

# LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN AMERICA LATINA\*

PEDRO GALIN\*\*

1. INTRODUCCION.
2. CONDICIONES DE TRABAJO Y DESARROLLO ECONOMICO.
3. CONTENIDO DEL DOCUMENTO.
4. LA EVOLUCION DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LA REGION.
5. LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN AREAS ESPECIFICAS. 5.1. *Empresas grandes, medianas y pequeñas*; 5.2. *Los trabajadores agrícolas*; 5.3. *El sector informal*; 5.4. *El trabajo eventual y clandestino*.
6. LOS ORGANISMOS TRIPARTITOS MULTISECTORIALES. 6.1. *La experiencia boliviana*; 6.2. *La experiencia peruana*.

## 1. INTRODUCCION

Tradicionalmente, la definición del término "condiciones de trabajo" se refería al ambiente físico del trabajo, especialmente a la higiene y seguridad ocupacionales. En otras definiciones se aludía al contenido jurídico de la relación laboral.

Desde la Memoria del Director General en 1975, titulada *Por un trabajo más humano. El Trabajo: condiciones y medio ambiente*, predomina en la OIT una conceptualización amplia de las condiciones de trabajo, unida al concepto de medio ambiente de trabajo. Las condiciones y el medio ambiente de trabajo comprende tanto el medio físico del trabajo y la dotación de la maquinaria e instrumentos de producción, como la duración y el acondicionamiento del tiempo de trabajo, la organización y el contenido del trabajo, la seguridad y salubridad.

\* Documento presentado al Seminario-Taller "El sindicalismo venezolano y su posición frente a las negociaciones tripartitas", organizado por CTV-FUT-OIT-ILDIS, en Caracas, entre el 19 y 21 de julio de 1984, que publicamos con autorización de dichas instituciones. Este documento es una versión actualizada y corregida del presentado por Jorge Alberto Difrieri y el autor del Seminario Regional sobre el Papel de la Administración del Trabajo en el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en América Latina (25-29 de octubre de 1982).

\*\* El autor es Consultor del CIAT-OIT con sede en Lima, Perú.

Sintetizando, se sostiene que el concepto de condiciones de trabajo engloba al conjunto de factores que influyen sobre el bienestar físico y mental de los trabajadores<sup>1</sup>.

Esta conceptualización tiende a enfatizar la convicción de que, cualesquiera que sean los avances que puedan producirse merced a acciones parciales en cualquier campo, solamente una acción integral permitirá avanzar consistentemente en el objetivo de hacer al trabajo más humano.

La Organización Internacional del Trabajo ha otorgado una importancia extraordinaria al mejoramiento de las condiciones de trabajo, siendo éste uno de sus objetivos primordiales: más de la mitad de Convenios y Recomendaciones aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo están referidos a las condiciones y medio ambiente de trabajo. La distancia entre países industrializados y países en proceso de desarrollo, y aun la considerable diversidad de situaciones que se presentan al interior de estas dos categorías, no tornan menos relevante el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo, cualesquiera sea el grado de avance industrial de los países. Para citar un ejemplo, vale recordar que el Ministro de Trabajo de Kenia efectuó un llamamiento a la OIT para que considere como tarea prioritaria la de ayudar a los países en desarrollo a establecer la "infraestructura adecuada en materia de seguridad y sanidad (que) tiene que acompañar, y no constituir un apéndice del proceso de industrialización"<sup>2</sup>.

## 2. CONDICIONES DE TRABAJO Y DESARROLLO ECONOMICO

En el contexto social latinoamericano se observa un proceso de deterioro lleno de contradicciones.

"Las metas y los objetivos de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo han quedado sin cumplir. Además, las actuales tendencias negativas de la economía mundial han afectado desfavorablemente la situación de los países en desarrollo y en consecuencia han perjudicado sus perspectivas de crecimiento"<sup>3</sup>.

1. Spyropoulos, Georges. *Condiciones de trabajo, productividad y selección de tecnología*. Ginebra, OIT, enero de 1980, CONDI/T, 1980-1.
2. Citado en la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, *Por un trabajo más humano. El Trabajo: condiciones y medio ambiente*. OIT, Ginebra, 1975.
3. *Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. 35/56, Asamblea General, 83ª sesión plenaria, 5 de diciembre de 1980.

Evaluando los problemas centrales del desarrollo latinoamericano, la CEPAL ha afirmado que, como consecuencia de las inadecuadas estructuras socioeconómicas prevalecientes, se han conformado sociedades extremadamente inequitativas, caracterizadas por una muy alta concentración de la riqueza y del ingreso en reducidos segmentos de la población, persistiendo el desempleo, la subocupación y la extrema pobreza<sup>4</sup>.

En este contexto algunas concepciones sostienen que el desarrollo social sería una consecuencia más o menos automática del crecimiento económico y que los objetivos sociales deben postergarse. Según estas perspectivas, el papel del Estado es considerablemente disminuido, a lo menos en las formulaciones teóricas. La experiencia internacional estaría indicando que no existe una dependencia necesaria entre uno y otro fenómeno. En la mayor parte de los países latinoamericanos se va abriendo paso la opción de desarrollo que pueda superar la dicotomía entre el enfoque económico y el enfoque social.

De otro lado, podría pensarse que existe contradicción entre el objetivo de promover el empleo y el de mejorar las condiciones de trabajo.

“... La oposición entre estos dos objetivos es sólo aparente. En efecto, preservar y proteger el capital humano es no sólo importante en sí —como medida social y humana—, sino que puede tener repercusiones económicas concretas y considerables. Así, muchas de las medidas destinadas a mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo resultan rentables para la sociedad e incluso para las propias empresas interesadas. Es evidente que la satisfacción en el trabajo y la realización de un trabajo más interesante (...) mejores condiciones generales de trabajo no sólo pueden beneficiar directamente a los trabajadores interesados sino que también pueden aumentar la productividad (...) crear más y mejores empleos no es solamente una proposición de orden económico: tiene también un aspecto social (...) hay que promover nuevas políticas nacionales que traten de resolver el problema del empleo y el desempleo atacándolo de frente en toda su complejidad, tanto por el flanco estrictamente económico (y tecnológico), como por el flanco cualitativo del mejoramiento de la seguridad y salubridad del trabajo”<sup>5</sup>.

4. *Programa de Acción Regional para América Latina en los años ochenta. (Resolución 422 (XIX) de la CEPAL)*. Santiago de Chile, 1981, pp. 3 y 7 (Serie: Cuadernos de la CEPAL).

5. Spyropoulos, Georges. *El mejoramiento de las condiciones de trabajo en América Latina: la contribución de la Organización Internacional del Trabajo*. Documento presentado al Segundo Seminario Regional sobre Promoción y Coordinación de Estudios e Investigaciones en Materia de Condiciones de Trabajo en América Latina. (México, 10-14 de setiembre de 1979).

### 3. CONTENIDO DEL DOCUMENTO

Este documento tiene por objeto presentar panorámicamente la situación de las condiciones de trabajo en la región, formulando un diagnóstico somero de su evolución en la última década.

De otro lado, hará un examen de la estructuración de organismos tripartitos y multisectoriales creados en algunos países de América Latina, creados con el objeto de formular políticas y coordinar acciones en pro del mejoramiento de las condiciones de trabajo.

### 4. LA EVOLUCION DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LA REGION

Diversos factores estructurales, propios de los países en desarrollo, "influyen desfavorablemente en las condiciones de trabajo en la mayoría de los países latinoamericanos: elevada tasa de desempleo y, sobre todo, subempleo, situación que incita a los trabajadores a aceptar condiciones de trabajo inferiores a las normales y a los empleadores y a los trabajadores a no prestar la atención debida a las consideraciones de prudencia; empleo de la mayor parte de la población activa en trabajos que no exigen aptitudes ni calificaciones especiales y consiguiente facilidad para reemplazar a las víctimas de accidentes o enfermedades profesionales; por último, y esto es especialmente importante, nivel a menudo irrisorio de las prestaciones que se conceden a las víctimas de accidentes o de enfermedades profesionales (. . . )" <sup>6</sup>.

En la última década numerosos esfuerzos se han hecho en la región para mejorar las condiciones a menudo penosas y el medio ambiente de trabajo influidos por los factores aludidos: sanción de normas de protección al trabajador, perfeccionamiento de los sistemas de inspección y de higiene y seguridad ocupacional, promoción de las investigaciones y estudios. Han sido éstas algunas de las acciones que la administración del trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las instituciones académicas han realizado.

Sin embargo, los logros no son en todos los ámbitos muy exitosos. Para apreciar la evolución de las condiciones de trabajo podríamos evaluar, con estadísticas confiables, dos variables decisivas: la duración del

6. Spyropoulos, Georges. *El mejoramiento de las condiciones de trabajo en América Latina: La contribución de la Organización Internacional del Trabajo*. Ginebra, OIT, junio de 1979, trabajo presentado al Segundo Seminario Regional sobre Promoción y Coordinación de Estudios e Investigaciones en Materia de Condiciones de Trabajo en América Latina. (México, 10-14 de setiembre de 1979, PIACT-CIAT-CLACSO).

trabajo y la frecuencia o incidencia de los accidentes mortales de trabajo. Para ambas variables se cuenta con estadísticas solamente para algunos países del área y no siempre para todas las actividades, pero las cifras son ejemplificativas. Los datos fragmentarios que existen para otros países no autorizan a cuestionar las conclusiones que parecen surgir de las cifras conocidas.

En cuanto a la duración del trabajo, puede observarse que de 8 países considerados, en 5 se ha prolongado la jornada semanal (entre comienzos de la década y el año más avanzado conocido) para todas las industrias manufactureras. La reducción se observa solamente en 3 países, que cuentan con una PEA manufacturera de 500.000 personas, en tanto que en los países que aumentan la jornada laboral la PEA suma varios millones<sup>7</sup> (Véase cuadro N° 1).

En las minas y canteras, la situación es diversa según los países aunque se observan tendencias al incremento. En Venezuela, en las minas de hierro y en petróleo, se observa una extensión de 9 horas semanales entre comienzos y finales de la década. De los tres países considerados, dos elevaron la duración del trabajo (Cuadro N° 2). En la construcción "donde se suele trabajar demasiadas horas por día y no bastante al año, debido a las fluctuaciones (en parte estacionales) del trabajo disponible"<sup>8</sup>, los cuatro países para los que se cuenta con datos incrementan la jornada (Cuadro N° 3).

Datos no estrictamente comparables de otros países, brindan sustento a la hipótesis de que la jornada de trabajo se ha prolongado en la última década.

En la Argentina, por ejemplo, la jornada de trabajo en la manufactura se habría extendido en un 7,6% entre 1976 y 1980<sup>9</sup>.

En Venezuela, el rápido ritmo del crecimiento económico habría determinado jornadas de trabajo muy largas en el sector privado<sup>10</sup>.

En Honduras "no solamente es (...) frecuente el trabajo en horas extraordinarias sino que se produce también a menudo el trabajo extraordinario *contra legem*, es decir, en violación de alguna de las disposi-

7. OIT. *Anuario de Estadísticas del Trabajo*, 1983. Para el Perú, datos de la Dirección General de Empleo, del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. *Encuesta de Sueldos y Salarios en Establecimientos de 10 y más trabajadores*.

8. OIT. COMISION CONSULTIVA INTERAMERICANA. QUINTA REUNION, 5-11 de octubre de 1976. Ginebra, 1976, A.M.A.C./V12, p. 8.

9. "Cambios en la estructura productiva y del empleo". *Coyuntura y desarrollo*, FIDE, N° 33, mayo 1981, p. 50.

10. OIT-PIACT. *Informe al Gobierno de Venezuela de la Misión Multidisciplinaria del PIACT que visitó el país del 8 al 29 de noviembre de 1976*. Ginebra, abril 1977, p. 32.

CUADRO N° 1  
HORAS DE TRABAJO POR SEMANA EN LAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS

País y tipo	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Bolivia (a)											
Total <sup>1</sup>	40,2	42,6	43,1	46,1	46,9	47,7	...	46,8	46,3		
Canadá (b)											
Total	39,6	38,9	38,6	38,7	38,7	38,8	38,8	38,5	38,5	37,6	
Costa Rica (a)											
Total	...	...	...	...	48,9	48,3	49,5	49,8	48,5	48,0	
Ecuador (a)											
Total	49	51	51	50	51	53	47	45	45		
El Salvador (a)											
Males - Hom.	47,0	48,2	44,3	44,3	44,3	44,6	44,6	44,6	44,5		
Fem - Muj.	46,2	47,5	43,9	44,1	44,3	44,6	44,6	44,6	44,1		
Guatemala (a)											
Total	47,6	/ 48,2	47,2	47,3	48,5	47,5	47,4	...	...		
México (a)											
Total <sup>2</sup>	45,6	45,5	45,6	45,6	45,5	46,4	46,5	46,6	46,0		
Panamá (a)											
Total	43,1	45,7	45,5	45,9	45,9	45,4	46,0	...	...		
Perú (a) <sup>3</sup>											
Total <sup>4</sup>	47,0	48,3	45,1	46,5	45,4	45,8	45,7	/ 45,6	45,0	45,1	49,01
Puerto Rico (b)											
Total	37,1	36,9	37,0	37,5	37,6	37,9	37,8	38,0	38,2	37,7	
United States (b)											
Total	40,7	40,0	39,5	40,1	40,3	40,4	40,2	39,7	39,8	38,9	
Venezuela (a)											
Total	43,8	43,7	42,3	43,1	43,7	43,9	44,9	44,2	45,4		

Tipo (a) Horas efectivamente trabajadas  
(b) Horas pagadas

1. Asalariados
2. Octubre de cada año
3. Lima
4. Junio de cada año

Fuente: Para Perú: Encuesta de Sueldos y Salarios. Resto de países: OIT, Anuario de Estadísticas del Trabajo, 1983.

CUADRO N° 2

## HORAS DE TRABAJO POR SEMANA EN LAS MINAS Y CANTERAS

País y tipo	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Bolivia (a) Total <sup>1</sup>	40,2	41,4	41,9	43,7	46,2	47,7	...	46,7	46,5	
Canadá (b) Total	40,9	40,4	40,0	40,3	40,6	40,5	41,1	40,8	40,4	39,6
Ecuador (a) Total	51	47	49	53	47	51	50	52	50	...
Puerto Rico (b) Total	39,1	37,6	38,3	39,1	37,5	38,5	...	...	...	...
United States (b) Total	42,4	41,9	41,9	42,4	43,4	43,4	43,0	43,3	43,7	42,6
Venezuela <sup>2</sup> (a) Total	36,8	38,3	38,7	36,6	37,2	45,7	45,5	46,4	45,8	
Venezuela <sup>3</sup> (a) Total	37,3	40,2	38,5	37,3	38,0	47,4	45,4	45,4	45,8	

Tipo (a) Horas efectivamente trabajadas  
(b) Horas pagadas

1. Asalariados

2. Extracción de petróleo

3. Extracción de mineral de hierro

Fuente: OIT, Anuario de Estadísticas del Trabajo, 1983

CUADRO Nº 3

## HORAS DE TRABAJO POR SEMANA EN LA CONSTRUCCION

País y tipo	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Bolivia (a)										
Total <sup>1</sup>	40,2	43,8	44,3	48,1	48,2	47,4	...	46,8	47,0	...
Canadá (b)										
Total	39,5	39,1	39,0	38,9	38,7	39,0	39,4	39,0	38,9	38,0
Costa Rica (a)										
Total	...	...	...	...	50,6	51,1	53,0	53,3	52,5	51,0
México (a)										
Total <sup>2</sup>	47,1	47,4	47,3	47,8	44,9	47,8	47,8	46,2	48,6	...
Perú (a) <sup>3</sup>										
Total <sup>4</sup>	...	46,0	49,1	50,0	49,0	49,0	48,4	/ 44,7 <sup>5</sup>	48,9	50,6
United States (b)										
Total	36,8	36,6	36,4	36,8	36,5	36,8	37,0	37,0	36,9	36,7

Tipo (a) Horas efectivamente trabajadas  
(b) Horas pagadas

1. Asalariados

2. Octubre de cada año

3. Lima

4. Mayo de cada año

5. Antes de 1980: junio de cada año

/: Comienza una nueva serie.

Fuente: OIT, Anuario de Estadísticas del Trabajo, 1983

ciones que regulan este tipo de labor”<sup>11</sup>. Igual práctica se observaría en Panamá<sup>12</sup>.

Los datos proporcionados por el Anuario de Estadísticas de la OIT respecto de los accidentes mortales abarcan sólo a algunos países pequeños de la región y al Perú. La evolución de la frecuencia presenta características diversas. En El Salvador, por ejemplo, se observa una reducción de las tasas en la minería, pero en la industria manufacturera el índice se multiplica por 7 y en la construcción por 14. En Guatemala y en Haití los índices parecerían haber tendido al descenso, en tanto que en Panamá en las industrias manufactureras habrían sufrido una elevación sustancial. Las cifras correspondientes al Perú demostrarían una tendencia al descenso, leve en la minería y consistente en la manufactura y la construcción (Cuadro N° 4).

Sin embargo, con respecto al mismo Perú, otras fuentes más recientes parecerían cuestionar estos datos. En la minería parecería haberse registrado un incremento de los índices<sup>13</sup> y en la construcción la situación no parece haber mejorado<sup>14</sup>.

Datos parciales de otros países parecerían confirmar que la evolución no ha sido positiva en la última década. La incidencia y gravedad de los accidentes se incrementó en la minería boliviana entre 1978 y 1982, particularmente en la privada<sup>15</sup>. La incidencia de accidentabilidad en la construcción del mismo país, pasó de 1,7 en 1976 a 2,65 en 1982, habiéndose más que duplicado el porcentaje de casos graves, en tanto que los fatales tenderían a incrementarse<sup>16</sup>.

En el Brasil, el número de accidentes de trabajo mortales pasó de 2.587 en 1971 a 4.824 en 1980<sup>17</sup>. Si bien la frecuencia se redujo (porque la masa asegurada se triplicó en ese período), este dato alentador debe ser

11. OIT-PIACT. *Informe al Gobierno de Honduras sobre la Misión Multidisciplinaria del PIACT*. Ginebra, 1979.
12. OIT-PIACT. *Informe al Gobierno de Panamá sobre el mejoramiento de las condiciones y del medio ambiente de trabajo*. Ginebra, 1982.
13. Heriberto Ruiz y Ruiz. "Condiciones y medio ambiente de trabajo en la minería". Documento presentado al Seminario Nacional Tripartito sobre Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. (Paracas, 25-28 de abril de 1984).
14. María Enriqueta Jiménez de Tarres. "Condiciones y medio ambiente de trabajo en la construcción civil". Documento presentado al mismo Seminario.
15. Marcelino Saavedra. "Diagnóstico sobre higiene y seguridad ocupacional en el sector de la minería grande y mediana". Documento presentado al Seminario Nacional Tripartito sobre Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienestar de los Trabajadores (Cochabamba, 27-30 de setiembre de 1983).
16. René Córdova C. "Diagnóstico sobre higiene y seguridad ocupacional en el sector de la construcción". Documento presentado al mismo Seminario.
17. José Roberto Arruda. "A administração do trabalho e a prevenção dos acidentes no Brasil", en *Las condiciones de trabajo en América Latina*, CIAT, Lima, tomo 2, 1984, p. 82.

CUADRO N° 4

## LESIONES PROFESIONALES - TASAS DE LESIONES MORTALES

		INDUSTRIA (GRANDES DIVISIONES)									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	0
		Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Minas, canteras	Industrias manu- factureras	Electricidad, gas, agua	Construcción	Comercio, restaurantes y hoteles	Transportes, almacenaje comuni- caciones	Bancos, seguros, bienes inm., serv. para empresas	Servicios comunales, sociales y personales	Acti- vidades no bien especi- ficadas
País - Tipo	Total										
El Salvador (I/-c)											
	1973		—	0,130		0,140					
	1974		—	0,200		0,070					
	1975		2,230	0,180		0,140					
	1976		2,230	0,240		0,580					
	1977		—	0,270		0,570					
	1978		1,800	0,270		0,630					
	1979		0,850	0,250		0,590					
	1980	1,458	1,701	0,835	1,730	2,061	1,009	3,161	1,061	0,546	
Guatemala (I/-b)											
	1973		0,730	0,340		1,060		0,950			
	1974		—	0,380		0,940		0,960			
	1975		—	0,390		0,580		2,030			
	1976		3,150	0,290		0,630		1,330			
	1977		0,510	0,300		1,080		1,890			
	1978		0,270	0,120		0,700		1,060			
	1979		0,750	0,310		0,620		0,820			
	1980		0,530	0,130		0,610		0,740			
	1981		0,290	0,230		0,550		0,860			
	1982		0,320	0,040		0,150		0,400			
Haití (II/-a)											
	1973		0,029	0,029		0,058					
	1974		—	0,203		0,145					
	1975		—	0,152		0,076					
	1976		—	0,052		—					
	1977		—	0,098		—					
	1978		—	0,097		0,097					
	1979		0,022	0,022		0,045					
	1980		—	—		0,042	0,021	0,021		0,021	

## INDUSTRIA (GRANDES DIVISIONES)

País - Tipo	Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0
		Agricultura, casa, silvicultura y pesca	Minas, canteras	Industrias manufactureras	Electricidad, gas, agua	Construcción	Comercio, restaurantes y hoteles	Transportes, almacenaje comunicaciones	Bancos, seguros, bienes inm., serv. para empresas	Servicios comunales, sociales y personales	Actividades no bien especificadas
Panamá (II/-c)											
	1973			0,070		0,260					
	1974			0,220		1,380					
	1975			0,230		0,360					
	1976			0,230		0,690					
	1977			0,020		0,210					
	1978			0,240		0,120					
	1979			0,300		0,290					
	1980			0,110		0,430					
	1981			0,120		0,320					
	1982			0,500*		0,210*					
Perú (II/-c) <sup>1</sup>											
	1974		0,630	0,080		0,160		0,180			
	1975		1,050	0,060		0,160		0,140			
	1976		0,780	0,060		0,160		0,130			
	1977		0,690	0,060		0,130		0,120			
	1978	0,050	0,830	0,050	0,190	0,120	0,030	0,090		0,070	0,030
	1979	0,050	0,900	0,050	—	0,100	0,040	0,060		0,090	—
	1980	0,050	0,550	0,030	0,340	0,100	0,010	0,090		0,040	0,030
	1981	0,040	0,590	0,030	0,170	0,080	0,020	0,070		0,050	

(II/-a) : Accidentes indemnizados. Tasas por 1.000 años-hombre de 300 días cada uno

(II/-c) : Accidentes indemnizados. Tasas por 1.000 personas ocupadas (ocupación media)

(I/-b) : Accidentes declarados. Tasas por 1.000 obreros (ocupación media)

(I/-c) : Accidentes declarados. Tasas por 1.000 personas ocupadas (ocupación media)

\* Cifras provisionarias

1. Tasas por cada 1.000 asegurados

examinado con cautela. Por lo general, la masa de asegurados preexistente estaba localizada en las actividades económicas más riesgosas (industria, minería, construcción), en tanto que los nuevos asegurados corresponden a actividades de menor riesgo (comercio, servicios).

En Colombia, el número de pensiones concedidas por accidentes y enfermedades profesionales mortales pasó de 219 en 1978 a 293 en 1981, y las pensiones por invalidez entre las mismas fechas pasaron de 407 a 514<sup>18</sup>. Es decir, incrementos de casi un tercio en un quinquenio.

En el Ecuador, si bien la frecuencia global de accidentes parecería haber disminuido, los accidentes mortales reportados a la matriz del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social pasaron de 147 en 1970 a 202 en 1979<sup>19</sup>.

Un estudio indica que en México "en 1960 se accidentaban anualmente 8 de cada 100 trabajadores y en 1977 10 de cada 100; 1,7 de cada 1.000 quedaron con invalidez en 1960 y 2,2 en 1977; 11 de cada 100.000 se murieron en 1960 y 23 en 1977..."<sup>20</sup>.

El Instituto Mexicano del Seguro Social calcula que el índice de crecimiento de los accidentes de trabajo se elevó del 11,8% en el período 1974-1978 al 18,9% en 1979<sup>21</sup>.

En el Uruguay se producirían 50.000 accidentes por año, de los cuales 100 fatales<sup>22</sup>.

En Honduras el número total de accidentes de trabajo registrados pasó de 319 en 1963 a 2.420 en 1976. En el mismo período, el número de asegurados pasó de 24.826 a 115.954, o sea que la frecuencia de accidentes se incrementó en un 62%<sup>23</sup>. La frecuencia de los accidentes graves parece ser relativamente elevada<sup>24</sup>.

En Venezuela es elevado el porcentaje de obreros que son víctimas de accidentes, debido fundamentalmente a las malas condiciones de trabajo<sup>25</sup>.

18. Astrid Roza de Rivera. "Colombia. Panorama de la situación en Salud Ocupacional", en *Las condiciones de trabajo en América Latina*, CIAT, Lima, tomo 2, 1984, p. 148.
19. Ricardo Vaca Andrade. "Informe del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos", en *Las condiciones de trabajo en América Latina*, CIAT, Lima, tomo 2, 1984, p. 234.
20. Asa Cristina Laurell. *Condiciones de trabajo y desgaste obrero*. Trabajo presentado a la III Reunión del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. (México, 1-4 de abril de 1982), p. 25.
21. *Actualidad Laboral*. (OIT-INET), N° 1980-4, pág. 589.
22. *Los accidentes de trabajo*. En: "El Día" (Montevideo), 14 de diciembre de 1979, citado por Oscar Ermida Uriarte, "Las concausas de los accidentes de trabajo". En: *Estudios de la Seguridad Social*. N° 35, 1980, nota (123), p. 61.
23. Instituto Hondureño de Seguridad Social. *Memoria Estadística*. Tegucigalpa, mayo 1978.
24. OIT-PIACT. *Informe al Gobierno de Honduras sobre la Misión Multidisciplinaria del PIACT*, op. cit., p. 109.
25. OIT-PIACT. *Informe al Gobierno de Venezuela...* op. cit., p. 26.

En este mismo país, los accidentes mortales del trabajo ocurridos en las zonas no cubiertas por el Seguro Social y notificados a la Dirección de Estadística Laboral se incrementaron bruscamente en 1977, tendiendo a bajar más lentamente en los años siguientes (Cuadro N° 5).

Las dos variables aludidas hasta aquí (jornada y accidentes) no agotan, evidentemente, el campo de las condiciones y el medio ambiente de trabajo, pero ilustran acerca de sus características fundamentales. La duración de la jornada y su reducción a medida que avanza la legislación social es un elemento sustancial de las condiciones de trabajo: virtualmente no puede concebirse una mejora sustantiva en ellas sin una reducción del tiempo de trabajo.

Por su parte, los accidentes de trabajo fatales, los únicos para los que se cuenta con datos de alguna confiabilidad y comparabilidad, expresan una muy compleja acumulación de factores. "No hay una relación directa e inmediata entre la exposición a los riesgos profesionales y el nivel de salud del individuo, dado que todo trabajador dispone de una «determinada capacidad de adaptación» que evoluciona según el grado de acumulación de la fatiga y que estimula la defensa frente a los «factores de riesgo». Pero, por supuesto, esta capacidad de adaptación y de defensa se agota con el correr del tiempo. Por esto es que se puede explicar que haya una mortalidad diferencial, así como un desgaste y un envejecimiento prematuro para ciertas categorías específicas de trabajadores y que exista una relación directa entre la fatiga no recuperada, el desgaste de la fuerza de trabajo y la enfermedad"<sup>26</sup>.

Datos referentes a las enfermedades profesionales, necesariamente parciales, parecen sugerir igualmente una desmejora de las condiciones de trabajo.

Una muestra realizada en seis empresas chilenas revelaría que las consultas médicas, que alcanzaban un promedio de 1,71 por individuo/año en el período 1969-1973, se elevaron a 2,97 en el período 1977-1979<sup>27</sup>.

26. G. Destanne de Bernis, Roland Borelly y J. Domoulin. "Recherces portant sur le cadre conceptual et méthodologique de la socio-économie de la santé". Grenoble, mimeo, 1977, citado por Julio C. Neffa. *Proceso de Trabajo. Condiciones y Organización Obrera*. Documento presentado a la Tercera Reunión del Grupo de Trabajo de CLACSO, sobre "Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en América Latina", Ciudad de México, del 1° al 4 de abril de 1982, p. 3.

27. Echevarría, Magdalena. *La morbilidad laboral en un proceso de cambio y regresión económica*. Trabajo presentado a la Tercera Reunión del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre "Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en América Latina". (México, 1-4 de abril de 1982).

CUADRO Nº 5  
DISTRIBUCION DE LOS ACCIDENTES - MORTALES/NO MORTALES  
1976-1980

	1976		1977		1978		1979		1980 *	
	Nº	%								
TOTAL	13.544	100,0	18.050	100,0	19.506	100,0	17.455	100,0	8.075	100,0
Mortales	80	0,6	132	0,7	120	0,6	113	0,6	48	0,6
No Mortales	13.464	99,4	17.918	99,3	19.386	99,4	17.342	99,4	8.027	99,4

\* Datos correspondientes al primer semestre.

Fuente: República de Venezuela. Ministerio del Trabajo. Dirección de Estadística Laboral. "Anuario de Estadísticas del Trabajo. 1980".

En Venezuela, entre el primer semestre de 1975 y el primero de 1976 las enfermedades profesionales comprobadas se habrían incrementado en un 20%<sup>28</sup>.

Los datos parciales apuntados autorizan a afirmar que, a lo menos en la mayor parte de los países del área, la acción del Estado, de los trabajadores y los empleadores no ha impedido el deterioro de las condiciones de trabajo, que en algunos casos han desmejorado ostensiblemente.

Promediando las frecuencias de accidentes fatales conocidas y proyectándolas al conjunto de la población latinoamericana, es razonable calcular que mueren en la región unos 15 o 20.000 trabajadores cada año, a consecuencia de accidentes de trabajo. A esta cifra no se pueden agregar, por incalculables los decesos que se producen como consecuencia de enfermedades profesionales, de registro casi nulo en nuestros países. No en vano se ha recordado reiteradamente que las cifras de víctimas de las malas condiciones de trabajo son comparables a las de las guerras más cruentas, y estas cifras parecen seguir un curso ascendente.

## 5. LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN AREAS ESPECIFICAS

Parecería necesario abordar someramente la situación de algunos sectores en particular, a la luz de algunos datos fragmentarios y no de una investigación en profundidad, que sólo podrá ser desarrollada con un esfuerzo que involucre al Estado, los trabajadores y los empleadores en toda la región.

### 5.1 *Empresas grandes, medianas y pequeñas*

Está bastante extendido el criterio según el cual los problemas más graves se concentran en las pequeñas y medianas empresas, ya que las grandes estarían mejor dotadas, en razón del control de la inspección del trabajo y la vigencia de la negociación colectiva. Esta afirmación no debería generalizarse.

Un reciente simposio de especialistas brasileños en estadísticas del trabajo concluyó: "Por los datos disponibles, es imposible saber el origen de los accidentes según el tamaño de la empresa, por lo que es imposible saber de qué tamaños de empresas provienen los accidentes más graves"<sup>29</sup>.

28. Lucena R., Héctor. *Las enfermedades profesionales en Venezuela*. Trabajo presentado al Seminario Regional sobre Promoción y Coordinación de Estudios e Investigaciones sobre Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. (PIACT-CIAT-CLACSO, Lima, 1977).

29. "Visão crítica da estatística de acidentes de trabalho no Brasil", en *Fundacentro*, Vol. 14, N° 166, Outubro, 1983).

Por otra parte, "Dos grandes empresas mineras brasileñas presentaban una frecuencia de 125 a 253 lesiones por 500 trabajadores en 1976. Esto significa que entre el 25 y 50% de la fuerza de trabajo de esas empresas sufrió accidentes con lesiones en el año 1976. En la construcción civil, observamos el mismo comportamiento en tres empresas grandes, todas con más de mil empleados, donde la frecuencia de lesiones por accidentes está entre 109 y 141... Es importante hacer notar que algunas de las firmas brasileñas que muestran un alto coeficiente de frecuencia son empresas multinacionales de origen americano..."<sup>30</sup>.

En una gran empresa siderúrgica mexicana el índice de accidentes de todo tipo reportado mensualmente llegaría a 200 en promedio, y un informe oficial indicaría "las pésimas condiciones de seguridad e higiene que prevalecen en la empresa"<sup>31</sup>.

A lo menos en dos grandes empresas peruanas, la práctica del "dobleteo" (Cobertura, por un mismo trabajador, de dos turnos continuados, o sea 16 horas continuadas de trabajo) sería tan frecuente que se han pactado cláusulas específicas en los convenios colectivos<sup>32</sup>. Por otra parte, parece advertirse en dos estudios que las jornadas de trabajo en Argentina y Perú guardan correlación positiva con el tamaño de las empresas<sup>33</sup>.

En Panamá se han identificado turnos habituales de 12 horas en las tareas industriales de varios ingenios y en una empresa de construcción hidroeléctrica<sup>34</sup>.

Estos datos, aún dispersos y parciales, deberían precaver contra una excesiva adhesión al mencionado criterio común en la materia. De otro lado, también por otras razones parecería necesario examinar con atención la situación de las grandes empresas.

En primer lugar, el rápido proceso de modernización ha implicado la adopción de tecnologías avanzadas, pero no siempre esta importación se ha visto acompañada de los resguardos técnicos y las normas tendientes a proteger a los trabajadores de las condiciones más riesgosas o insalubres

30. Ginnold, Richard E. "EUAX Brasil, quem vence a briga dos acidentes? En: *SOS-Saúde Ocupacional e Segurança*, Volume XIII. N° 68.

31. Informe de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, cit. por Bizberg, Ilan y Zapata, Francisco. *Las condiciones de vida y de trabajo en Lázaro Cárdenas (Michoacán) en el período 1976-1979*. Trabajo presentado al Segundo Seminario sobre Promoción y Coordinación de Estudios e Investigaciones sobre Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en América Latina (México, 10-14 setiembre de 1979, PIACT-CIAT-CLACSO).

32. Galin, Pedro. *Las condiciones de trabajo de los trabajadores por turnos de la industria en el Perú*. Lima, CIAT-PIACT, 1982.

33. Novick, Marta; Vasilachis de Giardino, Irene. "El trabajo extraordinario en la República Argentina", p. 90 y Galin, Pedro. "Las horas extraordinarias en el Perú", p. 84 y cuadro N° 9, ambos trabajos en edición, CIAT, 1984.

34. OIT-PIACT. *Informe al Gobierno de Panamá*... , op. cit., p. 24.

que acompañan con frecuencia las tecnologías más complejas, generalmente importadas en la región sin los elementos de seguridad y las adaptaciones humanas necesarias<sup>35</sup>. Se produce, en consecuencia una suerte de asimetría entre el rezago tecnológico y el jurídico, que puede tener distintos signos<sup>36</sup>. De otro lado, contra la opinión generalmente aceptada, una parte muy significativa de la población económicamente activa de la industria trabaja en las grandes empresas: la concentración de la industria manufacturera latinoamericana es más alta que la de los países industrializados<sup>37</sup>.

De otro lado, la situación de las pequeñas y medianas empresas sigue acusando la tradicional desprotección que surge de la baja tasa de sindicalización, el escaso cumplimiento de las normas legales, la debilidad de los servicios de inspección y de la administración del trabajo en general. Las pequeñas empresas artesanales y los talleres son en buena parte clandestinos, completamente al margen de la legislación laboral, y allí se suele trabajar un número excesivo de horas, produciéndose numerosos accidentes (especialmente en los talleres mecánicos, en la construcción, etc.)<sup>38</sup>.

## 5.2 Los trabajadores agrícolas

El agro latinoamericano ha sufrido un proceso de modernización considerable a lo largo de las dos últimas décadas. La expansión de las propiedades medianas, organizadas en forma empresarial, se ha visto acompañada por una considerable tecnificación de las actividades agrícolas. En los años sesenta la compra de maquinarias y equipos, la construcción de edificios y la habilitación de tierras habrían representado un 55% de la formación de capital, porcentaje que habría subido al 63% en 1970 y al 70% a principios de los años ochenta. En cambio, el gasto en mano de obra habría bajado, en esos 20 años, del 32% al 18%<sup>39</sup>. La expansión

35. OIT. *Selección de tecnología y su relación con las condiciones de trabajo*. (PIACT, 1-0-86-3, Ginebra, agosto de 1979). Trabajo presentado al Segundo Seminario..., México, 1979.

36. Bialakowsky, Alberto L. *Rezago tecnológico, ventajas comparativas y condiciones y medio ambiente de trabajo en economías periféricas*. Documento presentado ante el Segundo Seminario..., México, 1979.

37. Meller, Patricio. *El patrón de concentración industrial de América Latina y de Europa Occidental*. Serie Notas Técnicas N° 5 (Santiago, CIEPLAN, 1978).

38. Mendelewich, Elías. *Condiciones de trabajo en el sector rural y en las pequeñas y medianas empresas*. (PIACT, 1-0-86-3, OIT, Ginebra, agosto de 1979). Trabajo presentado al Segundo Seminario..., México, 1979. Díaz, Max Louis. *Estudio sobre la aplicación de la legislación laboral en las pequeñas empresas del Perú*. Lima, CIAT, 1973.

39. López Cordovez, Luis. *Agricultura y alimentación: Evolución y transformación más recientes en América Latina*. En: Revista de la CEPAL, N° 16, abril 1982, pp. 22-23.

del empresariado agrícola ha tendido a modificar la naturaleza del empleo: el uso de tecnologías intensivas en capital se ha traducido en una disminución del número de trabajadores contratados en forma permanente y ha incrementado la contratación temporal de mano de obra, la que viene desde los minifundios o desde los pueblos vecinos e incluso desde las ciudades, para ciertas labores no fácilmente mecanizables<sup>40</sup>. Los trabajadores agrícolas por contrato, lo mismo que sus familias soportan condiciones de trabajo y de vida particularmente penosas ("enganche", incumplimiento de la legislación social, inexistencia de negociación colectiva, etc.)<sup>41</sup>, agravadas por los efectos de la inestabilidad de su lugar de residencia.

De otro lado, aun los trabajadores agrícolas estables, que generalmente han contado con organización sindical y derecho de negociación colectiva, en especial los de las plantaciones, no en todos los casos han logrado mejorar su situación en los últimos años. Por ejemplo, en una plantación bananera panameña, la tasa de incidencia de los accidentes de trabajo pasó de 73,32 en 1970 a 87,59 en 1975, y la tasa de gravedad (días perdidos por 1.000 horas/hombre) se duplicó largamente entre las mismas fechas: de 1.527 a 3.826<sup>42</sup>.

### 5.3 El sector informal

El llamado sector informal urbano de las economías latinoamericanas (sin perjuicio de las reservas que suscita el concepto)<sup>43</sup>, comprende una

40. López Cordovez, Luis. *Op. cit.*, p. 28. En el mismo sentido: Balan, Jorge. *Estructuras agrarias y migración interna en una perspectiva histórica: estudios de casos latinoamericanos*. En: Revista Mexicana de Sociología, 1-81, especialmente pp. 182-183.
41. Sobre estas características del trabajo de los migrantes rurales ilustran numerosos trabajos, por ejemplo: Mendelevich, Elías. *Condiciones de trabajo en el sector rural y en las pequeñas y medianas empresas*. (PIACT 1-0-86-3, Ginebra, agosto de 1979). Trabajo presentado al Segundo Seminario... , México, 1979. Coflear, Daniel. "Enganche, salarios y mercado de trabajo en la ceja de selva peruana", en: *Análisis/Cuaderno de Investigación*, N° 7, Enero-Abril 1979. Gómez, Jaime. *El cumplimiento de la legislación laboral en cultivos temporales*. Bogotá, Proyecto PNUD-OIT-SENALDE, abril 1980, los documentos presentados al Seminario sobre Migración Laboral Temporal y Empleo en la Agricultura de Santa Cruz (OIT-UNFRA, Dirección General del Empleo de Bolivia, diciembre de 1982), "Las condiciones de trabajo en el Alto Mayo: Consideraciones fundamentales", documento presentado a la Reunión Técnica "Colonización, población y empleo en el Alto Mayo" (Proyecto FSUA-OIT-PER-79-PO8), enero 1984.
42. Tuñón, Gilberto. *Breve diagnóstico del Distrito de Barú*. Segundo Seminario... , México, 1979.
43. En la Conferencia Internacional del Trabajo de 1983 el similar concepto de "sector no estructurado" fue severamente criticado por algunos delegados "que sólo veían en este tipo de actividades, por su carácter y por la manera —como se ejerce, un medio para escapar a las disposiciones legales, fiscales o sociales— y, en particular, a la influencia de los sindicatos". P. Dodds, "El sector no estructurado" de la economía. una necesidad absoluta para los países en vías de desarrollo, en OIE, *Boletín de Información*. Suplemento, Abril-Mayo 1984, Nos. 4-5.

parte sustantiva del empleo no agrícola: el 29,8% si se incluye al servicio doméstico y el 20,8% si se lo excluye<sup>44</sup>.

A pesar de su importancia, existen pocos estudios acerca de las condiciones de trabajo en este sector; la mayor parte de las investigaciones están referidas a las dimensiones, ingresos medios, evolución y perspectivas<sup>45</sup>.

En uno de esos más bien escasos estudios, se menciona la extensión de la jornada de trabajo del "sector informal": "Los propietarios de los establecimientos comerciales del sector informal con un promedio de 73,8 horas a la semana y 6,9 días. . . , los empleados con un promedio de 48,7 horas trabajadas a la semana y 6,6 días y los familiares no remunerados con 41,4 horas y 6,1 días. . . Es una jornada de trabajo brutal"<sup>46</sup>.

Este drástico calificativo parece ajustado a otras comprobaciones: un 39% de las confeccionistas a domicilio peruanas trabajarían entre 50 y 199 horas semanales (16% más de 70 horas)<sup>47</sup>. Como es sabido, la participación femenina entre los trabajadores del sector informal supera largamente la media, lo que implica una duplicación de los problemas y el carácter penoso del trabajo informal.

#### 5.4 *El trabajo eventual y clandestino*

La extensión del trabajo eventual y clandestino no ha sido suficientemente estudiado. Sin embargo, parecería estar ampliándose. Una reciente reunión celebrada en el Perú, permitió observar que alrededor de un 30% de los trabajadores de las empresas con más de 10 empleados, no cuentan con negociación colectiva y buena parte de ellos son trabajadores clandestinos<sup>48</sup>. Los documentos presentados a un Seminario Tripartito permitieron verificar que esos trabajadores eventuales soportan las jornadas más largas, carecen frecuentemente de todo elemento de protección, desempeñan las tareas más insalubres y riesgosas y, por lo general, no están cubiertos por la seguridad social<sup>49</sup>.

44. Tokman, Víctor E. *Desarrollo desigual y absorción del empleo en América Latina, 1950-1980*. Santiago de Chile PREALC, Marzo 1982. Cuadro 4, p. 15.

45. Esta orientación de los estudios ha sido remarcada por Manuel Barrera en su trabajo: *Condiciones de empleo y de trabajo en el sector informal urbano: Consideraciones preliminares para un estudio empírico en Santiago de Chile*, presentado al Segundo Seminario. . . , México, 1979 y Carlos Piña Riquelme: *Sector Informal: Estrategias ocupacionales y orientaciones ideológicas*. Santiago de Chile, PREALC, Julio 1981.

46. Barrera, Manuel. *Op. cit.*, p. 14-15.

47. Barrera, Manuel. *Op. cit.*, p. 14-15.

48. UNICEF. *Participación económica y social de la mujer peruana*. Lima, febrero de

49. Reunión Técnica "Los trabajadores eventuales y la crisis", CIAT - Fundación Friedrich Ebert, Santa Clara (Perú), 2-4 de diciembre de 1983.

Esta categoría de trabajadores especialmente desprotegidos debería merecer una especial atención.

## 6. LOS ORGANISMOS TRIPARTITOS MULTISECTORIALES

El proceso de deterioro de las condiciones de trabajo evidenciado con los datos expuestos abarca a la mayor parte de los países de la región. Debe advertirse que incluye tanto a los más grandes e industrializados como a los más pequeños y de estructura agrícola; a aquellos que han observado un acelerado proceso de crecimiento en la década de los setenta como a aquellos que han permanecido estancados o retrocedieron. De igual forma, pareciera que este proceso de deterioro de las condiciones de trabajo incluye a grandes empresas de avanzada tecnología, las que en algunos casos parecen mostrar condiciones más penosas y riesgosas que las empresas de menor tamaño. De igual forma, la modernización de la agricultura no parece haber logrado mejorías sustanciales (en algunos casos desmejoras notables) de las condiciones de trabajo y de vida.

La amplitud del proceso parece demostrar, una vez más, que el progreso en materia de condiciones de trabajo no es un producto automático del desarrollo económico o las coyunturas económicas expansivas, ni siquiera de los cambios tecnológicos o el aumento de la productividad. La mejora en este campo de lo social es, como en otros, producto de un esfuerzo deliberado, consciente y persistente, en el que, en la perspectiva de la OIT deben estar involucrados el Estado, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La conferencia Internacional del Trabajo aprobó en 1981 el Convenio 155 sobre Seguridad y salud de los trabajadores y la Recomendación 164, sobre el mismo tema.

Este Convenio, aplicable a todos los trabajadores de todas las ramas de actividad económica, establece que todo Miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, formular una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo. Esta política tendrá por objeto prevenir los accidentes y daños para la salud que sean consecuencia o guarden relación con la actividad laboral. La formulación de esta política debería precisar las funciones y responsabilidades, en la materia, de las autoridades públicas, los empleadores y los trabajadores, y deberá ser objeto, a intervalos adecuados, de exámenes tendientes a identificar los problemas principales, elaborar medios eficaces de resolverlos, definir el

orden de prelación de las medidas y evaluar los resultados. Además, establece acciones a nivel nacional y a nivel de la empresa.

Con respecto a la acción a nivel nacional, el Convenio dispone que deberá existir un sistema de inspección apropiado y sanciones adecuadas en caso de infracciones; protegiendo de consecuencias injustificadas a todo trabajador que juzgue necesario interrumpir una situación de trabajo, por creer, por motivos razonables, que ésta entraña peligro inminente y grave para su vida o su salud.

El artículo 15 del Convenio dispone que "A fin de asegurar la coherencia de la política . . . y de las medidas tomadas para aplicarla, todo Miembro deberá tomar, previa consulta tan pronto como sea posible con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y, cuando sea apropiado, con otros organismos, disposiciones conformes a las condiciones y a la práctica nacionales a fin de lograr la necesaria coordinación entre las diversas autoridades y los diversos organismos encargados . . .".

Varios países latinoamericanos, incluso desde antes de la sanción del Convenio 155, estructuraron órganos tripartitos y multisectoriales con propósitos coincidentes con los de esa norma internacional.

En razón que recientemente han sido evaluadas por sendos Seminarios Nacionales Tripartitos, se expondrán las experiencias de Bolivia y el Perú, que parecen útiles al tema central de esta reunión.

### 6.1 *La experiencia boliviana*

En 1977 una Misión Multidisciplinaria del Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (PIACT) recomendó la creación de una comisión coordinadora interministerial con participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores con el objeto de formular una política nacional en materia de condiciones de trabajo, coordinar su aplicación y evaluar sus resultados.

En 1978, cuando había mejorado la situación de libertad sindical en ese país, el Gobierno de Bolivia conformó una Comisión Tripartita y Multisectorial con el objeto de revisar la legislación vigente en la materia. Con la cooperación del CIAT se elaboró el Proyecto, convertido en Ley en 1979.

Esta Ley creó el Consejo Nacional de Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienestar de los Trabajadores que tiene la función de formular políticas en la materia, planificar, dirigir y coordinar acciones en ese campo, asesorar al Estado en la formulación de disposiciones legales, supervisar y eva-

luar las acciones de los órganos operativos y establecer mecanismos de coordinación y complementación entre instituciones públicas y privadas vinculadas con esta problemática. Los delegados de los trabajadores y empleadores son directamente nombrados por sus respectivas centrales.

La puesta en marcha del Consejo se enfrentó con los problemas derivados de la suspensión de la libertad sindical entre 1980 y 1982, lo que impidió su funcionamiento. Antes de esa fecha sólo se había reunido una vez, pero volvió a activarse para organizar el Seminario Nacional Tripartito sobre Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienestar de los Trabajadores (Cochabamba, 27-30 de setiembre de 1983). Este Seminario concluyó que era necesario potenciar las actividades del Consejo en todos los aspectos, y en especial recomendó: "Poner en pleno funcionamiento al Consejo Nacional de Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienestar y ampliar la participación laboral y empresarial en su composición, con el propósito de lograr una efectiva participación de los sectores productivos, así como la inclusión de otros organismos del sector público involucrados en esta problemática respetando el principio del tripartismo"<sup>50</sup>. Con posterioridad a la realización de este Seminario, el Consejo continuó actuando, principalmente en la elaboración de las medidas tendientes a poner en práctica sus recomendaciones con cooperación técnica internacional de la OIT y el PNUD.

## 6.2 *La experiencia peruana*

También en 1977 el PIACT realizó una misión multidisciplinaria en el Perú, la que recomendó "que el Gobierno considere la posibilidad de confiar la coordinación de la política nacional en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo a un organismo interministerial... que contara con la asesoría de comités sectoriales consultivos integrados por representantes de los sectores empresariales y de trabajadores..."<sup>51</sup>.

Una vez instaladas las autoridades constitucionales en 1980 se sancionó la Ley de Organización de los sectores Trabajo y Promoción Social, entre cuyos fines se indica: "Fomentar las relaciones laborales dentro del marco conceptual del tripartismo, coadyuvando con las organizaciones representativas de los trabajadores y empleadores". (D.L. N° 140, art. 4°).

50. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral - Oficina Internacional del Trabajo PIACT, "Conclusiones y Recomendaciones del Seminario Nacional Tripartito sobre Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienestar de los Trabajadores", Cochabamba, 27-30 de setiembre de 1983, Bolivia, s/f. p. 81.

51. Organización Internacional del Trabajo, PIACT, Informe al Gobierno del Perú sobre las labores de la Misión Multidisciplinaria del PIACT (3 de agosto, 8 de setiembre de 1977), OIT, Ginebra, noviembre de 1977, p. 60.

Desarrollando institucionalmente este concepto se crea en la misma norma el Consejo Nacional de Trabajo y Concertación Social, que tiene como objetivo lograr la concertación del Gobierno, los empleadores y los trabajadores en la orientación, formulación y ejecución de la política de Trabajo y Promoción Social. (Art. 15). Asimismo se crean seis Comisiones Especiales de coordinación, entre ellas la "de Higiene Ocupacional y Medio Ambiente de Trabajo".

La organización de esta Comisión Especial fue normada por el Decreto Supremo 025-81-TR, estableciendo que se integrara con diversos representantes de los organismos públicos involucrados, cuatro representantes de empleadores y cuatro de los trabajadores "designados por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, a propuesta de la Comisión Nacional Tripartita". Esta Comisión Nacional Tripartita es el antecedente inmediato del mencionado Consejo Nacional de Trabajo. Como puede advertirse, la integración tripartita de la Comisión Especial de Higiene Ocupacional y Medio Ambiente de Trabajo depende de la vigencia del órgano de concertación superior (el Consejo Nacional de Trabajo). Ahora bien, este último no pudo funcionar acabadamente en razón que las centrales sindicales más importantes no lo integraron en virtud de divergencias con la política económica y social gubernamental. De esta forma, la necesaria "propuesta" de los integrantes empleadores y trabajadores de la Comisión Especial no pudo efectivizarse y ésta no se constituyó plenamente.

El Seminario Nacional Tripartito sobre Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo que tuvo lugar en Paracas entre el 25 y el 28 de abril de 1984, contó con la participación de las organizaciones laborales y empresariales más representativas incluidas la CGTP y la CTP, que no integran el Consejo Nacional de Trabajo. Sin embargo, la CGTP presentó un documento al Plenario de la Reunión en el que tras expresar "su pleno reconocimiento a la notable contribución que efectúan los organismos especializados de la OIT en la búsqueda de las soluciones que atañen a los trabajadores", indicó que se abstenía de "participar en las resoluciones y recomendaciones que como producto de las reuniones se deriven". Aunque aclarando que respetaba la posición de las otras centrales y organizaciones (algunas de ellas afiliadas a la CGTP), que decidieron apoyar el conjunto del evento y sus recomendaciones.

Entre esas recomendaciones, vale mencionar la que reconociendo la importancia "de un enfoque tripartito para encarar la problemática de condiciones de trabajo, recomendó "se implemente la Comisión Especial de Higiene Ocupacional y Medio Ambiente de Trabajo que, como órgano de coordinación de carácter tripartito, posibilitará una optimización de los

recursos y servicios destinados al mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo”.

Las experiencias peruana y boliviana parecen probar, una vez más, que “la condición primordial del mejoramiento de las condiciones y del medio ambiente de trabajo es el libre ejercicio de los derechos humanos, en particular el derecho de organización, y la colaboración más estrecha posible entre los empleadores y los trabajadores a todos los niveles, lo que implica la extensión de la democracia laboral”<sup>52</sup>. En ninguno de ambos países pudo constituirse o funcionar el organismo de coordinación en tanto se mantuvieron restricciones o violaciones a la libertad sindical.

Desde el punto de vista de la forma de constitución del órgano tripartito en la materia pudo observarse que en tanto en Bolivia, la nominación proviene directamente de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en el Perú depende de la propuesta del órgano de coordinación superior. Esta última solución implica que no pueden efectivizarse estas áreas de acción tripartita específica en caso de bloquearse la concertación a mayor nivel. Debería indicarse que en ambos países, a pesar de no tener vigencia estos órganos superiores de concertación, el área específica de condiciones de trabajo permitió la realización de los Seminarios mencionados, en contextos económico-sociales muy difíciles, tal como sucede en la casi totalidad de países de la región. Los indicadores de producto, ingresos, salarios y empleo presentan signos negativos y los pronósticos son pocos alentadores.

En consecuencia, en un contexto de penuria y escasez, la región se enfrenta al desafío de mejorar empleos que aparecen cada vez más escasos y remuneraciones en deterioro. Debe advertirse, en principio, que el esfuerzo por proteger la salud y la vida de los trabajadores es imperativo no sólo por razones jurídicas o por los principios de un desarrollo más humano. El mejoramiento de las condiciones de trabajo tiene un efecto relativamente rápido y mensurable en la productividad.

Debería recordarse que uno de los caminos eficaces para paliar los efectos de la crisis y aun para superarla podría radicar en una mejora sustancial de la productividad de la mano de obra que, en algunos casos, ha caído tanto como el PBI. Las pérdidas originadas en los accidentes de trabajo, con sus secuelas de destrucción de bienes y equipos, interrupciones del proceso de producción y rehabilitación y recalificación de la mano de obra son un componente sustancial de las caídas de productividad. Asimismo, las enfermedades profesionales implican un deterioro progresivo

52. Conferencia Internacional del Trabajo. Resolución sobre las condiciones y el medio ambiente de trabajo del 21 de junio de 1976.

y en ocasiones acelerado de la capacidad sico-física de los trabajadores, con consecuencias deletéreas para su capacidad de trabajo. Las jornadas de trabajo extensas, mal acondicionadas y acompañadas de escasos períodos de descanso, implican mayores riesgos de accidentes y enfermedades profesionales y van indisolublemente asociadas a formas arcaicas de desarrollo económico. La inexistencia o escasez de servicios adecuados para los trabajadores en materias tales como la alimentación, la vivienda o la salud, también implica deterioro de la fuerza de trabajo, desgaste de su capacidad de producción. Por último, las malas condiciones de trabajo son causa frecuente de conflictos laborales, que implican fuertes pérdidas en horas trabajadas y afectan la continuidad del proceso productivo e incluso desmejoran la productividad en las horas trabajadas. Este tiempo perdido es un tiempo, sustancialmente, no recuperable.

No son solamente éticas o jurídicas, en consecuencia, las razones por las que el esfuerzo del mejoramiento de las condiciones de trabajo sigue siendo legítimo en el contexto de la crisis: señalan un camino posible de salida de la misma.