

POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL ECUADOR

Introducción

Partiendo del entendimiento del comportamiento de la estructura laboral del país, asociada a la marginalidad de una gran población de trabajadores de la protección de la seguridad social y en especial de los riesgos del trabajo, el Estado ecuatoriano ha considerado urgente la creación de una política pública para la protección de los trabajadores con miras a salvaguardar su salud y su vida, francamente amenazada por la exposición a riesgos derivados de las condiciones de trabajo.

En 1986, el Gobierno ecuatoriano, mediante el Decreto Ejecutivo 2393, puso en vigencia el Reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores y mejoramiento del medio ambiente de trabajo, por medio del cual se establecieron responsabilidades y parámetros generales de cumplimiento por parte de empleadores, trabajadores y el estado, en el campo de la prevención y protección contra los riesgos del trabajo. Se creó el Comité Interinstitucional de Seguridad e Higiene del Trabajo como ente tripartito, teniendo como función principal coordinar las acciones ejecutivas de todos los organismos del sector público con atribuciones en materia de prevención de riesgos del trabajo.

I. CONTEXTO CONSTITUCIONAL

ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en la Constitución.

RELACIONES CON LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

El Ecuador proclama al derecho internacional como norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas y promueve la solución de las controversias por métodos jurídicos y pacíficos. Propicia el desarrollo de la comunidad internacional, la estabilidad y el fortalecimiento de sus organismos. Propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana.

DERECHOS HUMANOS

La Constitución Política ecuatoriana consagra un amplio desarrollo de la primera, segunda y tercera generación de los derechos humanos, destacando los derechos civiles y políticos como: la vida, la justicia, la igualdad, la libertad, la seguridad, la propiedad, la dignidad, etc. que garantizan las condiciones mínimas de existencia.

Los derechos de segunda generación, propios del estado social de derecho, aquellos que permiten la existencia de los derechos económicos, sociales y culturales.

Finalmente, los derechos humanos de tercera generación: los derechos colectivos como el medio ambiente, la paz, la libre determinación, la participación popular en el ejercicio de poder, la salud pública, entre otros.

DERECHOS RELACIONADOS CON EL TRABAJO Y LA SALUD

Art. 23, de los derechos civiles

Numeral 17. La libertad de trabajo: Ninguna persona podrá ser obligada a realizar un trabajo gratuito o forzoso;

Numeral 20.- El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación, nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios necesarios;

Art. 35. Normas y garantías laborales.- El trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia. Se regirá por normas fundamentales entre las que destacan:

Numeral 3.- El Estado garantizará la intangibilidad de los derechos reconocidos a los trabajadores, y adoptará las medidas para su ampliación y mejoramiento.

Numeral 4.- Los derechos del trabajador son irrenunciables. Será nula toda estipulación que implique su renuncia, disminución o alteración. Las acciones para reclamarlos prescribirán en el tiempo señalado por la ley, contado desde la terminación de la relación laboral.

Numeral 5.- Será válida la transacción en materia laboral, siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa o juez competente.

Numeral 6.- En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, se aplicarán en el sentido más favorable a los trabajadores.

Numeral 11.- Sin perjuicio de la responsabilidad principal de obligado directo y dejando a salvo el derecho de repetición, la persona en cuyo provecho se realice la obra o se preste el servicio será responsable solidaria del cumplimiento de las obligaciones laborales aunque el contrato de trabajo se efectúe por intermediario;

Art. 36. Garantías laborales de la mujer.- El estado propiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, en igualdad de derechos y oportunidades, garantizándole idéntica remuneración por trabajo de igual valor.

Velará especialmente por el respeto a los derechos laborales y reproductivos para el mejoramiento de las condiciones de trabajo y el acceso a la seguridad social, especialmente en el caso de la madre gestante y en período de lactancia, de la mujer trabajadora, la del sector informal, la del sector artesanal, la jefa de hogar y la que se encuentre en estado de viudez. Se prohíbe todo tipo de discriminación laboral contra la mujer. El trabajo del cónyuge o conviviente en el hogar, será tomado en consideración para compensarle equitativamente, en situaciones especiales en que aquél se encuentre en desventaja económica. Se reconocerá como labor productiva, el trabajo doméstico no remunerado.

Art. 42. Derecho a la salud.- El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia

GRUPOS VULNERABLES

Art. 48.- Será obligación del Estado, la sociedad y la familia, promover con máxima prioridad el desarrollo integral de niños y adolescentes y asegurar el ejercicio pleno de sus derechos. En todos los casos se aplicará el principio del interés superior de los niños, y sus derechos prevalecerán sobre los de los demás

Art. 49.- Los niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes al ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado les asegurará y garantizará el derecho a la vida, desde su concepción; a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social, a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social, al respeto a su libertad y dignidad, y a ser consultados en los asuntos que les afecten. El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas, de conformidad con la ley.

Art. 50.- El Estado adoptará las medidas que aseguren a los niños, niñas y adolescentes las siguientes garantías:

Numeral 2.- Protección especial en el trabajo, y contra la explotación económica en condiciones laborales peligrosas, que perjudiquen su educación o sean nocivas para su salud o su desarrollo personal.

Numeral 5. Prevención y atención contra el maltrato, negligencia, discriminación y violencia.

Art. 53. El Estado garantizará la prevención de las discapacidades y la atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad, en especial en casos de indigencia. Conjuntamente con la sociedad y la familia, asumirá la responsabilidad de su integración social y equiparación de oportunidades.

El Estado establecerá medidas que garanticen a las personas con discapacidad, la utilización de bienes y servicios, especialmente en las áreas de salud, educación, capacitación, inserción laboral y recreación; y medidas que eliminen las barreras de comunicación, así como las urbanísticas, arquitectónicas y de accesibilidad al transporte, que dificulten su movilización.

Art. 54.- El Estado garantizará a las personas de la tercera edad y a los jubilados, el derecho a asistencia especial que les asegure un nivel de vida digno, atención integral de salud gratuita y tratamiento preferente tributario y en servicios.

El Estado, la sociedad y la familia proveerán a las personas de la tercera edad y a otros grupos vulnerables, una adecuada asistencia económica y psicológica que garantice su estabilidad física y mental. La ley regulará la aplicación y defensa de estos derechos y garantías.

SEGURIDAD SOCIAL

Art. 55.- La seguridad social será deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes. Se prestará con la participación de los sectores público y privado, de conformidad con la ley.

Art. 56.- Se establece el sistema nacional de seguridad social. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad y suficiencia, para la atención de las necesidades individuales y colectivas, en procura del bien común.

Art. 57.- Del seguro general obligatorio.- El seguro general obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. La protección del seguro general obligatorio se extenderá progresivamente a toda la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, conforme lo permitan las condiciones generales del sistema. El seguro general obligatorio será derecho irrenunciable e imprescriptible de los trabajadores y sus familias.

Art. 58.- La prestación del seguro general obligatorio será responsabilidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma dirigida por un organismo técnico administrativo, integrado tripartita y paritariamente por representantes de asegurados, empleadores y estado, quienes serán designados de acuerdo con la ley.

Su organización y gestión se regirán por los criterios de eficiencia, descentralización y desconcentración, y sus prestaciones serán oportunas, suficientes y de calidad. Podrá crear y promover la formación de instituciones administradoras de recursos para fortalecer el sistema previsional y mejorar la atención de la salud de los afiliados y sus familias. La fuerza pública podrá tener entidades de seguridad social.

Art. 59.- Los aportes y contribuciones del Estado para el seguro general obligatorio deberán constar anualmente en el presupuesto general del Estado, y serán transferidos oportuna y obligatoriamente a través del Banco Central del Ecuador. Las prestaciones del seguro social en dinero no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora y estarán exentas del pago de impuestos.

Art. 61.- De los seguros complementarios.- Los seguros complementarios estarán orientados a proteger contingencias de seguridad social no cubiertas por el seguro general obligatorio o a mejorar sus prestaciones, y serán de carácter opcional. Se financiarán con el aporte de los asegurados, y los empleadores podrán efectuar aportes voluntarios. Serán administrados por entidades públicas, privadas o mixtas reguladas por la ley.

EDUCACIÓN

Art. 75.- Serán funciones principales de las universidades y escuelas politécnicas, la investigación científica, la formación profesional y técnica, la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en los sectores populares, así como el estudio y el planteamiento de soluciones para los problemas del país, a fin de contribuir a crear una nueva y más justa sociedad ecuatoriana, con métodos y orientaciones específicos para el cumplimiento de estos fines.

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Art. 80.- El Estado fomentará la ciencia y la tecnología, especialmente en todos los niveles educativos, dirigidas a mejorar la productividad, la competitividad, el manejo sustentable de los recursos naturales, y a satisfacer las necesidades básicas de la población.

Garantizará la libertad de las actividades científicas y tecnológicas y la protección legal de sus resultados, así como el conocimiento ancestral colectivo. La investigación científica y tecnológica se llevará a cabo en las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos y tecnológicos y centros de investigación científica, en coordinación con los sectores productivos cuando sea pertinente, y con el organismo público que establezca la ley, la que regulará también el estatuto del investigador científico.

COMUNICACIÓN

Art. 81.- El Estado garantizará el derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna

y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales. Asimismo, garantizará la cláusula de conciencia y el derecho al secreto profesional de los periodistas y comunicadores sociales o de quienes emiten opiniones formales como colaboradores de los medios de comunicación. No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley.

Los medios de comunicación social deberán participar en los procesos educativos, de promoción cultural y preservación de valores éticos. La ley establecerá los alcances y limitaciones de su participación.

MEDIO AMBIENTE

Art. 86.- El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.

Art. 89.- El Estado tomará medidas orientadas a la consecución de los siguientes objetivos:

Numeral 1.- Promover en el sector público y privado el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes.

Art. 90.- Se prohíben la fabricación, importación, tenencia y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos. El Estado normará la producción, importación, distribución y uso de aquellas sustancias que, no obstante su utilidad, sean tóxicas y peligrosas para las personas y el medio ambiente.

DEBERES Y RESPONSABILIDADES DE LOS CIUDADANOS

Art. 97.- Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y la ley:

1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente.
2. Defender la integridad territorial del Ecuador.
3. Respetar los derechos humanos y luchar porque no se los conculque.
4. Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular.
5. Respetar la honra ajena.
6. Trabajar con eficiencia.
7. Estudiar y capacitarse.
8. Decir la verdad, cumplir los contratos y mantener la palabra empeñada.
9. Administrar honradamente el patrimonio público.
10. Pagar los tributos establecidos por la ley.
11. Practicar la justicia y solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios.

12. Propugnar la unidad en la diversidad, y la relación intercultural.
13. Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad, y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley.
14. Denunciar y combatir los actos de corrupción.
15. Colaborar en el mantenimiento de la paz y la seguridad.
16. Preservar el medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo sustentable.
17. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente.
18. Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética.
19. Conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar y mantener los bienes públicos, tanto los de uso general, como aquellos que le hayan sido expresamente confiados.
20. Ama quilla, ama llulla, ama shua. No ser ocioso, no mentir, no robar.

FUNCIÓN PÚBLICA

Art. 120.- No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones. El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia.

Art. 121.- Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del estado.

Art. 124.- La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada.

La ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos y regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación. Tanto el ingreso como el ascenso dentro del servicio civil y la carrera administrativa, se harán mediante concursos de méritos y de oposición. Solo por excepción, los servidores públicos estarán sujetos a un régimen de libre nombramiento y remoción. Las remuneraciones que perciban los servidores públicos serán proporcionales a sus funciones, eficiencia y responsabilidades. En ningún caso la afiliación política de un ciudadano influirá para su ingreso, ascenso o separación de una función pública.

Art. 125.- Nadie desempeñará más de un cargo público. Sin embargo, los docentes universitarios podrán ejercer la cátedra si su horario lo permite. Se prohíbe el nepotismo en la forma que determine la ley. La violación de este Principio, se sancionará penalmente.

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Art. 224.- El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias.

Habr  circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.

Art. 225.- El Estado impulsar  mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El gobierno central transferir  progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o, a otras de carácter regional. Desconcentrar  su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

II. CONTEXTO SOCIOECONOMICO Y LABORAL

Desarrollo humano y otros indicadores sociales

De acuerdo al índice de Desarrollo Humano IDH, calculado año tras año por la Organización de Naciones Unidas, el Ecuador para el 2001 ocupaba la posición No. 100 entre 175 países. Este indicador resume el conjunto entre salud (esperanza de vida), educación (alfabetismo y matrícula escolar), y el ingreso per cápita. El Ecuador obtuvo un valor de IDH de 0.731 que lo ubicó entre los países con índice de desarrollo medio.

En materia de ingreso per cápita, el Ecuador es el cuarto país de la región de monto más bajo, siendo superado únicamente por Nicaragua, Honduras y Bolivia.

En términos de nutrición, el Ecuador ha reducido la incidencia de la subnutrición en cuatro puntos desde el año 1990, pasando del 8% al 4%. En cambio en lo referente a desnutrición infantil, Ecuador supera el 27.1%, ubicándose en el tercer nivel más elevado de la región.

En cuanto al perfil epidemiológico de la población ecuatoriana, aún persisten altas tasas de enfermedades transmisibles, especialmente aquellas transmitidas por vectores, las crónico - degenerativas tienen una importante representación.

La prevalencia del SIDA es la sexta más baja de los países del continente, no así la tuberculosis que es la tercera más alta.

La cobertura de la Seguridad Social no supera el 25% del total.

Desempeño económico

Variaciones o perturbaciones debidos a inestabilidad política interna especialmente, han presentado un panorama muy variable que va desde una crisis severa al final de la década de los 90^a, con tasas de inflación superiores al 60% hasta la adopción del dólar como moneda nacional en el año 2000. En

los últimos años, la producción ha registrado bajas tasas de crecimiento asociadas a una variable gestión económica y caída de la productividad.

En el año 2004, en base al dinamismo del sector exportador, al incremento en el precio y volumen exportado de petróleo, el PIB se ubicó en un 6.9%. Las remesas de emigrantes continuaron ascendiendo hasta el 5.3%.

Luego de la adopción del dólar como moneda nacional, se logró el control de la situación fiscal y el panorama se tornó más positivo.

Respecto a la generación de empleo, pese a la expansión de la producción, continúa siendo muy limitada. Se reportó a finales del 2004 desempleo abierto equivalente a un 11% de la fuerza laboral.

En comparaciones realizadas entre los años 1990 y 2002 respecto a la pobreza e indigencia, se observó un resultado favorable aún con la interrupción sufrida por la recesión alrededor del año 2000 en que se alcanzaron las cifras más altas de la historia reciente. En el contexto regional en cambio, el Ecuador continua registrando tasas de pobreza elevadas.

Desempleo y subempleo

Las tasas de desempleo abierto en el Ecuador se parecen a las registradas en los países de América Latina y el Caribe en su conjunto con promedio del 10% en la última década y máximos entre 1999 y 2000.

En cuanto al subempleo visible e invisible las cifras son bastante preocupantes como las que indican que en el año 2003, aproximadamente el 66% de los trabajadores ocupados tenían algún tipo de sub.-utilización de su capacidad laboral.

“La presencia de elevados niveles de desempleo y subempleo en ciertos países, puede provocar que muchos trabajadores se empleen en condiciones excepcionalmente peligrosas, intentando con ello, protegerse contra la alta probabilidad de perder su puesto o enfrentarse a una reducción significativa de su jornada laboral” según Fonte Tunes (2002). Una exposición frecuente a condiciones insalubres o inseguras incidirá en daños a la salud de los trabajadores con la consecuente imposibilidad de obtener un mejor empleo.

Empleo informal

Un porcentaje significativo de la fuerza de trabajo del Ecuador se ocupa en microempresas, servicio doméstico, trabajos por cuenta propia etc., en el sector informal de la economía. Las actividades que ocupan a estos trabajadores, comúnmente son aquellas con mayor riesgo de accidentes de trabajo, mayor exposición a sustancias químicas, sobreesfuerzo físico, ambientes de trabajo contaminados etc., en actividades como construcción, agricultura y minería. Concomitante a ello se encuentra trabajadores con poca o ninguna instrucción, con total desconocimiento de los riesgos a los que se exponen al realizar su

tarea, inclusión de poblaciones vulnerables como niños, adolescentes y ancianos.

La alta rotación de personal caracteriza a la microempresa, limitando derechos laborales y relacionados de la seguridad y salud, justificando la falta de inversión en materia de prevención de riesgos.

Las PYME tienen limitación en cuanto a su capacidad técnica y humana para implementar programas de seguridad y salud en el trabajo. Supeditan su competitividad a un esquema de bajos salarios, no afiliación al Seguro Social y “ahorro” en acciones preventivas.

El indicador general sobre empleo en el sector informal no ha mostrado deterioro significativo en los últimos años aunque se ubica dentro de los más altos de América Latina y el Caribe. Se observa una mayor incidencia del empleo informal en las mujeres, predominando en la categoría de trabajador independiente y servicio doméstico.

Empleo por rama de actividad económica

Existen ciertas actividades productivas que en el mundo se caracterizan por alta siniestralidad como es el caso de la agricultura, la minería y la construcción.

En el caso del Ecuador, la agricultura sigue siendo una de las mayores fuentes de empleo. En el censo de población del año 2001, se informó de un 27.5% del total de la PEA participando en esta actividad. La exposición frecuente de estos trabajadores a plaguicidas, incrementa los casos de intoxicación crónica traducida en daños del sistema nervioso, y malformaciones congénitas en la descendencia, sin dejar de señalar las intoxicaciones agudas dentro de los propios casos de cronicidad.

No debe dejar de señalarse la frecuencia de accidentes de trabajo generalmente graves o fatales asociados a la construcción, sector que ocupa el 6% de la PEA en el Ecuador. Los accidentes de trabajo en el sector de la construcción y la minería generalmente llegan a conocimiento de la comunidad a través de los medios de comunicación.

III. RETOS DEL MUNDO ACTUAL

Globalización

Hoy en día, existen aspectos que exigen la construcción de políticas públicas en todos los campos, pues el país está inmerso en el contexto globalizador del mundo, asociado a la libre circulación de capitales, bienes y servicios.

Esa apertura exige cambios y transformaciones, significa un nuevo modelo de desarrollo económico y social y por ende requiere también cambios en las naciones y grupos o bloques de naciones.

El incontenible crecimiento del comercio internacional, se acompaña de la cada vez mayor inversión extranjera, interconexión de mercados financieros y el protagonismo de empresas multinacionales en el conjunto de la economía mundial.

La globalización trae consigo cambios en la naturaleza de la interacción humana, especialmente en lo que concierne al tema laboral. Nuevos materiales e insumos, nueva tecnología, cambios en la organización del trabajo, flexibilización laboral, entre otros, repercuten en las esferas económica, política, social y ambiental que de no atenderse de manera preventiva originan impacto negativo sobre la producción y la productividad.

En general frente al tema de la globalización y los derechos laborales, es común el acuerdo respecto a la inclusión de grandes temas como: libertad sindical y negociación colectiva; discriminación en el empleo; trabajo forzoso; trabajo infantil y protección social.

El tema de la seguridad y salud en el trabajo se concibe por su parte desde la perspectiva del derecho a la vida y el trabajo decente.

PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD

La productividad como principal objetivo económico de una nación debe concentrarse en generar y mantener niveles de vida altos para sus ciudadanos.

Entendida a nivel empresarial no solamente representa mayor producción por unidad de tiempo sino que se asocia a otros aspectos como calidad, manejo adecuado de procesos, modernización, sistematización, esfuerzo colectivo y condiciones de trabajo dignas.

Aumento en los niveles de productividad se consiguen fundamentalmente por medio de la incorporación de tecnología a los procesos productivos, influyendo positivamente en el talento humano con mayor capacitación, entrenamiento y prevención, además de mejorar el capital con equipos y maquinaria moderna y eficaz.

La productividad es condición necesaria para incrementar las ventas internas y las exportaciones aunque no la única porque debe asociarse a capacidad de innovación, estructura corporativa, niveles de costos, apoyo gubernamental a la política industrial del país. Cuando alcanza estas características toma la forma de competitividad. Dicho de otro modo, la competitividad se traduce como la capacidad que tienen las empresas de una nación para participar, sobrevivir o morir en la nueva economía mundial.

IV. COMPROMISOS INTERNACIONALES DERIVADOS DEL DERECHO COMUNITARIO Y LA RATIFICACION DE CONVENIOS DE LA OIT

Desde décadas atrás, el país es suscriptor de convenios internacionales con la Organización Internacional del Trabajo, mediante los cuales se ha obligado a establecer y poner en práctica estrategias de cumplimiento.

Por otra parte, el Ecuador al igual que otros países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, se comprometió a adoptar todas las medidas necesarias para dar aplicación a las disposiciones del Instrumento Andino de Seguridad y Salud y su reglamento, revisar y readecuar el ordenamiento jurídico interno y garantizar su ejecución.

A partir de la vigencia del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo en junio de 2003, se incluyó a la legislación ecuatoriana esta norma técnica comunitaria integral y actualizada que facilita el desarrollo de las actividades preventivas y reparadoras al igual que las acciones de control por parte de las instancias competentes.

De los compromisos citados se desprende la necesidad ecuatoriana de:

1. Elaboración y puesta en marcha de la Política Nacional en Seguridad y Salud en el Trabajo del Ecuador.
2. Articulación del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo
3. Fortalecimiento del ente tripartito del país en el tema de Seguridad y Salud en el Trabajo.

V. CONSTRUCCIÓN DE LA POLITICA PÚBLICA

1.- Exposición de motivos

Las acciones orientadas al mejoramiento de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, poseen un impacto incuestionable sobre el bienestar de los trabajadores y sobre la productividad de las empresas. Esta relación, que se encuentra apoyada en una muy amplia literatura y evidencia empírica, sugiere que invertir recursos en la construcción de ambientes y lugares de trabajo sanos y seguros, puede constituirse en una inversión sumamente rentable, no sólo para las empresas, y los trabajadores y sus familias, sino también, para el país en general, como una vía o camino para lograr el tan anhelado desarrollo económico y social.

En lo que respecta a la salud, el principio básico es que poblaciones más sanas, generan una expansión mayor de la producción, al menos por tres circunstancias: a) productividad por unidad de tiempo más alta; b) menos días de ausencia laboral; y, c) período más amplio de duración de la fuerza laboral. Y de manera complementaria, un mejor estado de salud, produce una mayor capacidad de acumulación de otras formas de capital humano; por ejemplo, existen abundantes estudios e investigaciones, que encuentran una fuerte correlación entre el rendimiento escolar de los niños y su estado de salud.

Aunque la salud es un fenómeno multi-causal, no cabe duda, que en la actualidad, el lugar y las condiciones laborales, juegan un rol preponderante en su estado individual y colectivo, pues un porcentaje significativo de la población, dedica al menos un tercio de su tiempo al trabajo. Cualesquiera que sea el trabajo ejecutado, los individuos siempre se exponen a un extenso conjunto de riesgos o situaciones adversas, muchas de las cuales pueden generar pérdidas sensibles en su estado de salud y bienestar. En este sentido, el término “seguridad y salud en el trabajo”, trata de todas las acciones conscientes y voluntarias, llevadas a cabo por los distintos participantes en estas actividades (empresarios, trabajadores, autoridades gubernamentales, organizaciones sindicales, etc.), con el propósito de reducir al mínimo el impacto negativo del trabajo sobre la salud y el bienestar de los trabajadores.

Cuando el sistema de prevención de riesgos laborales no funciona apropiadamente, además de las obvias consecuencias que se tienen en la salud, las enfermedades, los accidentes y muertes generados en el trabajo, otras dimensiones económicas y sociales también sufren negativamente. En éstas destacan, la productividad y la competitividad de las empresas, el mercado laboral, el presupuesto de las familias y la pobreza, el sistema de seguridad social, el comercio internacional, entre otros más.

Desde la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el tema de la seguridad y salud en el trabajo, ha sido una de sus principales preocupaciones. De los numerosos convenios y normas internacionales desarrollados y propuestos por esta organización, casi la mitad están referidos a la seguridad y salud en el trabajo. Si bien es cierto, en las últimas décadas, las tasas anuales de accidentes y enfermedades laborales, han evidenciado una reducción significativa en los países industrializados, la realidad de los países en desarrollo parece ser totalmente opuesta. En este contexto, y de una manera categórica, el Dr. Juan Somavía, Director General de la OIT, ha expresado su preocupación, indicando que **“el trabajo decente debe también ser un trabajo seguro”**.

De acuerdo con estimaciones de OIT, el número de muertes a nivel mundial, relacionadas con accidentes y enfermedades laborales arriban a poco más de 2 millones anualmente, y se estima un total de 270 millones de accidentes mortales y no mortales y unos 160 millones de trabajadores que padecen enfermedades derivadas de sus trabajos. Los costos económicos de estas cifras son también impresionantes: aproximadamente un 4% del PIB global anual. Para países en desarrollo la cifra sube al 10%; pero aún así, no tienen comparación con su impacto en el bienestar de los trabajadores y sus familias.

Después de este recuento de antecedentes y contexto, parece irrefutable la necesidad de que el país asuma un rol más activo, en la reducción y control de los riesgos laborales y los daños que éstos producen. Un rol estratégico, con políticas claras y correctamente orientadas, invirtiendo los recursos que se requieran, y con el concurso permanente de las partes interesadas.

Esta visión, es la que precisamente los líderes del Ecuador desean promover, pues son conscientes de las carencias que exhibe el país en esta materia. No obstante, las decisiones y acciones futuras deben sustentarse en un diagnóstico de la situación actual e incidencia de los riesgos laborales, así como, de la respuesta o estrategia de país, que se ha diseñado para abordar esta problemática.

En el Ecuador según índice establecido a partir de aproximaciones de la OIT, se presume que cada año estarían muriendo alrededor de 2700 trabajadores (0.07%) por causa de accidentes y enfermedades de origen laboral, lo cual a su vez representa la pérdida de 10 trabajadores por cada día laborable del año.

El sistema de registro de los accidentes y enfermedades laborales en el Ecuador, es sumamente deficiente. Para el año 2003, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), reportó 2,300 accidentes laborales. Para el final de 2004 las cifras entre el Ministerio de Trabajo y el IESS se acercaría a los 4,900. Tal situación limita la estimación de tasas de siniestralidad y fatalidad confiables. De igual manera, ocurre con la identificación de industrias u ocupaciones de alto riesgo, o zonas geográficas donde se concentran mayores riesgos laborales.

Contrario a las estadísticas, investigaciones en actividades particulares, como la floricultura, construcción y cultivos de banano, así como, la experiencia de expertos nacionales, indican que las muertes y lesiones producto de los riesgos laborales, son un problema de primer orden en el Ecuador, con todas sus consecuencias negativas. Están generando pérdidas en la producción y competitividad de las firmas nacionales, pérdidas en el poder adquisitivo de los individuos y sus familias (con consecuencias directas en su estado de pobreza), gastos excepcionalmente altos en los servicios de salud, y los costos propios de la atención de personas con discapacidades permanentes. Por otro lado, es importante reconocer que esta situación puede limitar el acceso del Ecuador a ciertos mercados internacionales, particularmente, en aquellos países o productos, donde se exige el cumplimiento de una estricta normativa en términos de seguridad y salud en el trabajo de los países de origen.

2. CONTENIDO DE LA POLITICA PUBLICA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Objetivos y principios

Objetivo general

La construcción, puesta en marcha y sostenibilidad de la política estatal de seguridad y salud en el trabajo, catalogada como una urgencia social, tiene como objetivo convocar a la sociedad en conjunto para que de manera permanente y a través del diálogo social y concertación, logremos desarrollo productivo en base a mejores condiciones de trabajo y calidad de vida para la

población laboral, reducción de la siniestralidad, optimización de recursos, productividad y competitividad empresarial.

Objetivos específicos

- Fortalecer el marco jurídico ecuatoriano en materia de seguridad y salud en el trabajo para proporcionar de manera coherente y apegada a la realidad actual, los insumos necesarios para el desarrollo de una cultura preventiva con énfasis en riesgos ocupacionales.
- Fortalecer las acciones en pro del respeto a los derechos del trabajo en especial los relacionados con la salud y la vida, como derechos irrenunciables y no transigibles.
- Fortalecer las entidades gubernamentales, las organizaciones de trabajadores y empleadores, la seguridad social y las entidades académicas para el cumplimiento de su responsabilidad frente a los riesgos del trabajo.
- Crear y consolidar espacios de diálogo social y concertación con la finalidad plantear y programar acciones generales y específicas de promoción de la seguridad y la salud de los trabajadores en especial en los sectores considerados vulnerables y de alto riesgo.
- Desarrollar mecanismos técnicos y de control para ampliar la cobertura del Seguro de Riesgos del Trabajo.
- Establecer y actualizar periódicamente las normas técnicas básicas y procedimientos de trabajo seguro para aplicación permanente en los centros de trabajo.
- Desarrollar el sistema de información en materia de seguridad y salud en el trabajo como insumo para la planificación y mejoramiento de programas de prevención de riesgos laborales.
- Impulsar planes específicos de prevención de riesgos, atención básica en salud y reparación de daños para grupos de trabajadores independientes e informales sin capacidad de pago y vinculados a actividades de alto riesgo.

Principios

La Política Pública de seguridad y salud en el trabajo se orientará por los siguientes principios:

- **Universalidad:** comprende la protección de toda la población económicamente activa mediante la conjunción de mecanismos de aseguramiento y salud pública.
- **Solidaridad:** entendida como la interdependencia entre diferentes grupos sociales, miembros de un mismo grupo social o entre generaciones, basada en el traslado de recursos, conocimientos, prácticas y tecnología, garantizando la salud de la colectividad laboral.
- **Internacionalidad:** tomando en cuenta los efectos laborales y de seguridad y salud en el trabajo, producto de la globalización de la economía y en constante observación de los compromisos derivados de los convenios internacionales y normas comunitarias, así como

incorporando cláusulas sociales dirigidas a la seguridad y salud de los trabajadores, en los tratados de integración comercial.

- **Eficiencia:** destinada al logro del bienestar de la población económicamente activa controlando factores de riesgo inherentes a su ocupación.
- **Desarrollo sostenible y responsabilidad integral** que incluya desarrollo en materia económica, técnica y tecnológica asociados a equilibrio en el trabajo, ambiente laboral, y; el desarrollo social en su conjunto.
- **Competitividad:** orientada al logro empresarial con capacidad de innovación y calidad en los productos, contruidos en base a mejores condiciones de trabajo, relaciones laborales sólidas y participación de los trabajadores en los beneficios económicos productivos.
- **Participación y descentralización:** con la base de la democracia, cuya finalidad es la implantación de diálogo y concertación entre estado, empleadores, trabajadores y sociedad, a los distintos niveles, especialmente regional y local con una efectiva transferencia de responsabilidades y recursos para la efectiva aplicación de la agenda nacional.

3. EJES DE LA POLITICA PÚBLICA

La Política Pública de Prevención de Riesgos Laborales, se construirá sobre una base sólida constituida por sus cinco ejes o planes de desarrollo:

1. Construcción y fomento de una cultura de prevención con énfasis en riesgos ocupacionales.
2. Fortalecimiento institucional
3. Atención a poblaciones vulnerables
4. Desarrollo científico – técnico y tecnológico
5. Aplicación de sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo

El eje o plan dirigido a **fomentar una cultura de prevención** prevé acciones desde los distintos actores del desarrollo económico y social del país.

El segundo eje o plan, referente al **fortalecimiento institucional** tiene como objetivo consolidar la capacidad de gestión, seguimiento y vigilancia en el cumplimiento, complementariedad y concertación de los diversos actores sociales.

El plan o eje referente a **poblaciones vulnerables**, busca priorizar temas de mayor interés como son los niños, niñas y adolescentes, población femenina, personas con discapacidad, trabajadores de terceros, sectores agrícola, de la construcción, pequeñas, medianas y microempresas, trabajadores informales y en general sectores de alto riesgo.

El cuarto eje o plan de la política pública en seguridad y salud buscará desarrollar y garantizar la calidad del conocimiento **técnico, tecnológico y científico** en materia de seguridad y salud en el trabajo y sus variadas disciplinas para la efectiva aplicación de la prevención de riesgos laborales,

vigilancia de la salud de los trabajadores y promoción de la salud en el lugar de trabajo.

El quinto y último plan o eje se refiere al desarrollo de sistemas **de gestión de seguridad y salud** en función del bienestar de la población laboral del país. Cada plan o eje de la Política Pública contendrá sus programas y estrategias, y las instancias o entidades responsables.

PLAN DE DESARROLLO No. 1.- Construcción y fomento de una cultura de prevención con énfasis en riesgos ocupacionales.

Construir y fomentar una cultura comprende el conjunto de acciones de sensibilización, información y comunicación con el fin de desarrollar paulatinamente conciencia de solidaridad y autocuidado, exigencia de derechos y creación de hábitos, actitudes y comportamiento preventivo frente a la exposición a factores de riesgo derivados de la ocupación. Es una tarea a mediano y largo plazo que debe incluir al menos lo siguiente: formación en todos los niveles escolares, formación profesional, formación superior, formación especializada, sensibilización y capacitación de empleadores, trabajadores y comunidad.

Programa 1.- Seguridad y salud en la formación escolar

El objetivo es iniciar con la cultura preventiva desde los primeros años de vida y de socialización por lo que el tema deberá ser incluido en la formación pedagógica de niños, niñas y adolescentes para que incorporen consciencia de peligro y conducta de autocuidado en la escuela, la calle y el hogar.

Estrategias:

- a. Incluir el tema en los planes curriculares de la educación básica y media al igual que en programas de formación profesional técnica y tecnológica.
- b. Desarrollo de metodología participativa entre docentes, alumnos y padres de familia, para lograr mayor aceptación, compromiso y aplicabilidad.

Programa 2.- Formación de profesionales con criterio preventivo, respecto a los riesgos derivados de las ocupaciones.

Estrategias:

- a. Diseño de programas y metodología para incorporar el componente de seguridad y salud en los programas de pre -grado.
- b. Incluir en las mallas curriculares de las carreras de medicina, ingeniería, arquitectura, psicología, derecho y en general carreras afines con las ciencias sociales, biológicas y ambientales el tema de la seguridad y salud en el trabajo y su aplicación práctica en la esfera laboral.

- c. Incluir paulatinamente temas inherentes a la seguridad y salud en el trabajo en la formación de profesionales del campo administrativo, financiero y gerencial.

Programa 3.- Formación especializada en seguridad y salud en el trabajo

En concordancia con la necesidad de país y la realidad empresarial, se implantarán programas de formación especializada, técnica y científica en seguridad y salud en el trabajo, que garanticen la calidad del ejercicio profesional y las acciones por ellos implementadas en los centros de trabajo. La formación del talento humano en la materia responderá a la complejidad y riesgos de los procesos productivos.

Estrategias:

- a. Fomento y estímulo para los programas académicos de postgrado en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- b. Programa de acreditación y registro de profesionales en seguridad y salud en el trabajo.
- c. Programa de cualificación del recurso humano docente e investigador en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- d. Programas de educación continuada en seguridad y salud en el trabajo.

Programa 4.- Elaboración y aplicación de programas de sensibilización y capacitación para empleadores y trabajadores

Con metodología de enseñanza aprendizaje para adultos, modelos pedagógicos, técnicas motivacionales y creativas que conviertan a los trabajadores y empleadores en sujetos activos orientados al cambio de actitud y comportamiento frente a los riesgos del trabajo.

Estrategias:

- a. Estructuración y desarrollo de eventos de capacitación por gremios empresariales.
- b. Formación continuada del sector sindical con extensión a trabajadores de base.
- c. Talleres de sensibilización a gerentes y líderes empresariales.
- d. Organización de mesas de trabajo por sectores de producción.

PLAN DE DESARROLLO No. 2: Fortalecimiento institucional

Con el objetivo de posicionar política y técnicamente a las diferentes instancias responsables y actores sociales para el cumplimiento satisfactorio de su rol social y las competencias que les han sido designadas.

Para alcanzar el fortalecimiento, se requiere establecer acciones concretas y coordinadas, respetando la autonomía y exigiendo la participación y trabajo complementario hacia un objetivo común.

Programa 1.- Fortalecimiento del Ministerio de Trabajo y Empleo

Estrategias:

- a. Articulación conceptual y operativa de la variable seguridad y salud en la construcción de procesos de consolidación del diálogo desde los sectores laboral y empresarial.
- b. Formulación y promoción de directrices y disposiciones relativas a la no transigibilidad en caso de compensaciones que deben entregarse al trabajador por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- c. Promoción y aplicación de convenios internacionales, institucionales y locales que faciliten el desarrollo de la Política Pública para la Prevención de Riesgos Laborales.
- d. Desarrollo de programas de capacitación formal e informal a directivos, líderes institucionales, coordinadores, inspectores y otros involucrados en las acciones de control.
- e. Fortalecimiento del sistema de inspección como base para la detección de incumplimientos laborales en materia de aseguramiento obligatorio y prevención de riesgos en los lugares de trabajo.
- f. Fortalecimiento del sistema de inspección especializada en seguridad y salud con extensión a los niveles regionales, provinciales y locales.
- g. Creación del Instituto Nacional de Prevención de Riesgos Laborales INAPRIL, como instancia técnica multidisciplinaria, adscrita al Ministerio de Trabajo y Empleo, cuya finalidad será facilitar el desarrollo y aplicación efectiva de las Políticas: Estatal e Institucional en la materia. Las Unidades de Seguridad y Salud existentes en el Ministerio de Trabajo y Empleo, se constituirán en el equipo técnico multidisciplinario del INAPRIL con extensión a todo el territorio nacional.
- h. Formulación de normas específicas en materia de seguridad y salud en el trabajo y control de su cumplimiento.

Programa 2.- Fortalecimiento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Estrategias:

- a. Aplicación efectiva de la inspección patronal con la finalidad de aumentar la cobertura de aseguramiento obligatorio.
- b. Fluidez en la entrega de prestaciones a los trabajadores y en especial aquellos que sufren accidente de trabajo y enfermedad profesional, sin que la mora patronal constituya razón para negar el derecho.
- c. Apoyo a la instauración incentivos empresariales derivados de la adecuada gestión en Seguridad y Salud en el trabajo.
- d. Fortalecimiento del sistema de auditorías de seguridad y salud y facilitación de su aplicación.

Programa 3.- Fortalecimiento del Ministerio de Salud

Estrategias:

- a. Coordinación y asesoramiento a las direcciones territoriales de salud para la efectiva aplicación de la inspección sanitaria en los lugares de trabajo.
- b. Desarrollo de dependencias de salud ocupacional en las unidades regionales y provinciales en todo el territorio nacional.
- c. Desarrollo de programas de atención primaria en salud ocupacional dirigidos hacia el sector informal.

Programa 4.- Fortalecimiento del ente tripartito: Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo del Ecuador CONSESAT

Estrategias:

- a. Se creará la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo del Ecuador, CONSESAT, como instancia tripartita conformada por empleadores, trabajadores y Estado, a la cual podrán incorporarse, según agenda de trabajo, instancias técnicas afines al tema específico que recibirá tratamiento.
- b. El estado garantizará la asignación de recursos financieros y materiales para su funcionamiento.
- c. El trabajo planificado será ejecutado en función de la Política Pública
- d. Se dará la debida promoción a las resoluciones adoptadas
- e. La CONSESAT, se constituirá en la comisión especializada en materia de seguridad y salud del Consejo Nacional de Trabajo.

Programa 5.- Fortalecimiento del sector empresarial

Estrategias:

- a. Fomentar la incorporación de variables “condiciones de trabajo” y programas de seguridad y salud en los procesos e indicadores de gestión, productividad y competitividad de la empresas.
- b. Promover la capacitación continua en materia de seguridad y salud para los gremios empresariales.
- c. Promover la consolidación de instancias de seguridad y salud en el trabajo por sectores de producción.
- d. Desarrollo de programas de formación de líderes empresariales en materia de prevención de riesgos laborales.

Programa 6.- Fortalecimiento del sector laboral

Estrategias:

- a. Fomentar la incorporación de temas de seguridad y salud, con el respectivo respaldo técnico, en los contratos colectivos y agendas sindicales.
- b. Promover la capacitación de líderes y trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales.
- c. Promover la consolidación de instancias de seguridad y salud en el trabajo por sectores de producción.
- d. Promover la capacitación continua en la materia.

Programa 7.- Red de comités provinciales y locales de prevención de riesgos laborales.

Estrategias:

- a. Fomentar y vigilar la conformación de comités paritarios de seguridad y salud en los lugares de trabajo.
- b. Promover la conformación y funcionamiento de comités paritarios: provinciales, locales y por sectores de producción.
- c. Facilitar el flujo de información y la capacitación entre la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y los comités provinciales, locales y sectoriales.

PLAN DE DESARROLLO No. 3: Atención a poblaciones vulnerables

Basados en principios de eficiencia y solidaridad se establecerán prioridades respecto a poblaciones laborales con mayor vulnerabilidad, exposición o necesidad de atención en función del bienestar y la calidad de vida. Concentrarán esfuerzos los siguientes programas:

Programa 1.- Protección a los trabajadores jóvenes

Estrategias:

- a. Asistencia técnica y desarrollo de programas que contribuyan a la erradicación progresiva del trabajo de niñas, niños y adolescentes menores de quince años y del trabajo peligroso de adolescentes entre quince y dieciocho años de edad.
- b. Desarrollo de acciones directas (diagnóstico e intervención) sobre grupos específicos de trabajadores jóvenes expuestos a condiciones de trabajo nocivas.
- c. Promoción de la incorporación de trabajadores jóvenes al aseguramiento y protección frente a los riesgos del trabajo.

Programa 2. Promoción y protección de la salud reproductiva. Prevención y protección de la mujer embarazada y en período de lactancia.

Estrategias:

- a. Apoyo a programas investigativos relacionados con factores de riesgo para la salud reproductiva.
- b. Desarrollo de normas y procedimientos específicos para el uso de químicos potencialmente mutágenos, teratógenos, cancerígenos y tóxicos funcionales o celulares.
- c. Difusión de información y medidas preventivas en el trabajo de mujeres, con especial atención en caso de embarazo y lactancia.

Programa 3.- Promoción de programas de readaptación y reubicación laboral para la población con discapacidad.

Estrategias:

- a. Elaboración y aplicación de métodos e instrumentos guía sobre procedimientos seguros en el marco de la rehabilitación profesional y reubicación laboral para PCDs”
- b. Integración de los procesos de rehabilitación médica con la calificación de la pérdida de la capacidad laboral.
- c. Revisión técnica periódica de procedimientos de calificación de invalidez, con fundamento en investigación científica y realidad del país.

Programa 4.- Protección de trabajadores de terceros

Estrategias:

- a. Aplicación del principio de responsabilidad solidaria en la prevención y protección contra los riesgos del trabajo y reparación de daños al trabajador.
- b. Implantación de acciones preventivas complementarias entre empleadores en las fases de contratación, planificación, ejecución y evaluación de resultados.
- c. Control en el cumplimiento del aseguramiento obligatorio de los trabajadores de terceros.

Programa 5.- Pequeñas, medianas y microempresas

Estrategias:

- a. Asistencia técnica y desarrollo de procedimientos para aplicación de programas de prevención de riesgos laborales en pequeñas, medianas y microempresas.
- b. Desarrollo de programas de sensibilización y capacitación a empleadores y trabajadores del sector.

Programa 6.- Protección del sector campesino

Estrategias:

- a. Desarrollo de proyectos sobre prevención de riesgos para trabajadores agrícolas a nivel regional y local.
- b. Actualización y aplicación de normas inherentes a la prevención en el uso de agroquímicos.
- c. Control del aseguramiento obligatorio de los trabajadores agrícolas.
- d. Inclusión de compromisos en materia de prevención de riesgos laborales en los contratos para trabajos agrícolas.

Programa 7.- Protección a los trabajadores del sector de la construcción

Estrategias:

- a. Desarrollo de proyectos sobre prevención de riesgos para trabajadores de la construcción, a nivel regional y local.
- b. Control en el aseguramiento obligatorio de los trabajadores de la construcción.

- c. Promoción y difusión de instrumentos normativos específicos sobre prevención de riesgos en el sector de la construcción.
- d. Aplicación de planes mínimos de prevención de riesgos en la obra o servicio a ejecutar en materia de construcción y actividades afines.
- e. Inclusión de compromisos respecto a la prevención y protección contra los riesgos del trabajo en los contratos celebrados para el sector de la construcción.

Programa 8.- Población independiente e informal

Estrategias:

- a. Fomento de la afiliación de la población trabajadora independiente con capacidad de pago.
- b. Establecimiento de convenios intersectoriales entre el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, IESS y otros interesados en la materia para extender la cobertura de riesgos del trabajo al sector informal de la economía.
- c. Cooperación entre instancias gubernamentales y gobiernos locales para la asistencia técnica en materia de prevención de riesgos laborales al sector informal de la economía.

Programa 9.- Trabajadores en actividades de alto riesgo

Estrategias:

- a. Creación de comisiones tripartitas por sectores de alto riesgo con asistencia técnica de entidades estatales.
- b. Elaboración de normas específicas de seguridad y salud para sectores y actividades de alto riesgo.

PLAN DE DESARROLLO No. 4: Fomento del componente científico-técnico y tecnológico.

A tono con la incesante dinámica del mundo actual, es fundamental el desarrollo de programas técnicos e investigativos que incluyan tecnología para el control de riesgos y el impacto de estos en la salud de los trabajadores.

Con intervención académica especializada, en colaboración con empleadores y trabajadores, participación de centros de información e investigación, organizaciones no gubernamentales y el propio estado, se proveerá de instrumentos científico técnicos y aportes al desarrollo de la seguridad y salud en el trabajo del país y del mundo.

Programa 1.- Vigilancia de la Salud de los Trabajadores

Estrategias:

- a. Aplicación de estudios clínicos y epidemiológicos con el fin de establecer relaciones de causalidad y conocer el comportamiento de la morbilidad laboral.

- b. Promoción del cumplimiento de programas de vigilancia de la salud en los centros de trabajo con la efectiva participación de profesionales calificados.
- c. Fomento al desarrollo de exámenes médicos preventivos en función de la exposición a los riesgos de los puestos de trabajo, garantizando la confidencialidad de los resultados.
- d. Fomentar la inclusión de protocolos de vigilancia de la salud de los trabajadores en la historia clínica de la salud pública.

Programa 2.- Sistema de información en seguridad y salud en el trabajo
Estrategias:

- a. Desarrollo de un sistema de registro e información que permita identificar tendencias epidemiológicas en salud de los trabajadores y facilite la planeación, ejecución y evaluación de programas de seguridad y salud en el país.
- b. Definición de la magnitud del problema de daños a la salud de los trabajadores discriminando variables como: grupos de riesgo, población expuesta, número de casos, incidencia, prevalencia, días perdidos, tipo y localización de lesiones y otros datos de interés técnico.
- c. Compromiso, participación y fluidez de la información desde organismos públicos y privados, ONGs, centros investigativos y comunidad.
- d. Diseño de un modelo que permita conocer las tendencias en seguridad y salud de la población informal.
- e. Crear mecanismos de consulta ciudadana como instrumento educativo y de balance social desde este campo.
- f. Consolidación de la información por parte del INAPRIL.

Programa 3.- Investigación
Estrategias:

- a. Proponer y promover líneas de investigación y diagnóstico sectorial, regional y local.
- b. Estudiar el impacto de la exposición laboral sobre la salud de los trabajadores y la forma como reducirlo.
- c. Apoyar y difundir los trabajos científicos de entes públicos y privados, ONGs y personas naturales en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Programa 4.- elaboración de normas técnicas de prevención y promoción

Con el acompañamiento de las Instancias de Normalización, se elaborarán normas técnicas que permitan estandarizar los procesos que posteriormente serán objeto de medición.

Estrategias:

- a. Organizar la comisión de alto nivel para el desarrollo de normas técnicas específicas en seguridad y salud

- b. Vincular al sector académico para la formulación y difusión de normas técnicas.
- c. Solicitar cooperación internacional, en su caso, para el diseño de normas específicas.

Programa 5.- Sistema de garantía de calidad. Seguridad en el producto

Sobre la base de la estandarización de procesos contenidos en las normas técnicas, se dispondrá de un sistema de acreditación y evaluación que consolide el mejoramiento de la prestación de los servicios de seguridad y salud en el trabajo.

Uno de los principios de la acción preventiva se considera la eliminación o el control del riesgo en la fuente, con ello se pretende evitar o reducir la exposición del trabajador, por lo que se tendrá especial cuidado en que la maquinaria y herramienta, importada o producida en el país, traiga incorporados resguardos, mecanismos y dispositivos de seguridad que eviten el contacto del trabajador con puntos de operación, partes en movimiento u otros factores de riesgo.

El Ministerio de Trabajo y Empleo a través del Instituto Nacional de Prevención de riesgos laborales en el Trabajo del Ecuador, INAPRIL, coordinará con los Organismos de Acreditación la expedición de licencias y certificaciones para la prestación de servicios especializados en seguridad y salud en el trabajo, seguridad en el producto y otros relacionados con el tema de su competencia.

Los organismos de certificación internacional requerirán del INAPRIL, la información y pautas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones empresariales en materia de seguridad y salud en el Ecuador.

Estrategias:

- a. Incorporar experiencia nacional e internacional sobre sistemas de garantía de calidad, auditoría y acreditación.
- b. Promover la formación de talento humano en calidad de servicios de seguridad y salud, acreditación y auditoría.
- c. Promover la formación de talento humano sobre diseño y certificación sobre seguridad en el producto.
- d. Promover la certificación por solvencia preventiva a las empresas que entreguen productos y servicios ecuatorianos, elaborados en estricto apego a las normas de prevención de riesgos laborales vigentes en el Ecuador.

Programa 6.- Promoción y difusión en materia de seguridad y salud en el trabajo

La promoción de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo facilitará que los trabajadores se conviertan en entes participativos de las mejoras empresariales en la materia.

Estrategias:

- a. Con la colaboración de aliados estratégicos en el sector de la comunicación, se direccionará hacia la sociedad temas inherentes a los riesgos laborales y la forma como prevenirlos.
- b. Organización de campañas promocionales dirigidas a lograr el desarrollo de conciencia preventiva en la comunidad.
- c. Celebración del 28 de abril de cada año como el día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo con el fin de recordar al país y al mundo de que las lesiones y muertes provocadas por el trabajo son prevenibles.

PLAN DE DESARROLLO No. 5.- Aplicación de sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo y productividad

Los sistemas de gestión son formas dinámicas estructurales que permiten monitorear indicadores, crear formas activas de intervención para facilitar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la interacción de diversos actores.

Los sistemas de gestión deben iniciar con la información para el diseño de programas, priorización de acciones y poblaciones, asignación de recursos, medición del impacto y mejora continua.

El objetivo común del Estado, empleadores y trabajadores se orienta a incorporar procesos de trabajo, instrumentos técnicos y procedimientos para evitar los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales y estados de insatisfacción. Promover el bienestar del trabajador, afianzar la productividad y consolidar la competitividad empresarial.

Programa 1. Articulación del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

Estrategias:

- a. Identificación de elementos o actores del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Ministerios: de Trabajo, Salud, Educación, Energía, Minas y Petróleo, Comercio Exterior, Agricultura, Ambiente; Institutos: IESS, INEN; Consejos: CONADIS, CNCF, CONESUP; SECAP, gobiernos locales ONGs, organizaciones de empleadores y trabajadores, gremios y comunidad.
- b. Definición de los componentes o subsistemas a saber: Normativo, Control, Formación, Promoción, Información, Aseguramiento, Tripartismo y Diálogo Social.
- c. Identificación de roles y asignación de responsabilidades de cada uno de los actores del Sistema.
- d. Planificación y desarrollo del sistema en función de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- e. Asignación de recursos para el funcionamiento del sistema y sus componentes por parte del Estado ecuatoriano.

Programa 2.- Apoyo al desarrollo de sistemas de gestión de seguridad y salud en los centros de trabajo

Los sistemas de gestión de seguridad y salud permiten un trabajo planificado y organizado hacia la consecución de objetivos comunes entre empleadores y trabajadores.

Estrategias:

- a. Definición de la política empresarial en materia de seguridad y salud en el trabajo como objetivo a largo y mediano plazo y la forma como alcanzarlos.
- b. Liderazgo gerencial, compromiso y asignación de responsabilidades y recursos para el desarrollo de la política empresarial.
- c. Trabajo especializado, multidisciplinario y coordinado en los servicios de seguridad y salud en el trabajo con apoyo de los Comités Paritarios de Seguridad y Salud.

Programa 3.- Seguimiento y evaluación de la política y los programas de prevención de riesgos laborales.

La evaluación periódica en la aplicación de la política y sus programas es indispensable para enriquecer y retroalimentar el proceso.

Estrategias:

- a. Aplicar el modelo de evaluación y auditoría al desarrollo de los programas preventivos en función de sistemas de gestión de seguridad y salud.
- b. Establecer y ajustar periódicamente los indicadores adecuados para evaluar la gestión en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Programa 4.- Información empresarial

Desde la empresa, la información relacionada con la siniestralidad laboral y avances en los programas preventivos, llegará a las instancias de control y de éstas a su vez se enviará a través del sistema de información nacional.

Estrategias:

- a. Establecer fuentes de información, variables, instrumentos de recolección, flujo de información, análisis y usos.
- b. Facilitar el flujo de información a través de herramientas informáticas y el Internet.

4. EVALUACIÓN DEL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Para la evaluación del desarrollo de la Política Pública de Prevención de Riesgos Laborales, se tomarán en cuenta los principios establecidos y las estrategias planteadas mediante la revisión periódica de sus avances especialmente respecto a:

- a. Resultados de la ejecución de planes anuales de cada uno de los entes estatales encargados de la aplicación de la Política.
- b. Resultados de aplicación de planes operativos anuales del Instituto Nacional de Prevención de Riesgos Laborales.
- c. Resultados alcanzados en los planes anuales de la Comisión Nacional Tripartita.
- d. Revisión de resultados de programas de trabajo de gremios empresariales
- e. Resultados de programas de las organizaciones de empleadores y trabajadores.
- f. Revisión de resultados de cada uno de los ejes de la Política Nacional
- g. Avances en la articulación del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Indicadores de gestión social

El desarrollo de la Política Pública de Prevención de Riesgos Laborales del Ecuador, materializada a través de sus planes de desarrollo y programas específicos, contará con la valoración de resultados concordantes con el objetivo general, objetivos específicos y estrategias planteadas.

Acorde a los requerimientos de órganos estatales de planificación, se contará con indicadores de:

Producto: para medir la cantidad y calidad de los productos y servicios entregados.

De efecto/impacto: que reflejen los logros a nivel sectorial

De gestión/proceso: para medir el desempeño o avance en los procesos orientados a lograr resultados.