

Agenda para la Gestión de la Seguridad y
Salud Ocupacional en Panamá
2010 – 2104

Propuesta del



Introducción

El Consejo de Salud, Seguridad y Medio Ambiente de Panamá - COSSMAP es una organización no gubernamental y sin fines de lucro fundada en 1997. Desde su fundación, COSSMAP ha trabajado por la creación y desarrollo de una actitud responsable hacia la vida y trabajo seguro a través de actividades formativas técnicas y científicas entre sus miembros y la sociedad. Nuestros estatutos resaltan los propósitos de nuestra organización:

1. Educar al pueblo panameño, la empresa privada y el Estado panameño en aspectos relacionados a la Salud Ocupacional, la Seguridad Industrial y la Protección del Medio Ambiente.
2. Concienciar a nuestros conciudadanos, la empresa privada y al Estado Panameño sobre el papel que cada uno juega en la prevención de accidentes y enfermedades laborales y en el desarrollo de ambientes de trabajo seguros y saludables.
3. Promover la colaboración técnica y científica dentro de sus campos de interés, sirviendo de foro para el intercambio técnico y de información con otros organismos similares de carácter nacional e internacional.
4. Servir como recurso para los miembros manteniendo a la membrecía actualizada en sus diferentes campos profesionales.
5. Reunir a los expertos de la República de Panamá en las áreas de Salud Ocupacional, Seguridad Industrial y Ambiente en un solo gremio que pueda servir como asesor al pueblo panameño, la empresa privada y al Estado panameño.
6. Servir como entidad generadora de normas y promover ante las autoridades competentes anteproyectos de leyes, normas, reglamentos, guías en materia de Salud Ocupacional, Seguridad Industrial y Medio Ambiente.
7. Servir como intermediario entre clientes y proveedores de servicios en los campos de Salud Ocupacional, Seguridad Industrial y Medio Ambiente.”

Agenda para la Gestión de la Seguridad y Salud Ocupacional en Panamá 2010 – 2014

Según datos de las Naciones Unidas, en el mundo se producen aproximadamente 250 millones de accidentes de trabajo anuales (330,000 son fatales) y 160 millones de casos de enfermedades ocupacionales. Las pérdidas económicas mundiales por estos problemas ascienden a un 4% del producto interno bruto. En América Latina, las estadísticas disponibles nos indican que en la región ocurren 5 millones de accidentes laborales cada año, 17,500 accidentes diarios, 38 accidentes por minuto y fallecen 300 trabajadores diariamente por accidentes de trabajo¹.

Panamá no escapa a esta alarmante realidad. Por ejemplo, la tasa de fatalidad en América Latina es de 0,135 (por cada 1000 trabajadores) y en Panamá es de 0,140 (por cada 1000 trabajadores)²; esta tasa es varias veces mayor a la de los países desarrollados. En Panamá tenemos un promedio entre 20 a 30 accidentes fatales al año. Estos accidentes, más los accidentes no-fatales y las enfermedades ocupacionales le pueden estar costando al país aproximadamente 1,840 M de balboas por año (4% del PIB) y están afectando nuestra fuerza laboral la cual es el recurso más importante de nuestro país.

A pesar de esta realidad, observamos que los gobiernos de los últimos años no le han dado la relevancia debida al tema. Por ende consideramos oportuno ponernos a disposición del gobierno nacional para anexar una “Agenda Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional” al “Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014” y así incorporar una estrategia formal para el problema de la seguridad y salud ocupacional (SSO) en nuestro país.

Con los grandes proyectos de infraestructura que se vislumbran para Panamá, los accidentes y enfermedades podrían aumentar significativamente y es preciso tomar acciones oportunas para evitarlos. Como gremio técnico, conscientes de la situación actual de la seguridad y salud ocupacional en Panamá, presentamos esta “Agenda Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional” como nuestra propuesta para controlar el problema de la accidentabilidad en el país. Este documento ha sido preparado por un equipo multidisciplinario de profesionales con amplia experiencia en el campo de la SSO.

La intención de este documento es aportar nuestros conocimientos y experiencia para apoyar al Gobierno a estructurar una política de Estado eficaz que facilite y contribuya a la disminución de los accidentes y enfermedades laborales en el país.

¹ OIT, 2005

² Banco Interamericano de Desarrollo, 2001

Prioridad No. 1:

Elaborar una Política de Estado que establezca el rumbo de la Seguridad y Salud Ocupacional en Panamá.

Descripción del problema:

Una buena gestión de seguridad y salud ocupacional (SSO) requiere que el tema sea elevado a prioridad de Estado. Los accidentes y enfermedades ocupacionales no van a disminuir sostenidamente con esfuerzos aislados de diferentes Instituciones del Estado. El primer paso para la implementación de una adecuada gestión es el establecimiento de una política clara que marque el rumbo de la SSO en el país.

La realidad en Panamá indica que la política del Estado referente a SSO no ha sido fructuoso por la falla de diferentes gobiernos a través de los años. Existe un número plural de dificultades entre las que podemos mencionar:

1. Gestión dispersa de la SSO entre diversas instituciones del Estado, como son el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Ministerio de Salud, Caja del Seguro Social, Municipios, Ministerio de Obras Públicas, Cuerpo de Bomberos de Panamá, Sistema Nacional de Protección Civil, entre otros.
2. Registro de accidentes y enfermedades ocupacionales inadecuado (solo se reportan las lesiones graves y las fatalidades).
3. Sistema de vigilancia epidemiológica laboral prácticamente inexistente.
4. Falta de coordinación eficaz y de clara definición de las responsabilidades entre las autoridades competentes.
5. Falta de reglamentaciones en diversos aspectos importantes de SSO.
6. Sistema deficiente de inspección de sitios de trabajo.
7. Falta de recursos de apoyo adecuados a las actividades de inspección tales como laboratorios de higiene y toxicología ocupacional.
8. Participación limitada de los trabajadores y los empleadores en la gestión nacional de SSO.
9. Falta de recursos humanos técnicos y especializados en SSO.

A través del Decreto Ejecutivo No. 21 de 1997 (modificado por el Decreto Ejecutivo No. 31 de 2008) se trató de lograr una mejor coordinación entre las instituciones con

competencia en los temas de SSO creando el Comité Interinstitucional de Salud, Higiene y Seguridad, Ocupacional; sin embargo, no se ha avanzado mucho en este sentido y los problemas se mantienen.

Recomendación:

Establecer una Política de Estado de SSO que eleve a nivel de Ley de la República lo referente a la SSO, previa consulta con los gremios técnicos, empresariales y de los trabajadores. Posteriormente, la ley podrá ser reglamentada a través de decretos y resoluciones para abarcar los temas prioritarios referentes a la SSO.

Prioridad No. 2: Centralizar la gestión y los recursos asignados a la Seguridad y Salud Ocupacional, dispersos en diversas Instituciones del Estado, en un solo Ente técnico con una estructura adecuada.

Descripción del problema:

Las principales instituciones estatales que están involucradas en la gestión de SSO en Panamá son: El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Ministerio de Salud, Caja de Seguro Social, Ministerio de Comercio e Industrias, Cuerpo de Bomberos de Panamá, entre otras. La descentralización y falta de coordinación entre las instituciones encargadas de la SSO trae como consecuencia un uso ineficiente de los escasos recursos con que cuenta el país.

La descentralización de la administración de la SSO presenta retos administrativos y financieros, tanto para el Estado como para las empresas, quienes se ven obligados a presentar documentación y reportar resultados a diferentes instituciones. Esto genera pérdida de recursos (tiempo y dinero), especialmente cuando no se percibe que estos esfuerzos redundan en eficiencia, ni en mayor beneficio en la calidad de la seguridad, salud ocupacional e higiene laboral de los trabajadores y los sectores productivos.

Recomendación:

Que se cree un ente técnico que consolide todas las funciones de SSO. Este ente estaría encargado de desarrollar e implementar la política estatal de SSO; actualizar el cuerpo normativo existente; crear las reglamentaciones faltantes; fiscalizar la gestión de la SSO; y promover la SSO a nivel nacional.

Prioridad No. 3: Actualizar y elaborar nuevas legislaciones de Seguridad y Salud Ocupacional acorde con la realidad de Panamá.

Descripción del problema:

En la actualidad, Panamá cuenta con un número plural de leyes, decretos y algunos reglamentos técnicos de SSO. Sin embargo, dadas las condiciones de cambio que actualmente se vive en el país, tal como la ejecución de mega-proyectos, los procesos de globalización y las altas tasas de accidentabilidad laboral, se han introducido nuevos riesgos no contemplados en la legislación actual.

Recomendación:

Establecer un plan quinquenal para la revisión, actualización y el desarrollo de nuevas normativas de SSO acorde con la realidad actual y futura del país. El plan debería incluir la participación tripartita de trabajadores, empresa privada y el Estado.

Prioridad No. 4: Crear un sistema de información nacional en temas de SSO para la promulgación de la legislación y su interpretación.

Descripción del problema:

En Panamá existe un cuerpo normativo grande que la mayoría de las empresas y gremios de trabajadores desconoce. La redacción de estas normas presenta ciertas ambigüedades. A través del tiempo, se ha fallado en la forma efectiva de divulgar las nuevas normas de SSO y las existentes. La práctica actual es publicarlas en la Gaceta Oficial y asumir que las empresas se enterarán, las adquirirán e interpretarán correctamente. En ocasiones no se logra un consenso en la interpretación entre los funcionarios de una misma institución o diferentes instituciones del Estado. Esto trae como consecuencia que no se implementen correctamente. Además, hace falta una institución autorizada para resolver inquietudes de una forma adecuada.

Recomendaciones:

Se recomienda crear un programa de comunicación para asuntos de SSO, utilizando todos los medios actuales de difusión, tales como: la Internet, publicaciones en medios impresos, radio, televisión, planes de formación especializada, gremios afines, entre otros.

Prioridad No. 5: Reforzar las competencias de los profesionales de Seguridad y Salud Ocupacional del Estado

Descripción del problema:

Los factores de riesgo asociados a las nuevas tecnologías y actividades económicas en el país requieren de personal especializado en disciplinas de la SSO que van más allá de la formación técnica básica de un profesional de SSO. Las áreas a reforzar incluyen, entre otras: medicina ocupacional, higiene ocupacional, toxicología ocupacional, epidemiología ocupacional, ergonomía, psicología laboral, la ingeniería en prevención y protección de incendios, minería, etc.

Recomendación:

Para reforzar las competencias de los profesionales de la SSO del Estado, se requiere el desarrollo e implementación de un plan de formación a corto, mediano y largo plazo que vaya de la mano con las actividades que se desarrollan en el país. Las nuevas reglamentaciones y las nuevas tecnologías podrían tomar como base los esquemas internacionales de certificación de profesionales de SSO.

Prioridad No. 6: Lograr una adecuada fiscalización de los reglamentos de Seguridad y Salud Ocupacional y forzar su cumplimiento.

Descripción del problema

Se requieren cuatro condiciones para lograr un cumplimiento efectivo de los reglamentos de SSO:

1. Debe existir la posibilidad real que la infracción sea detectada;
2. Debe haber una respuesta oportuna y certera a una infracción por parte de las autoridades;
3. Debe haber una consecuencia, acción o pena; y
4. Debe existir la percepción, por la parte regulada, que las primeras tres ocurrirán, si se comete una infracción.

En Panamá, no se dan las condiciones arriba enumeradas por lo que el nivel de cumplimiento es bajo. Los reglamentos no se cumplen a cabalidad y las consecuencias del no cumplimiento no están claramente establecidas. Además, las multas son bajas. Todavía hay empresas que tienen la percepción que pueden cometer infracciones y nada pasará, o simplemente planifican pagar las multas correspondientes.

Recomendación:

Para lograr una fiscalización efectiva, se necesitan profesionales competentes en seguridad ocupacional que fiscalicen los proyectos apoyados por un Ente Estatal autónomo y, con los recursos necesarios. Adicionalmente, el Estado podría establecer mecanismos de incentivos para las empresas que inviertan en SSO y disminuyan así sus accidentes y enfermedades ocupacionales.

Prioridad No. 7: Crear laboratorios nacionales de referencia especializados en temas de SSO: higiene ocupacional; toxicología ocupacional y ergonomía.

Descripción del problema:

En Panamá, actualmente, las instituciones públicas con competencia en el área de la SSO no cuentan con laboratorios especializados y con personal calificado para apoyar una adecuada fiscalización de la Salud Ocupacional en Panamá.

La Caja de Seguro Social (CSS) es la institución que tiene la mayor cantidad de recursos en lo que se refiere a instrumentación. Las demás instituciones cuentan con poca instrumentación de lectura directa de campo para diversos riesgos físicos y químicos. Entre estas otras instituciones tenemos al Ministerio de Salud (MINSa), el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) y la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) encargada de fiscalizar los instrumentos de gestión ambiental, que incluyen aspectos de SSO. Muchos de estos instrumentos no están debidamente calibrados y otros ya están obsoletos

Recomendación:

Los recursos de instrumentación y técnicos especializados deberían unificarse bajo un solo Ente Estatal que maneje dos laboratorios nacionales: el primero de toxicología e higiene ocupacional y el segundo de ergonomía en el trabajo. Esto ahorraría dinero al no tener que duplicar las compras de equipos especializados entre todas las Instituciones del Estado que fiscalizan la SSO. Ambos laboratorios deberían contar con equipos para monitoreo de campo debidamente mantenidos y calibrados y equipos de análisis de laboratorio para apoyar a todas las instituciones del Estado que requieran de estos servicios.

El laboratorio de ergonomía podría contar con equipos para evaluar los puestos de trabajo en sitio y programas de computadoras que permitan a los ergónomos realizar estudios complejos y diseños de puestos de trabajo adecuados.

El laboratorio de toxicología e higiene ocupacional debería funcionar como laboratorio de referencia en el país. Para esto, se hace necesario que se acredite bajo la Norma ISO 17025 para garantizar la competencia técnica. Adicionalmente, las universidades en el país podrían incluir cursos a nivel de postgrado en el área de la higiene ocupacional, toxicología ocupacional y la ergonomía para educar a los profesionales que trabajarían en estos laboratorios.

Prioridad 8: Crear incentivos para que las empresas inviertan en la gestión de la Seguridad y Salud Ocupacional en apoyo del esfuerzo gubernamental.

Descripción del problema:

En Panamá no existen incentivos para las empresas que invierten en SSO.

Recomendaciones:

1. Introducir incentivos fiscales para las empresas que implementen programas de SSO y logren el cumplimiento de objetivos concretos en la reducción de accidentes y de enfermedades ocupacionales. Los incentivos deben promover también la capacitación del personal de las PYMES y otras industrias en los temas de la SSO.
2. Los incentivos deben abarcar los sectores informales que también presentan altas tasas de accidentabilidad.
3. Se deben establecer incentivos para promover el desarrollo tecnológico en el área de la SSO.
4. El Estado debe crear las condiciones para que los organismos financieros otorguen financiamiento para el desarrollo de las actividades necesarias en la implementación de los programas de SSO. Como ejemplo podríamos mencionar: la implementación y certificación de sistemas de gestión de la SSO; la adquisición de equipos de monitoreo, diseño e instalación de sistemas de control de contaminantes, etc.

Prioridad No. 9: Promover la cultura de Seguridad y Salud Ocupacional en los empresarios y las organizaciones sindicales para aumentar la participación de los trabajadores.

Descripción del problema:

A pesar de que nuestro país ha adoptado normas establecidas por organismos internacionales como la OIT y ha creado instituciones como la Fundación del Trabajo, aún se hace necesario que ambas partes “empresas y organizaciones sindicales” logren ponerse de acuerdo para establecer programas específicos que logren crear una cultura de seguridad en los trabajadores.

El gobierno ha aprobado reglamentos, decretos y leyes que han sido inconsultas con la sociedad. Por ende, existe hoy día poco compromiso, falta de conocimiento y descontento que lleva a muchas discusiones sin resultados beneficiosos.

Para crear una cultura de seguridad debe existir compromiso. El compromiso se adquiere cuando las personas claves, empresarios y trabajadores, están convencidos que la implementación de programas de SSO son necesarios para lograr un ambiente de trabajo seguro.

Recomendación:

La participación tripartita en la gestión de la SSO es fundamental para lograr un compromiso de las partes. Se deben crear mecanismos de concertación entre las partes con el fin de establecer un plan de trabajo en conjunto, encaminado a crear una cultura de seguridad y salud ocupacional en el país. Los gremios empresariales y de trabajadores deben participar en el desarrollo de la política nacional de SSO y en su reglamentación.

Prioridad No. 10: Reglamentar el ejercicio y el estudio de la profesión para asegurar que sea ejercida por profesionales idóneos y competentes en las diferentes ramas de la Seguridad y Salud Ocupacional.

Descripción del problema:

No todas las profesiones relacionadas con la SSO están reguladas en Panamá. Esto ha traído como consecuencia una serie de problemas, entre los cuales podemos mencionar:

1. La proliferación de consultores, asociaciones y redes de profesionales de la SSO que no reúnen las competencias técnicas necesarias para ejercer tareas propias y específicas de SSO.
2. Una oferta de cursos, licenciaturas y posgrados en Salud Ocupacional y Seguridad Industrial que no llenan las exigencias del mercado.
3. Falta de programas nacionales/ internacionales de certificación de competencias en SSO.

Recomendaciones:

1. La idoneidad en las diferentes áreas de la SSO debería darse por especialidad. Por ejemplo: ergonomía, higiene ocupacional, ingeniería en seguridad, etc.
2. Las autoridades correspondientes en cada área deben promulgar sus reglamentaciones sobre la idoneidad de sus profesionales. Por ejemplo, podemos mencionar, la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, la Autoridad Nacional del Ambiente, entre otras.
3. Las universidades deben ajustar su oferta académica en las áreas de la SSO de acuerdo a los esquemas internacionales de cada profesión.

Un pensamiento final:

**Nunca, nada es tan urgente, ni tan importante,
que no nos permita tomar el tiempo para hacerlo con seguridad.**

Trujillo, 1984