
Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo

Comentarios al
Anteproyecto de la
Ley N° 16.744

20 de abril de 2012

CONSEJO CONSULTIVO PARA LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

INFORME PRELIMINAR SOBRE EL ANTEPROYECTO QUE MODIFICA LA LEY N°
16.744 SOBRE ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

20 DE ABRIL 2012

INTEGRANTES:

- Héctor Humeres Noguera (Presidente)
- Luis Morales Rojas
- Cirilo Córdova de Pablo
- Miguel Ángel Salinas Santibáñez
- Carlos Portales Echeverría

Secretaría Ejecutiva

- Vanessa Arredondo Foncea

CREACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO PARA LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

El Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo fue creado por Decreto Supremo N° 19, de 29 de septiembre de 2011, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

El nombramiento de sus integrantes y la designación de su Presidente se efectuaron mediante Decreto Supremo N° 33, de 21 de diciembre de 2011, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Con la celebración de su sesión constitutiva, el Consejo inició sus funciones el día 15 de marzo de 2012.

MANDATO Y PLAN DE TRABAJO

De acuerdo a las funciones señaladas en el artículo segundo del Decreto que le da origen, el Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo debe:

- a) Analizar y emitir su opinión sobre la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y sus modificaciones. Corresponderá al Ministro del Trabajo y Previsión Social elaborar una propuesta de dicha Política y someterla a la opinión del Consejo;
- b) Analizar y emitir periódicamente su opinión sobre la aplicación y resultados de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y sus modificaciones.
- c) Analizar y emitir periódicamente su opinión sobre el funcionamiento del Sistema Nacional y del Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo;
- d) Emitir su opinión sobre las modificaciones legales o reglamentarias, nacionales o sectoriales, que en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo propongan las instituciones con competencia en la materia;

- e) Emitir su opinión sobre los aspectos relativos al Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo contenidos en la Memoria Anual que la Superintendencia de Seguridad Social deba elevar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de conformidad con la letra j) del artículo 2º de la ley Nº 16.395, remitiendo su informe al Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo dentro del plazo de sesenta días, contado desde la fecha, en que tome conocimiento de la referida Memoria; y
- f) Dar a conocer su opinión respecto de otras materias, que en el ámbito de sus funciones, les solicite el Presidente de la República o el Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo.

En particular, respecto de la función indicada en la d) del artículo referido, en el presente Informe Preliminar el Consejo se pronuncia sobre el Anteproyecto que introduce modificaciones a la Ley Nº 16.744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, el cual ha sido revisado y discutido con las principales Organizaciones de Trabajadores y Empleadores.

Funcionamiento del Consejo

Desde su constitución, se han celebrado 10 sesiones de trabajo. En algunas de ellas se han recibido a Organizaciones representativas, tanto de los sectores trabajador como empleador y de entes gestores, y en otras el Consejo se ha dedicado a analizar e intercambiar opiniones en relación al anteproyecto de ley modificatorio de la Nº 16.744, relativa a la regulación del Seguro sobre accidentes del Trabajo y Enfermedades profesionales.

Invitaciones efectuadas

Cumpliendo con su mandato, el Consejo ha invitado a sus sesiones a las siguientes Organizaciones de Trabajadores y Empleadores:

Central Unitaria de Trabajadores, CUT (no compareció)
Central Autónoma de Trabajadores, CAT
Unión Nacional de Trabajadores, UNT
Confederación para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile, CONAPYME
Confederación de la Producción y el Comercio, CPC

Asimismo, por el ámbito del cual trata el Anteproyecto en comento, ha invitado a participar a la Asociación de Mutualidades A.G.

Audiencias celebradas

- 15 de marzo de 2012: Sesión constitutiva.
- 20 de marzo de 2012: Reunión de Plan de trabajo.
- 23 de marzo de 2012: Asociación de Mutualidades A.G.
- 30 de marzo de 2012: Unión Nacional de Trabajadores, UNT.
- 30 de marzo de 2012: Confederación para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile, CONAPYME.
- 4 de abril de 2012: Confederación de la Producción y el Comercio, CPC.
- 11 de abril de 2011: Central Autónoma de Trabajadores.
- 13 de abril de 2012: Reunión de análisis del Anteproyecto.
- 18 de abril de 2012: Reunión de análisis del Anteproyecto.
- 20 de abril de 2012: Reunión de elaboración de Informe.

ASPECTOS SOBRE LOS CUALES EMITE OPINIÓN EL CONSEJO

A. Generales

El Consejo manifiesta su conformidad con el Anteproyecto en términos generales, pues estima que manteniendo la estructura básica del Seguro, define claramente el rol del administrador público, perfecciona el rol de las Mutualidades - conservando su carácter de entidades sin fines de lucro, a la vez que aumenta su competencia- , flexibiliza las barreras de entrada a la industria, y refuerza claramente el concepto de prevención, sin perjuicio que considera como necesaria una mayor especificidad en relación con el sector de la pequeña y mediana empresa.

Asimismo, en su opinión, especifica claramente los roles y responsabilidades de los empleadores y trabajadores en materia de seguridad laboral; incorpora claramente la autoevaluación como eje en la prevención de riesgo en las empresas; y hace manifiesta la intención de uniformar los beneficios pecuniarios que se otorgan a los trabajadores en casos de accidentes y enfermedades, con los otros otorgados por la seguridad social.

Respecto del financiamiento, y considerando la incorporación de nuevas prestaciones, el Consejo es de opinión que este tema resulta crucial para la sustentabilidad de los Organismos Administradores y del Sistema, por lo que la decisión que se adopte en definitiva sobre esta materia en base a los estudios existentes, será de la mayor importancia para que el Proyecto tenga necesario sustento. Sobre esta materia, sin embargo, el Consejo no tiene opinión definitiva, pues no existe una propuesta en el Anteproyecto a la fecha del presente Informe.

En cuanto a las enfermedades profesionales, el Consejo cumple con hacer presente que, en su opinión, el tema requiere un análisis más acentuado, especialmente en lo relativo a la definición que de ellas contempla el Anteproyecto, y especialmente en lo referido a su mejor identificación, por ser su evolución e incidencia crecientemente importante, en razón del avance tecnológico.

Finalmente, hace presente que gran parte del éxito de estas medidas que se pretenden implementar, dependerán de la adecuada fiscalización que se aplique a su respecto.

B. Específicos

Sin perjuicio de lo precedentemente expuesto, para el Consejo ha resultado de interés pronunciarse específicamente sobre las siguientes materias contempladas en el Anteproyecto:

1. Enfermedades Profesionales. Revisión del listado (art. 7 inciso 2)

Los dos primeros incisos del artículo 7 contenido en el Anteproyecto señalan lo siguiente que *“Es enfermedad profesional la causada de una manera directa por el ejercicio de la profesión o el trabajo que realice una persona y que le produzca incapacidad o muerte. El reglamento enumerará las enfermedades que deberán considerarse como profesionales. Esta enumeración deberá revisarse, por lo menos, cada tres años (...).”*

En cuanto a la antedicha definición acerca de lo que es un Enfermedad Profesional, el Consejo considera que, de los antecedentes que ha podido revisar y de las directrices que la Organización Internacional del Trabajo entrega en relación con su conceptualización, ella resulta bastante completa.

Sin embargo, en cuanto al listado de dicha clase de enfermedades, el Consejo considera conveniente solicitar se analice la posibilidad de reducir la periodicidad con que se efectúa la revisión del mismo, en razón de la constante aparición de nuevos riesgos químicos, físicos, biológicos, ergonómicos y síquicos en los ambientes laborales, como asimismo y del notable avance tecnológico que permitiría la detección de nuevas patologías.

2. Barreras de entrada al mercado para nuevos Organismos Administradores (art. 12)

El Consejo manifiesta su conformidad con las modificaciones introducidas al artículo 12 del actual cuerpo normativo, relativas al número mínimo de trabajadores y al patrimonio mínimo inicial para constituir una Mutualidad, pues estima que éstos pueden generar la apertura al mercado, necesaria para aumentar la competencia entre los Organismos Administradores del Seguro de la Ley.

Sin perjuicio de lo anterior y en virtud de lo informado por las diversas Organizaciones que han participado en las reuniones con el Consejo y de lo revisado en el Anteproyecto, se estima necesario establecer de manera expresa en la ley mecanismos que garanticen la asesoría para todas las empresas, atendida la realidad nacional (donde existe un gran número de empresas pequeñas y medianas), ya sea por los nuevos Organismos que se creen en lo sucesivo, como por los existentes, a objeto de evitar la discriminación o un eventual rechazo en la afiliación de empresas pequeñas.

3. Porcentajes máximos de gastos de administración de los Organismos Administradores (art. 14)

En virtud de lo conocido por los integrantes del Consejo, se estima que un porcentaje del 10% de los ingresos para destinar a gastos de administración puede resultar ser elevado si se compara con la realidad de las diversas empresas existentes en Chile; ello, en razón de que dichos gastos pueden ser considerados como costos fijos dentro de una organización, independientemente de las utilidades o ingresos que la empresa perciba anualmente.

En dicho sentido, el Consejo es de opinión que estos porcentajes debieran atender a un criterio homologable con actividades similares, los que pudieren resultar ser menores en la práctica.

4. Responsabilidad del empleador en la gestión de la Prevención de Riesgos (art. 65)

El Consejo estima que el Anteproyecto es claro en señalar los organismos de carácter técnico que estarán a cargo de la implementación de las medidas de seguridad y salud de los trabajadores al interior de la empresa (Departamento, Comités, Monitor,), pero considera que no existe la misma claridad al momento de determinar la responsabilidad de quienes deben generar y hacerse responsables de las políticas de seguridad.

En la práctica, estima del caso sugerir que en esta materia el texto incluya una medida que siga la tendencia de situar la responsabilidad en el más alto nivel de la empresa, como una forma de relacionar los aspectos de Seguridad y Salud en el Trabajo, con otros que también son importantes para las Gerencias y Directorios.

5. Fondo para la Formación de Seguridad y Salud en el Trabajo (art. 65H)

El Consejo estima conveniente la existencia de un Fondo de este carácter, reiterando lo indicado a propósito de los aspectos generales del Anteproyecto, en cuanto a que el éxito de una iniciativa como la planteada dependerá de la fiscalización que al respecto se aplique.

6. Planes de Prevención de Riesgos del Trabajo por los Organismos Administradores (art. 65G)

El Consejo estima conveniente que en el Anteproyecto se señale el periodo al cual se referirá el plan y la periodicidad con que dichas Entidades deberán presentarlo a la autoridad.

De igual modo, estima que los Planes deberían tener criterios distintos de elaboración, dependiendo de la zona geográfica en la cual se encuentren sus empresas, los riesgos propios de la actividad y el número de trabajadores, los que, además, deberían guardar una debida concordancia con las metas anuales establecidas por la Superintendencia.

Sobre lo anterior, se efectúa la siguiente propuesta de nueva redacción para el artículo 65G, donde el inciso final pasa a ser letra g)

“Artículo 65G, letra g) Los Organismos Administradores deberán entregar anualmente, un Plan Nacional de SST, que contenga los planes y actividades a realizar en sus empresas adherentes, por cada región del país o el orden geográfico estipulado por la Superintendencia de Seguridad Social, considerando los riesgos más relevantes de cada actividad económica y el número de trabajadores de la empresa. En dicho Plan deberán integrarse las disciplinas que integran la Seguridad y Salud, como son la higiene laboral, medicina del trabajo, ergonomía, capacitación, seguridad ocupacional, medio ambiente y psicología laboral, además de las actividades específicas establecidas por la Superintendencia.

Las metas que se fijen por los Organismos Administradores, deben estar en concordancia con las fijadas al efecto por la Superintendencia de Seguridad Social”.

7. Sobre las obligaciones de los trabajadores en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (art. 65F)

En un intento de relacionar las obligaciones establecidas en este artículo con el objetivo de producir un descenso en la tasa de la accidentabilidad de las empresas, se planteó en el seno del Consejo la posibilidad de establecer un incentivo económico, bajo la forma de una retribución a los trabajadores para los casos en que bajara dicha tasa; se deja constancia que dicha propuesta no alcanzó un apoyo mayoritario den sus integrantes.

8. Monitores en Prevención (art. 66, literal A).

El Consejo estima que la forma en que se plantea en el Anteproyecto, pareciera que se trata, en la especie de un Comité Paritario de distinto tamaño, con lo que surge la interrogante sobre cuál sería la diferencia en la efectividad de una y otra figura, en atención a que la evidencia empírica muestra que el funcionamiento de aquellos no sería el más eficaz en el ámbito de la prevención.

En el mismo orden de ideas, el Consejo estima inconveniente que se encuentre radicada en el ámbito de decisión del empleador la determinación de la calidad que deba tener quien ejerza ese cargo, pues, para que cumpla su rol, es preciso entregarle un grado de independencia y autoridad mínimos para exigir el cumplimiento de sus obligaciones. En este punto, estima que la redacción del primer inciso de la letra A), debiera eliminar la frase *“o por quien tenga conocimiento especializado en dicha materia”*, reduciendo el ámbito solo a quien sea *“asesor especializado”*.

9. Sobre el funcionamiento de los Comités Paritarios (art.66, literal B)

De las reuniones sostenidas, el Consejo pudo adquirir la convicción que la labor que se ejerce al interior de los Comités Paritarios, en general, no resulta ser de interés para los trabajadores, toda vez que éstos la estiman desvinculada de aquellas para las cuales fueron contratados, lo que además de demandarles tiempo de dedicación, les requiere conocimientos adicionales sobre la materia, con los cuales no cuentan habitualmente.

Al respecto, se ha estimado conveniente plantear la opción de retribuir la dedicación de los integrantes del Comité Paritario a dichas funciones, atendida la relevancia de las mismas y su carácter de función adicional a la labor contratada por la empresa.

Del mismo modo, cabe consignar que en la actualidad, se establecen cursos obligatorios en Prevención de Riesgos, los cuales se encuentran reconocidos por los Organismos Administradores, pero que no son uniformes ni en extensión, contenidos, calidad de los relatores, ni en la propia evaluación de sus participantes.

Asimismo, estima que podría constituir un adecuado incentivo para los integrantes del mismo, el que se les entreguen oportunidades de perfeccionamiento, las cuales les permitirían cumplir de mejor manera con su rol en materia preventiva al interior de la empresa, pues, por lo que se pudo comprobar, ellos no gozan de la autoridad necesaria.

Dichos Cursos deberían contener, a lo menos, un mínimo de horas y las materias generales a tratar, deberían ser transversales a todas las actividades económicas y específicas, que apunten al control de los riesgos del ámbito de responsabilidad del Comité.

10. Departamentos de Prevención de Riesgos – DPRP (art. 66, literal D):

- (i) **Sobre la conveniencia de la externalización de la función del DPRP (Art. 66, literal D, inciso tercero).** Debatido este punto, no fue posible obtener una opinión mayoritaria, en el Consejo, estimando algunos de sus integrantes que sería inconveniente proceder a dicha externalización. No obstante, y de todas formas, se estimó conveniente revisar la manera

de hacer efectivo un procedimiento de sanciones, en caso que llegare a externalizarse esta función.

- (ii) **Sobre la calidad profesional de los Expertos en Prevención.** El Consejo es de opinión que el Anteproyecto no resuelve el problema que se presenta en la práctica con las jefaturas de los Departamentos en que éstos se desempeñan; al respecto, estima que se debería especificar el nivel académico y las competencias del profesional a cargo, de acuerdo a la actividad económica, al riesgo asociado a los procesos de la empresa y al número de trabajadores y que lo anterior se refleje en la capacitación que éstos efectúen a los trabajadores y, en general, a la asesoría que presten a las empresas.

Asimismo, estima que el instrumento mediante el cual se regulen los requisitos que deban cumplir estos expertos dependiendo del tamaño de empresa a la cual asesoren, debería considerar dentro de sus funciones, la evaluación de riesgos y la elaboración de matrices de riesgo y las variaciones que se puedan producir en el desarrollo del trabajo.

Al efecto, se propone incorporar un párrafo referido a la Jefatura del Departamento, en el siguiente sentido:

“El/Un Reglamento determinará los requisitos del nivel profesional que debe poseer el Jefe de Departamento, de acuerdo a la actividad económica y riesgos asociados de la empresa, además del número de trabajadores”

11. Distinción según tamaño de empresas

La Ley actual y el Anteproyecto no establece distinción alguna en relación a la aplicación de su normativa según el tamaño de la empresa, estableciendo un estándar igualitario para todas ellas, lo cual no se condice con la realidad y puede significar imponer a las entidades más pequeñas obligaciones que superen sus posibilidades, lo que, en definitiva, puede implicar un no cumplimiento de la misma.

La situación anotada, se visibiliza especialmente, en lo vinculado con las sanciones establecidas por el no cumplimiento o infracciones, y en la figura del Monitor en Prevención de Riesgos, que, de no ser un trabajador de la empresa, puede implicar para ésta un gravamen adicional de especial importancia, traduciéndose ello en su omisión.

Santiago, 20 de abril de 2012

Por el Consejo,



Héctor Humeres N.

Presidente

Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo



Vanessa Arredondo F.

Secretaria Ejecutiva

Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo