el grado de extensión de esta rama, lo que a su vez, es un factor que determina el alcance de las acciones de prevención que puedan ser promovidas en el cuadro institucional de la seguridad social.

El estudio de otros sistemas proporciona también algunos elementos importantes en el campo de planificación. Tal es por ejemplo el caso de CHILE, en donde se tienen que hacer algunas referencias a la estructura en sí del sistema de seguridad social para poder apreciar la aplicación de la rama de riesgos de trabajo.

Así, en la legislación de seguridad social expedida en 1924 en CHILE ya se consideraba el riesgo de trabajo, pero éste fue incorporado efectivamente a ella en etapas sucesivas y siguiendo la progresión del propio sistema. En 1942 se constituyó un organismo independiente denominado Caja de Accidentes de Trabajo y otras disposiciones posteriores iniciaron la cobertura paulatina de los trabajadores de los sectores público y privado, independientes y estudiantes.

Actualmente se estima la población total protegida por la seguridad social en un 67.9%,<sup>14</sup> misma que se alcanza a través de programas contributivos y no contributivos, estos últimos a través de un régimen de pensiones asistenciales implantado en 1975.

Siguiendo este plan de extensión gradual, en 1981 se estructura un nuevo sistema de pensiones y se realizan otras modificaciones en el régimen de seguridad social, quedando en consecuencia las asignaciones familiares y el desempleo, así como las pensiones asistenciales a que arriba se alude, a cargo del Estado y manteniendo el sistema contributivo de financiamiento tripartito para las ramas de enfermedad, maternidad, vejez y muerte y, el riesgo de trabajo, bajo la responsabilidad exclusivamente patronal.

Ahora bien, debido a la propia estructura del sistema del seguro social en ese país, es el Ministerio de Salud el que proporciona las prestaciones médicas por riesgos de trabajo, en casos, éstas mismas son otorgadas por mutualidades. En base a lo anterior y dentro del campo que nos ocupa, el caso de CHILE y como antes se ha mencionado con ARGENTINA, CUBA y COSTA RICA debe estudiarse a la luz de la articulación del riesgo de trabajo dentro de las políticas nacionales de salud y de trabajo. Ello debido no sólo a la significativa cobertura de la seguridad social a nivel nacional, sino también por la particular estructura de su sistema de prestaciones médicas.

Los regímenes de seguridad social de más reciente creación, tales como el salvadoreño, guatemalteco, haitiano, hondureño y nicaragüense, entre otros, presentan a su vez otras características en la incorporación del riesgo de trabajo.

Por ejemplo, en EL SALVADOR, el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social, inicia en 1954 sus servicios en el régimen de salud y en 1969 en lo tocante a pensiones. Dentro del primero, se incluyen las prestaciones de los riesgos de trabajo, los que son incorporados al sistema siguiendo la teoría del riesgo social, esto es dentro del cuadro de los otros seguros, por lo que se prevén prestaciones similares para enfermedades y accidentes comunes y accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a la vez que el financiamiento es tripartito.

Con relación a la población cubierta, vinculada a la población total,

<sup>14</sup> Respuesta de la Superintendencia de Seguridad Social a la encuesta sobre "Planificación de la rama de riesgo de trabajo en la seguridad social".

EL SALVADOR actualmente tiene una cobertura del 6.84% y con relación a la población económicamente activa, del 15.03%.<sup>15</sup>

Es interesante observar, en este caso, como se ha señalado anteriormente, que dentro de ese sistema las prestaciones en servicios y en especie, así como las prestaciones pecuniarias, son exactamente iguales entre el Seguro de Salud y el Seguro de Riesgos del Trabajo.

Por otra parte, dentro de la estructura orgánica del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, la planeación, organización, dirección y control del programa de prevención de riesgos del trabajo, se realiza a través de un Departamento de Riesgos Profesionales y este Instituto desarrolla programas de prevención, muchos de los cuales son coordinados con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, la tendencia en este país, es la de unificar a nivel nacional el programa de prevención de los accidentes de trabajo en base a un acuerdo que traduce este propósito del Gobierno Central.

Similarmente, en GUATEMALA en donde en 1946 se implanta el régimen de seguro social obligatorio, a través del denominado Programa de Accidentes en General (accidentes de trabajo y comunes, de 1948) y del Programa de Enfermedad y Maternidad (enfermedades comunes y profesionales, de 1968), se incorpora el riesgo de trabajo a la seguridad social, con el criterio de riesgo social, es decir, sin tomar en cuenta (excepción hecha de la prevención) la causa generadora del accidente o de la enfermedad.

De esta manera, por el Programa de Accidentes en General, se cubre a la fecha a un 33.2% de la población económicamente activa.<sup>16</sup>

En el caso de GUATEMALA, similarmente con EL SALVADOR, se deben tomar en cuenta las acciones que se realizan en el campo de prevención de los riesgos de trabajo, a través de los Ministerios de Trabajo y de Salud, ya que aun la reducida cobertura de sus sistemas de seguridad social a nivel nacional, no permiten apreciar cabalmente la dimensión de esta problemática.

En otros sistemas de seguridad social de este Continente, se han ido incorporando paulatinamente a la seguridad social los esquemas de riesgos de trabajo. Así HAITI, comprende exclusivamente los accidentes de trabajo que fueron incluidos en la seguridad social a partir de 1949. HONDURAS, por su parte, incorpora esta rama de seguros en 1959.

A su vez, en COLOMBIA en julio de 1965 el entonces Instituto Colombiano de Seguros Sociales asumió esta contingencia.

Actualmente la seguridad social en COLOMBIA cubre a un 31% de la población total del país,<sup>17</sup> comprendiendo los riesgos de trabajo, desarrollando con este fin programas de promoción, de protección y de seguridad industrial.

Este seguro se administra independientemente del resto de los seguros sociales obligatorios por intermedio de la División de los Seguros Económicos de la Subdirección Financiera del actual Instituto de Seguros So-

<sup>15</sup> Respuesta del Instituto Salvadoreño del Seguro Social a la encuesta sobre "Planificación de la rama de riesgo de trabajo en la seguridad social".

<sup>16</sup> Respuesta del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a la encuesta sobre "Planificación de la rama de riesgo de trabajo en la seguridad social", promovida por el CPISS. 1980-1981.

<sup>17</sup> Respuesta del Instituto de Seguros Sociales a la encuesta sobre "Planificación de la rama de riesgo de trabajo en la seguridad social" promovida por el CPISS. 1980-1981.

ciales y, mientras la atención médica está integrada por los otros seguros, los gastos ocasionados por este concepto quedan a cargo del Seguro de Accidentes del Trabajo y de Enfermedades Profesionales.

De ahí que la División Nacional de Salud Ocupacional de dicho Instituto sea la encargada de la prevención y control de los riesgos profesionales a nivel de todo el país, desarrollando acciones propias y en coordinación con los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salud.

En lo tocante a PANAMA, cuyo sistema de seguridad social fue creado en 1941, se siguió un largo proceso de incorporación de las ramas de seguro, la última de las que, referente a riesgos de trabajo, fue en 1970 y en la que se centralizó en la Caja de Seguro Social la cobertura obligatoria de estos riesgos, fundamentándose esta acción en la Constitución Nacional donde se incluye la rama de Riesgos de Trabajo dentro del cuadro de la seguridad social, y en las disposiciones pertinentes de la legislación de trabajo en las que se prevé la incorporación de dichos riesgos, una vez efectuados los estudios actuariales necesarios para permitir la viabilidad operativa de esta rama.

En esta temática, es interesante señalar que siendo el sistema panameño de seguridad social uno de los más recientes que han procedido a la incorporación de esta rama en la seguridad social, dicha acción se desarrolla siguiendo la política preventiva que se considera viable sólo a través de un sistema unificado y coordinado de seguro obligatorio orientado por un criterio social y sin ánimo de lucro (según está considerado en la exposición de motivos del Decreto de Gabinete N° 68).

Al estipularse por la Ley el cuadro de prestaciones a otorgar, los recursos y financiamiento, así como lo conducente a la gestión administrativa de dicho seguro, se establece también la obligación de la Caja de operar servicios de seguridad e higiene en el trabajo y la facultad de establecer medidas de prevención obligatorias para las empresas. También es importante señalar que, como acontece en otros sistemas, en PANAMA se dispone que los trabajadores inscritos en el seguro social estén protegidos por la rama de riesgos de trabajo, sin necesidad de tiempo ni densidad de cotizaciones.

Los anteriores casos señalados permiten apreciar una progresión creciente hacia la inclusión en sistemas de seguridad social de esta rama.

Si bien por una parte la sola mención cronológica de esta incorporación señala con indicadores muy precisos una tendencia en materia de seguridad social, es cierto que por la otra significa establecer los diferentes criterios en que se puede apreciar esta incorporación, de acuerdo con la planificación que se haya seguido en distintas épocas en cuanto a la articulación de esta rama de seguros, con las otras otorgadas por los sistemas. Estos elementos de la planificación podrán ser captados a la luz de las doctrinas referidas, de la administración, financiamiento y otras modalidades de dicha incorporación.

Por otra parte, siendo la planificación una de las tendencias modernas de la seguridad social, es obvio deducir que la fecha de la inserción de la rama de riesgos es muy importante para poder apreciar qué criterios se siguieron en este proceso.

Puede inferirse, por ejemplo, en forma general, que esta incorporación siguió los lineamientos de la existencia previa (casi en todos los casos) de disposiciones jurídicas que estipulaban que cuando la capacidad operativa de cualquier sistema lo permitiera, se habrían de incorporar los riesgos de

trabajo dentro del esquema general de protección. Parte de este enfoque puede observarse cuando se analiza la coincidencia conceptual del riesgo de trabajo entre las diversas legislaciones, la forma de administración, el financiamiento, etc. No parece, sin embargo, al menos desde una apreciación general, que en los casos de temprana incorporación de los riesgos de trabajo a la seguridad social, ésta haya sido precedida de un estudio de viabilidad económica y de un proceso amplio de planificación institucional.

De ahí que resultará acaso más importante en este enfoque analizar los sistemas que recientemente han incorporado el riesgo de trabajo y las bases que sirvieron a este proceso, sin dejar de observar la evolución registrada en aquellos sistemas de seguridad social que habiendo implantado desde hace muchos años esta rama dentro del cuadro de seguridad social, fueron paulatinamente adecuando una serie de mecanismos *sui generis* que podrían ser vistos bien a la luz de los propósitos de la seguridad social contemporánea en el campo de su planeación sectorial.

Este último enfoque naturalmente debe ser visto, entre otros, observando la estructura de cada sistema que, aunque con diferente intensidad y bajo diversas modalidades, han tratado a lo largo de todo su proceso evolutivo de lograr una mayor congruencia interna y que también presentan como característica la de articularse cada vez más notablemente dentro de planes nacionales.

### CAPÍTULO III

#### LINEAMIENTOS PARA LA CONSOLIDACION DE UN SISTEMA DE PREVENCION DE RIESGOS DE TRABAJO EN LATINOAMERICA

##### 3.1. Consideraciones generales

A través de la historia el hombre ha modificado su medio ambiente, primero con sus propias manos y después con instrumentos cada vez más sofisticados producidos por él a través del quehacer científico. Así, a la vez que el hombre modifica la naturaleza, el medio ambiente le ha determinado cambios tanto en su estructura morfológica como social. Todos ellos los ha realizado por medio de su trabajo, único mecanismo capaz de ofrecerle la seguridad de su sustento y del progreso social.

El trabajo es la fuente de toda riqueza y la condición básica y fundamental de la vida humana, mediante éste el hombre obtiene satisfactores que cubren sus necesidades materiales, intelectuales y psicológicas. Por otra parte, es por medio del trabajo que el hombre actúa sobre la naturaleza modificándola pero también modificándose a sí mismo. Con la ayuda de sus manos y cerebro, de herramientas o maquinaria que pueden también, algunas veces, hacerle daño. Por tanto, en el ejercicio del trabajo o como derivados del mismo, han estado presentes los riesgos, no tan sólo como un grupo de factores humanos, mecánicos y sociales, sino como hechos circunstanciales negativos que los afectan de diversa manera y magnitud.

Tanto los trabajadores industriales urbanos que corren riesgos más palpables, como los trabajadores agrícolas cuyas labores se desarrollan en un ambiente aparentemente poco peligroso, pero que generalmente no es-

tán cubiertos por el régimen de seguridad social, se encuentran expuestos a sufrir este tipo de contingencias.

Para determinar las bases de consolidación y desarrollo de un sistema de seguridad en el trabajo, para los países de América Latina, en este capítulo se analizan los elementos legales, estadísticos, económicos y ambientales para de ahí obtener algunos parámetros que conduzcan a lineamientos por medio de los cuales se logre enfrentar el problema de riesgos y procurar la mejoría del medio ambiente de trabajo dentro de una planificación socioeconómica del desarrollo.

### 3.2. Perspectiva histórica de la prevención de los riesgos de trabajo

La experiencia revela que esta materia tiene también una interesante historia en la que se distinguen cuatro grandes momentos:

Cabe aclarar que para el desarrollo de estos puntos se ha querido respetar la real concatenación de los hechos que hace que algunas fechas se crucen con las otras y compartan momentos comunes que podríamos identificar como etapas de transición.

3.2.1. *Epoca de la legislación laboral (1802-1938)*: El empleador está obligado a garantizar la seguridad de sus trabajadores en el trabajo, lo cual significa que debe velar por la salud física y moral de sus empleados. En este momento, su responsabilidad va mucho más allá del pago de salarios, su tarea se convierte en la necesidad imperiosa de proteger al trabajador ante una realidad palpable y cotidiana.

Inicialmente en los países europeos y después en los de América aparecen leyes y normas que protegen al trabajador de y contra los accidentes de trabajo. Por ejemplo, hacia 1802, en INGLATERRA, se dicta un Acto Real para proteger la salud de los trabajadores de las hilanderías y fábricas. FRANCIA, por su parte, aprueba su primera disposición de 1841 con objeto de proteger a obreros fabriles. ALEMANIA y SUECIA emitieron sus códigos industriales en 1869 y en 1905, respectivamente. En América, ESTADOS UNIDOS es el primer país que implementa la seguridad de los trabajadores en las fábricas de Massachusetts. Por lo que respecta a las veinte repúblicas latinoamericanas, las leyes protectoras de accidentes de trabajo se promulgaron en ocho países durante la primera década del presente siglo. En 1915 son consagradas en VENEZUELA y en 1917 en MEXICO. Posteriormente, en 1938, aparece la reglamentación haitiana en esta materia. Estas legislaciones surgen como fruto de las reivindicaciones de grupos de trabajadores en busca de una eficaz protección social.

3.2.2. *Epoca de la justicia social (1919-1944)*. El papel decisivo de la fuerza de trabajo como propulsora de la evolución tecnológica y como factor esencial de la reconstrucción nacional se puso de manifiesto, más que nunca, a raíz de las dos grandes confrontaciones mundiales, lo que estimuló el desarrollo de la conciencia de clase de varios grupos de trabajadores, que inspirados en las doctrinas sociales de la época reclamaban una sociedad más justa y la garantía de mejores condiciones de trabajo. Es la época en que los gobiernos latinoamericanos hacen un llamado al espíritu nacionalista de empresarios y trabajadores para asegurar la producción de los bienes y servicios que la población necesitaba y que ya no podían ser importados de los países europeos. Como consecuencia, se consolida el movimiento sindical y se da mayor oportunidad a la manifestación de las as-



piraciones de las organizaciones obreras en relación a la orientación que debería tomar el desarrollo industrial.

3.2.3. *Epoca del surgimiento de la seguridad social (1936-1955)*. La mayoría de los países del área contaron desde principios de este siglo con leyes de accidentes de trabajo, en su comienzo cubriendo sólo algunas profesiones que fueron paulatinamente generalizándose.

Esta época se caracteriza por el nacimiento de las instituciones de seguridad social que vienen a proteger a la población trabajadora de algunos riesgos fundamentales y que según se vio en el capítulo II de este trabajo, la trayectoria histórica seguida por esas instituciones indica una progresión que comienza por atender los riesgos de enfermedad y maternidad, para posteriormente cuidar de la invalidez, vejez y muerte hasta incorporar, por último, los riesgos de trabajo.

3.2.4. *Epoca de las políticas de prevención de los riesgos de trabajo y su incorporación a la planificación global del desarrollo (a partir de 1960)*. Como ya se presentó más detalladamente en el primer capítulo, al finalizar la Segunda Guerra Mundial se sintió la necesidad de acelerar el crecimiento económico, lo que estimuló la industrialización, el proceso de sustitución de importaciones y la transferencia de tecnología, que, en América Latina, dio lugar a la aplicación de modelos de desarrollo con énfasis en el uso de capital intensivo, que no aprovecharon debidamente los recursos humanos y que tampoco superaron los problemas de dualidad y dependencia de estas economías. En el auge del desarrollismo, se prestó poca o ninguna atención a las consecuencias que acarrearía la rápida industrialización, que ha costado ya muchas vidas y pérdidas, provocadas por los accidentes de trabajo.

Si bien es cierto que en las últimas décadas algunos países han tomado medidas respecto a los riesgos de trabajo, éstas han sido de carácter casuístico, obedeciendo más a problemas inmediatos que a una visión general de los riesgos y de sus repercusiones en la economía y en el desarrollo de los países.

En la actualidad, los problemas del desarrollo respecto a los riesgos en el trabajo son múltiples y de diversa índole. En primer lugar, la tasa de crecimiento de la población es muy elevada y la pirámide de edades se encuentra invertida. La tecnificación y el sistema de propiedad de la tierra en el campo expulsa mano de obra no calificada, lo que trae como consecuencia que la clase obrera latinoamericana sea joven, es decir, de primera o segunda generación. La dependencia tecnológica, las incipientes plantas industriales y los derechos de patente imponen a América Latina la compra de maquinaria y herramienta a países cuyas condiciones climáticas y antropomórficas son muy distintas a las nuestras.

Diego Andreoni señala que el aumento de los riesgos de trabajo se debe a dos causas: por una parte, al crecimiento de población mundial y con ello de la clase trabajadora; y por otra, al incremento de la gravedad de los riesgos como efecto de la modernización introducida en viejas ocupaciones y por la creación de otras nuevas que conllevan altos riesgos.

Estos elementos son causales de circunstancias que significan peligro para la salud y la vida humana y que trascienden de lo meramente personal para adquirir repercusión social, por lo que toda política que se adopte para la eficaz prevención de riesgos de trabajo debe tomar en cuenta una serie de factores, de los cuales el más importante es el derecho humano a la vida y a la realización en plenitud de ella. Posteriormente, deben con-

siderarse los intereses económicos, ya que los riesgos de trabajo inciden sobre las inversiones de las empresas, sobre los costos de producción y, por lo tanto, sobre la economía general de un país.

Si en un principio el interés se centraba en la atención médica y en la reparación pecuniaria del daño, hoy las cosas han cambiado, pues una política integral de prevención debe incluir no sólo estos aspectos sino también la eliminación de causas que lo generan, es decir, evitar que el riesgo se produzca.

Es aquí donde los problemas del desarrollo deben ser analizados, ya que los adelantos técnicos incorporan nuevos riesgos y hacen desaparecer otros.

Por su parte, el Estado en su carácter de representante del interés público nacional y a través de sus propios instrumentos puede y debe ejecutar acciones que prevengan los riesgos de trabajo, mediante leyes, reglamentos, estudios, investigaciones, actividades educativas y formativas y sobre todo, alentar la colaboración entre todos los organismos interesados en la seguridad en el trabajo.

Así como la prevención debe responder a un plan armónico y coherente que vaya más allá de la mera coerción legal de hacer o dejar de hacer, se requiere de un esfuerzo común de los poderes públicos, los empresarios y los propios trabajadores.

Siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales en cuyas reuniones, congresos y seminarios, tanto en el área latinoamericana como a nivel internacional, han proporcionado elementos que ayudarán a sistematizar las distintas acciones emprendidas por los países latinoamericanos y que para su estudio agruparemos en cinco apartados: aspectos jurídicos, fundamentación estadística, aspectos económicos, conceptuales y estrategias de acción.

### **3.3. Aspectos jurídicos**

Según se vio anteriormente, las constituciones de casi todos los países de América Latina consagran principios de derecho laboral, bajo los cuales existen un conjunto de leyes y disposiciones que conforman el cuerpo legal en materia de riesgos del trabajo. Esta estructura obedece a una necesidad de proteger al trabajador frente a la posibilidad de menguar su capacidad física, moral o intelectual e incluyen especiales referencias a trabajos insalubres y peligrosos, medidas de higiene y seguridad, jornadas, salarios, trabajo de menores y otros relacionados con el sistema de prevención.

La legislación de seguridad social que la gran mayoría de los países del área han dictado no incluye a todos los trabajadores, por lo cual, la legislación laboral sigue siendo de mayor amplitud, ya que en ella se incluyen en mayor grado aspectos de prevención de riesgos de trabajo, como son: la protección individual al trabajador, la sustitución o reemplazo de condiciones peligrosas por otras menos dañinas, la capacitación de empleadores y trabajadores, y sobre todo, la vigilancia en el cumplimiento de las normas establecidas. La responsabilidad de esto último puede recaer en los institutos de seguridad o en los ministerios de trabajo, sin asignarles en forma exclusiva esta vigilancia, sino más bien, creando funciones que son realizadas a través de unidades administrativas y de organismos especializados en la prevención. El inspectorado del trabajo, que generalmente depende del ministerio del ramo, es un ejemplo de este entrelazamiento y se encarga de revisar las condiciones ambientales y de trabajo en los luga-

res donde éste se realiza; puede también imponer sanciones por el incumplimiento de las normas, siendo ésta una medida de control, cuyo objetivo es evitar que las instalaciones, materias o sustancias, manipulación o transformación de productos, provoquen accidentes o enfermedades profesionales que afecten a los trabajadores. En algunos casos, este inspectorado forma parte de las instituciones de seguridad social.

Las sanciones no son las únicas medidas que el inspectorado puede aplicar, la persuasión y la presión práctica son también sus instrumentos. La no adopción de las medidas de seguridad puede, por ley, ocasionar la re-clasificación del grado de riesgo de la empresa para efecto del pago de su cotización al seguro respectivo. También se da el caso inverso, los organismos de seguridad pueden disminuir la tasa de cotización del establecimiento que implante programas de prevención y compruebe una disminución en la ocurrencia de riesgos profesionales, ya que está contribuyendo a la seguridad en el trabajo.

En varios países como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, México y Uruguay los sectores directamente afectados o involucrados en la prevención de riesgos profesionales han formado comités o comisiones al interior de los centros de trabajo, para la prevención de accidentes, promoción de la higiene y seguridad, así como vigilancia de la aplicación de medidas de seguridad. Estos comités podrían, con una asesoría adecuada, realizar estudios e investigaciones preventivas, atender a los trabajadores de reciente ingreso, analizar estadísticas y colaborar en la labor educativa de seguridad e higiene.

En nueve de los países del área: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Paraguay y Uruguay ya fueron promulgados reglamentos de higiene y seguridad para normatizar la actividad industrial.

Las leyes y los reglamentos pueden complementarse con normas cuya finalidad es promover prácticas de trabajo apropiadas que influyan favorablemente en las condiciones de seguridad e higiene.

En algunos países del área se han incorporado a la legislación la obligatoriedad de actividades de medicina del trabajo, como son los exámenes médicos previos al empleo y los periódicos, dependiendo del grado de peligrosidad de la empresa, la vigilancia de las condiciones sanitarias, la educación sanitaria de los trabajadores, primeros auxilios e investigaciones médicas de campo. Estas acciones suponen una estrecha coordinación entre organismos públicos. Algunos países, ven la conveniencia de instalar servicios de medicina ocupacional dentro de las empresas con un número considerable de trabajadores.

Un último aspecto que se contempla en las legislaciones de los países a que se hace referencia es la incorporación de servicios de seguridad e higiene, algunos insertos en los institutos de seguridad, otros dependientes del ministerio del trabajo y unos más en el interior de las empresas. Estos servicios son muy importantes, pues prestan asesorías a las empresas para la elaboración de estudios e investigaciones, así como para la aplicación de medidas correctivas, ya que se hacen evaluaciones de los factores que constituyen el origen y la frecuencia de ciertos riesgos de trabajo, pudiendo observar el fenómeno directamente donde se produce. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú cuentan con este tipo de servicios. En Uruguay y Venezuela éstos se hallan exclusivamente dentro de las empresas.

### 3.4. Fundamentación estadística

El conocimiento sistematizado de los fenómenos y el análisis de los elementos cuantitativos son especialmente importantes en las acciones dirigidas a la solución de los problemas. En este sentido, la estadística es el punto medular para la planificación de la prevención, ya que constituye una fuente primaria de información acerca de los riesgos que ocurren, de las causas que los producen y, lo que es más importante, del costo social y económico que incide en el desarrollo del país.

Por estos motivos, en las reuniones y congresos que se han llevado a cabo desde hace tres décadas, se ha insistido mucho en la importancia de contar con estadísticas confiables, seguras y comparables. Sin embargo, a pesar de tantas recomendaciones, los países del área no cuentan, en su mayoría, con un sistema de información estadística que les permita una mejor utilización de sus recursos al desarrollar tareas de prevención de riesgos de trabajo. Aunque algunos países sí cuentan con la información mínima necesaria, ésta no se concentra en sistemas únicos, provocando dispersión y alentando la parcialización de los problemas, o bien no fluye a través de los canales adecuados, ni se facilita su acceso a los especialistas en la materia, quienes, debido a esto, no pueden desarrollar estudios comparativos de periodicidad, incidencia y costo.

A pesar de las innumerables ocasiones en que se ha tratado el tema, no se quiere dejar pasar la oportunidad de recordar algunas recomendaciones en torno a la importancia que ocupan las estadísticas en la prevención de riesgos y en lo costoso que resulta el no poseerlas y sobre todo el no marcar, de alguna manera, las diferencias generales que tienen, pudiéndose convertir en un sistema de información para la prevención de riesgos de trabajo en América Latina.

En la actualidad, sólo siete países del área cuentan con una estructura a la que se podría identificar como un cuerpo estadístico de amplia cobertura; sin embargo, las cifras que se producen no son comparables, tanto por las técnicas matemáticas utilizadas como por la desagregación en actividades estudiadas. Así, las tasas se elaboran en unos países, por millar de personas ocupadas, en otros por accidentes declarados, y en algunos más por accidentes indemnizados, situación que a priori inutiliza las cifras para una comparación global.

La información proveniente del análisis estadístico ha dado origen a diferentes elementos normativos, que si bien en un momento determinado dan respuesta a problemas específicos, no son plenamente satisfactorios. América Latina necesita hoy de normas menos generales, más avanzadas y acordes a los problemas que enfrenta, ya se vio cómo el desarrollo, la dependencia tecnológica y el crecimiento de la población imponen necesidades propias a la planificación de las tareas preventivas en los países latinoamericanos.

Es importante tener en mente que el valor de las estadísticas en la prevención de los riesgos de trabajo, debe partir del concepto de prevención como la etapa final de un proceso que parte del conocimiento de los riesgos, y que nos indica su control adecuado y las medidas ajustadas al objetivo que se persigue. Así, la estadística sólo es válida si permite conocer las causas que originan los riesgos, las condiciones en que ocurren y los daños que causan, pues sólo entonces se podrán aplicar medidas para evitarlos y dictar normas de prevención y de seguridad laboral.

La producción estadística no necesariamente debe exigir un aparato gigantesco que extralimite los recursos del país, es más conveniente que las instituciones responsables de la prevención elaboren estadísticas propias, que les permitan contar con una información adecuada para orientar sus actividades y posibilitar el intercambio de experiencias con otros países del área.

Estos datos estadísticos deberán suministrar información sobre: la categoría del trabajador, su edad, sexo, calificación, horario de trabajo, el equipo y productos con los que tiene interacción durante su jornada, localización de las lesiones, medio ambiente que lo rodea y su comportamiento habitual.

La tercera cualidad que deben tener las estadísticas es la utilidad, para lo cual se recomienda crear flujos descendentes, de tal manera que quien toma las decisiones —empresarios y administradores—, los investigadores, los técnicos y los trabajadores, tengan acceso al conocimiento de los problemas del riesgo de trabajo y puedan intervenir en su solución.

### 3.5. Factores económicos

En los países en desarrollo la contradicción que enfrentan los riesgos de trabajo, resulta demasiado costosa; por un lado, son elevados los gastos que provocan una reparación cuando el accidente ha ocurrido, por otro, en el momento del accidente existe para la empresa una pérdida que repercute en la economía nacional y en el bienestar de la sociedad. Por último, la falta de previsión y el poco conocimiento de la nueva tecnología impiden gozar de las bondades de un sistema de prevención de riesgos profesionales.

Los accidentes de trabajo representan una pérdida económica importante para la comunidad en general y constituyen una base de desequilibrio para el trabajador y su familia desde el punto de vista moral, social y económico.

Un accidente de trabajo ocasiona pérdidas sobre la economía nacional, tanto por los gastos directos —derivados del accidente—, como indirectos —ocasionados a la maquinaria, las herramientas, el material de trabajo y la pérdida de tiempo para reparar estos daños—, que, sumados al tiempo en que se paraliza el trabajo, resultan demasiado onerosos para las empresas. Para los organismos encargados del seguro de trabajo, los gastos directos ocasionados por asistencia médico-quirúrgica y de rehabilitación, prótesis, indemnizaciones y pensiones por incapacidad temporal o permanente y otras, son mayores que el costo que originaría la planificación de un sistema de prevención de los riesgos de trabajo.

Es costumbre valuar sólo los costos de los accidentes de trabajo que han sido indemnizados y expresarlos en términos de jornadas perdidas. Sin embargo, es poco frecuente cuantificar las repercusiones del accidente en el trabajador, en el ambiente profesional y en la familia. Los países latinoamericanos tienen un recurso muy valioso: el hombre; la falta de previsión y planificación provoca en él daños que nunca se reparan totalmente, se reduce la capacidad nacional de trabajo, de producción; los recursos humanos se menguan en detrimento del desarrollo. Situación que provoca un círculo vicioso, pues el mejoramiento del medio ambiente laboral está íntimamente ligado al desarrollo socioeconómico de la región.

Los países del área tienen características socioeconómicas diferentes en

lo específico por lo que se recomienda la elaboración de diagnósticos nacionales sobre los accidentes de trabajo; por rama de actividad económica, así como la implementación de sistemas de prevención de riesgos del trabajo adaptados a las características nacionales. Sólo de esa manera se podrá minimizar, a través de programas específicos, el daño económico causado.

### 3.6. Aspectos conceptuales

La manera como se ha enfrentado el problema de los riesgos de trabajo ha sido a través de una secuencia evolutiva cuyo esfuerzo redundó en mejores y mayores beneficios para el trabajador, su familia y la sociedad. Lo que en la primera etapa fue la simple protección al trabajador por medio de la legislación laboral y más tarde por la legislación de la seguridad social, con el tiempo dio cabida a conceptos como el de medicina del trabajo y el de seguridad e higiene; posteriormente se formó un nuevo término: el de salud ocupacional que contribuyó a la apertura del lente con que se miraba el fenómeno y a meditar sobre la complejidad de los factores que inciden en la generación de riesgos de trabajo.

En la actualidad, el problema ha llegado a ser tan complejo, que es necesario un enfoque más amplio y diversificado, que utilice una perspectiva inter y multidisciplinaria, hablándose ya de una problemática sobre medio ambiente y condiciones de trabajo.

En algunos países, siguiendo las recomendaciones de la OIT, ya se contempla el problema de la prevención de los riesgos de trabajo desde esta posición, participando del enfoque del Programa Internacional sobre Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (PIACT) creado en 1976, el cual busca entender el proceso de trabajo y su medio ambiente como un problema global y de largo alcance.

Un número cada vez mayor de países en vías de desarrollo considera que la instalación de una infraestructura adecuada en materia de seguridad "debe acompañar al proceso de industrialización y no seguirlo" como lo manifestó el ministro del trabajo de Kenia en la 59ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra.

En la actualidad existe la plena conciencia en Latinoamérica de que se debe avanzar mucho más allá de las medidas de higiene y seguridad en el trabajo y llegar al punto de planificar, de dictar políticas nacionales de mejoramiento de las condiciones de trabajo ya que éstos son una parte fundamental integrante de toda política de desarrollo correctamente concebida.

La mayoría de los países han elaborado políticas y programas tendientes a resolver problemas particulares dentro de una acción prioritaria. En este momento es necesario pugnar porque esas políticas y programas se traduzcan en planteamientos recurrentes que reflejen la evolución y sean lo suficientemente flexibles para readecuarse a la imagen objetiva. Como por ejemplo, la reducción sustancial en el número de puestos particularmente riesgosos, la participación de las empresas, la seguridad y salubridad del medio ambiente de trabajo, las políticas de estímulo para la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la sensibilización del trabajador para reducir los actos inseguros y la aplicación de reglamentaciones que establezcan sanciones en casos de accidentes y estímulos a las acciones preventivas.

El problema de la seguridad en el trabajo y la reducción de los riesgos, dentro del sector industrial y de servicios, ha adquirido una nueva dimensión. Si anteriormente eran suficientes los estudios aislados, hoy día se requiere de técnicas y métodos más complejos y el manejo del problema debe encargarse a equipos interdisciplinarios que comprendan aspectos de legislación laboral, de diseño y construcción de instalaciones, equipo y maquinaria, de ergonomía, de formación y capacitación, de estudios sobre el comportamiento de los trabajadores así como del medio ambiente psico-social y de la organización del trabajo; esto es, que analice la situación de trabajo en todas sus connotaciones e implicaciones.

Podría pensarse que las condiciones sociales y económicas de los países en vía de desarrollo, al exigir la determinación de prioridades, la cuestión que nos ocupa resultaría de importancia secundaria frente a necesidades más vitales para el desarrollo. Tal sería el caso de la creación de nuevos empleos para acompañar el crecimiento demográfico y evitar las tensiones sociales. Sin embargo, no podemos aceptar que esta necesidad prevalezca aún a costa del deterioro de las condiciones y medio ambiente laboral. Se debe pugnar por alcanzar un desarrollo equilibrado en el que se otorgue un lugar apropiado a la humanización y dignificación del trabajo.

En la actualidad algunos países están ya realizando una serie de acciones que cubren desde aspectos de protección hasta profundos estudios de carácter interdisciplinario. Para que estas acciones sean aprovechadas es necesario una articulación de los sectores interesados y una política de prevención que cubra todos los aspectos posibles.

Dentro de la planificación de la prevención de los riesgos de trabajo la meta debe ser triple: en primer lugar, se deben reducir los riesgos que amenacen la salud y la seguridad de los trabajadores; en segundo lugar, se deben disminuir los efectos y consecuencias de los mismos y, finalmente, contribuir a la creación de condiciones favorables para alcanzar el mayor grado posible de bienestar general para los trabajadores y sus familias.

Como recomienda la OIT, debe considerarse la elaboración de estudios sobre los riesgos de trabajo desde una perspectiva más amplia que incluya las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Este estudio debe contemplar los siguientes puntos: el diagnóstico y evaluación de situaciones y la subsecuente selección de objetivos y determinación de prioridades; las instituciones de investigación e información deben definir, recolectar y analizar los elementos que conforman las condiciones y el medio ambiente de trabajo y proponer alternativas de solución que orienten la elaboración de programas y proyectos específicos.

### **3.7. Estrategias de acción**

En este continente, la historia de la seguridad social y de la prevención de los riesgos de trabajo está impregnada por las características del desarrollo acelerado que predominó en las últimas décadas. No cabe duda que de entonces a la fecha, los logros, basados en las recomendaciones de congresos y reuniones, han sido muchos. La legislación laboral y de la seguridad social, los institutos de investigación, la formación y capacitación y la organización de y para el trabajo, son una realidad, aunque no hayan tenido la misma amplitud y cobertura en todos los países.

### 3.7.1. *La investigación*

La investigación en materia de prevención de accidentes ha sido principalmente de tres tipos: las técnicas, las médicas y las psicológicas. Han sido llevadas a cabo por instituciones de muy diversa índole; sin embargo, casi todas se realizan después de la ocurrencia de un accidente.

Sólo institutos de investigación de un cierto porte realizan trabajos que analizan a la empresa en su conjunto, aunque la mayoría de ellos son de carácter técnico y sus recomendaciones no llegan a tener la aplicación y difusión que el caso requiere.

Desde el punto de vista de la planificación de la prevención de los riesgos profesionales, uno de los puntos neurálgicos es la investigación sobre riesgos potenciales y, paradójicamente, es sobre lo que menos se ha trabajado.

Para aquellos países de América Latina donde los medios básicos y la infraestructura en general están poco desarrollados en este sentido, la tarea principal es crear instrumentos que coadyuven a prevenir accidentes laborales, a saber: centros de formación profesional, centros de estudios fisiológicos y ergonómicos, organismos de representación de los empresarios y trabajadores, así como procedimientos de negociación y discusión; todos éstos deberán tener como premisa intensos trabajos de investigación.

### 3.7.2. *Documentación, información y divulgación*

La investigación es sólo la primera etapa para trazar las metas estratégicas y lograr la prevención de riesgos, el material elaborado por los investigadores deberá analizarse y plasmarse en documentos útiles para quienes operan los programas de prevención y para los administradores del seguro de riesgos a nivel institucional.

En las sociedades modernas, la propaganda y los medios masivos de difusión juegan un papel muy importante, siendo así, deben organizarse campañas, congresos, seminarios y otros eventos de propagación de los conocimientos adquiridos que, aprovechando esos medios de divulgación colaboren en la información y sensibilización de la comunidad y capten la colaboración e interés de los directamente involucrados en el combate a los accidentes de trabajo.

Los centros de información y las publicaciones especializadas pueden complementar y dar solidez a este tipo de actividades.

### 3.7.3. *Participación*

Hay que partir del hecho de que si los trabajadores, empleadores, directivos y funcionarios no están convencidos de los beneficios de los mecanismos de participación, cualquier indicación que se emita en el sentido de la prevención de los riesgos de trabajo será prácticamente inútil. De ahí que se hagan necesarias las actividades que exalten objetivamente las bondades de la responsabilidad compartida.

Una de las prácticas en este sentido, son los comités o comisiones mixtas de higiene y seguridad dentro de las empresas, quienes se responsa-



bilizan de vigilar la observación de las disposiciones, normas y reglamentos que garantizan la seguridad en el trabajo. Como ya mencionamos, éstos, con la asesoría de los servicios de medicina y seguridad en el trabajo, deben ser capaces de cumplir con su misión legal, ya que son ellos quienes mejor conocen su situación de trabajo y tienen contacto directo con los nuevos empleados, a quienes desde un principio deben enseñarse los peligros a que se exponen en el trabajo o en las máquinas e instalaciones con las que están en contacto por el trabajo.

La participación se manifiesta también a nivel de algunos organismos especializados en seguridad e higiene o prevención de riesgos profesionales que funcionan fuera de los centros de trabajo y dependen de las autoridades del trabajo o de las instituciones responsables del seguro de riesgos, en los cuales se utiliza la concertación entre los factores de la producción como una forma eficaz y democrática de administración.

#### 3.7.4. *Formación y capacitación*

Un gran número de accidentes de trabajo ocurre por el desconocimiento de las condiciones en que éste se realiza, tanto a nivel práctico-operativo, es decir, en el contacto directo del trabajador con las máquinas y herramientas, como a nivel general en cuanto a salud ocupacional, medio ambiente y seguridad e higiene.

En todos los puntos tratados con anterioridad se ha hecho referencia a técnicos, expertos, especialistas, etc. Todos ellos, necesariamente, debieron de pasar por un período de formación. Desafortunadamente, éste no fue siempre producto de una sistematización del conocimiento, sino que dependió en mayor medida de la experiencia individual. En el mejor de los casos, los que han estado al frente de la prevención de los riesgos han recibido entrenamientos unidisciplinarios (ingenieros, médicos generales, sociólogos, psicólogos, etc.) que les ofrecen una visión parcial del problema. Tal situación acarrea dos limitaciones: por un lado, los especialistas en la materia son pocos y, por otro, la complejidad alcanzada en materia de riesgos de trabajo, reclama equipos interdisciplinarios, especialistas con una visión totalizadora.

De ahí que se haga necesario la creación de instituciones dedicadas a la formación de especialistas en seguridad e higiene del trabajo.

Por otro lado y haciendo énfasis en las características de la mano de obra en los países latinoamericanos, la capacitación para el trabajo juega un papel muy importante, no solamente cuando un trabajador ingresa a un nuevo empleo sino también al hacerse modificaciones técnicas a la maquinaria, herramienta y equipo en el puesto que ocupa. Esta capacitación, en algunos países del área, es obligatoria por parte del empleador y ocasionalmente, se imparte a través de las organizaciones de los trabajadores.

Siempre se ha dicho que el futuro de las naciones está en su niñez, de ahí la conveniencia de aprovechar los primeros años de aprendizaje, cuando la capacidad de retención es mayor, para inculcar en el pequeño, hábitos de higiene y seguridad tendientes a prevenir riesgos en general. El niño podrá así desempeñarse mejor cuando llegue a la hora de desarrollar una actividad productiva.

Es recomendable incluir en los programas escolares a nivel de educación básica y media, temas referentes a la seguridad en el trabajo, la higiene laboral y el medio ambiente físico.

## CAPÍTULO IV

### ENFOQUE SISTEMICO PARA PLANIFICAR LA RAMA DE RIESGOS DE TRABAJO EN EL AMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Un plan de seguridad social en cualquiera de sus ramas depende de la idoneidad del método que se utilice para su realización. Como todo esfuerzo racional, no basta el planteamiento ordenado de los objetivos que se intente alcanzar; es menester se adopte el camino correcto que conduzca a la acción efectiva porque es, en última instancia, lo que confiere virtud a una política o al ejercicio de una norma. Adoptar la forma eficaz de cumplir con un programa es dar contenido práctico a las atribuciones y responsabilidades de orden colectivo.

Conforme al señalamiento anterior, resulta indicado que para garantizar la eficacia de un plan en materia de riesgos de trabajo, se aborde desde el punto de vista metodológico de manera que tenga consistencia y viabilidad operativa. Sería un intento de presentar, en forma esquemática, una alternativa que permita guiar las decisiones políticas de acuerdo con un enfoque moderno, el cual debe ajustarse a las circunstancias concretas que requiera una determinada institución de seguridad social.

Frente a la visión panorámica de los sistemas para planificar la rama de riesgos de trabajo en los países de la América Latina y en presencia de una situación de suyo compleja por la multiplicidad de factores que inciden en esta rama del seguro ¿cuál sería una forma atendible de abordar la problemática de la planificación sobre este aspecto fundamental para las instituciones de seguridad social?

Desde luego, para ser consecuente con el propósito de esta ponencia, en un foro donde se concitan sistemas heterogéneos sobre esta rama —según las condiciones específicas del contexto económico social— procedería identificar algunos rasgos comunes que nos permitieran sugerir una metodología uniforme para determinar la prevención de los riesgos de trabajo. Esto sería factible, quizá, si pudiéramos superar el obstáculo que representa la compaginación de una realidad social divergente y en la cual sólo percibimos, como característica dominante, la desigualdad económica y un mayor o menor grado de dependencia externa.

A esto agregaríamos la falta de una información confiable que permita apoyar un proceso planificador sobre una sólida estructura estadística diseñada para tal efecto. Se tiene conciencia de que esto representa una limitación para implementar, consistentemente, sistemas de planificación en los sectores económicos y que resulta aún más evidente tratándose de programas concernientes a la seguridad social. Esto es atribuible a que, en este campo, se generan circunstancias imprevisibles además de influencias externas que inciden sobre las prestaciones diferidas y que demandan un acervo informativo confiable y oportuno.

Por otra parte, la carga financiera de la rama de riesgos del trabajo recae primordialmente en el sector patronal, cuyas decisiones se guían —en principio— por consideraciones lucrativas; de manera que con frecuencia, las instituciones de seguridad social de los países en desarrollo tienen que absorber los resultados deficitarios de esta rama del seguro. Esta circunstancia se refleja adversamente en el intento de prever a nivel institucional

su impacto financiero, agravado por sistemas anacrónicos de clasificación de las empresas en grado de riesgo que da margen a un desequilibrio persistente entre los ingresos y gastos de esta rama.

Con este antecedente, se pretende sugerir una forma de considerar a la planificación de la rama de riesgos de trabajo conforme a una visión totalizadora. Es decir, desde una perspectiva global de integración sistémica, en la búsqueda de una metodología que nos permita observar este fenómeno, para derivar alternativas de solución acordes con el medio social en donde se genera. Al efecto, se considera indicado acudir al marco conceptual de la cibernética y, más específicamente, al enfoque sistémico para este tipo de planeación en el ámbito institucional de la seguridad social. Ello permitirá conocer los factores que intervienen en este proceso, así como sus interrelaciones e influencias recíprocas con su medio ambiente.

Porque es natural que estando en presencia de un fenómeno complejo, como son los riesgos de trabajo, cuyos múltiples componentes así como las diversas influencias externas que los determinan dificulta su cabal comprensión, no parece correcto analizarlo con enfoques parciales o fragmentarios, por lo que se procurará el apoyo en las concepciones integrales y en los métodos unificados que la cibernética aporta —a través de la teoría general de los sistemas—, para captar los variados aspectos que reclaman una correcta planeación y que, por añadidura, es obligado desarrollarlos de una manera accesible y sencilla.

Desde luego, no se hará referencia a la cibernética en su acepción ligada a las altas categorías matemáticas y lógicas o confinada a los sistemas automáticos de control. Más fácil e indicado será recurrir a ella atendiendo al concepto que proporciona el tratadista francés Louis Couffignal, que la identifica como “el arte de asegurar la eficacia de la acción”; o bien, según se le ha mencionado recientemente: como la ciencia responsable del cambio generalizado en base a la organización. Esto, por supuesto, conducirá también a meditar en la influencia de los principios cibernéticos respecto a otros aspectos de la seguridad social, consecuente con el resultado de sus aplicaciones, que ha dado lugar al surgimiento en este ámbito de la biocibernética, la psicocibernética, la medicina cibernética, etc.

Cabe entonces reiterar que, por la esencia misma de la planeación de esta rama de la seguridad social, se considera justificado el apoyo en los nuevos aportes que proporcionan la ciencia y la técnica del mundo contemporáneo y en una metodología congruente con la magnitud y complejidad de su problemática. Aunque quizá se deba advertir que cualquier metodología que utilice la computadora en las tareas de planificación no puede prescindir de las pautas y requerimientos de la reflexión humana y de la facultad predictiva de los seres humanos.

De manera que al intentar poner en práctica en el campo de la seguridad social, una prevención a mediano y largo plazo, no se puede dejar de hablar de los sistemas como un recurso que fija el marco conceptual, así como a un método analítico que nos permitirá penetrar no sólo en las características generales de cada uno de sus componentes, sino también en la estrecha relación de los mismos. Tratar de dilucidar un fenómeno complejo conforme a un enfoque que facilite y encauce la investigación de sus aspectos básicos para auxiliar a las tareas de planificación de esta rama de la seguridad social. En suma, se ha propuesto plantear el curso futuro de los riesgos de trabajo en forma articulada a la planeación socio-

económica y a la planificación de la seguridad social, auxiliados por la cibernética en su versión correspondiente a la teoría general de los sistemas.

El desarrollo de este método comprende tres etapas que permiten apreciar un orden de secuencia en el procedimiento de análisis. *Primero*, la identificación de los factores que influyen sobre los riesgos de trabajo; *segundo*, la interrelación de esos factores en el contexto de la seguridad social y del ambiente socioeconómico y, *tercero*, un esquema cibernético que integra el proceso global de esta rama en base a la retroalimentación del sistema. Se hará referencia concretamente a cada una de ellas que, en su conjunto, forman el marco conceptual para abordar en el ámbito de la seguridad social, el proceso de la planificación de la rama de riesgos de trabajo.

#### 4.1. Identificación de los factores que influyen sobre los riesgos de trabajo

La investigación deberá reunir una información tan amplia y actualizada como sea posible y clasificarla en la forma más conveniente para los propósitos iniciales del diagnóstico que auspicie, a su vez, la correcta formulación de las previsiones.

Con apoyo en la estadística disponible se podrá hacer una valoración respecto a la importancia relativa de los factores, de manera que se aprecie cuál es la participación que tienen en el proceso global y se determinen las causas que originan los accidentes laborales. Esto permitirá, posteriormente, fijar las prioridades y conceder la atención requerida a aquellos factores que representen los puntos neurálgicos del problema y adoptar, al efecto, las medidas correctivas para la prevención de los riesgos de trabajo.

Obviamente, cuando más completo sea el enunciado de los factores como resultado de la investigación de los agentes causales de los riesgos, así como de su influencia relativa, mayor grado de aproximación podrá lograrse en las predicciones. Además, con este conocimiento previo, derivado de las condiciones económicas, culturales, sociales y del avance tecnológico que corresponde a cada uno de los respectivos países, será factible entrelazar los diversos componentes y emprender más certeramente sus interacciones recíprocas y las interrelaciones con el medio ambiente de trabajo, visualizando la importancia relativa de los factores limitantes.

A título ilustrativo se ha conformado un Cuadro de Clasificación de los factores que anexamos a esta ponencia y que se complementaría, a guisa de ejemplo, con la siguiente estadística concerniente a México: En el año de 1980 ocurrieron 700,622 accidentes de trabajo, esto implicó un costo que rebasa los 25 mil millones de pesos (o sea mil millones de dólares, aproximadamente), y si se considera un lapso mayor —el quinquenio 1975-1979— se tiene que el déficit actuarial en la rama de riesgos de trabajo del IMSS fue de 4,774.000,000 de pesos como resultado de una estadística trágica de 2.300,000 casos de accidentes laborales que ocasionó una pérdida de 43.000,000 de días-hombre de trabajo y, aun el dato más lamentable, la muerte de seis trabajadores al día ocasionada por este tipo de siniestros. Otros datos estadísticos podrían ser: la incidencia de los riesgos por rama de actividad económica; según las partes afectadas del cuerpo; conforme al tipo de incapacidad producida, etc.; todo este acervo informativo tendría,

**CUADRO DE CLASIFICACION DE LOS FACTORES  
QUE INFLUYEN EN LA PLANIFICACION DE LA RAMA  
DE RIESGOS DE TRABAJO**

FACTORES	I. Económicos	I. 1 I. 2 I. 3 I. 4 I. 5	Proporción del PIB asignada a los programas de Seguridad Social. Población económicamente activa. Población asegurada. Niveles de remuneración. Prestaciones socioeconómicas.
	II. Políticos	II. 1 II. 2 II. 3	Relaciones sindicales. Grupos empresariales. Decisiones gubernamentales.
	III. Estructurales	III. 1 III. 2 III. 3	Desempleo masivo. Tensiones sociales. Inflación.
	IV. Tecnológicos	IV. 1 IV. 2 IV. 3 IV. 4	Desarrollo industrial. Grado de automatización. Manejo de equipos y materias peligrosas. Maquinaria defectuosa.
	V. Jurídicos	V. 1 V. 2 V. 3 V. 4	Leyes. Reglamentos. Convenios. Contratos colectivos.
	VI. Psicosociales	VI. 1 VI. 2 VI. 3 VI. 4 VI. 5	Insatisfacción en el trabajo. Frustración. Conflicto. Desadaptación. Motivación.
	VII. Institucionales	VII. 1 VII. 2 VII. 3	Estructura orgánica y funcional. Ubicación en el marco de la Administración Pública. Grado de Descentralización/Desconcentración.
	VIII. Financieros	VIII. 1 VIII. 2 VIII. 3 VIII. 4 VIII. 5	Programas y asignaciones presupuestales. Capitales constitutivos. Reservas técnicas. Clasificación de las empresas para determinar su grado de riesgo. Suficiencia financiera de la rama.
	IX. Ambientales	IX. 1 IX. 2 IX. 3 IX. 4	Condiciones y medio ambiente de trabajo. Desorganización. Procedimientos anormales. Agentes causales (físicos, químicos, biológicos).
	X. Personales	X. 1 X. 2 X. 3 X. 4	Nivel de capacitación/formación. Salud. Edad. Aptitud /actitud.

sin duda, relevancia en las tareas de planificación para esta rama, por lo que, en la medida que se logre reunir con mayor detalle, permitirá emprender la etapa subsecuente del método propuesto.

#### **4.2. Interrelación de los factores en el contexto de la seguridad social**

Una vez que se identifican en forma pormenorizada los componentes que intervienen en la consumación de los riesgos, la tarea más compleja y delicada es descubrir las relaciones entre esos factores, así como darle secuencia lógica de manera que se obtenga una visión integral del proceso, desde la investigación de las causas de los accidentes hasta la fase de su prevención. Con ello será factible presentar, conforme al enfoque sistémico, los esquemas que muestran su entrelazamiento e influencia recíproca de acuerdo con el siguiente desarrollo expositivo.

El régimen de seguridad social ha de organizarse como un reflejo operativo de lo que ocurre en la vida económica y social, de manera que se traduzca en estímulo positivo que acelere su desarrollo integral conforme a dos aspectos esenciales:

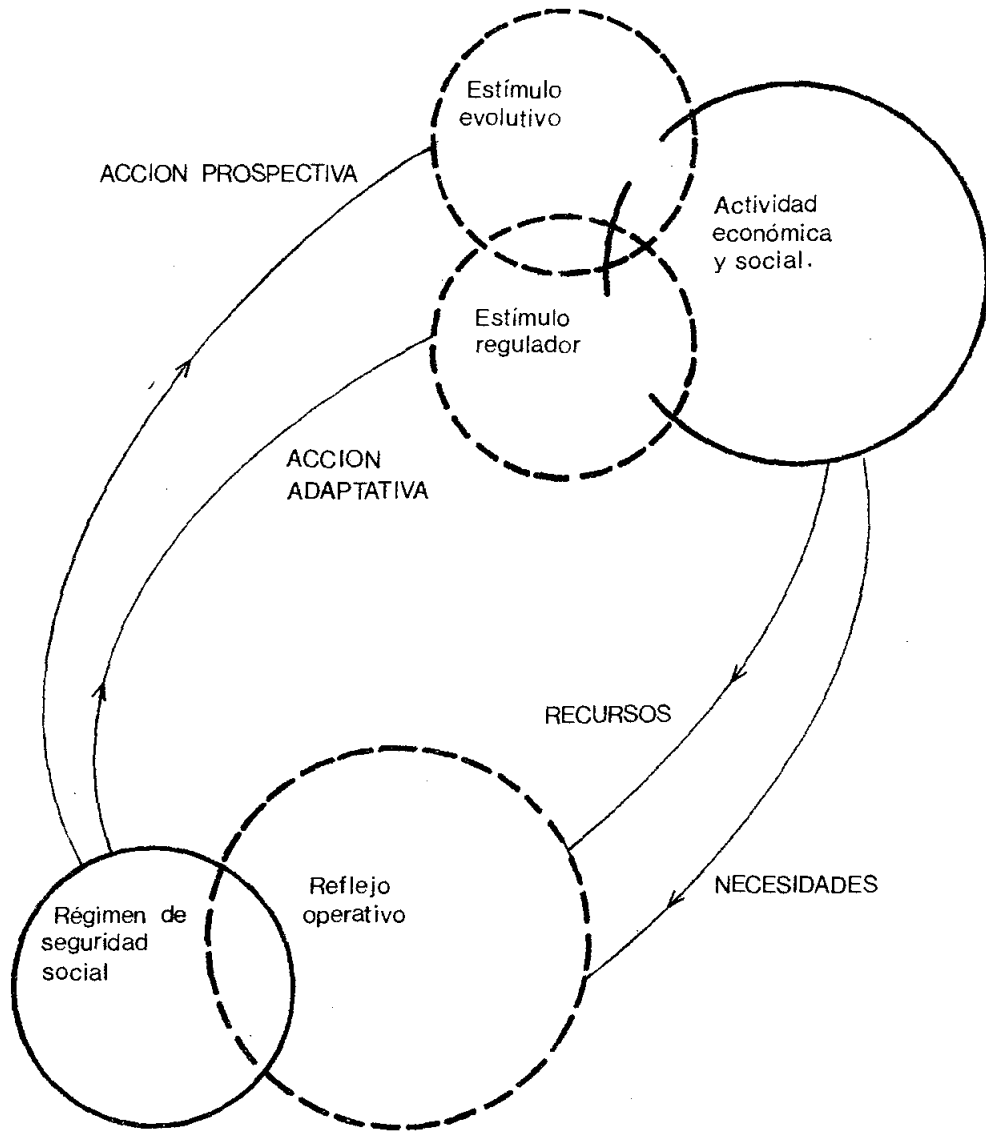
- a) Como acción adaptativa que dé respuesta satisfactoria a la demanda de la población para protegerla contra las contingencias adversas de la vida;
- b) Como acción prospectiva que se fundamente en el conocimiento de las necesidades prácticas del régimen de seguridad social y de las causas que las originan.

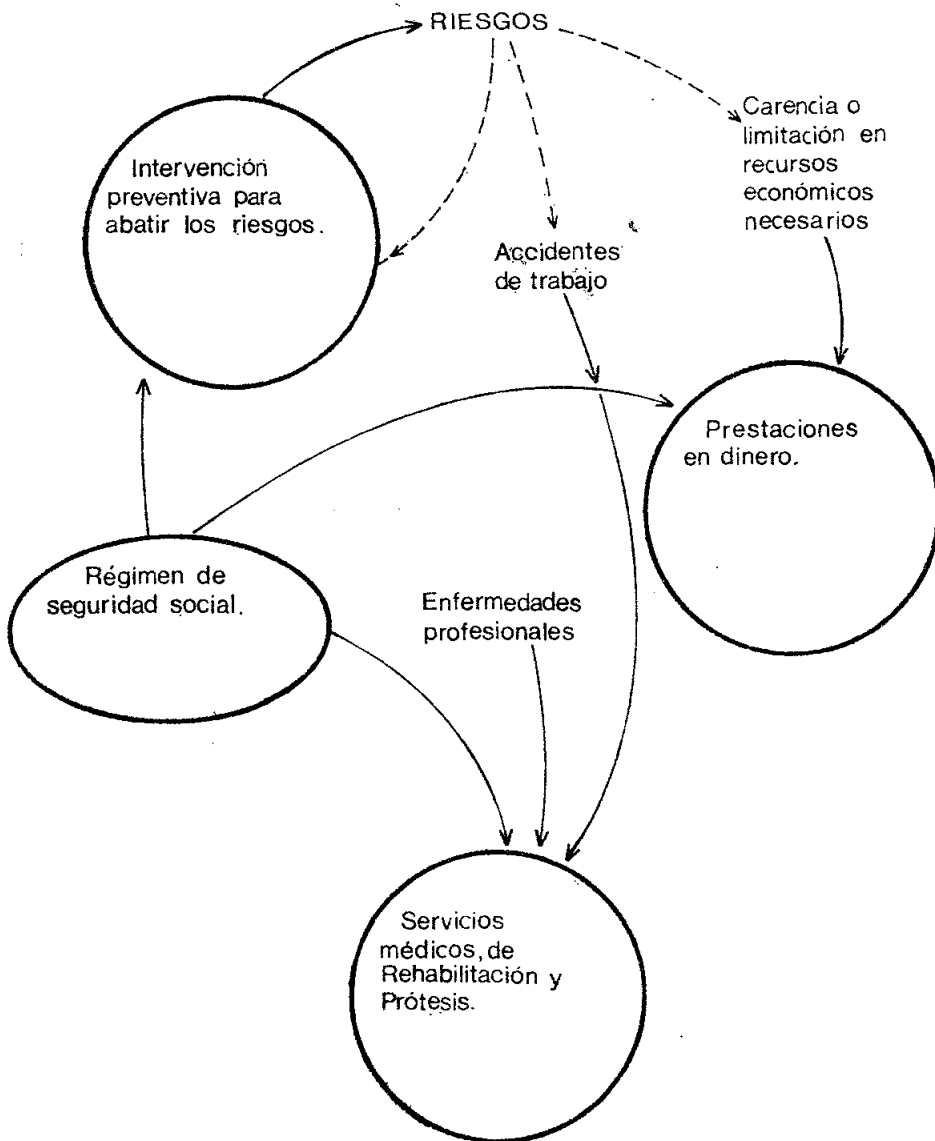
Lo anterior se ilustra en la gráfica N° 1.

En un mayor acercamiento al tema central de esta ponencia, se señala que la seguridad social es una actividad que se institucionaliza debido a la necesidad de elevar sistemáticamente los niveles de salud y bienestar de la población, a través de las siguientes acciones (ver gráfica N° 2):

- Proporcionando a los trabajadores, en forma ininterrumpida, los ingresos económicos (prestaciones en dinero) que requieren para su subsistencia y la de sus familias, en caso de que sufran accidentes que los incapaciten para el ejercicio de su ocupación;
- Proveyendo de los servicios médicos —prótesis y rehabilitación— que requieran por haber sufrido alguna enfermedad o accidente de trabajo, y
- Actuando para reducir, de manera sistemática, las posibilidades de que ocurran esos riesgos, promoviendo una activa política de prevención a fin de modificar y/o eliminar las condiciones que los originan.

Las instituciones de seguridad social han de mantener un interés permanente por reducir la incidencia de accidentes en el trabajo, tanto por el número de casos que ocurren y las consecuencias adversas en la salud y economía de los obreros, como por lo que implican para sus familias y la







comunidad; sin subestimar la repercusión financiera que representa para las instituciones de seguridad social por concepto de indemnizaciones y la pérdida económica que ocasiona a las empresas e instituciones. La ausencia laboral de personas incapacitadas repercute negativamente en el desenvolvimiento de la actividad económica a nivel nacional. Los accidentes y las enfermedades profesionales no son fortuitos y pueden y deben evitarse, pues "a quien se le mutila un miembro se le mutila el futuro".<sup>18</sup>

En virtud de lo anterior, los daños producidos por los siniestros y las enfermedades contraídas a causa de las condiciones peligrosas e insalubres, en la medida que ocurren con mayor frecuencia, hacen más justificada la necesidad de abatirlos y de tomar conciencia de la importancia de su prevención en los centros laborales, conforme a una visión de conjunto que responda a un enfoque global de su problemática. Esta se ilustra esquemáticamente en la gráfica N° 3.

A fin de reducir la probabilidad de accidentes o enfermedades profesionales, y a partir del momento en el que se adquiere conciencia de la necesidad de ello, es factible adoptar las decisiones dirigidas a superar las causas que los originan; todo lo cual se traduce en medidas correctivas para mejorar el medio ambiente de trabajo cuyos efectos se reflejan en el proceso de la planificación de la rama. Estas acciones, derivadas inicialmente del conocimiento empírico que se tiene del problema, son, entre otras, las siguientes:

- Campañas de prevención y otras actividades tendientes a la sensibilización, información y concientización de los interesados en el asunto.
- Formación y actualización de personal especializado que trabaje dentro o fuera de la empresa.
- Asesoría a las organizaciones obreras y empresariales.
- Establecimiento de normas de seguridad.
- Negociación en los contratos colectivos de trabajo.
- Establecimiento de comisiones mixtas que actúen en el interior de las empresas y de servicios médicos y de higiene y seguridad en el trabajo.
- Creación de estructuras técnico-administrativas para la prevención de los riesgos y mejoramiento del medio ambiente de trabajo.

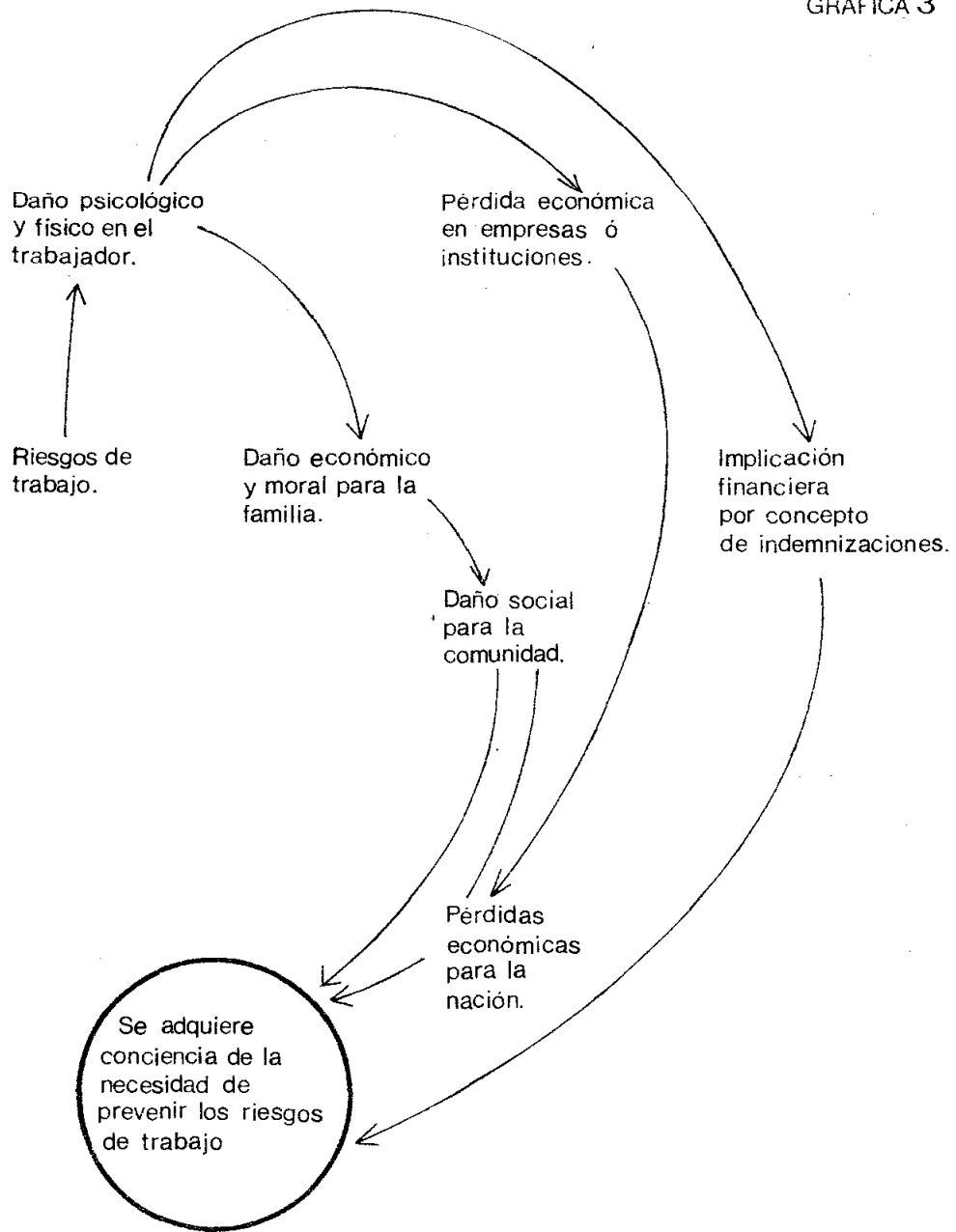
Es imprescindible organizar el cumplimiento de las medidas precitadas, hacer un empleo racional de los recursos que se asignen para incrementar la seguridad en el trabajo y conducir sistemáticamente los esfuerzos para incidir en el mejoramiento del proceso integral. A título enunciativo y no limitativo se incluyen en la gráfica N° 4 una serie de medidas interrelacionadas conducentes a la prevención de los riesgos de trabajo, así como una ilustración del enfoque sistémico propuesto. (Gráfica N° 5.)

#### **4.3. Esquema cibernético para la planeación de la rama de riesgos de trabajo**

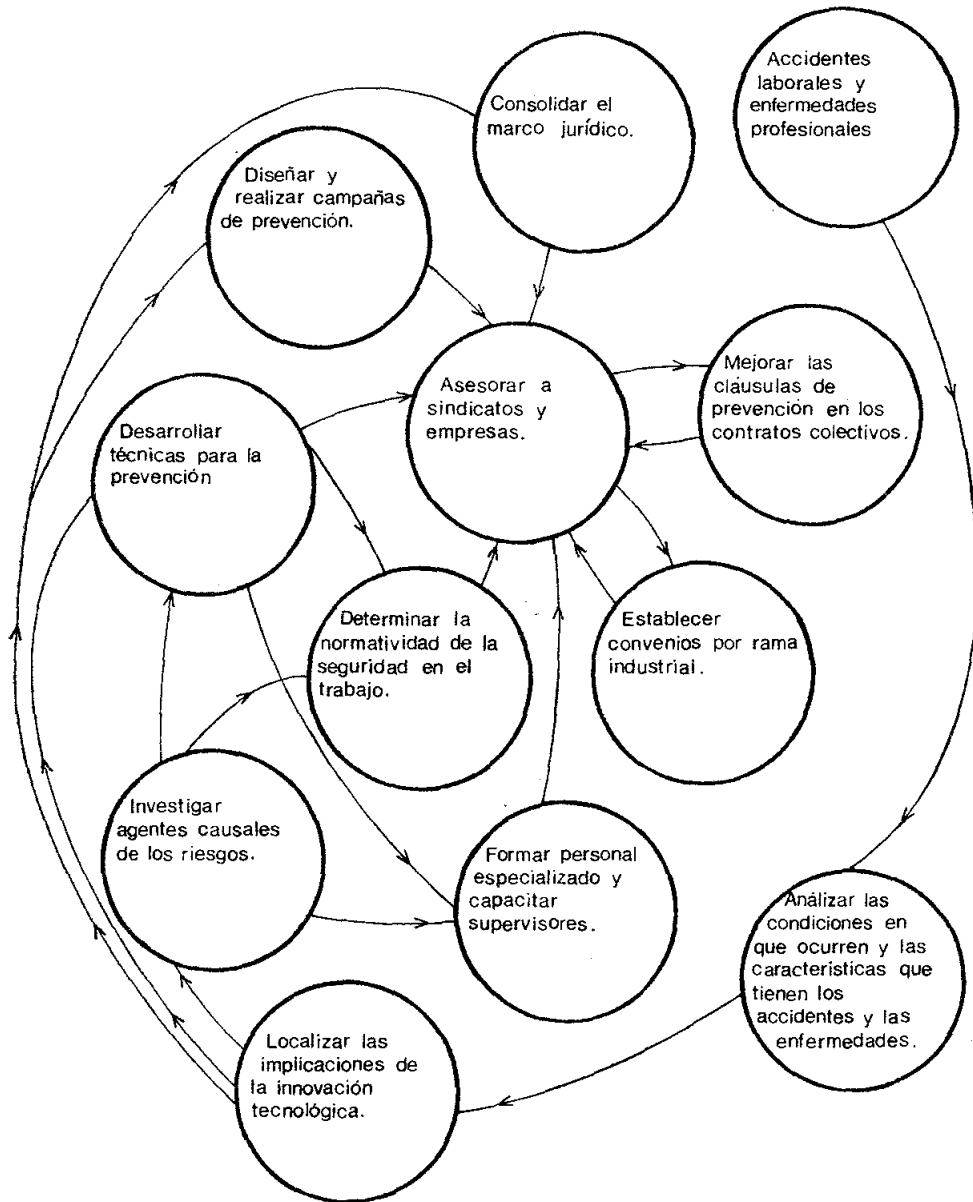
Una vez definidos los factores que intervienen en la problemática de los riesgos de trabajo y diseñado su entrelazamiento en una relación diná-

<sup>18</sup> Ortiz Quezada, Federico. "Tendencias de la Seguridad en el Trabajo", Rev. Reseña Laboral, Vol. II, núm. 1, STyPS, México.

GRAFICA 3



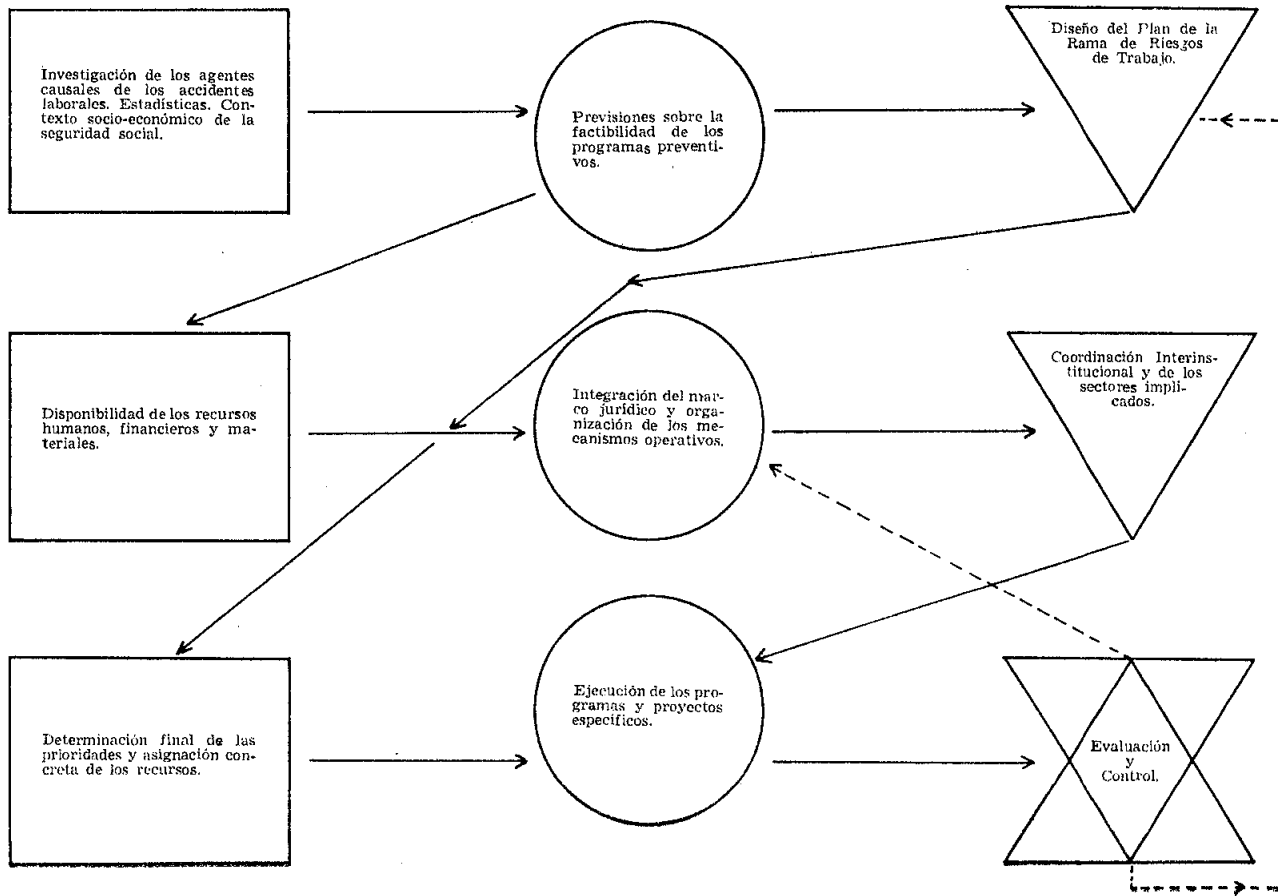
GRAFICA 4



PLANIFICACION DE LA RAMA DE RIESGOS DE TRABAJO

ENFOQUE SISTEMICO

GRAFICA 5



mica que permita una visión integral para apreciar su desarrollo futuro, la metodología de la planificación sobre esta materia se completaría con el esquema cibernético propuesto. (Gráfica N° 6.) En él se puede apreciar el ciclo del proceso global, del cual conforme a las investigaciones y estadísticas que darían margen a un diagnóstico inicial, se podrían derivar las previsiones para la formulación de programas y proyectos específicos en esta rama.

Esta labor conlleva la necesidad de preparar las actividades inherentes a la ejecución práctica del plan. Implica, consecuentemente, el establecimiento de los mecanismos operativos abocados al cumplimiento eficaz de las principales acciones relativas a los riesgos de trabajo: prevención, financiamiento, rehabilitación, higiene y seguridad, clasificación de las empresas para la fijación de primas, etc. Asimismo, induce a meditar sobre las estrategias y formas de participación conjunta para garantizar el desarrollo normal de las funciones institucionales en materia de investigación, capacitación y asesoría en materia de riesgos de trabajo. Todo esto, en su conjunto, representaría las bases para la organización y administración del plan operativo.

Prosiguiendo el análisis de acuerdo con el esquema adjunto, los resultados del sistema serían, enunciativamente: la oportuna prestación de los servicios, el abatimiento de los accidentes de trabajo, el equilibrio entre los ingresos y egresos de esta rama con apego a los principios y conceptos de los capitales constitutivos, y las reservas técnicas para garantizar la suficiencia financiera correspondiente. El ciclo se complementaría con la evaluación y control de los resultados, así como la retroalimentación del sistema, al entroncar con la planificación. Esto permitiría reiniciar el proceso con investigaciones y datos estadísticos remozados que servirían adicionalmente para apreciar el costo y la eficacia de los programas de prevención.

La metodología propuesta pretende solamente fijar un marco conceptual en el intento planificador de la rama de riesgos de trabajo. Obviamente, su adaptación a las condiciones propias de cada país y a la legislación vigente en esta materia, demandarían los ajustes obligados que permitan su viabilidad y correcta aplicación de acuerdo a las modalidades que cada institución de seguridad social preserve.

En síntesis, el enfoque sistémico de la planificación de los riesgos de trabajo proporciona una visión global de su problemática a través de: a) un inventario y desglose de factores que inciden en la consumación de los siniestros; b) el examen interrelacionado de sus causas y efectos; y c) la integración e interdependencia cíclica de sus componentes, conforme al proceso retroalimentador que se muestra en el esquema cibernético adjunto y que, eventualmente, auspiciaría la adopción de medidas correctivas, así como los ajustes consecuentes al plan inicial.

## **CONCLUSIONES**

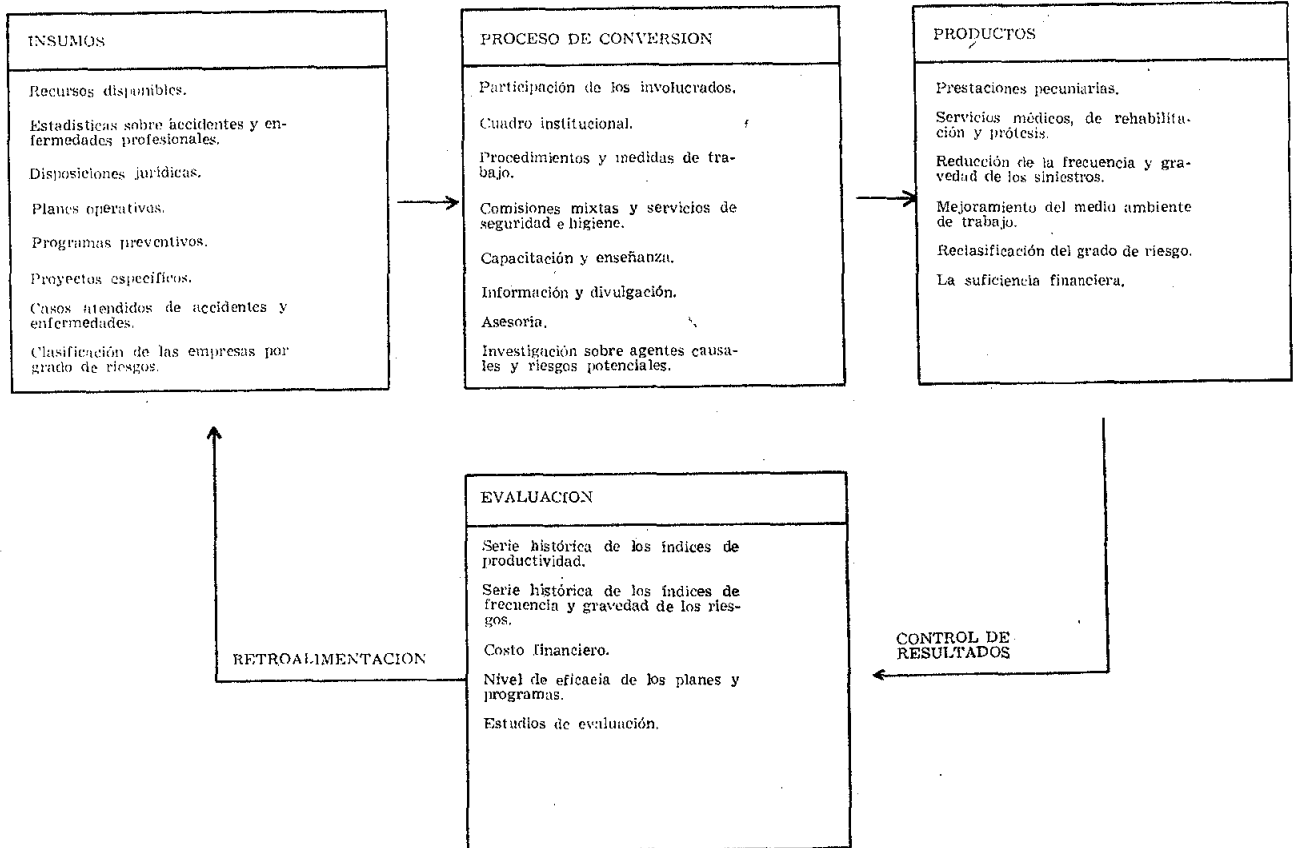
De acuerdo con lo expuesto en el transcurso del capitulado que integra este trabajo, se llega a la esquematización de las siguientes conclusiones:

1. La protección del hombre constituye un todo, las necesidades de planificación deberán tender necesariamente a disociar ciertos

PLANIFICACION DE LA RAMA DE RIESGOS DE TRABAJO

GRAFICA 6

ESQUEMA CIBERNETICO



aspectos del problema, pero la conclusión, las metas y la operatividad del plan, no pueden perder de vista el bienestar integral de la sociedad contemporánea.

2. La planeación de la seguridad social y de la prevención de los riesgos de trabajo constituye un instrumento de valor inestimable para alcanzar un desarrollo equilibrado que armonice el incremento de la riqueza económica con el bienestar social y la dignificación del ser humano.
3. La actividad planificadora es encauzada por principios de carácter social que han sido consagrados por las Constituciones Políticas de la mayoría de los países latinoamericanos.
4. Los planes en materia de seguridad social y prevención de los riesgos de trabajo necesitan ser flexibles para que, a través de su evaluación, se generen acciones adaptativas de acuerdo con la dinámica del desarrollo y la velocidad con que se generan los cambios tecnológicos, consolidando procesos participativos en los cuales la responsabilidad sea compartida entre empresarios y trabajadores en su calidad de agentes y destinatarios de una política democrática de acción social.
5. Una tendencia progresiva ha caracterizado la incorporación paulatina del riesgo de trabajo a los sistemas de seguridad social en los países latinoamericanos.
6. Los estudios realizados por los países que han decidido afrontar el problema, indican tres consecuencias principales de los riesgos de trabajo: la pérdida irreparable de la vida humana; la inutilización de horas-hombre laborales y su consecuente baja en los niveles de productividad; y, las de carácter financiero.
7. Las acciones preventivas de los riesgos de trabajo no han presentado la misma dinámica evolutiva que ha caracterizado a los servicios médicos y de rehabilitación, durante los últimos años.
8. Para la adopción de medidas de seguridad e higiene es indispensable el compartir la responsabilidad con empleadores y trabajadores como reales destinatarios y agentes de esas medidas y principales involucrados en el mejoramiento del medio ambiente de trabajo.
9. La mejor manera de planificar la rama de riesgos de trabajo es a través de la planificación de la prevención que tienda a reducir la frecuencia y gravedad de los riesgos a través del mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo y de la disminución de los actos inseguros.
10. Es necesario contribuir a la implementación de actividades preventivas tales como: la capacitación y actualización de especialistas y técnicos; información y divulgación; promoción de la hie-

ne y seguridad; asesoría a empleadores y trabajadores; investigación sobre los agentes causales y riesgos potenciales, y refuerzo a los mecanismos legales que tienen esta función para que puedan cumplir con su misión.

11. El enfoque metodológico que se adopte para elaborar y evaluar un plan en materia de riesgos de trabajo influye en su consistencia y viabilidad operativa.

A lo largo de este trabajo, se han planteado algunas recomendaciones de suma importancia para el perfeccionamiento de los futuros programas de prevención de riesgos de trabajo. Trataremos en seguida de señalar algunas de las más importantes:

1. Contar con un sistema de información estadística en materia de riesgos profesionales, que permita una mejor utilización de los recursos existentes, que cumpla con las condiciones de confiabilidad, seguridad y comparabilidad, y que esta información fluya a todos los canales adecuados, facilitándose su acceso.
2. Realizar una reunión o seminario sobre estadística para la prevención de riesgos de trabajo en el que se evalúe el estado actual de esta materia y se dicten lineamientos básicos para el establecimiento o perfeccionamiento de un sistema de información, integrado y armonioso, al servicio de los países latinoamericanos, que oriente la planificación de la rama de riesgos.
3. Elaborar diagnósticos nacionales sobre accidentes de trabajo por rama de actividad económica.
4. Implementar sistemas de prevención de riesgos de trabajo, adaptados a las características nacionales.
5. Planificar y dictar políticas nacionales de mejoramiento de las condiciones de trabajo que permitan ir mucho más allá de las medidas tradicionales de prevención de los accidentes de trabajo.
6. Adoptar políticas que más que reparar las pérdidas causadas por los riesgos de trabajo por medio del pago de indemnizaciones, se orienten a la prevención. Lo que se logrará si se impulsan investigaciones profundas e interdisciplinarias acerca de sus causas y consecuencias, tanto sobre el propio individuo como sobre la colectividad.
7. Incluir en los programas de estudio de la enseñanza básica obligatoria, principios de higiene y seguridad en general, que inculquen en la niñez hábitos de prevención de los futuros riesgos a que estarán expuestos.
8. Dar preferencia a las formas de contribución al seguro de riesgos que estimulen la adopción de medidas preventivas.
9. Crear mecanismos de interrelación entre todos los sectores públicos involucrados entre sí, y entre éstos y las organizaciones em-



presariales y sindicales, para compartir la responsabilidad de la reducción de los riesgos y el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

10. Dotar a las comisiones o comités mixtos y a los servicios de higiene y seguridad en el trabajo, de los recursos necesarios para que puedan cumplir eficazmente con su responsabilidad legal.
11. Impulsar la realización de estudios e investigaciones sobre los riesgos potenciales de trabajo, que incluyan: diagnóstico y evaluación de situaciones, selección de objetivos, determinación de prioridades y aportación de soluciones.
12. Estimular las acciones de capacitación y actualización de técnicos y especialistas en medicina, higiene y seguridad en el trabajo, que coadyuven en la aplicación y formulación de los programas preventivos.
13. Estimular las actividades de divulgación de las investigaciones, programas y medidas de prevención de riesgos de trabajo.
14. Pugnar porque la política de creación de empleos no relegue a un plano secundario, el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

#### BIBLIOGRAFIA

- BERNALDO DE QUIRÓS, JUAN. *Las garantías sociales en las constituciones*. Estudio inédito, 1974.
- Brasil. *II Plan Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979. Plan Nacional de Saúde e Previdência Social. Prev-Saúde, 1980-1985*.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL/ONU). *Sinopsis estadística de Latinoamérica (1960-1980)*.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*.
- Costa Rica. *Plan Nacional de Desarrollo, 1978-1982*.
- LEAL DE ARAUJO, LUCILA, et al. *Conferencia Interamericana de planificación social*. Buenos Aires, 1974.
- MANHEIM, KARL. *Diagnóstico de nuestro tiempo*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- México. *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). *The Latin American Experience. Social Security and Development. United Nations Economic Bulletin of Latin America. Vol. XIII, Núm. 2 (Nov. 1968), p. 156*.
- Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS). *Noticiero de la prevención de los riesgos profesionales*. N° 2, Ginebra, 1972.

- ANDREONI, DIEGO. *Principales problemas para la prevención de los riesgos ocupacionales*. Revista Mexicana de Seguridad Social. Año II, Epoca 1. N° 4, 1972.
- Encuesta sobre planificación de la Rama de Riesgos de Trabajo en la Seguridad Social*. Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.
- FERNÁNDEZ OSORIO, JORGE. *Las estadísticas en la prevención de los riesgos de trabajo*. Revista Mexicana de Seguridad Social. Año 3, N° 7, México, 1974, pp. 211-213.
- FALCÓN DE LA BARRERA, GUILLERMO. *Experiencia del IMSS en el análisis de los factores de accidentes (300,000 casos)*. Revista Mexicana de Seguridad Social. Año 3, N° 7, México, 1974, pp. 214-220.
- MARTÍ, ISABEL JOAQUINA. *Prevención, productividad y Seguridad Social*. COFESES, Argentina, Año 1, Núms. 4-5, mayo-junio, 1962, pp. 34-53.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Accidentes de trabajo*. Anuario Estadístico, 1980, pp. 613-625.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Comisión de programa, presupuesto y administración*. (Programa PIACT). G.I. 200/PFA/10/8, marzo-junio, 1976.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *La prevención de los riesgos profesionales y sus recientes progresos*. Revista de Seguridad Social. Año XV, N° 39, Epoca III, pp. 7-90. Mayo-junio 1966, México, D.F.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *El seguro de riesgos profesionales en informes técnicos II-III-IV*. Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Segunda Reunión, Río de Janeiro, 1947, pp. 1-95.
- ORTIZ QUEZADA, FEDERICO. *Tendencia de la seguridad en el trabajo*. Revista Reseña Laboral. Vol. II, N° 1, STyPS, México, 1974.
- PALMERO, OLGA y E. FLORES. *Legislación Latinoamericana comparada en materia de riesgos de trabajo*. IMSS, Departamento de Asuntos Internacionales, México, 1978.
- PALMERO, OLGA. *Progresión y avances de la Seguridad Social en América Latina*. IMSS, Departamento de Asuntos Internacionales, México, 1980.
- PALMERO, OLGA, et al. *Extensión y financiamiento de la Seguridad Social en América Latina*. IMSS, Departamento de Asuntos Internacionales, México, 1981.
- REMES Q., ALFREDO. *La seguridad e higiene como instrumentos de la ergonomía*. Revista Ergonómica. Vol. 1, N° 2:51, México, 1980.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia. *Plan Nacional de Prevención de Accidentes en el Trabajo*. Consejo Nacional de Prevención de Accidentes, México, 1974.