

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD Y SALUD OCUPACIONAL EN EL ECUADOR

JANE TORO TORO
SILVIA VALENCIA ABUNDIZ
ANGÉLICA OCEGUERA ÁVALOS

I INTRODUCCIÓN

El trabajo, fuente de producción de bienes y servicios de consumo para satisfacer las necesidades sociales y generar riqueza, ha evolucionado hacia nuevas formas de organización, prácticas y procesos, y se ha concebido como un derecho humano de las personas a desarrollarse en un ambiente y condiciones óptimas, a través de la prevención y control de enfermedades y accidentes de trabajo, así como la promoción integral de la salud. Para tal efecto se han creado normas e instituciones que regulan los derechos y obligaciones de los trabajadores y establecen las responsabilidades compartidas de empleadores, trabajadores y gobiernos en la gestión de la seguridad y la salud laboral.

Sin embargo, cabe señalar que hablar de la normativa en riesgos laborales en nuestro medio, es verdaderamente disertar sobre lo nuevo, pues a pesar de su recorrido en el escenario de la historia del Ecuador, son poco conocidos y a veces cuestión de especialistas, cuando por necesidad de vida debe ser una herramienta de todos.

RESUMEN: En este artículo se presenta el marco legal de seguridad y salud del trabajo en el Ecuador, el cual tiene como propósito prevenir los accidentes y enfermedades profesionales provenientes de las actividades laborales de los diferentes centros fabriles tanto públicos y privados. En su primera parte, toma en cuenta a las instituciones públicas responsables de la seguridad y salud como el Ministerio de Relaciones Laborales y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En la segunda parte, se revisa una serie de decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales, resoluciones que, traducidos en reglamentos, regulan las actividades de prevención de riesgos del trabajo y sus efectos en los trabajadores, entre los que se encuentran el *Reglamento de seguridad y salud de los trabajadores y mejoramiento del medio ambiente de trabajo* y el *Reglamento de servicios médicos de empresa*.

PALABRAS CLAVE: legislación, seguridad y salud ocupacional, prevención, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales.

ABSTRACT: This article describes the legal framework of safety and health or workers in Ecuador, which aims to prevent accidents and occupational diseases arising from work activities of the different public and private manufacturing centers. The first part takes into account public institutions responsible for health and safety such as the Ministry of Labor Relations and the Ecuadorian Institute of Social Security. In the second part, a series of Executive Decrees, Ministerial Decisions, Resolutions, reflected in regulations governing the activities of prevention of workplace hazards and their effects on workers, including the Health and Safety Regulations are revised, such as the Workers and Improvement of Working Environment and Regulation of Medical Services Company.

KEY WORDS: legislation, occupational safety and health, prevention, occupational accidents, occupational diseases.

JANE TORO TORO es alumna del Doctorado en Ciencias de la Salud en el Trabajo. Centro Universitario de Ciencias de la Salud. Universidad de Guadalajara. janetiess@yahoo.es.

SILVIA VALENCIA ABUNDIZ es profesora investigadora Centro Universitario de Ciencias de la Salud. Universidad de Guadalajara. valenciasilvia22@gmail.com.

ANGÉLICA OCEGUERA ÁVALOS es profesora investigadora Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad de Guadalajara. aoceguera2000@yahoo.com.mx.

Surge como una necesidad del Estado la seguridad y salud ocupacional, la prevención y la mejora continua en los centros de trabajo en el sector público y privado, para precautelar la integridad de los trabajadores pues cuando nos referimos a trabajo y salud, estamos hablando de la vida misma, expuesta a riesgos o bajo un sistema de prevención que permita desarrollar las labores adecuadamente; sin embargo, para los gobiernos en turno, la seguridad y salud de los trabajadores no ha estado en su agenda, ni entre sus prioridades; por ello de acuerdo con (Jiménez, 2009) de los datos obtenidos en el Consejo Nacional de Discapacitados (CONADIS)¹ en Ecuador había, hasta 2004, 1 608 334 personas con discapacidad. Es decir, 12,14% de la población total; cerca de 830 mil mujeres tienen discapacidad (51,6%), mientras que el número de hombres es de 778 595 (48,4%); de los cuales una franja importante son producto de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Visto así el problema, se han desarrollado políticas a nivel de los organismos internacionales, que por la fuerza de la ley han ido incorporándose a la legislación, como los múltiples tratados y convenios que en materia de seguridad y salud ocupacional se firmaron entre Ecuador y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), o aquellos que provienen de la Comunidad Andina de Naciones como la Decisión 584, Instrumento andino de seguridad y salud en el trabajo y la resolución núm. 957, *Reglamento del instrumento andino de seguridad y salud en el trabajo*, los cuales han coadyuvado al ascenso del actual Sistema de Administración de Seguridad y Salud.

En el Ecuador, 98% de los casos son sub-registros, no solo señalando las debilidades en cuanto a la falta de prevención de accidentes y enfermedades laborales en las empresas, pues solo una pequeña porción de organizaciones han implementado sistemas de

gestión, sino además la desprotección de derechos que sufren los trabajadores no asegurados, quienes ante la falta de seguridad, no son atendidos en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ni en ningún centro de atención pública de salud y deben asumir de su propio bolsillo los gastos generados por accidentes y enfermedades profesionales. Sitúan a Ecuador a la cabeza en siniestralidad laboral oculta en América Latina, produciéndose dos registros de cada 100 accidentes ocurridos (OIT, 2006). Esta condición refleja el estado de indefensión en que se encuentran actualmente los trabajadores para hacer cumplir sus derechos a cobertura por riesgo y enfermedad laboral, y los respectivos servicios de prevención de accidentes.

Además, Picado y Durán (2006), mencionan que de acuerdo con cifras de la OIT en este país se dan anualmente 760 muertes producto de accidentes laborales, en promedio 579 mil accidentes que causan tres o más días de ausencia laboral y al menos 2 100 muertes provocadas por enfermedades relacionadas con el trabajo. En consecuencia, y guardando la prudencia lógica que se debe tener cuando se comparan estadísticas internacionales en este campo, la tasa de fatalidad registrada en el Ecuador, asciende a 0.207 por cada mil trabajadores, tasa que supera el promedio de América Latina y el Caribe (0.135), es casi 40 veces la reportada en los Estados Unidos, ocho veces la de Finlandia y tres veces la de Canadá.

Ecuador como el resto del mundo vive las consecuencias de un sistema laboral imperante, mismo que en su trayecto ha desarrollado importantes avances en la ciencia y tecnología aplicables al trabajo, que ha sido necesario para la producción de bienes y servicios; sin embargo la protección de los trabajadores contra siniestros laborales y la mejora de condiciones

de trabajo no han avanzado con una respuesta apropiada por parte del empleador quien no ha demostrado conocimiento, experiencia, ni buenas prácticas en el ámbito de la seguridad y salud ocupacional.

En el transcurso de los últimos años se han creado normas en seguridad y salud del trabajo, que han venido a palear en algo la siniestralidad, pero a pesar de esto, no cumplen del todo las expectativas que son las de lograr un ambiente sano, confortable, libre de factores de riesgo, condiciones y acciones subestandar, pero sobre todo de leyes que coadyuven y respondan a las exigencias de la época actual.

El tipo de estudio del presente artículo es documental, para lo cual se recurrió al análisis de contenido de leyes, reglamentos, acuerdos, decretos y resoluciones, entre otros ordenamientos jurídicos; tiene como propósito un análisis del marco legal e institucional de la seguridad y salud ocupacional de Ecuador, revisando por un lado, las instituciones gubernamentales competentes como son el Ministerio de Relaciones Laborales y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y, por otro lado, las disposiciones normativas reglamentarias en estas materias.

MARCO INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN ECUADOR

El Ecuador tiene un marco legal de seguridad y salud del trabajo, cuyo propósito es la prevención de riesgos de trabajo y reducir la siniestralidad producto de los accidentes y enfermedades profesionales.

Las principales instituciones públicas con competencia en seguridad y salud en el trabajo son el Ministerio de Relaciones Laborales, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Ministerio de Salud Pública, presentando la revisión solo de las dos primeras.

► 1 Actualmente, Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades.

MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES

De acuerdo con la legislación laboral de Ecuador, el Ministerio de Relaciones Laborales es la instancia competente para la prevención de los riesgos en el trabajo.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Objetivo estratégico: 1. Incrementar la calidad del servicio que brindan los servidores en el sector público.

Estrategias

- 1.1 Reestructurar el sector público.
- 1.2 Implementar la normativa integral de administración del talento humano.
- 1.3 Mejorar los mecanismos de evaluación y control del servicio de las instituciones.
- 1.4 Implementar el sistema de carrera del servicio público.
- 1.5 Fortalecer los actuales y desarrollar los nuevos sistemas de capacitación.

Objetivo estratégico: 2. Incrementar la equidad en el sistema remunerativo y de ingresos complementarios en el sector público.

Estrategias

- 2.1 Emitir la normativa integral de ingresos complementarios.
- 2.2 Continuar la reestructuración remunerativa del sector público.
- 2.3 Implementar mecanismos de control de la aplicación de la normativa en el ámbito remunerativo y de ingresos complementarios.

Objetivo estratégico: 3. Incrementar la sinergia entre empleadores y trabajadores.

Estrategias

- 3.1 Capacitar a los trabajadores y las organizaciones laborales.
- 3.2 Fomentar los espacios de diálogo.
- 3.3 Desarrollar e implementar los mecanismos de mediación laboral.

3.4 Formatear y fortalecer el desarrollo de las organizaciones laborales.

3.5 Implementar un programa de prevención, capacitación y difusión entre los trabajadores y empleadores sobre la normativa existente.

Objetivo estratégico: 4. Incrementar el control y cumplimiento de derechos, deberes y obligaciones de los empleados y empleadores.

Estrategias

- 4.1 Fortalecer los mecanismos de evaluación, seguimiento y control de la aplicación de leyes, normativa ministerial y el respeto de los derechos fundamentales de trabajadores.
- 4.2 Leyes Laborales.
- 4.3 Sustituir el código de trabajo y toda la normativa que de él se deriva.

Objetivo estratégico: 5. Incrementar la calidad de los mecanismos de fomento al empleo y reconversión.

Estrategias

- 5.1 Perfeccionar el sistema de acceso a la bolsa electrónica de empleo.
- 5.2 Fortalecer la oferta estatal de capacitación.
- 5.3 Mejorar la cobertura, difusión y seguimiento de los servicios prestados por el MRL para el fomento del empleo.
- 5.4 Mejorar la coordinación interinstitucional con el sector público para priorizar la contratación de personas a través de los programas del MRL.

Políticas laborales

Políticas laborales-sector privado

Política 1:

Fortalecimiento de las relaciones laborales tripartitas a través del impulso al diálogo social, apoyo a la representatividad de los trabajadores y la formación de nuevo líderes sindicales.

Política 2:

Cumplimiento de los deberes y derechos laborales para una mejora en la calidad del empleo.

Política 3:

Apoyo para la efectiva inserción laboral de trabajadores, particularmente de grupos de atención prioritaria y trabajadores en situación de riesgo.

Política 4:

Capacitación y formación del trabajador ecuatoriano para potenciar sus capacidades, destrezas y empleabilidad a fin de incrementar su productividad.

POLÍTICAS SALARIALES-SECTOR PRIVADO

Política 1:

Recuperar los ingresos de los hogares a través de un salario justo/digno para los trabajadores que permita la generación de crecimiento económico sin fomentar el desempleo –cerrando la brecha con la canasta básica familiar, y asegurando que la rentabilidad de las empresas no esté basada en salarios bajos.

POLÍTICAS LABORALES-SECTOR PÚBLICO

Política 1:

Fomento a la eficiencia en el servicio público a través de la generación de capacidades y remuneraciones justas.

Política 2:

Fortalecimiento de la institucionalidad del sector público con procedimientos claros y sencillos para el eficiente servicio a los usuarios.

Política 3:

Establecimiento de un régimen meritocrático para el ingreso, reclutamiento y promoción del mejor talento humano en el sector público.

Corresponde a este Ministerio, en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, las facultades siguientes:

- Participar por intermedio de la Jefatura del Departamento de Segu-

ridad e Higiene del Trabajo como miembro nato en el Comité Interinstitucional.

- Recolectar datos a nivel nacional respecto a composición y número de la población laboral, horarios de trabajo y número de accidentes y enfermedades profesionales, sus causas y consecuencias. Tales datos serán regularmente remitidos al Comité Interinstitucional a efectos de elaborar la estadística respectiva.
- Mantener relaciones con Organismos Internacionales y con los otros países en materias de prevención de riesgos del trabajo y mejoramiento de las condiciones del medio ambiente laboral.
- Impulsar, realizar y participar en estudios e investigaciones sobre la prevención de riesgos y mejoramiento del medio ambiente laboral; y, de manera especial en el diagnóstico de enfermedades profesionales en nuestro medio.
- Promover, realizar o contribuir a la formación y perfeccionamiento de especialistas en seguridad industrial.
- Informar e instruir a las empresas y trabajadores sobre métodos y sistemas a adoptar para evitar siniestros y daños profesionales.
- Vigilar el cumplimiento de las normas legales vigentes, relativas a Seguridad y Salud de los Trabajadores.
- Ordenar la suspensión o paralización de los trabajos, actividades u operaciones que impliquen riesgos para los trabajadores.
- Determinar las responsabilidades que se deriven del incumplimiento de las obligaciones patronales, imponiendo las sanciones que correspondan a las personas naturales o jurídicas que por acción u omisión infrinjan sus disposiciones, comunicando periódicamente al Comité Interinstitucional los datos relativos a tales sanciones.

- Analizar y aprobar en su caso los Reglamentos Internos de Seguridad e Higiene de las empresas e informar de los mismos al Comité Interinstitucional.
- Sugerir las normas de seguridad e higiene del trabajo que deben de aplicarse en empresas a instalarse en el futuro (disponible en: www.relacioneslaborales.gob.ec/).

El Ministerio de Relaciones Laborales a través del Acuerdo Ministerial 00213, publicado el 23 de octubre de 2002, se dotó de una Política Institucional de Seguridad y Salud en el Trabajo y del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud. El fundamento de dicho Acuerdo es el enfoque del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Los pilares de la política institucional de seguridad y salud ocupacional del Ministerio de Relaciones Laborales son:

Primero. La construcción de una cultura de prevención con énfasis en riesgos profesionales.

Segundo. El fortalecimiento institucional con participación y claro liderazgo gerencial. La aplicación de sistemas de gestión de seguridad, salud en el trabajo y productividad.

Tercero. El control y la vigilancia del cumplimiento de la normativa.

Cuarto. El desarrollo técnico-tecnológico y científico.

Quinto. La atención a poblaciones vulnerables.

Sexto. El apoyo al tripartismo y la coordinación interinstitucional.

En este marco se ha establecido la estructura operativa del Ministerio en materia de seguridad y salud en el trabajo. Sin embargo, una debilidad es la limitada asignación de recursos económicos y de personal a este sistema institucional de seguridad y salud en el trabajo (OIT, 2007).

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

Como antecedentes de la seguridad social en Ecuador se tiene la expedición de la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, por el presidente Ayora el 8 de marzo de 1928, que dio inicio al sistema de seguridad social. Esta Ley al crear la Caja de Pensiones, ampliaba la cobertura a favor de los empleados públicos y bancarios del país, otorgando las prestaciones de Jubilación, Montepío, Civil, Retiro, Montepío Militares, Caja de Ahorros, Cooperativa Mortuoria y préstamos a los empleados (Núñez, 2011).

La creación del Instituto Nacional de Previsión, se produce con la expedición del Decreto Supremo núm. 12 de 2 de octubre de 1935. Desde abril de 1936 se constituyó en el organismo director, coordinador y ejecutor de la seguridad social en Ecuador.

Mediante decreto núm. 63, expedido el 31 de marzo de 1937, el jefe supremo Federico Páez, aprobó los estatutos de la Caja del Seguro de empleados privados y obreros industriales, que habían sido elaborados por el Instituto Nacional de Previsión. La Caja, en 1938, prestaba los servicios de asistencia médica, pensiones vitalicias por invalidez total, jubilaciones, devolución de aportes, auxilios mortuorios, pensiones de montepío para los deudos del afiliado (Viteri, 2008).

El 14 de julio de 1942 el presidente Carlos Arroyo del Río, expidió la Ley del Seguro Social Obligatorio. El 19 de septiembre de 1963, mediante el decreto núm. 517 emitido por la Junta Militar de Gobierno, se procedió a la unificación de las Cajas de Previsión, estableciendo que el Instituto Nacional de Previsión aplicara el régimen del seguro social por medio de la Caja Nacional del Seguro y del Departamento Médico. En esta nueva institución se procedió a unificar gradualmente todos los departamentos y secciones que pertenecían a cada una de las Cajas.

“La fusión de las Cajas del Seguro y de Pensiones produjo una mayor unidad del sistema de seguro ecuatoriano, simplificó los trámites, redujo los costos de operación y, sobre todo, permitió que la protección social llegara al afiliado con mayor agilidad y organización” (Núñez, citado por Viteri, 2008).

Mediante el Decreto núm. 9, del 23 de junio de 1970, se suprimió al Instituto Nacional de Previsión, y con el Decreto núm. 40, del 25 de julio del mismo año, se crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el cual sustituye a la Caja Nacional del Seguro Social, convirtiéndose desde esa fecha en el rector de la seguridad social en el país (Viteri, 2008). El 30 de noviembre de 2001, el Congreso Nacional expidió la Ley de Seguridad Social (LSS), la cual establece en su artículo primero que el Seguro General Obligatorio forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Social y como tal, su organización y funcionamiento se fundamentan en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia.

- Solidaridad es la ayuda entre todas las personas aseguradas, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, edad, sexo, estado de salud, educación, ocupación o ingresos, con el fin de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del Seguro General Obligatorio.
- Obligatoriedad es la prohibición de acordar cualquier afectación, disminución, alteración o supresión del deber de solicitar y el derecho de recibir la protección del Seguro General Obligatorio.
- Universalidad es la garantía de iguales oportunidades a toda la población asegurable para acceder a las prestaciones del Seguro General Obligatorio, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, sexo, educación, ocupación o ingresos.
- Equidad es la entrega de las prestaciones del Seguro General Obligato-

rio en proporción directa al esfuerzo de los contribuyentes y a la necesidad de amparo de los beneficiarios, en función del bien común.

- Eficiencia es la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del Seguro General Obligatorio, para garantizar la entrega oportuna de prestaciones suficientes a sus beneficiarios.
- Subsidiariedad es el auxilio obligatorio del Estado para robustecer las actividades de aseguramiento y complementar el financiamiento de las prestaciones que no pueden costearse totalmente con las aportaciones de los asegurados.
- Suficiencia es la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del Seguro General Obligatorio, según el grado de deterioro de la capacidad para trabajar y la pérdida de ingreso del asegurado.

Cabe señalar que la actual *Constitución Política de Ecuador*, en su artículo 34, regula el derecho a la seguridad social de todas las personas y como un deber y responsabilidad primordial del Estado; estableciendo además de los principios anteriormente señalados, los de transparencia y participación.

En relación con lo anterior, Galindo (2007) refiere como principios filosóficos de la seguridad social los siguientes: la solidaridad, la universalidad, la subsidiariedad, que coinciden con los principios que fundamentan la organización del seguro general obligatorio referidos anteriormente, sin embargo, el autor incluye además la uniformidad y unidad, la integralidad y la internacionalidad, mismos que se definen a continuación.

- Uniformidad y Unidad. Es la adopción de políticas en la Seguridad Social, que deben ser uniformes y relacionadas entre sí.

- Integralidad. Consiste en la cobertura de todas las contingencias que le pueda ocurrir a un individuo, estas pueden ser de tipo físico o económico.
- Internacionalidad. Es la obligación de los estados de aplicar leyes uniformes, afines a sus sistemas de protección social, regularmente a través de convenios con gobiernos amigos, en beneficio de los asegurados que se encuentran especialmente en países en tránsito internacional.

El IESS es una entidad pública descentralizada, creada por la *Constitución Política de la República*, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional, el cual cubre los riesgos de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, vejez, muerte, e invalidez (que incluye discapacidad) y cesantía (LSS, artículo 16 y 3, respectivamente).

La estructura orgánica del IESS ha experimentado cambios sustanciales durante la presente década, tanto como resultado de la reforma legal de 2001 como de las modificaciones que han introducido las recientes administraciones (Durán, 2008).

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cuenta con la siguiente estructura orgánica:

Órganos de gobierno y dirección

- a. El Consejo Directivo;
- b. La Dirección General; y,
- c. La Dirección Provincial (LSS, artículo 20).

Direcciones especializadas²

- b. La Dirección del Sistema de Pensiones;

► 2 Son órganos de gestión, especializados en el aseguramiento de las contingencias y la calificación del derecho a las prestaciones que otorga el Seguro General Obligatorio, con grados de autonomía operativa.

- c. La Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo; y,
- d. La Dirección del Seguro Social Campesino (LSS, artículo 21).

Órganos de reclamación administrativa³

- a. La Comisión Nacional de Apelaciones; y,
- b. La Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias (LSS, artículo 22)

Órganos técnicos auxiliares

La Dirección Actuarial (LSS, artículo 23).

Órgano de control interno

La auditoría interna⁴ (LSS, artículo 24).

Es importante mencionar que el IESS enfrenta problemas de afiliación, recaudación y control: centralismo administrativo, calidad e imagen, dispersión de esfuerzos directivos y gerenciales, énfasis directivo y gerencial en la gestión operativa de servicios, escasa atención a la función aseguradora, carencia de un plan estratégico de tecnologías de información, separación financiera –costeo actuarial de los programas–, transparencia en el acceso a la información, gestión de inversiones, deuda del Estado, entre otros. Las problemáticas en la gestión son transversales a los diferentes programas que administra el IESS y tienen un efecto importante en el cumplimiento de los objetivos del sistema de seguridad social (Durán, 2008).

Una de las ramas más importantes del seguro general obligatorio es el de los riesgos del trabajo, por lo que esta ha sido objeto de regulación en diversos reglamentos, entre ellos el contenido en la resolución 741 (Reglamento General del Seguro de Riesgos del Trabajo) que si bien representó un avance significativo en materia de seguridad y salud en el trabajo, se vio la necesidad de actualizarlo y adecuarlo a las normas constitucionales y legales vigentes, entre ellas, la Decisión 584 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que contiene el *Instrumento*

andino de seguridad y salud en el trabajo, por lo que se modifica mediante resolución cd. 390, –Reglamento del Seguro General de Riesgos del Trabajo–, en diciembre de 2011. El reglamento introduce los principios de la acción preventiva, el derecho a servicios de prevención y control de la seguridad industrial y salud ocupacional en los lugares de trabajo, y como parte de la prevención de riesgos de trabajo el deber de las empresas de implementar y evaluar el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, como medio de cumplimiento obligatorio de las normas legales o reglamentarias, entre otras disposiciones normativas.

REGLAMENTOS RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD Y SALUD DEL TRABAJO

Ecuador cuenta con un marco normativo en materia de seguridad y salud ocupacional conformado por la Constitución, instrumentos internacionales (Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Decisión 584, *Instrumento andino de seguridad y salud en el trabajo* y el *Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo*, y los convenios celebrados con la OIT), el Código del Trabajo, la LSS, la Ley Minera, así como diferentes reglamentos, siendo los últimos motivo de revisión en este apartado.

Reglamento de seguridad y salud de los trabajadores y mejoramiento del medio ambiente de trabajo (decreto ejecutivo 2393)

Para 1986 con Decreto ejecutivo 2393, el presidente Febres Cordero, dicta el *Reglamento de seguridad y salud de los trabajadores y mejoramiento del medio ambiente de trabajo*, que surge como

una respuesta concreta a los cambios que debían generarse producto del desarrollo acelerado de las ciencias y técnicas, pues para finales de los años ochenta, todavía se seguía manejando la legislación de 20 años atrás; considerando entre otras cosas, que el Estado debe garantizar la seguridad de los trabajadores; que la concurrencia de los riesgos lleva a graves perjuicios en la salud de los trabajadores; y, que era inminente adoptar normas de prevención de los riesgos laborales.

Expresamente dice que rige para toda la masa trabajadora del país, sin excepción alguna, en donde deberá primar la prevención de los riesgos y el mejoramiento del ambiente laboral.

El reglamento establece una serie de disposiciones con las que crea organismos encargados de supervigilar el cumplimiento de las disposiciones señaladas, como el Comité Interinstitucional de Seguridad e Higiene del Trabajo, con atribuciones en materia de prevención de riesgos del trabajo, así como cumplir con las atribuciones señaladas en las leyes y reglamentos.

El reglamento toma en cuenta aspectos relacionados con su ámbito de aplicación; de los organismos encargados de la prevención de accidentes y enfermedades del trabajo, incluido el más importante el Comité Interinstitucional de Seguridad e Higiene del Trabajo; las condiciones generales de los centros de trabajo relativas a la seguridad en los edificios y locales, servicios permanentes, instalaciones provisionales en campamentos, construcciones y demás trabajos al aire libre, medio ambiente y riesgos laborales por factores físicos, químicos y biológicos.

De igual forma este ordenamiento jurídico considera un título relativo a los aparatos, máquinas y herramientas

► 3 Responsables de la aprobación o denegación de los reclamos de prestaciones planeados por los asegurados.

4 Es el órgano de control independiente, de evaluación y asesoría, que tiene por misión el examen posterior, objetivo, profesional, sistemático y periódico de los procedimientos administrativos, presupuestarios y financieros del Instituto.

cuyos capítulos se traducen en: instalaciones de máquinas fijas, protección de máquinas fijas, órganos de mando; utilización y mantenimiento de máquinas fijas; máquinas portátiles, herramientas manuales; fabricación, comercialización y exhibición de aparatos y maquinarias. Respecto a la manipulación y transporte se toma en cuenta los aparatos de izar; los aparejos, transportadores de materiales; manipulación y almacenamiento; vehículos de carga y transporte; manipulación, almacenamiento y transporte de mercancías peligrosas y trabajo portuario.

En su título quinto considera aspectos como la prevención de incendios; instalación de detección y extinción de incendios; evacuación de locales, señalización y colores de seguridad, en el título sexto relaciona temas como la protección personal; en el título séptimo hace alusión a los incentivos responsabilidades y sanciones para empleadores, trabajadores, y empresa, entre otras disposiciones.

Cabe señalar que a pesar de que este reglamento es la normativa marco en seguridad y salud ocupacional en el Ecuador, el mismo ya no responde a las necesidades y problemáticas actuales en el mundo laboral, donde se tiene la presencia de nuevos factores de riesgo que pueden dañar la salud de los trabajadores (entre ellos los psicosociales y ergonómicos), altos índices de siniestralidad, la ausencia de la regulación de sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo, etcétera.

Además de que este reglamento ya resulta obsoleto, el mismo no se encuentra armonizado con lo establecido en el *Instrumento andino de seguridad y salud en el trabajo* y su reglamento, que fueron ratificados por Ecuador. Al respecto el *Instrumento andino de seguridad y salud en el trabajo*, en la parte del considerando señala:

“Que es conveniente aprobar un instrumento en el que se establezcan las normas fundamentales en materia de seguridad y salud en

el trabajo que sirva de base para la gradual y progresiva armonización de las leyes y los reglamentos que regulen las situaciones particulares de las actividades laborales que se desarrollan en cada uno de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Este instrumento deberá servir al mismo tiempo para impulsar en los de la comunidad andina de naciones la adopción de directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo así como el establecimiento de un Sistema Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”.

Lo planteado anteriormente en cuanto a que falta armonización de las normas internas del Ecuador, como es el caso del Reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores y Mejoramiento del Medio Ambiente de Trabajo, concuerda con Picado y Durán (2006) quienes señalan: “un reto fundamental del sistema ecuatoriano, es adaptar la legislación nacional a la normativa comunitaria, y por supuesto, convertir los mandatos del Instrumento en una práctica efectiva en la realidad”.

Reglamento de seguridad en el trabajo contra riesgos en instalaciones de energía eléctrica

Este reglamento se dio a conocer mediante Acuerdo Ministerial núm. 013 y se publicó mediante registro oficial, el 22 de enero de 1998 y tiene como objetivo prevenir los accidentes que pudieran ocurrirse debido al contacto con la electricidad y se sustenta en los siguientes postulados: disposiciones que deben observarse en el montaje de instalaciones eléctricas respecto a su primer capítulo; en el segundo capítulo considera las normas de seguridad para el personal que interviene en la operación y mantenimiento de instalaciones eléctricas; en el tercer capítulo toma en cuenta las normas para intervención en equipos, instalaciones y casos especiales; terminando con disposiciones generales.

A partir de este reglamento se han elaborado una serie de manuales, pero sobre todo reglamentos específicos

para hacer más operativa la prevención de accidentes, ya que el riesgo de electrocución, si bien es cierto no se presenta comúnmente, pero cuando ocurre en la mayoría de los casos deja secuelas graves llegando hasta la muerte.

Reglamento de manejo de desechos sólidos en los establecimientos de salud de la República del Ecuador

Este reglamento fue creado mediante acuerdo ministerial y publicado mediante registro oficial núm. 106, en enero de 1997. Su ámbito de aplicación, según el artículo 1º establece que las normas están dirigidas a los establecimientos de salud de todo el país: hospitales, clínicas, centros de salud, policlínicos, consultorios, laboratorios clínicos y de patología, locales que trabajan con radiaciones ionizantes y clínicas veterinarias.

Dentro de su articulado contempla aspectos como: de los objetivos; de la clasificación de los desechos; de la generación y separación; del almacenamiento y de las características de los recipientes de la recolección y transporte interno; del tratamiento de los desechos infecciosos; del tratamiento de los desechos radiactivos; de la disposición final de los desechos; del comité de manejo de desechos; de las sanciones y disposiciones generales.

Reglamento de seguridad para el uso del amianto

Este acuerdo es creado mediante Acuerdo 0100 registro oficial 137, 9-VIII-2000, su ámbito de aplicación es en todo el territorio nacional y en todas las actividades en las que se utilice amianto en mezclas. En su desarrollo implica preceptos como: definiciones; valores límites de exposición; medición de la concentración; programa de vigilancia ambiental; programa de vigilancia médica; medidas técnicas preventivas; programa de protección como medida temporal y complementaria; ropa de traba-

jo; locales de trabajo; transporte y almacenamiento; protección a la comunidad; registro y archivos; programa educativo; comunicación a los trabajadores.

Reglamento de seguridad para la construcción y obras públicas

Mediante Acuerdo Ministerial núm. 174 y publicado en el registro oficial núm. 249 del jueves 10 de enero de 2008. En sus articulados contempla: construcción y trabajos en altura; excavaciones; cimentaciones; maquinaria pesada de obra, maquinarias de elevación; instalaciones eléctricas temporales; señalización para construcción o reparación de calles y carreteras; elementos de protección personal; condiciones de higiene y de medicina laboral preventiva y disposiciones generales.

Reglamento para el funcionamiento de los servicios médicos de empresas

Este reglamento fue creado mediante Acuerdo Ministerial núm. 1404; dentro de su articulado contempla: los objetivos; del servicio médico de empresa; de la instalación y funcionamiento; de las condiciones mínimas de los locales destinados a servicios médicos; de los médicos de empresa y de sus funciones; de las obligaciones de la empresa; de las obligaciones del médico y personal paramédico; de las obligaciones del trabajador y las disposiciones legales.

Reglamento de uso y aplicación de plaguicidas en las plantaciones dedicadas al cultivo de flores

El presente reglamento fue publicado mediante registro oficial núm. 623 del 19 de enero de 1995, tiene como objetivo determinar normas de seguridad que protejan la integridad física de los trabajadores que se encuentran expuestos a plaguicidas, dentro de sus articulados establecen el concepto de pesticidas; su clasificación, clasificación toxicológica; los riesgos derivados

de las actividades de producción y de su uso; medidas preventivas; medidas de seguridad; precauciones previas a la aplicación de los plaguicidas; equipos de protección personal; salud ocupacional; plaguicidas de uso agrícola prohibidos en el Ecuador; protección ambiental.

Reglamento de protección de emisiones de radiación no ionizante generadas por uso de frecuencias del espectro radioeléctrico

Este reglamento fue creado mediante Decreto ejecutivo y publicado en el registro oficial núm. 536, del jueves 3 de marzo de 2005, en sus articulados contemplan una serie de normas de seguridad para protegerse de las radiaciones no ionizantes; establece términos y definiciones; aspectos generales debido a las radiaciones no ionizantes; régimen de protección y los límites máximos de exposición; instalación y operación, control, mediciones, entre otras, disposiciones.

Reglamento de seguridad e higiene de los trabajadores portuarios (estibadores)

El Reglamento de seguridad e higiene de los trabajadores portuarios fue creado mediante resolución núm. 360 del IESS. Su propósito es prevenir los accidentes y enfermedades del trabajo provenientes de las actividades de estibaje tanto manual como mecánico. Esta norma comprende disposiciones generales de seguridad, embarcaciones y muelles, medios de acceso a los buques, transporte de los trabajadores por vía acuática, protección de las escotillas, acceso a las bodegas, cubiertas, operaciones de carga y descarga, obligaciones de los encargados de las señales, levantamiento, acarreo y apilamiento de material; almacenes y locales de almacenamiento, sustancias y condiciones peligrosas, equipo de protección personal, asistencia médica y salvamento, organización de la seguridad y de la higiene.

Reglamento de seguridad minera

El Reglamento de seguridad minera fue creado por Acuerdo Ministerial y publicado en el registro oficial núm. 999, del día martes 30 de julio de 1996, su objetivo es erradicar los factores de riesgo provenientes de las actividades que se realizan en la minería. Dentro de sus articulados se encuentra normado como prevenir los accidentes y enfermedades profesionales; el ámbito de aplicación y objeto; órganos de control de la seguridad minera; de los derechos y obligaciones respecto a la seguridad minera; normas generales de seguridad; de los riesgos del trabajador minero y su prevención; del empleo de explosivos en la actividad minera; de los servicios permanentes y condiciones sanitarias; de la fortificación de labores; de la ventilación en minería subterránea; de las instalaciones eléctricas; de la seguridad en actividades en la superficie; de las actividades mineras en cielo abierto y canteras; de las actividades mineras subterráneas y disposiciones transitorias.

CONCLUSIONES

Revisando los antecedentes de la seguridad y salud ocupacional en el Ecuador se puede apreciar que sus inicios fueron provocados por la necesidad de los trabajadores de contar con una herramienta que les proporcionara un ambiente de trabajo más seguro y saludable, y que actualmente toda empresa debe tomar conciencia de lo importante que es contar con un marco legal e institucional en seguridad y salud ocupacional, que servirá de mejor manera para regular la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Además de cumplir con los reglamentos y todas las disposiciones legales dirigidas a crear condiciones dignas que propicien el bienestar de los trabajadores.

Es importante que las empresas cuenten una visión amplia y clara del significado de la seguridad y salud ocu-

pacional, para dar aplicabilidad a las normas técnico legales en prevención, creando un ambiente seguro y salvable en los centros de trabajo lo que implica cumplir con normas y procedimientos, sin pasar por alto ninguno de los factores que intervienen en la prevención como es el factor humano, las condiciones de trabajo, el enfoque de sistemas de gestión, la mejora continua y la participación activa de los trabajadores y sus organizaciones.

Se puede colegir que los riesgos de trabajo se deben, entre otras cosas, a la limitada investigación de las causas que los produjeron, hecho que puede generar el desplazamiento de mayor nivel de peligrosidad para los principales hacedores del sistema productivo que estarán expuestos a sufrir daños graves e irreparables en su salud.

En el Ecuador, la prevención de riesgos laborales dista de ser una política de Estado, ya que no se implementan del todo reformas legales permanentes que permitan la actualización en materia de seguridad y salud ocupacional que demanda la legislación nacional e internacional, y en forma preferente garantizar la eficacia en su aplicación que coadyuve a evitar la consumación de siniestros laborales, y a elevar el nivel de protección de la integridad física, mental y social de los trabajadores.

Uno de los problemas más graves para la presencia de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales, es el escaso conocimiento y aplicación de las normas que rigen a la seguridad y salud en el país, pues queda demostrado que se trabaja muy poco en la divulgación y asesoría acerca de las normas legales, de los métodos y de las normas técnico científicas de la materia.

BIBLIOGRAFÍA

- Durán, V. F. (2008). *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador*. Lima: OIT/Oficina Subregional para los Países Andinos. Recuperado el 25 de enero de 2014 de: www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/doctrab/dt_211.pdf.
- Galindo, E. (2007). *Análisis de la situación y del estado de la información estadística de la seguridad social*. Recuperado el 16 de mayo de 2014 de: www.uasb.edu.ec/indicador/Informe%20Final/Seguridad%20Social.pdf
- Jiménez, L. A. (2009). Las personas con discapacidad en Iberoamérica: perfiles demográficos. P. Brogna, comp. *Visiones y revisiones de la discapacidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Relaciones Laborales. Recuperado el 23 de febrero de 2014 de: www.relacioneslaborales.gob.ec/.
- Núñez, S. J. (2011). *El Ecuador en la Historia*. Archivo General de la Nación. Vol. CXXXVIII. Santo Domingo: Búho.
- OIT Organización Internacional del Trabajo (2007). *El perfil Diagnóstico en Seguridad y Salud del Trabajo de los Países de la Sub región Andina Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y la República Bolivariana de Venezuela*. Ministerio de Trabajo y Empleo. Recuperado el 26 de enero de 2014 de: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/policy/wcms_212074.pdf.
- Picado, CH. G. y V. F. Durán (2006). República del Ecuador. *Diagnóstico del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*. OIT/Oficina Subregional de OIT para los Países Andinos. Recuperado el 04 de junio de 2014 de: actrav.lim.ilo.org/WDMS/bib/virtual/coleccion_actrav/convsst/ecuador.pdf.
- Viteri, LL. J. (2008). *La seguridad social ecuatoriana y su reforma*. Recuperado el 27 de enero de marzo de 2014 de: www.ciss.org.mx/pdf/editorial/256/256_03.pdf.

Leyes

- Constitución Política del Ecuador*.
- Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo*.
- Ley de Seguridad Social*.
- Reglamento de seguridad y salud de los trabajadores y mejoramiento del medio ambiente de trabajo* (decreto ejecutivo 2393).
- Reglamento de seguridad en el trabajo contra riesgos en instalaciones de energía eléctrica*.
- Reglamento del Seguro General de Riesgos del Trabajo* (resolución cd. 390-IESS, diciembre de 2011).
- Reglamento de manejo de desechos sólidos en los establecimientos de salud de la República del Ecuador*.
- Reglamento de seguridad para el uso del amianto*.
- Reglamento de seguridad para la construcción y obras públicas* (acuerdo ministerial núm. 174).
- Reglamento para el funcionamiento de los servicios médicos de empresas* (acuerdo ministerial núm. 1404).
- Reglamento de uso y aplicación de plaguicidas en las plantaciones dedicadas al cultivo de flores*.
- Reglamento de protección de emisiones de radiación no ionizante generadas por uso de frecuencias del espectro radioeléctrico*.
- Reglamento de seguridad e higiene de los trabajadores portuarios (estibadores)*, resolución núm. 360.
- Reglamento de seguridad minera*.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D