

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE DERECHO**



Programa de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

El Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en las microempresas: hacia un modelo efectivo de gestión para la prevención de riesgos laborales

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Autor:

Tania Lorena Montes Huamán

Asesor:

Estela Encarnación Ospina Salinas

Lima, 2020

RESUMEN

Con la llegada en vigencia del régimen laboral especial de la Ley de Micro, Pequeñas y Medianas empresas se instituyó un marco regulatorio orientado a aumentar la competitividad y formalización de estas empresas a través del establecimiento de políticas de alcance general, entre las cuales se encuentra el establecimiento de un régimen laboral especial y la promoción de un entorno favorable para la creación, formalización de estas empresas.

Pese a que el régimen MYPE consistió en disminuir los derechos laborales para contribuir en la formalización de las empresas y trabajadores, tres de cada cuatro trabajadores de la población económicamente activa ocupada (PEA ocupada) tienen empleo informal, siendo las microempresas las que ostentan el mayor porcentaje de informalidad laboral (88% de la PEA ocupada con empleo informal se ubica en este sector) (INEI, 2019, pág. 75) .

El empleo informal termina afectando a los trabajadores de este sector pues se encuentran desprovistos de sus derechos laborales y de la seguridad social.

Además de la informalidad laboral, las mínimas condiciones de trabajo, la limitación económica, la baja productividad en este sector y la deficiente gestión de la seguridad y salud en el trabajo, son factores que limitan y hacen vulnerables a este sector frente a peligros y con ello riesgos en los casos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

En ese contexto, resulta importante que el diseño normativo previsto para la gestión de la seguridad y salud en el trabajo en las microempresas se encuentre dentro de los alcances de instrumentos internacionales, pues se trata de garantizar las condiciones esenciales de seguridad y salud para las trabajadoras y trabajadores en este sector.

El sistema de gestión de seguridad y salud establecido por la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo es inadecuado para las microempresas, pues resulta engorroso, complicado y poco comprensible de establecer e implementar, lo cual conlleva a que los empleadores incumplan con sus obligaciones y desprotejan la seguridad y salud de sus trabajadores.

Los riesgos en el trabajo pueden presentarse tanto en las grandes como en las microempresas; no obstante, son estas últimas sobre las cuales se requiere un enfoque y ayuda urgente por parte de las instituciones en la medida de que las condiciones de trabajo resultan muchas veces precarias.

Un entorno de trabajo seguro favorece la productividad en una empresa y promueve la competitividad en el mercado, situación favorable que se podrá lograr si se

desarrolla una cultura de prevención de riesgos laborales y se establece un sistema de prevención de riesgos que sea apto y eficiente para las microempresas.

PALABRAS CLAVE

Prevención de riesgos, microempresas, sistema de gestión de riesgos de trabajo, seguro, competitividad, productividad, formalización, derechos fundamentales, constitucional.



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

I. Capítulo I. Los principios del Derecho Fundamental a la Seguridad y Salud en el Trabajo: el desarrollo de una cultura preventiva en el sector de la microempresa	
I.1. Cuestión previa: el régimen laboral especial aplicado a las MYPE.....	6
I.2. Los principios básicos del derecho a la seguridad y salud en el trabajo.....	9
I.3. La importancia del desarrollo de una cultura de prevención de los riesgos laborales en las microempresas.....	18
II. Capítulo II. El régimen simplificado de gestión de seguridad y salud 9 el Trabajo en la legislación nacional y su desarrollo ¿adecuado? en las microempresas	
II.1. El Sistema de gestión de Seguridad y Salud en el marco jurídico peruano..	21
II.2. Del dicho al hecho: La correspondencia del Sistema simplificado de Gestión de Seguridad y Salud para las microempresas.....	37
II.3. Un contraste entre los modelos de gestión de seguridad y salud en el trabajo en América Latina.....	41
III. Capítulo III. Hacia un efectivo marco nacional para el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en el sector de la microempresa	
III.1. Cambio de enfoque: sistema focalizado de seguridad y salud para las microempresas.....	49
III.2. Retos y desafíos para las microempresas en el contexto de la pandemia por el COVID-19.....	57
CONCLUSIONES.....	66
BIBLIOGRAFÍA.....	68

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de académico, se evalúa el desarrollo de un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo adecuado y eficaz para las microempresas en el Perú. El problema principal es que el marco jurídico diseñado sobre este Sistema es engorroso y complicado, lo cual no permite que este sector cumpla con su elaboración e implementación, desprotegiendo la seguridad y salud de las trabajadoras y trabajadores.

Para tal efecto, en un primer momento, se desarrolla el régimen laboral especial de las microempresas, los principios del derecho fundamental a la seguridad y salud en el trabajo a efectos de determinar la relevancia de promover una cultura de prevención de riesgos laborales en las microempresas.

Luego, se busca analizar si el sistema simplificado de registros trabajo regulado en el Perú es suficiente y adecuado para garantizar las condiciones esenciales de la seguridad y salud en el trabajo en las microempresas y se expone las políticas y modelos de gestión de seguridad y salud en el trabajo para este sector en países latinoamericanos.

Finalmente, se desarrolla un marco nacional para un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo efectivo en las microempresas, enfocado en la prevención de riesgos en el trabajo y basado en dispositivos normativos y programas internacionales sobre la materia. Finalmente, se concluye con algunas recomendaciones como medidas de apoyo en materia de SST para este sector empresarial ante la crisis originada por la pandemia del COVID-19.

CAPÍTULO I

I. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO: EL DESARROLLO DE UNA CULTURA PREVENTIVA EN EL SECTOR DE LA MICROEMPRESA

En el presente capítulo se desarrolla el contexto situacional de las microempresas en el Perú y su marco regulatorio bajo el régimen laboral especial aplicado a estas unidades empresariales, así como la protección del derecho a la seguridad y salud a la luz de la normativa nacional e internacional y sus respectivos principios jurídicos y se determina la importancia de establecer y mantener una cultura de prevención de riesgos laborales en las microempresas.

I.1. Cuestión previa: el régimen laboral especial aplicado a las MYPES

La regulación de las micro y pequeñas empresas en el Perú (en adelante “MYPES”) se ha tornado en un tema relevante y a la vez preocupante. Si bien este sector es el que genera el mayor segmento de empleo, existe un elevado porcentaje de informalidad laboral (88% de la población económicamente activa ocupada (PEA ocupada) con empleo informal se ubica en este sector) (INEI, 2019, pág. 75) .

El problema de la informalidad afecta a la economía del Estado, limita el origen de trabajo decente y origina asimetrías en las condiciones laborales de los trabajadores.

En ese contexto, el 02 de julio de 2013 se publicó la Ley No. 30056, la cual establece múltiples modificaciones a la legislación laboral de las MYPES, entre éstas, el cambio de denominación de: “Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresas y del Acceso al Empleo Decente”, aprobado por Decreto Supremo No. 007-2008-TR a: “**Texto Único Ordenado de la Ley del impulso al desarrollo productivo y al crecimiento empresarial**”.

Posteriormente, de conformidad con lo previsto en la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley No. 30056, el 28 de diciembre del 2013 se publicó el “Texto Único Ordenado de la Ley del impulso al desarrollo productivo y al crecimiento empresarial”, aprobado por el Decreto Supremo No. 013-2013-PRODUCE (en adelante “Ley MYPE”).

En virtud del artículo 1° de la actual Ley MYPE, se precisa que ésta tiene por objeto:

“Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto **establecer el marco legal para la promoción de la competitividad, formalización y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME)**, estableciendo políticas de alcance general y la creación de instrumentos de apoyo y promoción; incentivando la inversión privada, la producción, el acceso a los mercados internos y externos y otras políticas que impulsen el emprendimiento y permitan la mejora de la organización empresarial junto con el crecimiento sostenido de estas unidades económicas”.
(Énfasis agregado)

El objeto de esta Ley es promover la competitividad y formalización de estas empresas a través del establecimiento de políticas de alcance general, crear instrumentos de apoyo y promoción a este sector e incentivar la inversión privada, con la finalidad de ampliar el acceso de estas empresas a los mercados internos y externos.

En atención a ese objetivo, el artículo 50° establece un régimen laboral especial que autoriza un trato diferenciado para las micro y pequeñas empresas y tiene por objeto: “(...) fomentar la formalización y desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, y mejorar las condiciones de disfrute efectivo de los derechos de naturaleza laboral de los trabajadores de las mismas”.

De esta manera, la Ley consagra un régimen laboral especial para las micro y pequeñas empresas, a través de la eliminación y reducción de una serie de derechos laborales que corresponden al régimen general de la actividad privada, solamente a los trabajadores de dicho sector. Por lo anterior, es evidente que esta norma prevé un trato diferenciado con beneficios –considerados además derechos laborales– disminuidos y excluidos.

Para atender adecuadamente la diferenciación y reducción de estos derechos, en el siguiente cuadro se realiza un contraste entre los derechos que contempla el régimen general de la actividad privada y el régimen laboral especial de las MYPES:

Cuadro N° 1: Comparación de derechos laborales entre regímenes laborales

Beneficios y derechos laborales	Régimen General de la Actividad Privada	Régimen Especial MYPE	
		Microempresa	Pequeña empresa

Remuneración (en adelante "RMV")	RMV: S/. 930	La RMV es de S/.930; sin embargo, podrá ser disminuida con el acuerdo del Consejo Nacional de Trabajo.	La RMV es de S/930
Compensación por Tiempo de Servicios	Una remuneración mensual por año	NO TIENE	Media remuneración mensual por año (15 remuneraciones diarias hasta alcanzar un máximo de 3 remuneración o 90 remuneraciones diarias)
Gratificaciones	Una remuneración mensual en julio y diciembre.	NO TIENE	Solo le corresponde media remuneración mensual en julio y diciembre.
Descanso vacacional	Treinta (30) días por cada año completo de servicios	Quince (15) días por cada año completo de servicios	Quince (15) días por cada año completo de servicios
Trabajo nocturno	El piso mínimo es la Remuneración mínima vital más el 35% de sobretasa.	No se aplica si la jornada laboral es desarrollada de manera habitual.	No se aplica si la jornada laboral es desarrollada de manera habitual.
Asignación familiar	10% de la RMV	NO TIENE	NO TIENE
Indemnización por despido arbitrario	Una remuneración y media mensual por año con un tope de 12 remuneraciones.	Diez (10) remuneraciones diarias por año con un límite de noventa (90) remuneraciones diarias.	Veinte (20) remuneraciones diarias por año con un límite de ciento veinte (120) remuneraciones diarias.
Seguro de salud	Los trabajadores serán asegurados regulares de ESSALUD, con un 9% a cargo del empleador	Los trabajadores serán afiliados al régimen semicontributivo de Seguro Integral de Salud.	Los trabajadores serán asegurados regulares de ESSALUD, con un 4% a cargo del empleador (literal b del artículo 6 de la Ley N° 26790)
Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo	SI TIENE	En la LEY MYPE no se establece expresamente que los trabajadores de este sector ostentan este seguro.	SI TIENE

Utilidades	Sí tienen derecho a participar en las utilidades.	NO TIENE	Sí tienen derecho a participar en las utilidades.
------------	---	----------	---

Fuente: Ley MYPE
 Elaboración: Propia

Del Cuadro N°1 se puede extraer que los derechos laborales para los asalariados del sector de las microempresas son reducidos o incluso eliminados, tanto que para los trabajadores del sector de las pequeñas empresas se observa una reducción significativa de sus derechos.

Si bien la Ley MYPE establece algunos mecanismos que promueven la productividad, ello resulta insuficiente, toda vez que el Estado peruano desatiende los aspectos fundamentales de materia laboral y de seguridad social, tales como: salarios, las horas de trabajo, el equilibrio entre la vida profesional y personal, la protección social, el diálogo social, la representación sindical, la negociación colectiva, la seguridad y salud en el trabajo (SST) y la salud de los trabajadores.

Desarrollado el marco jurídico del régimen laboral especial de las MYPE, en el presente capítulo abarca la protección del derecho a la seguridad y salud a la luz de la normativa nacional e internacional y sus respectivos principios jurídicos y además se determina la importancia de establecer y mantener una cultura de prevención de riesgos laborales en las microempresas.

1.2. Los principios básicos del derecho a la seguridad y salud en el trabajo

Según estimaciones proporcionadas por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), “2,78 millones de personas fallecen en el mundo debido a la ocurrencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales” (OIT, 2019, pág. 7) y, en el Perú, 242 accidentes mortales y 27 enfermedades ocupacionales fueron reportados en el año 2019 (MTPE, 2019, pág. 22).

Cabe indicar que las cifras mostradas por el Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo corresponden a trabajadores con empleos formales, por lo que considerando el alto nivel de informalidad laboral en el Perú, es complicado determinar a través de estadísticas el número de accidentes que realmente ocurren en este territorio.

Lo que sí es cierto es que las empresas que generan empleo informal difícilmente implementan un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo debido a la falta de recursos, tanto económicos y como técnicos, y formación idónea sobre la materia, factores que repercuten en la salud de los trabajadores informales.

El problema de la informalidad afecta aún más a la microempresas, pues – como se indicó en el subcapítulo anterior- el 88% de la PEA ocupada con empleo informal se ubica en este sector. Considerando este registro, será muy posible que el número de accidentes y enfermedades ocupacionales deba ser modificado a la alta.

Como se ha explicado, el fenómeno de la informalidad termina afectando directamente a los trabajadores del sector de las microempresas, quienes no perciben los derechos laborales que todo trabajador debería gozar, tales como prestaciones económicas y de salud ante accidentes y enfermedades profesionales por el régimen laboral especial que se encuentran.

Por tanto, las cifras mostradas y los factores que conllevan al aumento de las mismas muestran la importancia que debe cobrar la seguridad y salud en el trabajo (en adelante la “SST”) en el país y, de forma específica, en el sector de la microempresa, a fin de evitar una mayor exposición a peligros y riesgos generados por condiciones y medio ambiente de trabajo inadecuados, lo cual termina afectando la vida, salud y bienestar físico, emocional y social tanto de sus trabajadores, como de sus familiares.

Al respecto, la SST es definida por la OIT como aquella:

(...) disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Tiene por objeto mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo. La salud en el trabajo conlleva la promoción y el mantenimiento del más alto grado de salud física y mental y de bienestar de los trabajadores en todas las ocupaciones. (OIT, 2011, pág. 1)

De acuerdo a Paredes, la protección de la seguridad del trabajador comprende la integridad física, emocional, psicosocial, entre otros, y la protección de la salud abarca tanto la prevención de los accidentes ocupacionales y las enfermedades profesionales. (Paredes, 2013, pág. 3)

Entonces, los elementos claves de esta materia son la prevención, protección y mejora de las condiciones y ambiente laborales privilegiando la salud- en todas sus facetas-y el bienestar general de los trabajadores.

En el plano internacional, diversas normas internacionales exigen la protección de la SST, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales, el cual en su artículo 7° prevé el derecho a la seguridad y la higiene en el trabajo, así como la Declaración relativa a los fines y objetivos de la OIT (Declaración de Filadelfia), actual carta de la OIT, cuyo capítulo III establece la protección adecuada de la vida y salud de los trabajadores en todas las ocupaciones.

Por su lado, la OIT, organismo especializado de las Naciones Unidas, ha emitido más de cuarenta convenios sobre materia de SST (OIT, 2019, pág. 16) entre éstos, los siguientes instrumentos que establecen los principios fundamentales de este derecho:

<p>El Convenio N° 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y su Recomendación N° 164</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disponen principios esenciales para realizar medidas necesarias para dar efecto a una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, tanto a nivel nacional como de empresa
<p>El Convenio N° 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, y su Recomendación N° 197</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen como objetivo la promoción de una mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo a fin de prevenir accidentes mortales, no mortales o enfermedades por ocasión del trabajo, desarrollando una política, sistema y programas nacionales en los que participa las organizaciones de los trabajadores y empleadores. • Resaltan que el Sistema Nacional de SST debe incluir mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de esta materia en las microempresas.

Pese a que los convenios antes mencionados no han sido ratificados por el Perú, ello no obsta para que los gobiernos los tomen en consideración como recomendaciones, hecho que en la práctica así lo hizo el legislador peruano.

Otro instrumento internacional reconocido es la Decisión N° 584 de la Comunidad Andina, Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo y su Reglamento, aprobado por Resolución N°957, los cuales prevén que cada país miembro, como el Estado Peruano, debe adoptar políticas y acciones con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo y proteger la salud de los trabajadores, a través de sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, así como el establecimiento de un Sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo.

Atendiendo a todo lo expuesto, la seguridad y salud en el trabajo es un derecho fundamental integrado por un conjunto de normas tendientes a proteger la vida, seguridad, salud y bienestar de los trabajadores frente a situaciones peligrosas que los puedan poner en riesgo, a través de acciones que deberá realizar cada Estado y otros actores sociales para la obtención de un trabajo decente en condiciones laborales seguras y saludables.

Considerando el estatus de derecho fundamental a la SST, en el año 2011, se aprobó la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 (en adelante LSST) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 055-2012-TR (en adelante Reglamento de la LSST), los cuales establecen como objetivo la promoción de una cultura de prevención de riesgos laborales por medio de los deberes de prevención de los empleador, fiscalización y control del estado, así como la participación de los trabajadores y sus organizaciones por medio del diálogo social.

La finalidad de estas normas de carácter general se encuentra en concordancia con los tratados internacionales antes aludidos, por lo que la legislación las ha considerado al momento de instituir las en el ordenamiento interno.

El ámbito de aplicación de estas normas incluye a toda empresa con prescindencia a su tamaño o unidad productiva, toda vez que se entiende que todo trabajador se encuentra expuesto a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral sin importar la clasificación empresarial de su empleador.

Precisamente, en las organizaciones más pequeñas como las microempresas, la SST se gestiona deficientemente, pues al ser heterogéneas, resulta complicado dar seguimiento a

las condiciones laborales, sensibilizar y aplicar esta materia, lo cual genera que los trabajadores se encuentran en un mayor riesgo de sufrir enfermedades y accidentes laborales (Occupational Safety and Health Administration, s.f.), razones por las cuales resulta un reto establecer normas legales que se adapten y resulten eficaces para este sector.

Con respecto a la LSST, esta disposición legal establece una serie de principios o valores jurídicos, entre los cuales, para efectos del presente trabajo de investigación, interesa a la autora particularmente los siguientes:

1. PRINCIPIO DE PREVENCIÓN

No es coincidencia que este principio esté ubicado en el primer lugar, toda vez que la prevención efectiva de daños ocasionados por el trabajo, siguió y se mantiene, como “un desafío importante en el tratamiento de la seguridad y salud en el trabajo a nivel mundial” **(OIT, 2019, pág. 1)**

Este deber ha sido aludido en los instrumentos internacionales antes desarrollados, así como en doctrina extranjera, de acuerdo a Salcedo, quien alude a este deber como “la obligación del empresario de proteger a los trabajadores frente a los riesgos profesionales” **(Salcedo, 2000, pág. 15).**

Como tercer principio, la LSST establece un deber al Estado, los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones de disponer “mecanismos que garanticen una permanente colaboración y coordinación en materia de seguridad y salud en el trabajo”.

La seguridad y salud en el trabajo no es una materia que deba corresponderle a un solo actor social, pues si bien el empleador es el responsable y quien garantiza la seguridad, es imperativo que tanto el Estado y los trabajadores, como sus organizaciones, apoyen para alcanzar el objetivo de prevención del sistema de seguridad y salud en el trabajo **(Paredes, 2013, pág. 11)**

Además del apoyo estatal, la autora sostiene que debe existir un compromiso por parte de todos los sujetos involucrados para alcanzar la prevención de riesgos ocupacionales en todas las organizaciones, sobre todo en una microempresa.

En efecto, para este sector, al tener un número reducido de trabajadores, la comunicación entre sus miembros es más directa y por ello también debería ser más ágil y fructífera, contribuyendo a que las personas sientan que sus funciones son relevantes en el

funcionamiento de la empresa; asimismo, si bien en estas organizaciones existe una limitación de recursos, la misma podría suplirse con la capacidad de aporte de todos los trabajadores para que entiendan que sus decisiones repercuten en el devenir de la empresa **(INSHT)**.

2. PRINCIPIOS DE INFORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

De acuerdo a la LSST, el empleador deberá de proporcionar a los trabajadores y sus organizaciones "una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva en la tarea a desarrollar, con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud de los trabajadores y su familia".

En opinión de Alli, este principio establece elementos indispensables para el funcionamiento de un sistema adecuado de prevención que involucra a los trabajadores y sus organizaciones sindicales por medio de una adecuada y oportuna información y capacitación preventiva respecto a los riesgos que implican sus labores, tanto para la vida como la salud de los mismos (2010, p.42).

Por consiguiente, se configura el derecho de los trabajadores a ser capacitados e informados de forma adecuada y suficiente sobre los riesgos derivados de su actividad laboral y lugar de trabajo que pueden resultar perjudiciales o lesivos, lo cual resulta un reto para las microempresas pues no tienen la formación idónea para capacitar y consideran a la capacitación preventiva como un gasto, sin tener en cuenta que la misma ofrece resultados positivos y aumento en la productividad y competitividad.

Un trabajador capacitado acerca de los riesgos relacionados con sus labores se encuentra en mejores posibilidades de coadyuvar al empleador a evitar sufrir accidentes y enfermedades ocupacionales.

3. PRINCIPIOS DE GESTIÓN INTEGRAL

La LSST dispone que “todo empleador promueve e integra la gestión de la seguridad y salud en el trabajo a la gestión general de la empresa”.

Aunque resulte escueto, este principio busca promover la integración de la prevención como componente esencial en la gestión empresarial, pues una inversión preventiva tiene un impacto en la mejora de (i) las condiciones laborales, (ii) la productividad y (iii) la competitividad de las empresas. (Ospina, 2011, p.183)

Como se podrá apreciar, se debería dejar de considerar a la SST o, específicamente, la prevención de riesgos, como un gasto sino como una inversión fundamental en miras de incrementar la productividad de las empresas, toda vez que “del mismo modo que los accidentes laborales y las enfermedades profesionales son claramente perjudiciales en términos de productividad, la situación contraria también es cierta: ofrecer condiciones de trabajo seguras y saludables consigue en la práctica empresas más productivas”. (OIT, 2006, p.6).

La autora sostiene que una buena gestión empresarial en materia de SST se traducirá en la disminución de riesgos laborales, lo cual generará un incremento en la productividad y competitividad del empleador privado y; por ende, un mayor beneficio económico para éste. Así, garantizar buenas condiciones de seguridad y salud en el trabajo conduciría al beneficio mutuo de todos los involucrados.

En el caso de las microempresas, el aumento de la competitividad y productividad será vital para la continuación de sus operaciones, por lo que no se debe observar el cumplimiento de los requerimientos de la SST como un gasto, sino como una inversión rentable en beneficio tanto del trabajador como del microempresario.

4. PRINCIPIO DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN

Este principio busca promover “mecanismos de consulta y participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativos y de los actores sociales para la adopción de mejoras en materia de seguridad y salud en el trabajo”.

En relación a la participación, ésta deberá ser activa y ejercida tanto para los trabajadores como sus organizaciones, pues no deberían ser mero receptores de información, sino ser consultados, y además podrían ser parte de la negociación y codecisión en materia de

seguridad y salud en el trabajo (Pere y Laurent, 2006, pág. 3) a través de instituciones representativas.

El deber de prevención no podría cumplirse sin la participación activa de los trabajadores, pues son ellos quienes resultan directamente afectados en las medidas que podría tomar el empleador y; por ende, son los más aptos para indicar los riesgos derivados de sus funciones y entorno de trabajo. La participación de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales se fundamenta en lo siguiente:

- (i) La participación es un derecho: Derecho a participar en la política de prevención en la empresa y a la negociación colectiva de las condiciones de trabajo, así como tomar conocimiento de la manera de cómo inciden las condiciones de trabajo en la salud y promover transformaciones y mejoras en dichas condiciones.
- (ii) La necesidad de la participación: No solo resulta importante que los trabajadores participen de forma activa, sino que es necesario, toda vez que resulta imposible un conocimiento adecuado de la salud en las condiciones de trabajo sin contar con el trabajador que es, en definitiva, el que se encuentra en una mejor situación para indicar los efectos pernicioso ante riesgos laborales.
- (iii) La eficacia de la participación: Un rol pasivo o la falta de independencia en el trabajo son, por sí mismos, fuentes de estrés que puede generar problemas de salud y; por ende, pérdida de eficacia y productividad. (Pere y Laurent, 2006, págs. 6-7)

En suma, una participación plena de los trabajadores y sus organizaciones en los temas de salud y seguridad no solo resulta idónea sino necesaria para que los mismos, en conjunto con los empleadores, puedan establecer mejoras continuas en dichas cuestiones, promoviendo un entorno laboral seguro y saludable en virtud al principio de prevención, sin perjuicio de que la propia LSST establece la participación de los trabajadores en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo como una obligación imperativa y específica (artículos 19° y 75° de la Ley), tema que se abordará en el siguiente capítulo.

En las microempresas, el empleador deberá fomentar la participación de sus trabajadores para que éstos puedan proponer medidas orientadas a la mejora continua de la SST, aumentando el nivel de compromiso para la optimización de sus labores.

Asimismo, en este sector, los trabajadores podrán transmitir sus consultas de manera más activa y fluida a través de los siguientes canales: tablón de anuncios o avisos, carta postal o adjunta a nómina, correo electrónico, reuniones periódicas y buzón de sugerencias preventivas (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, s.f., pág. 30) y viceversa, pues los microempresarios podrían también solicitar sus opiniones sobre la gestión de SST, la cual, finalmente, repercute directamente a sus trabajadores.

5. PRINCIPIO DE PROTECCIÓN

Culminando con los principios importantes para el trabajo de investigación, la LSST plantea el principio de protección de la siguiente manera:

Los trabajadores tienen derecho a que el Estado y los empleadores aseguren condiciones de trabajo dignas que les garanticen un estado de vida saludable, física, mental y socialmente, en forma continua. Dichas condiciones deben propender a:

- a. Que el trabajo se desarrolle en un ambiente seguro y saludable.
- b. Que las condiciones de trabajo sean compatibles con el bienestar y la dignidad de los trabajadores y ofrezcan posibilidades reales para el logro de los objetivos personales de los trabajadores.

Siguiendo a Paredes, este principio aborda la fidelidad del trabajador a mantener su puesto de trabajo, pues si el medio ambiente de trabajo fuese saludable, física, mental y socialmente y con expectativas de desarrollo personal, se podría generar una vocación de permanencia del personal y de esta forma evitar la alta rotación laboral (Paredes, 2013, pág. 12) .

Si el empleador genera este medio ambiente laboral, difícilmente el trabajador deseará culminar y empezar una relación laboral en otras empresas que posean una menor cultura sostenible de seguridad y salud, concepto que se desarrollará en el siguiente subcapítulo.

Como se ha podido apreciar, la promoción del derecho a la seguridad y salud en el trabajo en un ambiente laboral seguro y saludable es, precisamente, la consecuencia de la

instauración de una cultura preventiva de seguridad y salud laboral, lo cual resulta un tema importante en todas las empresas, sobre todo en las más pequeñas por su vulnerabilidad en el nivel adquisitivo y desenvolverse, mayoritariamente, en actividades informales.

II.2. La importancia del desarrollo de una cultura de prevención de los riesgos laborales en las microempresas

La LSST se establece como objetivo promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país, contando con el deber de prevención de los empleadores, el rol de fiscalización y control del Estado y la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, los cuales, mediante el diálogo social, se encargarán de promover, difundir y cumplir la normativa vigente sobre la materia que ésta regula.

No solo el ordenamiento interno establece la importancia de una cultura de prevención, sino también la OIT aborda su relevancia, a través del Convenio 187 que define a la cultura de nacional de prevención en materia de seguridad y salud como aquella en la que:

- El derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se respeta en todos los niveles.
- El gobierno, los empleadores y los trabajadores participan de forma activa en iniciativas destinadas a asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable a través de un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos.
- Se concede la máxima prioridad al principio de prevención.

Para establecer una cultura preventiva será necesario; en primer lugar, proporcionar información sobre la identificación y evaluación de riesgos laborales a los que los trabajadores están expuestos; en segundo lugar, comprometer y concientizar a los trabajadores a través de acciones de prevención y; por último, generar participación de los actores involucrados a fin de que las labores sean realizadas de forma creativa, flexible, innovadora y con posibilidades de mejora. (OIT, 2014, pág. 18)

En ese sentido, la cultura de prevención contiene tres elementos principales: **(i)** la información o capacitación de los riesgos de trabajo, **(ii)** compromiso de promover un medio ambiente seguro y saludable, generando un clima de confianza mutua y **(iii)** participación

activa tanto de los gobiernos, empleadores y trabajadores en la aplicación de medidas preventivas y de protección.

Es más, Gonzales resalta la necesidad de instaurar una cultura de prevención proactiva, a través de tres acciones:

- (i) Ver: diseñar un contexto perceptivo en el que los trabajadores sean conscientes de los peligros a los que se encuentran expuestos,
- (ii) Sentir: establecer normas, estándares y procedimientos posibles, fáciles que respeten a los trabajadores, adaptables a las tareas concretas y garantizar su máxima participación
- (iii) Compartir: permitir que las personas tomen las decisiones para afianzar su compromiso frente al proyecto colectivo de la seguridad. (Citado por Fernández, 2019, p.11)

La cultura de prevención no podrá ser posible sin la actuación conjunta, diálogo social y compromiso de todos los involucrados, tanto de los gobiernos, empleadores como los trabajadores y sus organizaciones, en los que los dos primeros tendrán el deber de establecer sistemas y procesos tendientes a asesorar a los trabajadores frente a la prevención riesgos relacionados con el trabajo y no solo establecer normas o procedimientos que resultan complicados, incomprensibles y; por ende, difíciles de cumplir.

Para desarrollar una cultura de prevención en materia de SST, los actores sociales deberán de participar de la siguiente manera:

- Estado: Formular y poner en práctica una política nacional coherente en la materia antes señalada y promover una cultura de seguridad a todos los ciudadanos a una temprana edad.
- Empleadores: Promover un entorno laboral seguro y saludable anulando o los riesgos a través de sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo, así como consultar, informar y capacitar a sus trabajadores.
- Trabajadores: Cooperar con los empleadores en la instauración y mantenimiento de una cultura de prevención en el ambiente laboral, participar de forma activa en el sistema de seguridad y salud en el trabajo. (OIT, 2004.pp.2-3)

La gestión de una cultura de prevención dentro de las organizaciones podrá ser realizada si existe una participación activa tripartita en la adopción de políticas de prevención y sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo adecuados para cada organización.

La participación activa del sector laboral implica que los trabajadores deberán: (i) ser consultados y capacitados adecuadamente sobre las medidas de seguridad en la realización de sus actividades, a través de un clima de confianza y comunicación organizacional, comprometiéndolos a alcanzar objetivos comunes en materia de SST, (ii) formar parte de las decisiones en materia de SST, las que finalmente los afecta directamente, todo ello a efectos de garantizar un medio ambiente seguro y saludable, destacando la relevancia de la prevención de riesgos laborales.

Para las microempresas, atendiendo a la gran exposición de riesgos que éstas presentan, el microempresario debe generar un clima de confianza y participación en toda la organización, ya que ello servirá para que los trabajadores sean conscientes de la importancia de sus labores y se comprometan en realizar acciones en materia de prevención de riesgos laborales a efectos de desarrollar cultura preventiva en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Lo anterior conduce a que se podrá fomentar una cultura de prevención en todos los niveles de la organización a través de medidas fáciles y sencillas que: no generen altos gastos, reduzcan los riesgos de accidentes y enfermedades ocupacionales y mejoren las condiciones laborales, así como la productividad y competitividad de las microempresas y además se necesita la participación activa de sus trabajadores en la mejora de la seguridad en el ambiente de trabajo.

CAPÍTULO II

II. EL RÉGIMEN SIMPLIFICADO DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y SU DESARROLLO ¿ADECUADO? EN LAS MICROEMPRESAS

En el presente capítulo se aborda la definición y elementos importantes del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante SGSST), de acuerdo a instituciones internacionales, como la Comunidad Andina (en adelante CAN) y la OIT, ello en concordancia con lo establecido en el ordenamiento jurídico peruano.

Asimismo, se presenta el análisis del sistema simplificado de registros del SGSST para las microempresas regulado en la legislación peruana y desarrolla los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo en América Latina para el régimen de las microempresas.

II.1. El Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el marco jurídico peruano

Con la finalidad de promover una cultura de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo, tanto los gobiernos como los empleadores deberán adoptar políticas y acciones mediante la adopción de sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo.

Un fin y principio primordial para la SST es la gestión de riesgos que resulten de la actividad laboral, razón por la cual distintas organizaciones se han pronunciado sobre la importancia en la aplicación de un método para la prevención de enfermedades y accidentes ocupacionales.

Uno de esos instrumentos es la Decisión 584, en la cual la CAN define al SGSST como el conjunto de elementos interrelacionados o interactivos que tienen por finalidad establecer una política y objetivos de seguridad y salud en el trabajo, así como mecanismos y acciones necesarios para alcanzar esos objetivos, estando vinculado al concepto de responsabilidad social empresarial, a través de la mejora de la calidad de vida de los mismos y promoción de la competitividad de las empresas en el mercado, concepto al cual se adhiere la legislación nacional en el Reglamento de la LSST.

Por su lado, la OIT indica que el SGSST es un conjunto de herramientas lógico, caracterizado por su flexibilidad y que puede adaptarse al tamaño y la actividad de la

organización, así como centrarse en los peligros y riesgos generales o específicos asociados a esa actividad, con un enfoque orientado a: (i) la aplicación de medidas de prevención y protección de forma eficiente y coherente, (ii) el establecimiento de políticas pertinentes (iii) la evaluación los peligros y riesgos considerando todos los elementos del lugar de trabajo, así como (iv) la promoción de la participación de la dirección y los trabajadores en el proceso a su nivel de responsabilidad. (OIT, 2011, pág. 4).

De acuerdo a la OIT, El SGSST se encuentra basado en el principio del Ciclo Deming “(Planificar→Hacer→Verificar→Actuar)”, concebido en los años cincuenta para establecer en las organizaciones un sistema cíclico de mejora continua:

- Planificar: Establecer una política, asignar recursos y competencias, así como organizar el sistema, identificar los peligros y evaluar los riesgos;
- Hacer: Aplicar y poner en práctica el programa de SST
- Verificar: Evaluar los resultados activos como reactivos del programa
- Actuar: Examinar el sistema con un enfoque de mejora continua. (OIT, 2011, pág. 3)

Así, el SGSST es un conjunto de herramientas interrelacionadas orientado a establecer una política de seguridad y salud en el trabajo pertinente, a través de la aplicación de medidas de prevención y protección eficientes a cualquier organización y enfocadas en la evaluación y mejora continua de esta materia para instituir una cultura de prevención que promueva el trabajo seguro y saludable.

Este Sistema se debe enfocar en la aplicación de medidas que busquen prevenir de manera eficiente y coherente los riesgos de trabajo en cada organización, por lo que- en base a los principios de responsabilidad, prevención y gestión integral- el empleador está en la obligación de gestionar dichas medidas a fin de garantizar la seguridad y salud en el lugar de trabajo.

Luego de la emisión de los Convenios de la OIT desarrollados en el anterior capítulo, se hizo necesario establecer un estándar mínimo global en materia de seguridad y salud en el trabajo, por lo que en el año 2011, la OIT publicó la norma ILO-OSH (Occupational Safety

and Health Management Systems): Directrices relativas a los Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo (en adelante Directrices ILO- OSH 2001), las que establecen como objetivo orientar sobre:

- (i) El desarrollo de directrices nacionales y específicas para el SGSST con la finalidad de responder las necesidades reales de las organización, conforme a su tamaño y naturaleza de actividades y
- (ii) La integración de los elementos de este Sistema en cada organización, motivando a todos sus miembros la aplicación de principios y métodos adecuados (OIT, 2001, pág. 1)

Las Directrices ILO- OSH 2001 desarrollan los elementos de gestión de SST tanto en el marco nacional como para las organizaciones. Para estas últimas, se establece los siguientes elementos claves para la mejora continua de los resultados de la SST:



De acuerdo al gráfico anterior, los elementos esenciales de un SGSST en cada organización son los siguientes:

- (i) La política en materia de SST con la participación de los trabajadores y sus representantes
- (ii) La organización del trabajo que contiene las responsabilidades, tareas y obligaciones de rendir cuentas,

- (iii) La planificación preventiva y aplicación a través de la identificación de peligros y mecanismos de control y evaluación de riesgos,
- (iv) La evaluación de los procedimientos para supervisar los resultados de la SST y auditoría
- (v) La acción en pro de mejoras para optimizar los elementos del SGSST en la organización.

El artículo 17° de la LSST prevé que el empleador debe adoptar un enfoque de SGSST de conformidad con la legislación vigente sobre la materia y las directrices internacionales- como las desarrolladas por la OIT, las cuales fomentan a los actores sociales la aplicación de métodos adecuados de gestión para la mejora continua de los resultados en materia de SST y la creación de una cultura de prevención de riesgos en la organización.

Las Directrices ILO- OSH 2001 establecen en cada uno de los elementos antes detallados, la importancia de otorgar flexibilidad en el cumplimiento de las recomendaciones, atendiendo al tamaño de las empresas y la naturaleza de sus actividades, pues cada organización es única: cada ambiente de trabajo tiene diferente infraestructura y se presenta distintos tipos de peligro y niveles de riesgos.

En atención a lo señalado, a fin de alcanzar un SGSST adecuado y apropiado para cada organización, se realizará un breve recuento de los elementos mencionados por la OIT en sus directrices, en concordancia con lo dispuesto por la LSST y su Reglamento:

1. Política de SST:

En concordancia con el principio de principio de prevención, Caro se refiere a la política de SST como uno de los medios por los cuales el empleador muestra su compromiso para la prevención de riesgos en la organización para beneficio de sus trabajadores como terceros (2015, p.61).

De conformidad con el artículo 22° de la LSST, esta declaración deberá ser: específica para cada organización, redactada de forma clara y concisa, actualizada periódicamente y difundida, así como accesible para todas las personas en el ambiente de trabajo.

La redacción de la Política no debería ser igual para todas las organizaciones sino adaptarse en cada caso singular con el objetivo de arribar a los niveles óptimos de seguridad y salud en el trabajo. Además, debe ser precisa, específica y apropiada para cada organización dependiendo de distintos factores, tales como la actividad económica o el tamaño de la organización. Por ejemplo, una gran empresa agropecuaria no debería tener la misma política que una empresa que, si bien pueda tener la misma actividad, sea una microempresa.

De acuerdo a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, para el sector de microempresa, ésta debe establecer una Declaración de Intenciones en tema de SST básica y tener como objetivo el desarrollo de una cultura preventiva donde las personas sean el principal valor y objetivo empresarial.(p.13)

En pocas palabras, la Política deberá contener una serie de principios y compromisos esenciales y básicos que deben ser aprobados y realmente efectivizados en la práctica por todos los niveles de la organización. De nada sirve que la organización indique una serie de compromisos sino no se adapta a la estructura de la organización y la dirección y/o los trabajadores no asumen los principios establecidos como primordiales y/o no realizan los objetivos establecidos en esta Política.

El artículo 23° de la LSST desarrolla como principios de esta Política: la protección de la SST de todos los miembros de la organizaciones frente a efectos negativos en la salud de las personas, el cumplimiento de la legislación vigente en esta materia, la mejora continua de los resultados y la garantía de que los trabajadores sean consultados y participen plenamente en los elementos del SGSST.

Este último principio es desarrollado en el artículo 24° de la Ley citada, al establecer que el empleador debe asegurar que los trabajadores y representantes sean consultados, informados, así como capacitados en materia de SST en relación a su trabajo. Este subelemento del SGSST es clave para el logro en la aplicación de este Sistema y podrá ser obtenido por medio de un diálogo social efectivo entre el empleador y los trabajadores, a través de sus representantes en seguridad y salud en el trabajo, lo cual se desarrollará posteriormente.

2. Organización

En concordancia con el principio de cooperación, si bien la implementación del SGSST es responsabilidad del empleador, ello no obsta para que pueda establecer responsabilidades y competencias a sus trabajadores, a efectos de que puedan rendir cuentas en cada una de las funciones realizadas para la protección y prevención del SST.

Se debería otorgar tanto a los trabajadores como a sus representantes la oportunidad de formar parte del SGSST a través de la participación significativa y consulta directa en la gestión de SST dentro de la organización, pues un sistema será eficiente cuando se asigna a todas las partes interesadas responsabilidades en la estructura jerárquica de gestión, propiciando la existencia de un diálogo social eficaz (OIT, 2011, pág. 10).

Es necesario que todos los trabajadores que formen parte de la organización participen de forma activa en la gestión de SST, coadyuvando a los empleadores en la prevención de riesgos laborales y contribuyendo a la protección de la salud y bienestar de ellos mismos.

La LSST dispone que el empleador deberá:

1. Delegar las funciones y la autoridad necesaria al personal encargado del desarrollo, aplicación y resultados del SGSST, el cual debe rendir cuentas de sus acciones al empleador o autoridad competente. (artículo 26° de la LSST)

Dicha delegación no exime al empleador de su deber de prevención y, de ser el caso, de resarcimiento, en virtud al principio de responsabilidad.

2. Definir los requisitos de competencia necesarios para cada puesto laboral y adoptar disposiciones para que todo trabajador esté capacitado en la asunción de deberes y obligaciones en materia de SST, a través de programas de capacitación y entrenamiento en su jornada laboral (artículo 27° de la LSST).

El empleador debe proporcionar la capacitación en materia de SST, desde el inicio y durante el vínculo laboral, así como cuando se generen cambios en la función o puesto de trabajo o tecnología, de conformidad con el artículo 49° de la LSST.

En las Directrices ILO- OSH 2001 se establecen que los programas de capacitación deberán estar documentados y adecuarse al tamaño de la organización, por lo que en el caso de las microempresas, será relevante que el empleador sea competente o tenga acceso a la competencia en materia de SST, a efectos de identificar, eliminar o controlar los peligros y riesgos en la salud de los trabajadores.

En vista de que muchos microempresarios peruanos son personas emprendedoras que difícilmente son competentes en esta materia, como parte del Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante MTPE), mediante Resolución Ministerial N° 169-2018-TR se creó e instituyó el Centro Integrado “Formaliza Perú” que brinda como uno de sus servicios, entre otros, la gestión del plan de riesgos laborales en seguridad y salud en el trabajo.

Sin embargo, “Formaliza Perú”, al estar enfocado en la formalización laboral mediante servicios de orientación, capacitación y asistencia técnica, no se aboca a temas de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, considerando el año de creación de dicho Centro (2018) y las miles de microempresas que existen en el Perú, es muy probable que no se den abasto para brindar las capacitaciones especializadas en dicha materia para todas esas empresas.

De otro lado, de conformidad con el artículo 1° de la Ley N° 29881, la Superintendencia Nacional de Fiscalización laboral (en adelante SUNAFIL) es responsable no solo de supervisar, fiscalizar o sancionar ante el incumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, sino también de otorgar asesoría técnica; no obstante ello, actualmente, este Órgano está más orientado a desarrollar las primeras funciones que brindar capacitación técnica en temas de seguridad y salud en el trabajo para el sector de las microempresas.

Teniendo en cuenta este escenario, en el Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo 2017-2021 se establece como línea de acción el desarrollo de metodologías especiales de orientación técnica en materia de SST para las micro y pequeñas empresas, cuyos responsables son el MTPE y la SUNAFIL.

Las microempresas podrían contratar a empresas privadas de servicios de capacitación y entrenamiento en seguridad y salud en el trabajo; sin embargo, debido a que se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica, a éstas se les resulta muy complicado costear tales servicios por la inversión que esto implica, no siendo parte de su presupuesto y es más considerado como un gasto.

3. Implementar los registros y documentación del SGSST, los cuales deben estar actualizados y puestos a disposición de los trabajadores y la autoridad competente. (artículo 28° de la LSST)

En atención a ello, el artículo 32° del Reglamento dispone que los siguientes documentos forman parte del SGSST:

- a. La política y objetivos en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- b. El Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- c. La identificación de peligros, evaluación de riesgos y sus medidas de control.
- d. El mapa de riesgo.
- e. La planificación de la actividad preventiva.
- f. El Programa Anual de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Asimismo, el artículo 33° del Reglamento dispone los registros obligatorios del SGSST:

- a. Registro de accidentes de trabajo, enfermedades ocupacionales, incidentes peligrosos y otros incidentes, en el que deben constar la investigación y las medidas correctivas.
- b. Registro de exámenes médicos ocupacionales.
- c. Registro del monitoreo de agentes físicos, químicos, biológicos, psicosociales y factores de riesgo disergonómicos.
- d. Registro de inspecciones internas de seguridad y salud en el trabajo.
- e. Registro de estadísticas de seguridad y salud.
- f. Registro de equipos de seguridad o emergencia.
- g. Registro de inducción, capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia.
- h. Registro de auditorías.

En el caso de las microempresas o empresas que no realicen actividades de alto riesgo, el artículo 34° del Reglamento de la LSST dispone que la Autoridad Administrativa de Trabajo establece un sistema simplificado de registros, de acuerdo a lo previsto en la Resolución Ministerial N° 085-2013-TR y normas modificatorias, el cual será desarrollado en el siguiente subcapítulo.

4. Constituir un comité de seguridad y salud en el trabajo, formado de forma bipartita y paritaria por igual número de representantes de la parte empleadora como de la trabajadora. En los centros de trabajo con menos de veinte trabajadores, como el caso de las microempresas, se deberá designar un supervisor de SST que será nombrado por los propios trabajadores. (artículo 29° de la LSST)

La LSST y su Reglamento establecen los derechos y facilidades¹, así como las funciones de los representantes de los trabajadores en el SGSST², por lo que a la luz de la legislación vigente, se pretende fomentar la participación activa de los representantes de los trabajadores como obligación para que este Sistema sea eficiente.

La constitución de un Comité o Supervisor de SST es una forma de participación institucional, a través de la cual se permite la participación indirecta de los trabajadores en la gestión de la organización en materia de SST; sin embargo, esta participación tiene escasa virtualidad entre los trabajadores temporales y de empresas pequeñas (Pere y Laurent, 2006, págs. 4-11) debido a que existe un alto nivel de rotación en este sector y la mayoría de microempresas no nombran a un Supervisor de SST.

Sobre el particular, la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, señaló al respecto que “Para muestra, en la Planilla Electrónica de la SUNAT (...) las empresas que están obligadas a tener un Supervisor de SST; es decir, aquellas empresas que tienen menos de 20 trabajadores, solamente el 16% de las mismas cuentan con un supervisor de SST” (Calderon, 2020), porcentaje mínimo que demuestra que la

¹ Artículos 32° y 49°, literales e y f, de la LSST, así como el artículo 31° del Reglamento

² Artículo 42° del Reglamento

mayoría de estas empresas incumplen con su obligación de declarar en el T-REGISTRO de la Planilla Electrónica que cuentan con un Supervisor³.

En el supuesto que se nombrase un Supervisor, éste deberá cumplir las funciones por las que fue contratado y difícilmente podrá especializarse y enfocarse en materia de SST, así como canalizar los cuestionamientos de los trabajadores, por lo que aun cuando se cumpla con esta obligación formal, en la práctica, ésta será muy complicada de ejercer.

5. Organizar un servicio de seguridad y salud en el trabajo, propio o común a varios empleadores cuyo objetivo es principalmente preventivo (artículo 36° de la LSST). Este servicio es aludido por Ospina, quien lo define como el área, departamento, equipo o responsable de asegurar que las funciones descritas en el artículo 36° de la LSST sean adecuadas y apropiadas para los riesgos en una organización y alcanzar la prevención de riesgos en la salud y vida de los trabajadores (Ospina, 2011, pág. 95).

La vigilancia de la salud podrá llevarse a cabo mediante reconocimientos o exámenes médicos ocupacionales, encuestas de salud, controles biológicos, estudios de ausentismo laboral, los estudios epidemiológicos por centro de trabajo o por sectores de actividad productiva de bienes o de servicios, entre otros (Ospina, 2014, págs. 190-192)

En base al artículo 16° de la LSST y al Eje de Acción 3 de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, la obligación de vigilar la salud de los trabajadores, no solo reside en el empleador, sino también en el propio Estado, a través de los Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo y de Salud- el cual deberá elaborar la legislación y directivas sobre la materia y garantizar la implementación de los servicios de seguridad y salud en el trabajo dirigidos a conocer la eficacia o no de las medidas de prevención para eliminar, disminuir o controlar los riesgos laborales.

³ Artículo 3° de la Resolución Ministerial N° 260-2016-TR

Para el sector de la microempresa, dependiendo además de su actividad económica y de los riesgos en el ambiente de trabajo, será un desafío proporcionar la vigilancia de la salud a sus trabajadores, por los costos que éstos representan; por tanto, atendiendo que el Estado tiene como responsabilidad vigilar la salud de los trabajadores, éste debería brindar, como base, una correcta cobertura de prestaciones de salud.

No obstante a ello, de acuerdo al artículo 63° del Decreto Supremo No. 013-2013-PRODUCE, los trabajadores de la microempresa son afiliados al régimen semicontributivo del Seguro Integral de Salud (SIS), el cual brinda una cobertura limitada de seguridad social en salud con menores prestaciones en cotejo con el seguro de ESSALUD.

Según Masson "(...) una cosa es el seguro Social de Salud y otro el Sistema Integral de Salud (SIS). Este último previsto por el Decreto Supremo No. 004-2007-SA, que ofrece una gama mucho más limitada de prestaciones de salud (10 en total) y otra el Seguro Social de Salud que ofrece prestaciones de salud y prestaciones económicas" (Masson, 2009, pág. 289)

En suma, el ordenamiento laboral vigente prevé como obligación al Empleador, establecer una gestión de organización orientada a la prevención y que integre a todos los niveles de la organización, tanto a su dirección, como a sus trabajadores.

En las microempresas, al tener una estructura organizativa simple y menos numerosa, la gestión de SST recae en pocas personas o en una sola, además su organización y los recursos preventivos pueden limitarse a la contratación de un servicio externo, en caso tengan esa posibilidad; sin embargo, si bien esta simplificación puede facilitar la propia gestión de la prevención, ello no implica que las microempresas estén facultadas a incumplir su obligación de proteger y vigilar la salud del personal (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, s.f., pág. 15), deber tanto del empleador como del propio Estado, pues éste último debe establecer una normativa dirigida para tal fin y otorgar una cobertura de prestaciones de salud adecuada para los trabajadores de este sector.

En atención a ello, se debe analizar y determinar los aspectos más importantes del elemento de Organización del SGSST que sean factibles de cumplir para las microempresas de acuerdo a sus recursos, a efectos de desarrollar y mantener una cultura de seguridad en la organización con apoyo del Estado a través de políticas orientadas para tal finalidad, enfocadas también – en opinión de la autora- en la capacitación y la vigilancia de la seguridad y salud en el trabajo.

3. Planificación y Aplicación

En las Directrices ILO- OSH 2001 se indica que el SGSST debe evaluarse a través de un examen inicial, lo cual supone conocer la realidad de la organización en materia de prevención de riesgos de trabajo (Caro, 2015, pág. 63).

A través de la evaluación se deberá analizar las normas nacionales o internacionales en materia de SST, identificar los peligros, evaluar los riesgos en el lugar de trabajo y determinar los controles adecuados para eliminarlos o neutralizarlos.

Luego de que se cuente con la información obtenida en la evaluación inicial, en palabras de Caro, se deberá proceder a la planificación y elaboración de los procesos y procedimientos, así como de actividades y documentación que forma parte de este Sistema, todo ello a fin de: i) dar cumplimiento de las normas aplicables, ii) asegurar que el desempeño sea seguro y iii) mantener seguros y saludables los procesos y servicios. (2015, pág.63)

El artículo 39° de la LSST establece como objetivo de la Planificación el logro de resultados específicos, realistas y posibles de aplicar, a través de: 1) la adopción de medidas de identificación prevención y control a fin de eliminar, controlar, aislar o minimizar los peligros y riesgos en el ambiente de trabajo y facilitar los equipos de protección personal adecuados (artículo 21° de la LSST), 2) el aseguramiento de la mejora continua de los procesos y preparación ante situaciones de emergencia, 3) la adquisición y contratación de bienes y servicios y 4) el nivel de participación de trabajadores y capacitación respectiva.

Sobre la participación de los trabajadores, de acuerdo al artículo 77° del Reglamento, la identificación de los peligros, evaluación de riesgos y controles deberá ser realizada y actualizada de forma periódica y efectuarse por cada puesto laboral, con la participación

del personal competente y de los representantes de los trabajadores en SST (artículo 75° de la LSST).

Así, para la etapa de planificación será importante primero realizar una autoevaluación del SGSST, para luego identificar los peligros y evaluar los riesgos y así efectuar acciones preventivas que eliminen, sustituyan, o disminuya el nivel de riesgo inherentes a los accidentes y enfermedades ocupacionales.

En el sector de las microempresas, la Planificación podrá ser utilizada como una herramienta de trabajo preventivo o el compromiso de corregir y mejorar condiciones de trabajo, atendiendo- básicamente- a estas acciones: identificar y valorar los riesgos y sus causas, establecer las medidas preventivas, el nivel de riesgo, el plazo y el presupuesto para ejecutarlas, así como designar a la persona competente para realizarlas (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, s.f., pág. 24).

Además, las empresas a pequeña escala pueden encontrar un modo práctico y eficaz en función de los costos para implementar algunos elementos del SG-SST, pues tal vez no tengan un SG-SST totalmente documentado, pero podrían demostrar que entienden claramente los peligros y riesgos y los controles efectivos. Los progresos en este ámbito dependen en gran medida de la prevención primaria y del acceso más fácil tanto a la información básica sobre la SST, específicamente aquellos relacionados con la identificación de peligros y la evaluación de los riesgos, como a la formación en la materia (OIT, 2011, págs. 11-12).

Para las microempresas, resultarán un reto por la falta de competencia profesional y conocimientos técnicos en la materia de SST, por ello será importante el apoyo tanto del Estado, a través de asesoría técnica e información sobre los procesos de gestión de riesgos de trabajo de forma práctica y simple, como de organizaciones de trabajadores y empleadores mediante programas de asistencia técnica, pues finalmente, el desarrollo de una cultura de prevención también supone un compromiso de las mismas con la seguridad y salud laboral .

4. Evaluación

Luego de haber planificado las competencias y los recursos, organizado el SGSST e identificado los peligros y evaluado los riesgos en el lugar de trabajo con la participación de los trabajadores, se debe proceder a evaluar los resultados de dicha planificación para así determinar el grado de eficiencia y el logro de los objetivos trazados.

Conforme a lo expuesto, Caro ha apuntado que las actividades de verificación podrán ser realizadas de forma permanente (supervisión) ante la ocurrencia de contingencias (investigación de enfermedades, accidentes e incidentes laborales) o periódicas (auditoría y exámenes realizados por personal directivo) (Caro, 2015, pág. 64).

La organización deberá de supervisar los resultados del SGSST a fin de detectar errores en la aplicación de la gestión del SST y adoptar medidas eficaces de prevención para la eliminación, disminución y control de riesgos y obtener la mejora continua tanto en la identificación de los mismos como en el sistema de gestión en su conjunto.

Respecto a la investigación de accidentes, enfermedades e incidentes laborales, el artículo 42° establece que la investigación del origen y la causa de los sucesos señalados permiten identificar los factores de riesgo en la organización, las causas inmediatas o básicas y cualquier diferencia del SGSST para la planificación de la acción correctiva pertinente.

En concordancia con la Directiva ILO- OSH 2001, esta investigación debe ser realizada tanto por el empleador, a través de personas competentes designadas por éste, como por los representantes de los trabajadores en materia de SST y contar con la participación apropiada de los trabajadores, además su conclusión tendría que ser comunicada hacia estos últimos con el fin de tomar medidas correctivas orientadas a la mejora continua de los resultados en dicho tema.

En el caso de las microempresas, la investigación de accidentes, enfermedades e incidentes en el trabajo será fundamental para evitar que se repitan. El hecho de que sean empresas de menor tamaño no las excluyen en la posibilidad de que estos sucesos ocurran, los cuales- aunque pueden ser percibidos la mayoría como leves- ocasionan daños personales y económicos tanto para los trabajadores como para la organización; sin embargo, la falta de competencia técnica para investigarlos resulta una traba en este sector.

Lamentablemente, en el Perú no existe un registro que permita obtener información estadística sobre accidentes, incidentes o enfermedades según el tamaño de la empresa, lo cual resulta relevante a efectos de observar el probable escenario que acontece en el sector de la microempresa y, atendiendo a ello, mejorar las políticas nacionales de prevención en este sector.

Sin perjuicio de ello, se tiene que considerar además que muchas empresas, sobre todo en este sector, así como centros asistenciales, no suelen registrar los sucesos ocurridos, probablemente para evitar una inspección o por desconocer el funcionamiento del sistema de registro, motivo por el cual será importante la denuncia de los trabajadores cuando éstos acontezcan.

En relación a las auditorías, en el artículo 43° de la LSST se establece como obligación la realización de auditorías periódicas a efectos de determinar si el SGSST resulta adecuado y eficaz para la prevención de riesgos laborales.

Esta obligación resulta vital, dado que a través de este mecanismo, las empresas podrán tener una mirada del exterior, independiente que los puedan ayudar a comprobar si su enfoque de sistema gestión es apto para su organización y así cumplir con cada uno de los compromisos asumidos en su Política y crear una cultura de prevención dentro de sus organizaciones.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 15° del Decreto Supremo 014-2013-MTPE, las empresas que tienen hasta diez trabajadores (como las microempresas) y que no realizan actividades de riesgo no tienen la obligación de realizar dichas auditorías y solo deberán cumplir con dicha obligación solo si la Inspección del Trabajo. Ello resulta un obstáculo pues si bien es posible que dichas empresas no tengan recursos suficientes para cumplir con dicho mandato, ello no obsta para que el Estado establezca auditorías que permitan supervisar los avances relacionados a la materia de SST e identificar los elementos o medidas que deben ser mejorados para las microempresas que inicien y deseen desarrollar un SGSST.

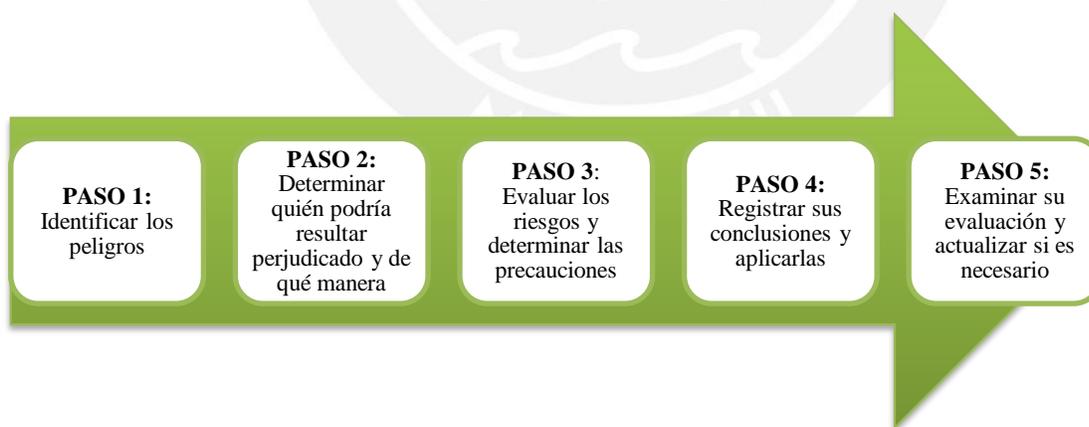
5. Acción en pro mejoras

En virtud al artículo 47° de la LSST, se prevé que los procedimientos de gestión de SST se deben revisar periódicamente a fin de obtener mayor eficiencia en el control de los riesgos asociados al trabajo.

La Directiva ILO-OSH 2001 dispone el establecimiento de medidas preventivas derivadas de la evaluación de los resultados obtenidos en los pasos anteriores. En el supuesto de que las mismas resulten inadecuadas o deficientes, deberían abordarse las medidas correctivas que permitan obtener un proceso reiterativo de perfeccionamiento del SGSST en aras de optimizar la eficiencia de las acciones en materia de SST.

Es – hasta cierto punto- comprensible que los microempresarios no adopten el método del SGSST, debido a la limitación de recursos tanto técnicos como financieros, al insuficiente nivel de apoyo por parte del Estado Peruano (capacitación técnica y asesoría para la implementación y mejoramientos de la gestión de SST para formar una cultura de prevención) y la falta de políticas públicas que atiendan a las necesidades reales de este sector, así como de acceso a los servicios de salud ocupacionales, lo cual evidencia una falta de compromiso por parte del Estado.

Sería importante para las microempresas conseguir eficazmente un sistema de prevención práctico y comprensible. Por ejemplo, el Organismo Ejecutivo de Salud y Seguridad del Reino Unido (*Health and Safety Executive*) establece una serie de pasos que conforman el método de evaluación de riesgos laborales enfocado, principalmente, en pequeñas empresas (Citado por OIT, 2011, p.2):



Se hace necesario implementar procedimientos adecuados atendiendo al tamaño de las empresas y actividades que realizan, dado que, cada ambiente de trabajo tiene diferente infraestructura y en éste se presentan distintos tipos de peligros y niveles de riesgos, para lo cual es importante un enfoque sistemático de gestión para cada organización.

No solo será importante establecer un procedimiento adecuado de evaluación de riesgo, sino también una serie de programas orientados a las microempresas y que establezcan

formas simplificadas de evaluación de riesgo a fin de poder afrontar los problemas antes mencionados y destacarse dentro del mercado.

II.2. Del dicho al hecho: La correspondencia del Sistema simplificado de Gestión de Seguridad y Salud para las microempresas

El artículo 33° del Reglamento dispone que los registros obligatorios del SGSST deben contener la información mínima prevista en los formatos aprobados por el MTPE mediante Resolución Ministerial N° 050-2013-TR (R.M N° 050-2013-TR).

Como se ha indicado en el anterior subcapítulo, la LSST y su Reglamento establecen en sus artículos 28° y 34°, respectivamente, que el empleador tiene el deber de implementar los registros y documentación del SGSST, siendo que para el caso de las micro y pequeñas empresas, el MTPE establece un sistema simplificado de registros para las mismas, a fin de garantizar las condiciones básicas de SST y trabajo decente en dichas empresas.

Atendiendo a ello, mediante la Resolución Ministerial N° 085-2013-TR (en adelante Resolución), se aprobó el Sistema simplificado de registros obligatorios para las micro y pequeñas empresas, las cuales podrán escoger entre implementar dicho sistema o los registros obligatorios.

Los registros simplificados que establece este sistema para el sector de la microempresa son los siguientes:

1. Registro de accidentes de trabajo, enfermedades ocupacionales, incidentes peligrosos y otros incidentes.

En este documento se registra los datos obtenidos en la investigación tras el acontecimiento tanto de (i) accidentes laborales, (ii) enfermedades relacionadas con el trabajo (iii) como de incidentes peligrosos u otros, todos en un solo registro, a diferencia de los formatos referenciales aprobados mediante R.M N° 050-2013-TR, en los cuales por cada suceso existe un formato.

En el formato considerado en el Anexo 2 de la Resolución se observa un lenguaje más comprensible, planteando interrogantes que deberán ser resueltas por aquellos trabajadores responsables de su declaración. Asimismo, no se visualiza algún cambio significativo con los formatos referenciales aprobados por la R.M N° 050-2013-TR.

2. Registro de exámenes médicos ocupacionales.

Los empleadores tienen la obligación de practicar a sus trabajadores los exámenes médicos ocupacionales, antes, durante y culminada el vínculo laboral, al igual que en la R.M N° 050-2013-TR.

3. Registro de inspecciones internas de seguridad y salud en el trabajo:

A diferencia del formato contenida en la R.M N° 050-2013-TR, en este Registro se dispone que la microempresa deberá efectuar una “Lista de Verificación de Condiciones de Seguridad” para realizar sus inspecciones internas de manera general, a través de la resolución de preguntas para mejorar las medidas en materia de SST.

Esta lista es una especie de encuesta dirigida a la verificación de las condiciones laborales en las que se encuentran los trabajadores, tales como: la señalización, orden y limpieza, instalaciones eléctricas, prevención de incendios, sustancias químicas, equipos de protección personal, higiene industrial, protección de maquinarias y capacitación.

La autora hubiera recomendado acompañar a este Registro, una ficha técnica en la cual se muestre la propuesta del MTPE para mejorar dichas condiciones de trabajo, sus beneficios y las medidas que pueden considerar las microempresas para la optimización.

A través del sistema simplificado de registros, el legislador ha establecido un tratamiento diferenciado para las micro y pequeñas empresas que debería respetar el artículo 103° de la Constitución, norma que establece la igualdad ante la ley y faculta al legislador a aprobar leyes de manera especial y excepcional, solamente cuando la naturaleza de las cosas así lo amerite, y no por cuestiones injustificadas o arbitrarias.

De acuerdo a las Sentencias recaídas en los expedientes No. 02974-2010-PA/TC, 0016-2012-AI y 045-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional establece que no se transgrede el principio de igualdad cuando existe una diferencia de trato efectuado sobre causas objetivas y razonables, de lo contrario, se estaría frente a una discriminación. En consecuencia, para determinar si el trato diferenciado es discriminatorio, se deberá aplicar el “test de igualdad”

basado en los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, cuyo análisis debe realizarse de forma sucesiva y en el orden previsto.

Atendiendo a ello, se aplicará el test de igualdad a fin de determinar si el sistema simplificado de registros es adecuado para las microempresas y no termina vulnerando el derecho a la seguridad y salud de sus trabajadoras y trabajadores.

En base al criterio de idoneidad o adecuación, no existen datos estadísticos que demuestren que la simplificación de documentación y registros haya incentivado o no la implementación de un SGSST en este sector; sin embargo, si solo el 16% de las empresas que tienen la obligación de designar un Supervisor de SST en el T-REGISTRO, como las microempresas, han cumplido con esta obligación meramente formal, el nivel de implementación de todo un sistema de gestión en este sector empresarial puede ser cercano a este porcentaje o incluso menor.

Por lo que, es opinión de la autora que la simplificación de registros, tal como está instituido por la LSST y su Reglamento, no ha generado un efecto relevante en las microempresas que logre incitarlas en la implementación de un SGSST, lo cual evidencia que este “incentivo” de simplificar los registros para las microempresas no resulta la vía idónea para lograr que más empresas de este sector cumplan con desarrollarlo pues aún con la aprobación de este instrumento técnico, el sistema de prevención de riesgos sigue siendo complicado y engorroso de cumplir.

El sistema simplificado implica una gran cantidad de variables, factores, agentes de riesgo y obligaciones de control de los temas de seguridad, que significan una carga considerable para las micro y pequeñas empresas, en cuanto a horas hombre de su personal dedicado a estos temas (Montes, 2013).

De acuerdo al Registro de accidentes de trabajo, enfermedades ocupacionales, incidentes peligrosos y otros incidentes, contenido en la Resolución objeto de evaluación, la información requerida solicitada es muy similar a la solicitada en la R.M N° 050-2013-TR, pues contiene una multiplicidad de agentes o factores que resultan muy complicados de analizar y demandan recursos de personal y administrativos que muchas microempresas carecen.

Asimismo, este sistema simplificado solo se enfoca en los registros que, si bien forman parte importante de la organización del SGSST, así como de su evaluación, no resulta

suficiente para que las microempresas puedan implementar todos los elementos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en su conjunto.

Por tales motivos, a opinión de la autora, no resulta suficiente ni adecuado el sistema simplificado de documentos y registros para que las microempresas puedan implementar un sistema preventivo de riesgos de trabajo eficaz por ser poco comprensible y no considerar la limitación de medios que este sector ostenta.

Sin perjuicio de considerar que la simplificación de registros para las microempresas no superó el principio de idoneidad, también se evaluará el de necesidad.

En base a este último principio, se determinará si la simplificación de registros es la menos gravosa, al considerar que la misma podría no garantizar el derecho a la SST de los trabajadores de la microempresa.

Para promover la implementación del SGSST en las microempresas se tiene que establecer políticas públicas orientadas a: financiar una buena gestión de SST, capacitar técnicamente en esta materia tanto a los microempleadores como a sus trabajadores y promover la vigilancia de la salud de los trabajadores por parte del Estado, medidas que no solo lograrían el objetivo del sistema simplificado, esto es, garantizar las condiciones básicas de seguridad y salud en el trabajo para la protección social y el desarrollo de trabajo decente en las micro empresas, sino que además no dejan desprotegidos a los trabajadores de este derecho fundamental.

Como se puede observar, se ha dejado de lado registros que resultan importantes para evaluar los resultados positivos o negativos de la implementación del SGSST en el centro de trabajo, a efectos de poder mejorar o modificar las acciones de prevención a favor de la SST de los trabajadores, tales como los Registros de: (i) Estadísticas de seguridad y salud, (ii) Equipos de seguridad o emergencia y (iii) Inducción, capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia.

Estos registros contribuirían a que las microempresas, de forma respectiva: (i) analicen el avance de las medidas de SST adoptadas y tomen decisiones sobre los resultados obtenidos, (ii) evidencien la entrega de estos equipos (los cuales si bien son los métodos de control menos efectivos, aunado a las otras medidas de control, marcan la diferencia en caso se realice o no una actividad de riesgo) y (iii) controlen las actividades desarrolladas

para mejorar las capacidades técnicas de sus trabajadores, elemento básico para integrar al trabajador en la prevención de riesgos laborales a través de su participación activa.

Si bien se podría adoptar un sistema simplificado de registros, éste no debería dejar de lado los otros registros que también son relevantes para garantizar un estado de vida saludable e integral para los trabajadores de las microempresas. Simplificación no significa eliminación, por lo que no se debe rebajar las condiciones mínimas de SST.

Por consiguiente, el registro simplificado establecido en el marco de la LSST no resulta adecuado para garantizar la seguridad y salud de los trabajadores en todos sus aspectos ni contribuye a que las microempresas implementen un sistema de prevención de riesgos eficaz.

Solo con la ayuda de las instituciones para el cumplimiento de las obligaciones sin menoscabo de las condiciones básicas de SST y un sistema de prevención comprensible, práctico y sencillo, se podrá conseguir que las microempresas implementen eficazmente un sistema de prevención de riesgos.

II.3. Un contraste entre los sistemas de seguridad y salud ocupacional de América Latina para el sector microempresa

A lo largo de la presente investigación, la autora ha reafirmado la importancia de la prevención para la mejora de la seguridad y salud en el trabajo a partir de la reglamentación normativa desarrollada por la comunidad internacional, en la cual se destaca la participación de los Estados, empleadores y trabajadores en la aplicación de medidas de prevención y protección, quienes a través del diálogo social deberán de establecer políticas y programas nacionales, así como normativa legal sobre la materia.

En el mundo del trabajo, las empresas de pequeño tamaño tienen un elevado índice de accidentes y enfermedades ocupacionales, siendo que en estas empresas, la frecuencia de los accidentes es un 20% superior que en empresas con más de 100 trabajadores y 40% mayor que en empresas con más de 1000. (OIT, 2013)

En América Latina, las microempresas:

- Generan el 47% de empleo; sin embargo, la productividad se ha mantenido a niveles cerca de la mitad que países líderes (OIT, 2015).

- Representan el 88.4% del total de las empresas pero, precisamente, la baja productividad y competitividad origina una elevada heterogeneidad estructural, hecho que contribuye a reforzar brechas en el fomento de capacidades y al progreso técnico (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2019).

Al considerar la numerosa cantidad de empresarios en este sector, el número de empleos que proporciona y el alto índice de accidentes de trabajo, en Latinoamérica no se genera un escenario propicio para la creación de condiciones de trabajos seguros y saludables, siendo un reto la protección de los trabajadores ante riesgos que se pueden producir en su lugar de trabajo.

En este escenario, a continuación se desarrollará las políticas y modelos de gestión de seguridad y salud en el trabajo para las microempresas, desarrollados por tres países: Chile, Argentina y Colombia.

2. Chile

Para el caso chileno, si bien en el año 1968 se estableció la Ley 16.744 que establece normas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales- indudablemente- en la regulación sobre la materia de SST, marcó un antes y un después el accidente de los mineros de San José acontecido el 05 de agosto del año 2010, suceso que instó al Estado chileno a tomar una serie de medidas gubernamentales destinadas a la prevención y protección de las trabajadoras y trabajadores chilenos.

Entre dichas medidas, Chile ratificó el Convenio 187 de la OIT- Marco Promocional para la SST, instrumento que instó al país a promover un proceso de diálogo social para tener una política, programa y sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo.

Sobre el particular, en la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo Chilena se establece como principios: el desarrollo de un enfoque preventivo, la universalidad e inclusión a todos los trabajadores y el mejoramiento continuo en la gestión preventiva, a través del aseguramiento de la calidad en el proceso.

En consonancia con la Política, el Programa Nacional de SST 2018-2020 dispone como objetivo estratégico regular y controlar la implementación de programas de asistencia técnica en el mejoramiento de la gestión preventiva con énfasis en las micro y pequeñas

empresas (OIT, 2019), a través de los organismos administradores de la Ley 16.744 que tienen entre sus actividades “aquellas asociadas a evaluaciones ambientales y de salud de los trabajadores, asistencia técnica, asesorías para la implementación y desarrollo de sistemas de gestión de riesgos, investigación de accidentes y actividades de capacitación”. (SUSESO, 2019)

Al respecto, en el Estado Chileno, las mutuales y el Instituto de Seguridad Laboral del Ministerio de Trabajo y Previsión Social apoyan a las empresas de menor tamaño en temas de seguridad laboral, a través de programas y políticas públicas que aportan beneficios en caso de accidentes o enfermedades ocupacionales, asesoran, evalúan y capacitan en gestión de riesgos a sus afiliados, sin que estas empresas efectúen un pago por ello, pues los empleadores costean un Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedad ocupacional; en concreto, el Gobierno estableció el Programa de Acreditación de Mejoramiento y Fomento de la Gestión en Prevención de Riesgos Laborales denominado “MIPYME Activa” que asesora a las empresas de menor tamaño, como las microempresas, en la prevención de riesgos, condiciones medioambientales y salud ocupacional. (OIT, s.f.)

Asimismo, dentro la Memoria Anual del Sistema Nacional de Salud y Seguridad Laboral 2019, el Gobierno estableció la Política de Seguridad Escolar y Parvularia, cuyo objetivo es desarrollar una cultura de autocuidado y prevención de riesgos laborales en establecimientos educativos escolares, a través de la Comisión Nacional de Seguridad Escolar del Ministerio de Educación de Chile (SUSESO, 2019).

Conforme a lo expuesto, se observa que el Gobierno Chileno ha establecido- a través de organismos y programas nacionales- brindar un acercamiento de la seguridad y salud a los microempresarios mediante el asesoramiento especializado y capacitación técnica en materia de riesgos laborales a los mismos así como a sus trabajadores, además de acoplar este tema en el sistema educativo a fin de crear una cultura de prevención de la seguridad y salud laboral desde una etapa temprana.

3. Argentina

En Argentina, la norma que regula la materia de SST es la N° 19.587, Ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo, reglamentado por el Decreto N°351. Posteriormente se estableció la Ley N° 24.557, Ley de Riesgos del Trabajo, cuyos objetivos son asesorar en la prevención

de accidentes y reparar los daños ocasionados por enfermedades y accidentes de trabajo, entre otros.

En ese contexto, el País Argentino aprobó la Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2011-2015 con participación tripartita de las organizaciones de trabajadores como empleadores, cuyas metas estratégicas fueron el incremento en 20% de la cobertura de la protección social y la reducción en un 25% de incidencia de accidentes y enfermedades profesionales (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, 2011).

Posteriormente, Argentina ratificó tanto el Convenio 155 sobre la seguridad y salud de los trabajadores, como el Convenio 187 sobre el marco promocional para la SST, de ahí que para dar cumplimiento a los compromisos asumidos a través de las ratificaciones de la normativa internacional, se aprobó la II Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2015-2019, cuyo objetivo, entre otros, fue potenciar el desarrollo de la cultura preventiva a través del diseño de un programa de información y formación dirigido a los empleadores sobre las exigencias en materia de SST, con especial atención en los pequeños, medianos y microempleadores (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2015), a diferencia y en mejora a la anterior Estrategia, en la que no aludía a las microempresas como parte de sus objetivos.

En ese contexto, la Provincia Argentina de Santa Fe, con la colaboración de la OIT, implementó la Agenda Provincial de Trabajo Decente, la cual fue renovada por la Agenda 2017-2020, la cual plantea como objetivos prioritarios: reducir la informalidad laboral a través de políticas e iniciativas público-privadas que aumenten la cantidad, calidad y productividad del empleo, particularmente en las empresas de tamaño pequeño y alcanzar ambientes de trabajo sanos y seguros e impulsar la capacitación laboral y formación continua de trabajadores. (Provincia de Santa Fe, s.f.)

De esta manera, a través de la Agenda de Trabajo Decente de Santa Fe 2017-2020, la provincia de Santa Fe tuvo como resultados la mejora de las condiciones laborales a través del reforzamiento de la cultura de prevención en la ciudadanía, por medio de las siguientes acciones:

1. Incrementar el número de los Comités Mixtos de Salud y Seguridad en el Trabajo y optimizar su funcionamiento, mediante acciones de capacitación y asistencia

técnica a sus integrantes. Sobre el particular, esta provincia marcó el primer antecedente en materia de Comité de salud y seguridad en el país, al establecer la obligación de constituir estos Comités y Delegados mediante la Ley N° 12.913 (OIT, 2017).

2. Profundizar el diálogo social y la participación de los actores sociales para la detección de los riesgos en materia de SST y el desarrollo de propuestas con miras a mejorar las condiciones laborales en los distintos sectores de actividad de la provincia.
3. Generar herramientas y contribuir con la elaboración de planes de prevención para el abordaje del consumo problemático de sustancias y su impacto en los ámbitos laborales.
4. Instrumentar estrategias activas de difusión de los estímulos a los microempleadores y promover campañas de sensibilización y concientización sobre los beneficios para empleadores, empleadoras, trabajadores y trabajadoras del empleo registrado seguro y protegido.

Estas acciones fueron producidas a través de Programas Provinciales de Formalización del Trabajo y de Salud y Seguridad en el Trabajo, materiales de difusión y sensibilización sobre los derechos y obligaciones que tienen tanto los empleadores como los trabajadores, capacitaciones en materia de SST y su impacto en el trabajo, así como el funcionamiento de la Comisión de Trabajo Decente del Consejo Económico y Social como espacio fortalecido de consenso y diálogo tripartito en materia de formalización laboral. (Gobierno de Santa Fé, 2017)

En ese sentido, la república de Argentina y, específicamente, la Provincia de Santa Fe, han realizado esfuerzos máximos para reducir la informalidad laboral por medio de políticas públicas dirigidas a promover la productividad y promover ambientes de trabajo seguros y saludables, así como prevenir riesgos en el trabajo, enfocados para las empresas de pequeño tamaño como las microempresas.

4. Colombia

En Colombia, la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio de Trabajo publicó en el año 2015, el Decreto N° 1072 que establece como obligación a todas las empresas de todo nivel o tamaño, la implementación del SGSST para gestionar los peligros y riesgos, basado en la mejora continua.

Posteriormente, de conformidad con el artículo 2° de dicho Decreto, el Ministerio de Trabajo emitió la Resolución N° 1111, mediante la cual se establece los estándares mínimos del SGSST.

A pesar de que en ese momento existía una normativa legal que obligaba a todas las organizaciones colombianas a implementar este Sistema, era muy complicado que las microempresas cumplan con la normativa legal a razón de las dificultades que éstas ostentan.

Al respecto, la OIT manifestó que entre los principales obstáculos de gestión de la SST para este sector en Colombia incluyen: el escaso recursos de fuentes financieras, humanas, tecnológicas y financiamiento para aplicar el control y vigilancia de los riesgos laborales, la baja productividad, así como la complejidad de los requisitos reglamentarios y la informalidad, lo cual genera una aversión por parte de estos empresarios en temas de SST, pues consideran que la inversión en la implementación de un SGSST es compleja, costosa y a largo plazo, otorgándole una importancia menor a la de sus operaciones comerciales. (OIT, 2020)

Atendiendo a las vulnerabilidades a las cuales se encuentran las PYMES, en el año 2018, la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (en adelante “ACOPI”) acordó en conjunto con el Ministerio de Trabajo una simplificación en los requisitos que establece la Resolución N°1111 sobre los estándares mínimos para las empresas, por lo que en el año 2019, se publicó la Resolución N°312, la cual dispone nuevos estándares mínimos que se adapten en armonía para cada tipo de empresa, atendiendo al número de trabajadores, actividad económica y categoría de riesgo u operaciones ejecutadas (OIT, 2020)

El Estado colombiano consideró tal medida como clave para cumplir con la legislación y reducir costos de operación; sin embargo, es opinión de la OIT que la reducción de burocracia y disminución de requisitos básicos para las microempresas no es suficiente, pues sin una adecuada técnica y apoyo financiero, esta acción podría conllevar a una mayor precariedad en la SST. (OIT, 2020)

De otro lado, esta normativa legal asignó a las Administradoras de Riesgos Laborales (en adelante ARL), el deber de proporcionar asesoramiento, asistencia y acompañamiento técnico para la implementación del SGSST a las microempresas, tales como:

capacitaciones, formulación de política y elaboración del plan anual de trabajo, elaboración de la matriz legal, identificación de peligros, evaluación de riesgos, investigación de accidentes e instrucciones o recomendaciones al plan de mejora.

Asimismo, ACOPI y el Ministerio de Trabajo colombiano firmaron un Acuerdo de Asociación N° 400, a través del cual establecieron un programa de capacitación y difusión sobre el SGSST que incluye cursos y talleres prácticos para la aplicación del sistema, capacitaciones para sensibilizar la importancia de su implementación, así como guías metodológicas (OIT, 2020).

Estas actividades se pudieron realizar a razón de la alianza y cooperación mutua entre ACOPI y Ministerio que es importante destacar, pues; por un lado el Ministerio, a través de la logística en la organización de estas actividades o documentos técnicos y; por otro lado, ACOPI, como intermediador entre el Estado y los micro y pequeños empresarios, quienes a través de la Asociación hicieron saber al Gobierno colombiano los problemas que enfrentan sus sectores y posibles soluciones.

Ahora bien, si bien ACOPI reconoce que el Gobierno Colombiano se ha centrado en buscar soluciones de financiamiento para que las microempresas puedan realizar sus operaciones, éste considera que tanto el Estado como las ARL deben apoyar financieramente a las microempresas para que puedan invertir en el control de riesgos laborales (OIT, 2020), sobre todo, mediante las capacitaciones personalizadas que éstas deberán de proveer a través de su personal técnico especializado y enfocado en cada microempresario.

De acuerdo a lo expuesto, logros y desafíos se han presentado para la implementación de un SGSST adecuado para cada empresa en Colombia, pues si bien se resalta la alianza y cooperación entre instituciones que representan al micro y pequeño empresariado y el Gobierno, las cuales trajeron como resultado la reducción de exigencias para el cumplimiento de la implementación de un SGSST y la promoción de capacitación técnica general en materia de SST para este sector, no basta solo con dichas medidas, tal como lo resaltó la OIT.

La experiencia de los gobiernos de Chile, Argentina y Colombia resulta relevante, pues si bien en todos estos estados se han establecido sistemas nacionales de SST orientados a la mejora continua de la gestión de SST en las microempresas, aún sigue siendo un reto

por las vulnerabilidades que este sector empresarial ostenta y que- sin duda- no podrán superar sin la participación de otros actores sociales.



CAPÍTULO III

III. HACIA UN EFECTIVO MARCO NACIONAL PARA EL SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN EL SECTOR DE LA MICROEMPRESA

Conforme ha sido expresado líneas anteriores, es opinión de la autora que el sistema simplificado de registro de seguridad y salud en el trabajo regulado en el Perú es insuficiente e ineficaz para garantizar las condiciones esenciales de la seguridad y salud en el trabajo para el sector de la microempresa.

Tomando en consideración las limitaciones económicas, técnicas y sociales de las microempresas, en el presente capítulo se aborda la importancia de un marco normativo adecuado y práctica nacional que permitan una mejora de las condiciones de SST en las

microempresas a través de un sistema de gestión enfocado en la prevención de riesgos laborales sencillo, práctico y efectivo para este sector.

Para finalizar el trabajo de investigación, este capítulo analiza la repercusión de la crisis originada por la pandemia del COVID-19 para este sector, la cual se presenta como un desafío aún mayor para las microempresas atendiendo a sus situaciones de vulnerabilidad. Para ello, será necesario determinar cómo debe ser el actuar de los actores sociales para contrarrestar los efectos negativos de esta crisis y contribuir la continuidad de los negocios para las microempresas, a fin de que las mismas puedan seguir efectuando sus operaciones y garantizar un trabajo seguro y saludable para sus trabajadores.

III.1. Cambio de enfoque: sistema focalizado de gestión de seguridad y salud para las microempresas

La legislación relacionada a las obligaciones de seguridad y salud en el trabajo en el caso de las microempresas se ha limitado en establecer un sistema simplificado de registros, la cual disminuye las condiciones mínimas de SST y además, no resulta suficiente para que estas empresas implementen eficazmente un SGSST en sus organizaciones.

En ese sentido, resulta importante analizar las limitaciones en las cuales se enfrentan las microempresas para la gestión de la seguridad y salud laboral y su cumplimiento a las normas en materia de SST.

Así, para la OIT, las empresas pequeñas son más vulnerables al impacto de los accidentes laborales y enfermedades relacionadas con el trabajo por los siguientes factores:

- “La ausencia de personal interno dedicado a la seguridad y la salud.
- La falta de acceso a servicios externos de seguridad y salud en el trabajo.
- La experiencia limitada de empleados y trabajadores en estas PYME, que con frecuencia presentan precariedad y suelen ser de ciclo corto ya que aparecen y desaparecen con relativa rapidez.
- El limitado acceso a información y oportunidades de formación.
- El limitado conocimiento de lo que constituye un equipo y maquinaria “seguros”.
- La menor sindicalización en las PYME (la presencia sindical en el lugar de trabajo va asociada a mejores condiciones de seguridad y salud).

- La percepción del costo de las mejoras: a menudo los empleadores de las PYME no establecen la relación entre, por una parte, los accidentes y las enfermedades y los costos asociados a los mismos y, por otra, la productividad y la rentabilidad ” (OIT, 2013, pág. 3)

La limitación en el acceso a la información en materia de seguridad y salud en el trabajo se erige como un problemática constante en el sector de las microempresas.

Aunado a estos factores, Bueno, especialista seguridad y salud en el Trabajo de la OIT-Cono Sur, destaca los siguientes problemas que presentan las empresas de pequeño tamaño en la prevención de riesgos laborales:

- El escaso conocimiento de: la legislación, cómo cumplir con la misma sin un coste elevado, los costos de los accidentes y enfermedades profesionales y los beneficios de la prevención.
- La débil percepción de los riesgos laborales.
- La ausencia de gestión y recursos técnicos preventivos, así como procedimientos escritos y registros escasos o inexistentes. (Bueno, s.f., pág. 9)

Nuevamente es una constante la ausencia de información básica (sensibilización y concientización), técnica, y normativa en materia de SST, lo cual conlleva a que estas empresas desmeriten la importancia de la gestión de la seguridad y salud en el trabajo dentro de sus organizaciones, al considerarla costosa, compleja y a largo plazo, todo ello por la falta de apoyo y servicios técnicos, así como mecanismos estratégicos específicos que incentiven a las microempresas a promover una cultura de prevención de manera voluntaria.

Por consiguiente, considerando la numerosa cantidad de empresarios en este sector y el alto índice de accidentes de trabajo generado en las microempresas, es necesario dar solución a las vicisitudes en las que se encuentran para que pueda realizar una gestión eficiente de la SST.

Se tiene que tener en cuenta que, los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales por no efectuar acciones en esta materia causan un costo económico elevado, sin señalar los costos personales por la muerte o lesión a la salud de los trabajadores.

La prevención es la clave resulta ser menos onerosa, ello atendiendo a que los accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales acarrearán costos tanto para los trabajadores, familias y el desarrollo económico y social (OIT, 2013). Asimismo, estos sucesos afectan especialmente a las microempresas y las hacen especialmente vulnerables a su impacto, pues reducen el rendimiento de los trabajadores, dañan la maquinaria y aumentan los costos en seguros, por lo que no pueden permitir ni moral ni económicamente que se produzcan (OIT, 2013).

De tal manera que la prevención primaria de riesgos laborales en microempresas es esencial en estos tiempos, por lo que resulta necesario crear una cultura de prevención también en estas organizaciones.

Para inculcar esta cultura, éstas deben establecer e implementar un SGSST que adhiera los elementos de política, organización, planificación y aplicación, evaluación y acción en pro de mejoras, los cuales – en esencia- deberían seguir siendo evaluados y desarrollados por las microempresas:

En relación a la Política en materia de SST, el microempresario debe definir una política y objetivos, probablemente cortos pero precisos, y comprometerse seriamente a realizar acciones para prevenir la producción de riesgos laborales, atribuyendo a la prevención como su principal prioridad.

El compromiso y la promoción de la participación de los trabajadores contribuirán al éxito de un sistema preventivo, pues si bien existe una limitación de recursos económicos y humanos, como se indicó previamente, en una microempresa podría suplirse con la capacidad de aporte de todos los trabajadores para que entiendan que sus acciones repercuten considerablemente en el devenir de la empresa

Respecto a la Organización, el microempresario debe coordinar y comunicar las competencias y asegurarse que sus trabajadores reciban información y formación técnica en materia de seguridad y salud en el trabajo, hecho que no se encuentra presente en este sector, por lo que la autora sostiene que es necesario proporcionar asesoramiento o formación técnica específica para los microempresarios y sus trabajadores, privilegiando ello antes de recurrir a mecanismos coercitivos o punitivos.

Para ello, se deberá afianzar el rol de orientación de la Autoridad Inspectiva de Trabajo, pues no solo basta que en la Ley General de Inspecciones de Trabajo, Ley N° 28806, se

disponga un esquema de multas diferenciado atendiendo a la clasificación de la empresa, sino además se debe realizar fiscalizaciones no con el ánimo de sancionar sino de orientar y brindar asistencia técnica a las microempresas para que implementen un enfoque de prevención y gestión de riesgos, sobre todo, a las que realizan actividades de riesgo.

El incumplimiento de normas de seguridad y salud en el trabajo se debe, entre otros factores, a la falta de conocimiento normativo, por lo que es importante el diseño de acciones que eleven el respeto a la legislación a través de una mejor información, educación y apoyo de los órganos administrativos, de ahí que para este fin se podrá realizar un programa de sustitución de multas laborales por capacitación (OIT, 2015)

Por ejemplo, en Colombia, existen las Administradoras de Riesgos Laborales, aseguradoras de vida, encargadas, entre otras funciones, de realizar actividades preventivas en las microempresas mediante la asistencia técnica y formación en materia de SST de manera personalizada.

De acuerdo al Decreto 1295 Colombiano, estas aseguradoras- a través del recaudo y cobro de las cotizaciones- están encargadas de promover actividades de prevención, asesoría y evaluación de riesgos específicas y personalizadas a cada microempresario, lo cual, en nuestro país, resultaría óptimo, en atención a la falta de competencia en esta materia que tienen muchas de las microempresas.

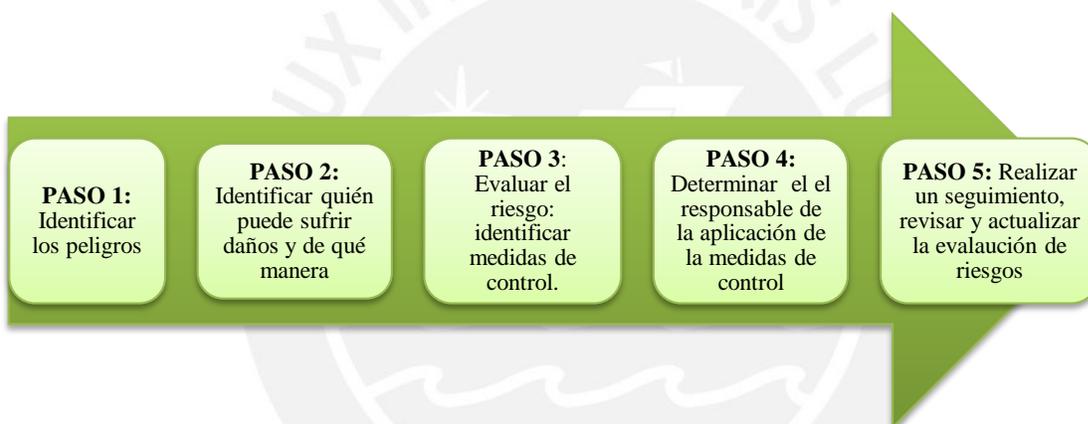
Sin perjuicio de esto último, también resulta relevante que el Estado efectúe campañas de sensibilización, guías prácticas para la gestión de SST especializadas para cada actividad empresarial que se podría realizar en el sector de las microempresas y programas de acompañamiento técnico, asegurándose que estos servicios sean: (i) provistos por personal capacitado en esta materia y conscientes de las limitaciones y vulnerabilidades de las microempresas y (ii) difundidos atendiendo a la realidad de este sector, a través del uso de tecnología de la comunicación así como de otros medios más rudimentarios para microempresas que se ubican en zonas rurales (folletos, avisos en los municipios locales, entre otros).

Siguiendo con el elemento de Organización, en relación a la documentación relacionada con la SST, la autora considera que el establecimiento de una serie de obligaciones en esta materia en la LSST resulta engorroso, complejo y hasta impracticable para las microempresas, por ello, si bien puede establecerse una simplificación en los registros del

SGSST, la flexibilización de los requisitos debe garantizar las condiciones mínimas de SST. Sin embargo, nuevamente, sin una debida capacitación en estos temas, la simplificación no servirá de gran apoyo para el desarrollo de un sistema de prevención de riesgos eficaz.

Respecto a los demás elementos del SGSST; en un primer momento, se debe examinar de manera inicial este sistema a través de la identificación y evaluación de peligros y riesgos.

Para las empresas de pequeño tamaño, la OIT realizó un material que contiene cinco pasos para la evaluación de riesgos en esa materia, con participación activa con sus trabajadores, a efectos de convertir estas organizaciones en lugares seguros y saludables de manera rentable y no tan onerosa mediante acciones prácticas y sencillas (OIT, 2013):



Estos pasos son muy similares a los señalados en el capítulo II.2 por el Organismo Ejecutivo de Salud y Seguridad del Reino Unido; no obstante, en este Material se indica a detalle sobre que implica cada paso de una manera sencilla y clara.

Así, se dispone que para el primer paso, el microempresario deberá realizar un recorrido en las zonas de trabajo, preguntar a los trabajadores sobre los peligros a los que se enfrentan por su puesto de trabajo e identificar aquellas cosas que podrían causar daños.

En el segundo paso, se deberá identificar los grupos de personas que corren riesgo de sufrir daños por un peligro concreto, el número de personas que forman dicho grupo y el tipo de lesión o problema en la salud podría surgir.

En el tercer paso, se debe establecer la jerarquía de medidas de control de riesgos para los peligros identificados, evaluar la eficacia de las medidas que se han adoptado y las que serán necesarias adoptar, a través de ejemplos prácticos.

En el cuarto paso, se debe aplicar dichas medidas, para lo cual será necesario que el microempresario asigne un responsable que se encargue de la evaluación de riesgo y establecimiento tanto de la fecha programada como la de su aplicación con éxito. La evaluación podrá realizarse por sentido común, al priorizar las medidas más urgentes, o a través de una matriz de riesgo de 3x3 sencilla para analizar el nivel de riesgo asociado.

En el último paso, se debe registrar los resultados, efectuar seguimiento de la eficacia de las medidas de control y actualizar si es necesario, en caso de cambios, mejoras pendientes, detección de otros peligros, entre otras situaciones, a fin de efectuar acciones correctivas y preventivas.

En este sentido, en dicho material se detalla los conceptos básicos que un microempresario debe saber en materia de SST, situaciones hipotéticas y los pasos que debe seguir en coordinación conjunta con sus trabajadores para cumplir con las medidas de prevención y reducción accidentes y enfermedades profesionales y tener resultados efectivos en función a los costos.

Conforme a todo lo expuesto, es necesario no solo establecer una legislación en materia de SST que, en esencia, disponga la obligatoriedad de efectuar una evaluación de riesgo para su prevención, sino emitir guías prácticas o normativa legal específica que se adecúe de forma sencilla a la gestión de la SST en las microempresas.

El SGSST no debe ser visto como una serie obligaciones formales que debe cumplir el empleador por mandato legal, sino como una herramienta para la mejora continua y un conjunto de elementos interrelacionados que puede adaptarse al tamaño de las empresas para centrarse en la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La implementación y mejora del SGSST resulta necesaria para todas las empresas, pero en especial las microempresas, a fin de que aumenten su productividad y reduzcan los costos personales y económicos por la producción de estos sucesos, toda vez que “ofrecer condiciones de trabajo seguras y saludables consigue en la práctica empresas más productivas, una buenas condiciones son algo bueno para los negocios” (Oficina Internacional del Trabajo, 2006)

En esa misma línea, la OIT ha promovido iniciativas de mejora en los entornos de trabajo seguros y saludables, tales como el programa *Work Improvement in Small Enterprises* (en adelante “*WISE*” o “Mayor Productividad y un Mejor Lugar de Trabajo”).

Conforme a lo expuesto, *WISE* es un programa de capacitación orientado a brindar apoyo a las empresas de pequeño tamaño “en la mejora de sus condiciones de trabajo e incremento de su productividad mediante la aplicación de técnicas simples, efectivas y de bajo costo, que generan beneficios directos tanto para los propietarios como para los trabajadores” (OIT, s.f.)

Asimismo, este material contiene una serie de sesiones cortas de capacitación interactiva, en la cual se utiliza técnicas simples para mejorar tanto el ambiente físico, como las condiciones del trabajo y la productividad de las empresas de menor tamaño y enfatizar la participación activa de la organización, incluyendo el empleador como sus trabajadores, todo ello con la finalidad de mejorar sustancialmente la salud y seguridad en el lugar de trabajo a bajo costo bajo y con ganancias inmediatas

Estas capacitaciones se realizan en las siguientes áreas: almacenamiento y manipulación de materiales, diseño de los puestos de trabajo, uso eficiente de la maquinaria, control de sustancias peligrosas, iluminación, servicios de bienes en el lugar de trabajo (baños, comedores, botiquines, entre otros), edificios e instalaciones industriales (temperatura, ventilación, seguridad eléctrica) e impacto ambiental en la vecindad.

Sobre el particular, en la Estrategia Global en materia de seguridad y salud en el trabajo, se manifestó que se debe elaborar materiales didácticos, prácticos y de uso fácil, como el material didáctico *WISE*, el cual ha sido utilizado en varios países y generado una mejora concreta a las empresas de pequeño tamaño en el mundo (Oficina Internacional del Trabajo, 2003)

Por consiguiente, es necesario establecer mecanismos estratégicos específicos como *WISE* y otros programas por parte del Estado en coordinación con organismos internacionales especializados, a fin de promover la formación en materia de SST de una manera sencilla, práctica y a bajo costo para las empresas de pequeño tamaño- como las microempresas - atendiendo además a las singularidades por cada actividad que realizan y los problemas comunes que toda microempresa ostenta.

Aunado a estos mecanismos, la OIT ha considerado otros que la autora considera importante de resaltar y que deben realizar los Estados:

- Otorgar financiamiento especial para las microempresas a fin de que puedan transformar sus modelos de producción y prestación de servicios
- Brindar apoyo técnico, el monitoreo y los incentivos basados en el desempeño, es indispensable para asegurar el progreso en la prevención de riesgos.
- Elaborar una política de desarrollo empresarial orientada a las microempresas que implique la participación coordinada y efectiva de los distintos ministerios para que intervengan en el buen funcionamiento de este sector empresarial, teniendo en cuenta sus características, carencias y condiciones de funcionamiento.
- Establecer criterios técnicos para centrar la atención en la promoción y las actividades de prevención en esas empresas, teniendo en cuenta la frecuencia, la gravedad y las causas de accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo por cada tamaño de empresa, pues no se puede efectuar ninguna evaluación de lo que está ocurriendo en ese sector sin dicha información.
- Instituir un sistema de incentivos financieros y económicos positivos o negativos altos basados en los resultados y esfuerzos en la aplicación de buen sistema de gestión de la SST (OIT, 2020)
- Incluir el tema de seguridad y salud en el trabajo en el sistema educacional a fin de ir creando en etapas formativas una cultura preventiva de seguridad y salud en el trabajo (OIT, s.f.).

Aunado a estas políticas nacionales de mejora en la seguridad y salud en el trabajo, como se ha adelantado, se debe potenciar la fiscalización laboral y enfocarla además en la orientación y formación técnica práctica, sencilla y personalizada a cada microempresa, ampliar la cobertura de las prestaciones de salud para los trabajadores que laboran en las microempresas y promover la formalización laboral en estas microempresas a través de políticas de promoción de la productividad laboral.

Al respecto, la informalidad laboral en las microempresas es producto, además, de la baja productividad en este sector, de ahí que Cuadros afirma que “ (...) una política de promoción empresarial que apunte principalmente al fomento de la inversión en capital físico, innovaciones, tecnología, capital humano y mejora de la organización del trabajo, de tal

forma que se logre una mayor generación de valor agregado y un incremento sostenido de la productividad que conlleven a una mayor competitividad, al crecimiento económico de largo plazo a mayores niveles de remuneraciones reales” (Cuadros, 2010, págs. 26-27)

Asimismo, la formación en materia de SST no debería ser una obligación únicamente para los Estados, pues también:

- Las organizaciones de empleadores y trabajadores deberían contribuir en la promoción de métodos seguros, sencillos y eficaces; y
- Las empresas multinacionales deberían influir en sus proveedores para realizar un enfoque innovador en SST, siendo muchos de ellos empresas a pequeña escala (OIT, 2011, pág. 12)

Las microempresas deben ser apoyadas por estos actores sociales para que puedan crear una cultura de prevención y proporcionar condiciones básicas de seguridad y salud en beneficio de sus trabajadores, a través de herramientas de gestión prácticas y de bajo costo.

Apoyar a las microempresas para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de SST no es una tarea fácil por su vulnerabilidad y la marcada informalidad laboral presente en este sector; sin embargo, es precisamente por ello que el Estado peruano debe iniciar acciones urgentes para el establecimiento de políticas destinadas tanto a la capacitación técnica, como a la creación de incentivos económicos para premiar tanto los resultados de un buen sistema de gestión de SST como los esfuerzos tangibles enfocados en la reducción de accidentes y enfermedades ocupacionales.

III.4. Retos y desafíos de las microempresas en el contexto de la pandemia por el COVID-19

La pandemia generada por el COVID-19 ha afectado muy gravemente a las microempresas, las cuales ya se encontraban en situación de vulnerabilidad desde antes de la crisis, acentuándose sus limitaciones económicas por la disminución de actividades, aumento de gastos y menor liquidez.

En el año anterior a la pandemia, 2019, la OIT estimó que:

Tanto las microempresas, como las pequeñas y medianas empresas (conocidas como las “mipymes”) representaban más de dos tercios de la totalidad del empleo en el mundo; sin embargo, las mismas se enfrentan a importantes

desafíos relacionados a las condiciones de trabajo, productividad y nivel de informalidad laboral. Asimismo, los principales problemas de sus trabajadores son los salarios bajos, ausencia de seguridad social, afiliación sindical frágil y nivel insuficiente de seguridad y salud en el trabajo (OIT, 2009)

Las pequeñas unidades económicas y sus trabajadores, ya se encontraban enfrentando a una serie de retos que planteaba la mejora de la productividad y competitividad, así como de sus condiciones de trabajo, respectivamente.

Es en ese escenario en el que, debido a la propagación de COVID-19, muchos países tomaron medidas radicales pero necesarias, a fin de salvaguardar la salud y vida de los ciudadanos.

Las medidas gubernamentales causadas por la propagación de este virus generaron que las empresas de diversos sectores:

- (i) Se hayan visto obligadas a cerrar temporalmente para frenar la propagación del virus, y a adaptar sus modalidades de trabajo habituales debido al refuerzo de las medidas de seguridad y salud en el trabajo o a otras interrupciones de la actividad comercial; o
- (ii) Hayan decidido parar totalmente su actividad a causa del impacto económico de los consumidores. En consecuencia, lamentablemente, muchas empresas están en riesgo de quiebra, y millones de trabajadores han perdido sus empleos al haber reducido o suspendido las empresas sus operaciones y esfumado los pedidos (El COVID-19 podría acabar con aproximadamente el 6,7 % de las horas de trabajo en todo el mundo en el segundo trimestre de 2020 – lo que equivale a 195 millones de trabajadores a tiempo completo) (OIT, 2020)

Este impacto ha sido global y afectado tanto a grandes, como a microempresas, como también a sus trabajadores, todos de los cuales enfrentan también un clima de incertidumbre con relación a cuándo terminará el brote de COVID-19 y el impacto de la crisis en sus negocios.

El Perú no fue ajeno al establecimiento de medidas extraordinarias pues, con fecha 11 de marzo de 2020, mediante Decreto Supremo N°088-2020-SA, se declaró la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, el cual estableció una serie de medidas para la prevención y control del COVID-19 que debían adoptar las instituciones públicas y privadas en lugares

como los centros de trabajo. Posteriormente, el día 15 de marzo de 2020, mediante Decreto Supremo 044-2020-PCM, se declaró el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectaban la vida causa del brote del COVID-19.

Dado el Estado de Emergencia Nacional, se impuso una cuarenta general obligatoria y se estableció que empresa o empleadores sí podían operar en este periodo, siempre que presten servicios o provean bienes esenciales; por tal razón, muchos microempresarios se vieron obligados a cerrar temporal o definitivamente sus negocios y, sus trabajadores, a permanecer en sus hogares y no ir a sus centros laborales.

En cifras, el Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial de la Cámara de Comercio de Lima estimó que el Producto Bruto Interno caería 3,7% para este año a causa del COVID-19 fundamentado en la contracción de la demanda interna privada, siendo las micro y pequeñas empresas (MYPES) las más afectadas ante este nuevo escenario, por la poca demanda y no contar con la mano de obra necesaria (Economía Verde-Perú, 2020).

Atendiendo a esta grave situación económica en las que presentan las microempresas, el Gobierno Peruano dispuso medidas de apoyo para éstas y sus trabajadores:

1. Para los trabajadores de las microempresas:
 - Prestación Económica: Mediante Decreto de Urgencia N°038-2020, el Estado estableció otorgar un subsidio a trabajadores que pertenezcan al régimen laboral especial de las microempresas con suspensión perfecta de labores y cuya remuneración sea hasta S/ 2,400.00. Esta Prestación asciende a S/ 760.00 por cada mes que dure la suspensión hasta un máximo de tres meses.

2. Para los empleadores microempresarios: entre las principales medidas económicas para apoyar al sector de la microempresa, el Estado creó los programas de Reactiva Perú y el Fondo de Apoyo Empresarial a la micro y pequeña empresa (en adelante “FAE-MYPE”).
 - Reactiva Perú: Mediante Decreto Legislativo N° 1455, el Estado creó un mecanismo de garantía en beneficio de las empresas para asegurar la

continuidad en la cadena de pagos y obligaciones con sus trabajadores y proveedores ante el impacto del COVID-19. El financiamiento “equivale a tres meses de ventas promedio mensual de 2019 de la empresa de acuerdo a registro de SUNAT y, en caso de microempresas, además se puede utilizar el equivalente a dos (2) meses promedio de deuda del 2019, de acuerdo a los registros de la SBS, hasta un máximo de S/ 40,000 el que resulte mayor” (ST-CNTPE, 2020). Esta garantía a las carteras de crédito asciende a S/ 30 mil millones de soles.

- FAE-MYPE: Mediante Decreto de Urgencia N° 029-2020 se creó este Fondo con la finalidad garantizar los créditos para capital de trabajo otorgados a las MYPE, así como reestructurar y refinanciar sus deudas. Dicho programa constituye hasta por la suma de S/ 300 millones de soles

Ambos son excluyentes, toda vez que las microempresas que cuenten con créditos avalados por Reactiva Perú, no podrán acceder al programa FAE-MYPE. Lamentablemente, estos programas no han estado exento a polémicas, pues se cuestionó públicamente que las entidades financieras solo beneficiaban con los préstamos, sobre todo, a las grandes empresas, mas no a las micro y pequeñas (al 24 de mayo, solo el 11% de negocios de estas últimas empresas resultaron beneficiadas por este programa y los negocios que pidieron S/30 mil para sobrevivir apenas recibieron el 0,8%. (Ojo Público, 2020).

Dos de los principales problemas para atender las necesidades de las empresas de menor tamaño a través de estos programas son las siguientes:

- (i) La concentración de los créditos: en la primera subasta realizada por Reactiva Perú, solo el 2,5% del total fondos colocados fueron para las microempresas (S/ 100 millones) y el resto fue para las medianas y grandes empresas (S/3 500 millones de soles); y
- (ii) La cobertura: las garantías que ofrece Reactiva Perú son mucho mayores (de 98% para préstamos pequeños) en comparación a las que ofrece FAE-Mype (entre 70% y 30%), además el costo del crédito será mayor, bordeando el 10% anual. En esas condiciones, el FAE-Mype no resultaría opción atractiva para

las microempresas pese a ser un programa creado solo para ellas (Diario Gestión, 2020)

De acuerdo a sus diseños, se critica que ambos programas de apoyo no llegarían a beneficiar a las microempresas, lo cual resulta bastante preocupante pues, precisamente, debido a la situación de vulnerabilidad económica acentuada por la crisis generada por el COVID-19, el país tendría que adoptar medidas económicas enfocadas en apoyar en sector a mantener su liquidez, caso contrario, estas empresas quebrarán, dejando a miles de trabajadores peruanos sin trabajo, o uno en situaciones de precariedad máxima.

El mundo afronta una crisis económica sin precedentes por los efectos de COVID-19, las microempresas siguen siendo importantes para asegurar y crear trabajo, pero debería ser un trabajo seguro, en el que los trabajadores puedan ir de manera segura a sus centros laborales.

Precisamente la OIT ha realizado un curso llamado “Medidas de apoyo a las PYME durante la crisis del COVID-19”, enfocado también en las microempresas. Este curso consta de doce módulos, dentro de los cuales se ubica el siguiente: “Protección de las empresas y sus trabajadores”.

En este módulo se presenta cinco acciones prácticas que puede implementar el micro y pequeño empresario:

- (i) Recopilar regularmente informaciones actualizadas sobre COVID-19 para proteger a sus trabajadores y actividades: compartir información actualizada sobre la situación de esta enfermedad (agencias de salud, instituciones laborales, noticias de fuentes fidedignas) con los trabajadores y consultarles sobre sus puntos de vista sobre para proteger su salud dentro o fuera de la organización.
- (ii) Organizar una comisión que efectúe un plan de preparación de la empresa ante para COVID-19: comunicar este plan e incentivar a los trabajadores que ayuden en su elaboración e implementación. Este Plan debe incluir el suministro de materias primas, flujo efectivo, entre otros y proporcionar formas prácticas de proteger a sus trabajadores: atención médica, promoción de hábitos de higiene y

el cambio de la organización del trabajo para minimizar el contacto de persona a persona.

- (iii) Reducir el contacto en el lugar de trabajo: indicar que ante síntomas relacionados al COVID-19, no ir al centro de trabajo, mantener una distancia social de 1.50 metros, promover el uso de lugares para reducir el contacto, colocar pantallas transparentes como barrera física, cerrar comedores y despensas, preferir trabajo en casa y reuniones virtuales, así como limpiar y desinfectar continuamente lugares y objetos de uso frecuente.
- (iv) Promover hábitos de higiene personal: establecer higiene constante de manos, proporcionar mascarillas adecuada a la cara y exigir su uso dentro o fuera del centro de trabajo (capacitar el uso de equipos de protección), etiqueta al toser (no en la mano).
- (v) Apoyar de forma moral y material a los trabajadores enfermos y sus familias que se quedan en casa: comunicarse regularmente con los mismos, escuchar sus necesidades y discutir soluciones, así como proporcionar información actualizada sobre tratamientos médicos (OIT, 2020)

De acuerdo a lo expuesto, las buenas prácticas en materia de SST que realicen las propias microempresas resultan básicas, pues muchas de ellas han sido recogidas por los “Lineamientos para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo a exposición a COVID-19”, aprobados mediante el Anexo de la Resolución Ministerial N° 972-2020-MINSA, publicado el 29 de noviembre de 2020.

Entre las medidas que podrán repercutir a las microempresas, en los Lineamientos se establece que las empresas que cuenten con hasta cuatro trabajadores debe cumplir con su obligación de registrar el Plan para la vigilancia, prevención y control del COVID-19 (en adelante Plan) mediante la “Lista de Chequeo de Vigilancia de la COVID-19”.

Asimismo, se dispone que el control aleatorio de temperatura corporal no es obligatorio para centros de trabajo con menos de veinte trabajadores, y en centros que no realicen labores de riesgo y tienen de 5 hasta 20 trabajadores, el responsable de la vigilancia es el empleador, quien podrá consultar a un profesional de la salud con capacitación en salud ocupacional o gestión de riesgos de desastres.

Considerando que es obligación del empleador garantizar que la actividad laboral no genere riesgos para la salud y seguridad de los trabajadores, al estar los mismos expuestos a este

factor biológico, todo empleador no solo está en la obligación de efectuar este Plan, sino también de realizar medidas de prevención y control adecuadas a través de la actualización del SGSST con la participación activa de los trabajadores, conforme al artículo 19° de la LSST.

El Plan forma parte del SGSST y está enfocado en prevenir la propagación del COVID-19, de ahí que si una empresa ha implementado previamente este sistema, podrá, de una manera más sencilla, elaborar y realizar las acciones contenidas en este Plan en su organización.

Sin embargo, muchas de las microempresas no han implementado este Plan, por lo que esta situación les resultará complicada y se corre el riesgo de que solo cumplan con la formalidad de registrar el Plan a fin de reactivar sus actividades y no desarrollen las medidas preventivas contenidas en el mismo.

Ante esta problemática, resulta necesario que el Estado, en conjunto con las organizaciones de empleadores y trabajadores, coadyuven e implementen estrategias para contrarrestar los impactos negativos, mediante el apoyo para la continuación de operaciones y protección de los derechos de los trabajadores, dirigiéndose hacia la resiliencia y el trabajo decente durante y después de otros tipos de crisis” (OIT, 2020).

Estos actores sociales deben desplegar un papel informativo mediante la sensibilización, formación y capacitación a los microempresarios y sus trabajadores sobre las medidas de prevención y control contra la propagación del virus en el centro de trabajo.

De otro lado, si bien es importante que el Estado establezca medidas económicas para inyectar liquidez a las microempresas a corto plazo, ello no es suficiente, toda vez que también será importante: (i) ofrecer desgravaciones fiscales, (ii) fomentar la demanda de productos para transformar temporalmente su producción y hacer frente al COVID-19, (iii) otorgar subsidios para la inversión en capacitación y desarrollo profesional para mantener el empleo y (iv) promover la importancia de la protección social (OIT, 2020), pues es en este momento en el que se debe instar en realizar una reforma en el sistema de protección social para que sea integral y universal.

Los propios microempresarios deben efectuar las medidas básicas antes desarrolladas por la OIT en el contexto de la pandemia COVID-19, mediante las siguientes acciones: (i) apoyar a sus trabajadores de forma moral y material, lo último dentro de sus posibilidades, (ii) incentivar la participación activa de sus trabajadores en la elaboración de los planes para la prevención de esta enfermedad en el centro de trabajo, así como (iii) propiciar un diálogo fluido a través de consultas y recomendaciones que puedan formular para un trabajo seguro y saludable.

Asimismo, no se debe dejar de tener en cuenta a las microempresas informales, dentro de las cuales existirán sectores que se encuentran más afectados como el rubro turismo, comercio y entretenimiento, y sus trabajadoras y trabajadores. Es así que, de acuerdo a la OIT, se debe:

1. “Garantizar un nivel básico de seguridad de los ingresos, y el acceso a la atención de salud para los trabajadores independientes y los propietarios de negocios, así como para los trabajadores que emplean, mediante un piso de protección social definido a nivel nacional.
2. Mantener el tejido económico limitando la carga de los gastos operativos, aumentando las oportunidades de mantener a flote las empresas, y manteniendo un cierto nivel de actividades (nuevas actividades, nuevas modalidades” (OIT, 2020)

Entonces, el apoyo debe ser tanto a los trabajadores, al garantizar un nivel básico de seguridad y acceso a salud, considerando que es posible que, como ha sucedido en el país, muchos trabajadores laboraron pese a las restricciones establecidas por el Gobierno Peruano, como a las empresas informales, pues se les debe otorgar un financiamiento para asegurar el negocio y apoyarlas para el camino de la formalización a través de capacitaciones sencillas y no solo enfocarse en las formales (las cuales incluso – como se ha señalado- no han resultado tan beneficiadas tras las medidas otorgadas por el gobierno).

Por tanto, se debe reconocer el potencial que tienen las microempresas y ayudarlas a superar los retos en los que éstas y sus trabajadores se enfrentan con respecto a condiciones de trabajo decentes y seguras, todo ello a través del diálogo y cooperación social entre las organizaciones antes mencionadas y el Estado, así como dentro de una misma organización.

El virus afecta a todos: trabajadores, empleadores de grandes, medianas, pequeñas y microempresas; sin embargo, el riesgo debe ser compartido, siendo que la carga de la crisis no puede recaer sobre los grupos más vulnerables.



CONCLUSIONES

1. La Ley MYPE tiene por objeto establecer el marco legal para la promoción de la competitividad y la formalización de las micro y pequeñas a través de una serie de mecanismos, entre ellos, la disminución de los costos laborales no salariales (gratificaciones, vacaciones, seguro de salud, compensación por tiempo de servicios, seguro complementario de trabajo de riesgo, SENATI y seguro de vida), afectando de esta manera derechos laborales de orden constitucional.
2. La seguridad y salud en el trabajo es un derecho fundamental regido por una serie de principios elementales como el deber de prevención cuyo ámbito de protección es la salud, bienestar e integridad de los trabajadores frente a situaciones peligrosas que puedan ponerlos en riesgo, mediante acciones por parte del Estado y de los empleadores tendientes a la obtención de un trabajo decente en condiciones laborales seguras y saludables.
3. Para las microempresas, atendiendo a la gran exposición de riesgos que éstas presentan, el empleador debe capacitar, así como propiciar un clima de confianza y participación activa por parte de todos los trabajadores para que la organización se sienta comprometida en desarrollar cultura preventiva en materia de seguridad y salud en el trabajo.
4. La prevención de riesgos laborales requiere actuar sobre el origen del riesgo que pueda generar daños para la salud y seguridad de los trabajadores. Este deber podría basarse en un sistema de gestión de riesgos efectivo y sencillo, sobre todo para las microempresas por las limitaciones de recursos tanto técnicos como financieros en las cuales se enfrentan.
5. El sistema de registro simplificado establecido en el marco de la LSST no resulta adecuado para garantizar la seguridad y salud de los trabajadores en todos sus aspectos ni contribuye a que las microempresas implementen un sistema de prevención de riesgos eficiente.
6. El estudio de los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo en Chile, Argentina y Colombia resulta relevante, pues si bien todos están orientados a la mejora continua de la gestión de SST en las microempresas, aún sigue siendo un reto por las vulnerabilidades que este sector empresarial ostenta y que no podrán superar sin la participación de otros actores sociales.

7. Las microempresas en el Perú siguen enfrentando serias limitaciones (factores internos y externos) que impiden la gestión efectiva de la seguridad y salud en sus organizaciones. Por tanto, resulta necesario que reciban apoyo por parte del Estado y organizaciones de trabajadores y empleadores para que puedan desarrollar un sistema de prevención de riesgos comprensible, cercano y a bajo costo.
8. En ese sentido, el diseño normativo previsto para la gestión de la seguridad y salud en el trabajo en las microempresas debería basarse en instrumentos y mecanismos técnicos estratégicos internacionales como los implementados por la OIT que contribuyan a garantizar las condiciones básicas de seguridad y salud para los trabajadores de este sector.
9. Apoyar a las microempresas para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de SST no es un tarea fácil por su vulnerabilidad y la marcada informalidad laboral presente en este sector; sin embargo, es precisamente por ello que el Estado peruano debe iniciar acciones urgentes para el establecimientos de políticas destinadas tanto a la capacitación técnica, como a la creación de incentivos económicos para premiar tanto los resultados de un buen sistema gestión de SST como los esfuerzos tangibles enfocados en la reducción de accidentes y enfermedades ocupacionales.
10. Frente a la pandemia generada por el COVID-19, el Estado en conjunto con las organizaciones de empleadores y trabajadores deben implementar estrategias para contrarrestar los impactos negativos de la crisis, apoyando a que las microempresas formales e informales continúen sus operaciones (a estas últimas se les deberá facilitar el camino a la formalidad), sin dejar de garantizar un ambiente seguro y saludable para sus trabajadores aún más en el contexto actual (2020).

BIBLIOGRAFÍA

- ACTRAV. (2011). *Políticas y regulaciones para luchar contra el empleo precario*. Obtenido de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms_164288.pdf
- Alache. (27 de Febrero de 2019). *Desafíos PWC*. Obtenido de <https://desafios.pwc.pe/somos-el-noveno-pais-mas-rigido-de-la-region-en-materia-laboral/>
- Bernales, E., Eguiguren, F., & Rubio, M. (2010). *Los Derechos Fundamentales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Bueno. (s.f.). *Las MIPYMES en el enfoque estratégico de la OIT en materia de SST*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/genericdocument/wcms_194653.pdf
- Calderon. (2020). *Seminario de Derecho Laboral: Pandemia bajo la lupa de Mujeres Laboralistas*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=sWecTsscn3w&list=LL558QG4nescONyiaq6leiTg&index=6&t=0s>
- Caro. (2015). La importancia del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo en la prevención de riesgos laborales. *Soluciones Laborales*, 58-65.
- Cavas. (1994). Diversificación versus uniformidad en el Derecho español del Trabajo. *Revista española de Derecho del Trabajo*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2019). *MIPYMES en América Latina- Un frágil desempeño y nuevos desafíos para la política de fomento*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44603/1/S1900091_es.pdf
- Cuadros. (2010). Nueva Ley MYPE: es el remedio peor que la enfermedad. *Trabajo & desarrollo*, 26-27.
- Cuadros. (2014). *Costos Laborales, regímenes especiales MYPE y formalización*. Obtenido de http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:W5UT8_ZKP4UJ:trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2014/11/Costos-laborales-reg%25C3%25ADmenes-especiales-MYPE-y-formalizaci%25C3%25B3n.ppt+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=pe
- Cuadros, F. (2010). Nueva Ley MYPE: es el remedio peor que la enfermedad. *Trabajo & Desarrollo*.

- Diario Gestión. (28 de abril de 2020). *Los programas de apoyo a las Mype: reactiva Perú y FAE-Mype tal como están diseñados no llegarán a ellas*. Obtenido de <https://gestion.pe/blog/propuesta-ciudadana/2020/04/los-programas-de-apoyo-a-las-mype-reactiva-peru-y-fae-mype-tal-como-estan-disenados-no-llegaran-a-ellas.html/?ref=gesr>
- Diaz. (2018). La prevención de riesgos laborales en las PYMES. *Gestión Práctica de Riesgos Laborales*, 31-32.
- Economía Verde-Perú. (30 de abril de 2020). *Covid 19 en el Perú: El impacto en las Mypes*. Obtenido de <https://economyverde.pe/covid-19-en-el-peru-el-impacto-en-las-mypes/>
- Ermida. (2000). La flexibilidad. *Estudios sobre la flexibilidad en el Perú- Oficina Internacional del Trabajo*.
- Gobierno de Santa Fé. (2017). *Agenda del Trabajo Decente de Santa Fe 2017-2020*. Obtenido de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/246620/1296241/file/Agenda%20de%20Trabajo%20Decente%202017-2020.pdf>
- INEI. (2019). Producción y Empleo Informal en el Perú- Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2018. INEI. (2019). Producción y Empleo Informal en el Perú- Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-20 https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1701/libro.pdf.
- INSHT. (s.f.). *Gestión de la prevención de riesgos laborales*. Obtenido de <https://www.insst.es/documents/94886/212503/Gesti%C3%B3n+de+la+prevenci%C3%B3n+de+riesgos+laborales+en+la+pyme/1d432c7d-998d-401b-a0c9-ce963b462ec3>
- Masson. (2009). La Esperanza que significan las MYPES en la economía y cultura del país. *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Libro Homenaje a Javier Neves Mujica*.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2015). *II Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2015-2019*. Obtenido de http://redproteger.com.ar/safetyblog/wp-content/uploads/2015/05/II_ESTRATEGIA_ARGENTINA_SST_2015-2019.pdf
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina. (2011). *Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2011-2015*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/policy/wcms_234387.pdf

- Montes. (2013). *Las mypes y la salud emocional de sus trabajadores*. Obtenido de <https://mdabogados.wordpress.com/tag/resolucion-ministerial-085-2013-tr/>
- MTPE. (diciembre de 2019). *Notificaciones de accidentes de trabajo, incidentes peligrosos y enfermedades ocupacionales*. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/536368/Bolet%C3%ADn_Notificaciones_DICIEMBRE_2019.pdf
- MTPE. (2020). *Perú, ¿y cómo vamos? Informe mensual del empleo formal privado-Abril 2020*. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/687377/Informe_mensual_del_empleo_formal_privado_N%C2%BA_20_visado.pdf
- Neves, J. (2009). Régimen legal de las MYPES ¿Acierto o falla? *Themis*, Número 57.
- Occupational Safety and Health Administration. (s.f.). *Seguridad y salud en el trabajo en micro y pequeñas empresas*. Obtenido de <https://osha.europa.eu/es/themes/safety-and-health-micro-and-small-enterprises>
- Oficina Internacional del Trabajo. (2003). *Estrategia Global en materia de seguridad y salud en el trabajo*. Obtenido de https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_309_span.pdf
- Oficina Internacional del Trabajo. (2006). *Seguridad y salud en el trabajo: sinergia entre la seguridad y la productividad*. Ginebra.
- OIT. (2001). *OIT. (2001). Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_112582.pdf
- OIT. (2004). *Trabajo sin riesgo y cultura de la seguridad*. Obtenido de <http://www.oas.org/udse/cersso/documentos/1.pdf>
- OIT. (octubre de 2009). *El poder de lo pequeño: hay que activar el potencial de las pymes*. Obtenido de <https://www.ilo.org/infostories/es-ES/Stories/Employment/SMEs#intro>
- OIT. (2011). *El Sistema de Gestión de la SST: una herramienta para la mejora continua*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_154127.pdf
- OIT. (2011). *El Sistema de Gestión de la SST: una herramienta para la mejora continua*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_154127.pdf

- OIT. (2013). *Material de formación sobre evaluación y gestión de riesgos en el lugar de trabajo para pequeñas y medianas empresas*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms_232852.pdf
- OIT. (26 de abril de 2013). *OIT urge a una acción mundial para combatir las enfermedades profesionales*. Obtenido de https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_211645/lang--es/index.htm
- OIT. (2014). *Salud y Seguridad en el Trabajo (SST) Aportes para una cultura de prevención*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_248685.pdf
- OIT. (2015). *Panorama Temático Laboral- Pequeñas empresas, grandes brechas*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_398103.pdf
- OIT. (2015). *Panorama Temático Laboral- Pequeñas empresas, grandes brechas*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_398103.pdf
- OIT. (2015). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina- Experiencias, Avances y Desafíos*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_368329.pdf
- OIT. (2017). *Inspección de Seguridad y Salud en el Trabajo- Módulo de formación para inspectores*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_592318.pdf
- OIT. (2019). Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_732275.pdf
- OIT. (2019). *Lo pequeño importa- Datos mundiales sobre las contribuciones al empleo de los trabajadores independientes, las microempresas y las pymes*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_723318.pdf.
- OIT. (2019). *Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo*. Obtenido de OIT. (2001). *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_112582.pdf
- OIT. (3 de abril de 2020). *Cinco cosas que precisan las PYMES para hacer frente al COVID-19*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=2L91ZeZVgqU>

- OIT. (2020). *Medidas de apoyo a las pyme durante la crisis del COVID-19*. Obtenido de <https://rise.articulate.com/share/DSGWFkoIFYdgTJdPF1sEZ3CyyhBWJzcD#/lessons/jCVE0zUfaPFnTCUqGYB9ulCNHMwWKKjx>
- OIT. (2020). *Medidas de apoyo a las PYME durante la crisis del COVID-19*. Obtenido de <https://www.itcilo.org/es/courses/medidas-de-apoyo-las-pyme-durante-la-crisis-del-covid-19>
- OIT. (2020). *Medidas de apoyo a las PYME durante la crisis del COVID-19*. <https://rise.articulate.com/share/DSGWFkoIFYdgTJdPF1sEZ3CyyhBWJzcD#/>.
- OIT. (2020). *Reestructurar con miras a la recuperación y la resiliencia en respuesta a la crisis del COVID-19*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_743464.pdf
- OIT. (setiembre de 2020). *Respondiendo a las preguntas clave sobre la informalidad de las micro y pequeñas empresas durante la crisis por COVID-19*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_760431.pdf
- OIT. (2020). *Safety and health in micro, small and medium-sized enterprises*. Obtenido de A collection of five case studies: https://www.ilo.org/https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_746168.pdf/groups/public/---ed_dialogue/--lab_admin/documents/publication/wcms_740304.pdf
- OIT. (s.f.). *CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO C.C.E/D.3 104*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_373540.pdf
- OIT. (s.f.). *El trabajo decente en las micro y pequeñas empresas chilenas*. Obtenido de https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/tdecente_pyme.pdf
- OIT. (s.f.). *Mayor Productividad y un Mejor Lugar de Trabajo (WISE)*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/instructionalmaterial/wcms_152472.pdf
- Ojo Público. (24 de mayo de 2020). *Reactiva Perú: Bancos prestan S/5 mil millones a empresas grandes para salvarlas de crisis*. Obtenido de <https://ojo-publico.com/1828/reactiva-peru-bancos-prestan-s5-mil-millones-grandes-empresas>
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (s.f.). *Gestión de la seguridad y salud laboral en las PYMES*. Obtenido de https://www.diba.cat/documents/467843/96195101/Gestion_seguridad_saludlaboral_PYMES.pdf/32cc3263-8186-4431-a915-a705a9936457

- Ospina. (2011). El derecho a la seguridad y salud en el trabajo. *Revista Derecho y Sociedad* N°37, 95.
- Ospina. (2014). Vigilancia de la salud de los trabajadores. *Themis-Revista de Derecho* (65), 187-197.
- Paredes. (2013). Seguridad y Salud en el trabajo. Nueva normativa. Lima: Gaceta Jurídica.
- Pere y Laurent. (2006). *Participación de los trabajadores [Publicación]*. <https://istas.ccoo.es/descargas/ipar03.pdf>.
- Provincia de Santa Fe. (s.f.). *Agenda de Trabajo Decente de Santa Fe 2017-2020*. Obtenido de [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/111800/\(subtema\)/93764](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/111800/(subtema)/93764)
- Puntriano, C. (2008). Análisis de la constitucionalidad del régimen laboral especial de las MYPE. *Jus Doctrina & Practica*.
- Quiñones, S., & Cuadros, F. (2010). Cuando la excepción se vuelve la regla ¿Cuál es el régimen laboral "general" en el Perú? *Soluciones Laborales*. Obtenido de <http://trabajodigno.pe/informes/Cuando%20la%20excepcio%CC%81n%20se%20vuelve%20la%20regla.pdf>
- Riaño. (s.f.). *La gestión de la seguridad y salud en el trabajo: elemento clave en la competitividad de la pyme*. Obtenido de http://www.aeca1.org/pub/on_line/comunicaciones_xviiiicongresoaecca/cd/79c.pdf
- Rodríguez, Gorelli & Vilchez. (2007). Sistema de Seguridad Social. Madrid: Tecnos.
- Salcedo. (2000). En *El deber de protección empresarial de la seguridad y salud de los trabajadores*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sánchez. (2012). "Una visión ponderada de la legislación laboral: comentarios al régimen MYPE y a la propuesta de "Ley de la Nueva Empresa". *Revista de Derecho PUCP*, 519.
- Sánchez. (2012). Una visión ponderada de la legislación laboral: comentarios al régimen MYPE y a la propuesta de "Ley de la Nueva Empresa". *Derecho PUCP*, 513-527.
- ST- CNTPE. (2006). *Revisión de la remuneración mínima en Perú versión final*. Obtenido de http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Informe_RM_Preliminar.pdf
- ST-CNTPE. (junio de 2020). *Colección de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo: Diálogo Social y Normativo en el*

marco del COVID-19. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/905334/Coleccio%CC%81n_dia%CC%81logo_social_y_normativa_en_el_marco_del_COVID19_de_la_ST-CNTPE_-_27.06.20.pdf

- SUSESO. (2019). *VI Memoria Anual de Seguridad y Salud Laboral-Superintendencia de Seguridad Social del Gobierno de Chile*. Obtenido de <https://www.suseso.cl/607/w3-article-592231.html>
- Vega. (2000). Flexibilización y las normas internacionales en el Perú. *Estudios sobre la flexibilidad en el Perú- Oficina Internacional del Trabajo*.

