

**Secretaría Distrital de Salud**  
**Dirección de Salud Pública**  
**Área de Análisis y Políticas de Salud Pública**

**Comité Local de Salud Ocupacional**

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
4. POLÍTICA DISTRITAL DE SALUD DE LOS TRABAJADORES	39
4.1. PROPÓSITOS	39
4.2. OBJETIVO GENERAL	39
4.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	40
4.4. DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS ESPECIFICOS	40
4.4.1. Impulsar la construcción de valores frente a la promoción, la protección de la salud en el trabajo y el cumplimiento de las responsabilidades por parte de los actores del SGRP, mediante el desarrollo de una cultura saludable en los lugares de trabajo.	40
4.4.2. Fortalecer la capacidad institucional gubernamental y la capacidad técnica de los diversos actores, con el ánimo de que las instituciones del Estado cumplan un papel de liderazgo orientación estratégica en el mejoramiento de las condiciones de salud y trabajo, al tiempo que los actores tengan mayor capacidad de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo.	42
4.4.3. Ampliar las coberturas de aseguramiento en salud y riesgos profesionales, que permitan garantizar el acceso a los servicios de salud a los trabajadores del sector Informal	43
4.4.4. Sistematizar un conocimiento actualizado frente a las condiciones de salud y trabajo en el Distrito Capital, mediante el desarrollo de un Sistema de Formación en Salud de los Trabajadores	44

4.5. ESTRATEGIAS	45
4.5.1. Trabajo intra institucional, ínter - institucional e ínter – sectorial	
45 4.5.2. Participación Socia	
45	
4.5..3. Educación	46
4.5.4. Comunicación	46
4.6. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	46
5. PROPUESTA PARA EL PLAN DE TRABAJO DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD EN RELACION CON LA POLITICA DISTRITAL EN SALUD DE LOS TRABAJADORES	48
5.1 Modelos Pedagógicos	48
5. 2. Comunicación para la salud en el trabajo	
49	
5.3. Veeduría ciudadana en salud y trabajo	49
5.4. Participación de los trabajadores en salud y trabajo	
49	
5.5. Estructura interna en salud de los trabajadores	49
5.6. Asesoría y asistencia técnica para pequeña y mediana empresa	
50	
5.7. Asesoría y asistencia técnica para el sector informal	
51	
5.8. Asesoría y asistencia técnica en salud y trabajo a grupos vulnerables	
51	
5.9. Acciones de Vigilancia y Control	52
5.10. Aseguramiento a Riesgos Profesionales para sector informal	
52	
5.11. Diagnóstico y calificación del origen de los eventos en salud	52

5.12. Sistema de información en salud y trabajo

52

6. NIVEL CONCLUSIVO

53

7. BIBLIOGRAFÍA

57

8. ANEXOS

8.1 Política Distrital en salud de los trabajadores

8.2. Plan de acción de la Secretaría Distrital de Salud en salud de los trabajadores

## T1 Presentación

La Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D. C. como parte de su esfuerzo por liderar la elaboración de políticas públicas en aspectos de salud prioritarios para la ciudad, presenta los principales elementos conceptuales, político normativos, contextuales y de lineamientos de la política de salud para los trabajadores de Bogotá<sup>1</sup>.

Este esfuerzo recoge las discusiones internas efectuadas en la Secretaría Distrital de Salud y las que se tuvieron con los representantes en el comité distrital de salud ocupacional y con otros actores sociales con quienes se dialogó en el proceso de construcción de estos lineamientos de política.

La política pública de salud desarrollada en este proceso está acorde con la construcción de un nuevo enfoque por parte de la Secretaría Distrital de Salud, que supera la intervención del riesgo y se orienta en la perspectiva de las determinantes del proceso salud-enfermedad. Incorpora el ordenamiento de las acciones en salud desde el ciclo vital humano y los eventos prioritarios en salud, complementado con el análisis de la salud a partir de los colectivos sociales.

La propuesta de política pública de salud de los trabajadores se presenta con el fin de que se discuta, acoja y ponga en práctica por parte de los diferentes actores que pueden concretarla en Bogotá y en sus localidades: entidades gubernamentales, empresarios, trabajadores, pensionados, comunidades, administradoras de riesgos profesionales, empresas promotoras de salud, instituciones prestadoras de servicios de salud, instituciones académicas, asociaciones científicas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias.

Este libro es un llamado a la acción para que, en conjunto, se mejoren las condiciones laborales de la población trabajadora de Bogotá, propiciando escenarios de producción con sentido de bienestar y de vida, que repercutirán en la salud de la población laboral y de la comunidad en general. Por otra parte, este documento también aporta a la configuración de la política pública nacional de la salud de los trabajadores.

---

<sup>1</sup> Para una ampliación de la información contenida en este trabajo, pueden consultarse los documentos de apoyo a la formulación de esta política en la dirección de salud pública de la Secretaría Distrital de Salud.

## **T1 Política de salud para los trabajadores de Bogotá**

En esta parte se recogen las conclusiones a las que se han llegado hasta el momento, con respecto al acuerdo intra institucional e intersectorial frente a la definición de los lineamientos de política pública de salud para los trabajadores de Bogotá, resultado de diferentes discusiones efectuadas entre funcionarios de la Secretaría Distrital de Salud y en el comité distrital de salud ocupacional.

Es importante destacar que esta propuesta coincide con los objetivos del plan de gobierno de la actual administración distrital, y también permite darle contenidos específicos en el campo de la salud a los objetivos de “mejoramiento de la productividad con justicia social” propuestos por el Alcalde Mockus.

A continuación se presentan los propósitos, objetivos, componentes y actividades de la política pública de salud para los trabajadores de Bogotá, con el fin de que sirvan de base a la concreción del plan de trabajo de la política distrital y de los planes de cada una de las instituciones involucradas en el mejoramiento de la salud en el trabajo en la ciudad.

### **T1 Propósitos**

En el marco de contribuir al desarrollo del Plan de Gobierno de la administración Mockus, y al diseño de la política nacional de protección de la salud de los trabajadores, los propósitos de la política Distrital de salud de los trabajadores son:

- Aportar al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo humano en Bogotá.
- Contribuir al incremento de la competitividad y la productividad de la ciudad.
- Incentivar la protección ambiental y la sostenibilidad de los procesos productivos.
- Propiciar la inclusión social.

### **T2 Objetivo general**

Mejorar las condiciones de salud y trabajo en la ciudad, mediante el fortalecimiento de la respuesta social en aspectos de promoción de la salud de los trabajadores, prevención de la ocurrencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, ampliación de la

cobertura en el aseguramiento integral y mejoramiento de la calidad de los servicios dirigidos a los trabajadores de Bogotá.

## **T2** Objetivos específicos

1. Impulsar la construcción de valores frente a la promoción, la protección de la salud en el trabajo y el cumplimiento de responsabilidades por parte de los actores del sistema general de riesgos profesionales.
2. Fortalecer la capacidad institucional gubernamental y la capacidad técnica de los diversos actores, para que las instituciones del estado cumplan un papel de liderazgo y orientación estratégica en el mejoramiento de las condiciones de salud y trabajo, y que los actores tengan mayor capacidad de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo.
3. Ampliar la cobertura del aseguramiento en salud y riesgos profesionales para garantizar que los trabajadores del sector informal tengan acceso a los servicios de salud.
4. Sistematizar y actualizar el conocimiento de las condiciones de salud y trabajo en Bogotá.

## T2 Desarrollo de los objetivos específicos

1. *Impulsar la construcción de valores frente a la promoción, la protección de la salud en el trabajo y el cumplimiento de las responsabilidades por parte de los actores del sistema general de riesgos profesionales, mediante el desarrollo de una cultura saludable en los lugares de trabajo.* El desarrollo de los valores de protección de la salud en el trabajo es muy importante para cambiar la actitud de los empresarios y los trabajadores en el control de las condiciones de trabajo y en la promoción de los factores que protegen la salud. Que el mejoramiento de las condiciones de salud y trabajo sea sostenible proviene en buena parte de que las medidas de intervención se adopten por convicción y no por temor a la sanción.

La cultura se concibe como el producto de la interacción del ser humano con la naturaleza por medio del trabajo; es decir, es el conjunto de producciones que incluye los objetos, las ideas y los valores sobre las cuales el hombre vive y convive con los otros.

En este marco, es fundamental que surja una nueva mentalidad sobre la transformación de las racionalidades, las prácticas cotidianas y los hábitos, para que el sujeto y la sociedad tengan nuevas posiciones en relación con la valoración que hacen de la vida, la salud, el cuerpo, el trabajo y el medio ambiente, como un dispositivo de promoción de la salud en los lugares de trabajo.

A medida que se conozcan mejor las relaciones entre los comportamientos individuales, las condiciones del entorno y los determinantes de la salud, aumentará la convicción acerca de la necesidad de trabajar en torno a los valores, hábitos y comportamientos de los sujetos y grupos.

Este enfoque se proyecta y fundamenta en tres subcomponentes: 1) La formación de individuos responsables, mediante el desarrollo de metodologías educativas en la educación formal y en la informal, que le permitan a la persona apropiarse de los conocimientos, las actitudes y las técnicas que contribuyen a mejorar sus condiciones de vida; así mismo, busca que los sujetos tomen conciencia sobre las causas sociales, económicas y ambientales de la salud y la enfermedad en un contexto político, generando un tejido social que se movilice y participe en la decisiones políticas sobre su proceso salud-enfermedad.

2) La intervención de los medios de comunicación y la publicidad para crear estrategias masivas de información que lleguen los individuos e impartan mensajes saludables que puedan influir de manera progresiva en las creencias y actitudes frente a la salud.

3) El fomento del autocontrol. Tradicionalmente, el mayor peso de la actividad gubernamental ha recaído en las acciones de inspección, vigilancia y control, con lo que se ha incentivado el cumplimiento de la ley por temor a la sanción mas no por la convicción de que el reconocimiento de los deberes y derechos sociales beneficia a la sociedad en su conjunto. Es necesario orientar los esfuerzos sociales y gubernamentales hacia el desarrollo de valores de protección de la salud en el trabajo, promoviendo que las empresas asuman por su propia convicción el control y mejoramiento de las condiciones de salud y trabajo e incentivando este comportamiento. Así mismo, debe fortalecerse la veeduría de los comités paritarios



de salud ocupacional, apoyando esta labor mediante mecanismos de formación y presión social.

Las actividades previstas para desarrollar los componentes de este primer objetivo son:

- Concertar con todos los gremios de empresarios y administradoras de riesgos profesionales el fortalecimiento del componente educativo de los programas de salud ocupacional de las empresas y unidades productivas, tanto en la gran empresa como en la pequeña y mediana.
- Diseñar componentes de educación no formal de los programas de gestión de la salud de los trabajadores para los subsectores de la economía informal priorizados en la política.
- Realizar un proceso educativo por subsector informal priorizado por localidad.
- Incorporar el componente de promoción y protección de la salud en el trabajo en los programas educativos institucionales de los centros educativos con los que se trabaja el programa de escuelas saludables
- Diseñar y desarrollar procesos educativos en salud de los trabajadores con los jóvenes trabajadores que participan en procesos de educación técnica.
- Formular los programas y líneas de investigación en pregrado y posgrado según las necesidades identificadas en acuerdo con universidades e institutos tecnológicos.
- Acordar y adelantar campañas de comunicación masiva para la protección de la salud en el trabajo, bajo el auspicio de las administradoras de riesgos profesionales en el sector formal y del fondo de riesgos profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el informal
- Realizar quinientas brigadas de concientización del aseguramiento para ilustrar a los trabajadores y empresarios frente a derechos y deberes en el sistema general de riesgos profesionales.
- Realizar doscientas brigadas de concientización a trabajadores y empresarios del sector informal frente a derechos y deberes en el sistema general de riesgos profesionales.
- Diseñar y editar material didáctico según prioridades identificadas como material de apoyo en los procesos de formación.
- Instaurar el premio de *empresa saludable* por localidad y sector productivo.

- Conformar cuatro nodos de Copaso de empresas formales por las redes de servicios de salud.
- Conformar los comités de salud ocupacional por subsectores informales prioritarios.
- Diseñar e implementar procesos de formación y operación de la veeduría ciudadana en salud de los trabajadores.

2. *Fortalecer la capacidad institucional gubernamental y la capacidad técnica de los diversos actores para que las instituciones del estado cumplan un papel de liderazgo y orientación estratégica en el mejoramiento de las condiciones de salud y trabajo, al tiempo que los actores tengan mayor capacidad de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo.* Este objetivo se relaciona con la necesidad de adelantar un proceso de fortalecimiento institucional que permita a las instituciones gubernamentales cumplir un papel de liderazgo estratégico en el mejoramiento de las condiciones de salud y trabajo en Bogotá. Este esfuerzo busca dotar de estructuras organizativas y herramientas a las instituciones gubernamentales para que ellas desarrollen una labor más eficaz en la promoción, prevención y control de las condiciones de salud y trabajo en los lugares donde este se desarrolla.

La posibilidad de afianzar los valores de protección a la salud en el trabajo y la autorregulación de las empresas está relacionada en buena medida con el hecho de que ellas cuenten con herramientas y capacidades concretas para cumplir con sus responsabilidades. En este sentido, se asumen como compromisos colectivos acordar y desarrollar programas de fortalecimiento técnico, dirigidos a mejorar las condiciones de salud y trabajo en el sector informal; promover el modelo de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo para pequeñas y medianas empresas; y el modelo de empresa saludable para el fortalecimiento de la salud ocupacional en las grandes unidades productivas.

Además, es necesario reconocer la necesidad de fortalecer la capacidad de respuesta social frente a otros problemas no convencionales de salud en el trabajo, que involucra a poblaciones especiales como los niños y las niñas, las mujeres y los discapacitados, para lo que se requiere apoyar esfuerzos desde organizaciones comunitarias, gubernamentales y no gubernamentales en respuesta a las necesidades de estos grupos.

Las actividades previstas en desarrollo de los componentes de este primer objetivo son:

- Definir las responsabilidades, dinámicas y estructuras de apoyo en las instituciones y espacios que representan a los actores del sistema.
- Consolidar un espacio directriz de la salud ocupacional en el nivel central de la Secretaría Distrital de Salud.
- Conformar cuatro equipos de trabajo, uno por cada red de prestación de servicios.
- Revisar y desarrollar las diez estrategias de fortalecimiento del comité distrital de salud ocupacional propuestas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Desarrollar actividades de capacitación dirigidas a los miembros de las juntas de calificación de invalidez y de los inspectores de trabajo.
- Elaborar protocolos y respectivos manuales para la inspección, vigilancia y control de los lugares de trabajo en el sector informal y formal en los aspectos de seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo, considerando el tamaño de la unidad productiva.
- Acordar y adelantar, junto con el Ministerio de Trabajo, un sistema de supervisión del papel de vigilancia de todas las administradoras de riesgos profesionales sobre la gestión en salud ocupacional de sus empresas afiliadas.
- Responder a todas las quejas y brotes ocupacionales.
- Expedir todos los conceptos sanitarios solicitados, teniendo un referente claro para la evaluación de las condiciones de salud y trabajo.
- Efectuar quinientas visitas conjuntas con el Ministerio de Trabajo y Seguridad social para inspeccionar empresas de alto riesgo.
- Inspeccionar y vigilar las condiciones de trabajo en establecimientos del sector informal en las veinte localidades.
- Diseñar y llevar a cabo los programas de gestión de la seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo por subsector informal priorizado en esta política.
- Ajustar y poner en práctica el modelo de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo para pequeñas

y medianas empresas, en coordinación con los gremios y otras formas organizativas relacionadas con este sector.

- Ajustar y desarrollar el modelo de empresa saludable para el fortalecimiento de la salud ocupacional en las grandes unidades productivas, en coordinación con las administradoras de riesgos profesionales.
- Diseñar y desarrollar un programa piloto de protección a la salud de los niños, niñas y jóvenes trabajadores.
- Identificar a las niñas, niños y jóvenes trabajadores en ciento cuarenta y tres establecimientos educativos –escuelas saludables–.
- Caracterizar e intervenir a las empresas en las que laboran niños, niñas y jóvenes trabajadores identificados en escuelas saludables.
- Asesorar y asistir técnicamente la erradicación de las formas intolerables de trabajo infantil.

3. *Ampliar la cobertura del aseguramiento en salud y riesgos profesionales para garantizar que los trabajadores del sector informal tengan acceso a los servicios de salud.* Este objetivo se relaciona con la necesidad de solucionar la inequidad en el aseguramiento a que se ven abocados los trabajadores informales, al estar excluidos de la afiliación al sistema de riesgos profesionales y ser, en gran medida, parte de la población vinculada al sistema general de seguridad social en salud. Esto representa una carga para las familias, que deben asumir la satisfacción de sus necesidades en salud sin apoyo social suficiente, y ejerce presión sobre los servicios de salud brindados por las empresas sociales del estado, que deben dedicar grandes recursos sin que reviertan en mejores niveles de salud ni en un acceso más amplio a los servicios. Por esta razón, una prioridad es centrar esfuerzos en el diseño de modelos de ampliación de la cobertura en riesgos profesionales dirigidos al sector informal.

Aunado a lo anterior es necesario poner en práctica mecanismos que aseguren que quienes pertenecen al sistema permanezcan en él, sin perder este beneficio por la inestabilidad laboral creciente.

En segundo lugar, y dado que la elusión y la evasión son un grave obstáculo en el aseguramiento de los trabajadores al sistema de seguridad social se propone desarrollar programas dirigidos a controlar estas situaciones.

Las actividades que es necesario desarrollar en este campo son:

- El diseño y desarrollo de un modelo integral de aseguramiento según sectores informales priorizados.
- El diseño y puesta en marcha de un modelo integral de aseguramiento para los trabajadores independientes.
- El diseño e implementación de mecanismos que permitan mantener la afiliación de los trabajadores vinculados al sistema
- El diseño e implementación del programa para el control de la evasión y la elusión.

4. *Sistematizar y actualizar el conocimiento de las condiciones de salud y trabajo en Bogotá mediante el desarrollo de un sistema de información en salud de los trabajadores.* Una de las mayores carencias, que limita un mejor desarrollo de la política, es la precariedad de la información disponible acerca de las condiciones de trabajo y su impacto en la salud de los trabajadores en Bogotá.

En este sentido, es necesario impulsar el diseño y puesta en marcha de un sistema de información en salud de los trabajadores de Bogotá, con la intención de sistematizar la información, el análisis y las intervenciones en torno a las condiciones de trabajo y salud por centros, sectores productivos y localidades, así como mejorar los mecanismos de diagnóstico y reporte de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

En el desarrollo de estas actividades se consideran los criterios de sector productivo y de territorialidad. En el primer caso, para la Secretaría Distrital de Salud es prioritario realizar el seguimiento de las condiciones de salud y trabajo en sectores de la economía informal tales como recicladores, comercio callejero, curtiembres, salas de belleza, muebles de madera y metalmecánica. Desde el punto de vista territorial, y para poner en marcha del sistema, la localidad debe ser la unidad de análisis.

El desarrollo de estas actividades debe contar con la participación decidida de los representantes de los trabajadores del sector informal organizados, las EPS, IPS,

ARS, el fondo de riesgos profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como de las ONG que desarrollen acciones del PAB con población trabajadora del sector informal.

Los componentes que deben desarrollarse son tres. 1) Diseño y desarrollo de un sistema de vigilancia epidemiológica como aspecto fundamental en el logro del objetivo propuesto. Dada la complejidad de este aspecto, deberá trabajarse en estrecha coordinación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

2) Incidir en la definición de las líneas de investigación que las universidades y sociedades científicas desarrollen en relación con la salud en el trabajo, para aprovechar más estos esfuerzos.

3) Fortalecer el proceso de diagnóstico de la enfermedad profesional y el accidente de trabajo así como su respectivo reporte. Este componente define un papel fundamental del sector salud en el logro de las metas propuestas.

Las actividades que deben desarrollarse en este campo son:

- Diseño e implementación del sistema de vigilancia epidemiológica.
- Coordinación con otros proyectos de vigilancia epidemiológica que se encuentran en curso.
- Promoción de líneas de investigación por actividad económica de acuerdo con las necesidades identificadas.
- Ajuste y difusión de los protocolos de diagnóstico de enfermedad profesional.
- Realización de veinte talleres sobre el reporte del accidente de trabajo.
- Sistematización del reporte de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales e investigaciones de todas las administradoras de riesgos profesionales que operan en Bogotá, con una periodicidad semestral.
- Construcción de un equipo funcional y de una red de apoyo al diagnóstico de la enfermedad profesional entre el nivel central y las redes de prestación de servicios.

## **T2 Estrategias**

El éxito del proceso de diseño e implementación de una política pública para el mejoramiento de la salud de los trabajadores en Bogotá se relaciona en buena medida con la posibilidad

de que los esfuerzos y recursos de la Secretaría Distrital de Salud concurren con los de otros actores gubernamentales y sociales interesados en la misma. Esto implica desarrollar las siguientes estrategias.

### **T3 Trabajo intra e interinstitucional e intersectorial**

La política pública de salud de los trabajadores involucra los diferentes macroprocesos en que se desenvuelve el trabajo de la Secretaría Distrital de Salud en los campos de aseguramiento y desarrollo de servicios y en el de salud pública. Esto implica un trabajo intrainstitucional coordinado, que debe construir mecanismos que sirvan de apoyo a las instituciones que hacen parte de las redes de servicios de salud pública, y a las del sector salud, como las empresas promotoras de salud, las instituciones prestadoras de servicios de salud y las administradoras del régimen subsidiado privadas.

Además, la actividad de otros sectores, especialmente trabajo, ambiente y educación –que tienen un papel fundamental en la promoción de la salud en el trabajo y la prevención de la ocurrencia de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo– tiene una incidencia directa. De lo anterior se concluye que la intersectorialidad es una condición para el desarrollo de la política pública de salud de los trabajadores, haciendo de esta perspectiva una estrategia central en el avance del proceso.

### **T3 Participación social**

El papel protagónico de empresarios, trabajadores y comunidades lleva a considerar la participación social como la segunda estrategia para el éxito de la política pública de salud de los trabajadores de Bogotá. La responsabilidad de unos y otros, y la injerencia que deben tener las comunidades y las organizaciones sociales en la protección de la salud en el trabajo permiten vislumbrar el camino que debe seguirse para construir la cultura de la salud y de la regulación social y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales en la protección de la salud en el trabajo. Por tanto, los comités paritarios de salud ocupacional por empresa formal y subsector informal, así como el comité distrital de salud ocupacional deben tener el reconocimiento y respaldo para que se conviertan en escenario de un ejercicio real de concertación.

### **T3 Educación**

La educación es otra estrategia fundamental para la construcción de la cultura de la salud en el trabajo, así como de la regulación social y el desarrollo de capacidades. Se incluyen en este caso los procesos educativos en el sistema formal y en todos los escenarios que implican la construcción y recontextualización del conocimiento que aporta a la protección de la salud en el trabajo. Se trata de ligar los procesos educativos al fortalecimiento de actividades de intervención.

### **T3 Comunicación**

La comunicación es otra de las estrategias centrales para garantizar el éxito de esta política pública; en este caso es importante retomar la valiosa experiencia de la Secretaría Distrital de Salud frente al potencial en salud pública del desarrollo de actividades que abogan por la solución a los problemas que afectan a la colectividad.

Dados los importantes costos que implica la comunicación masiva, es necesario construir alianzas con el sector privado y con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para juntar recursos con el fin de desarrollar campañas de divulgación masiva de mensajes para la protección de la salud en el trabajo.

Estas estrategias, al igual que los objetivos, componentes y acciones expuestos deben llevar a la formulación de responsabilidades institucionales claras que permitan contar con planes de trabajo sectoriales, un plan de trabajo distrital en salud ocupacional y con una política que guíe los esfuerzos a largo plazo.

### **T2 Mecanismos de seguimiento y evaluación**

Al comprometerse con la implementación de los componentes enunciados, que pretenden mejorar el bienestar laboral y disminuir la accidentalidad y la enfermedad profesional, la política distrital de salud de los trabajadores necesita establecer mecanismos específicos para seguir los procesos y evaluar su impacto.

El seguimiento de la política debe contar con indicadores que permitan identificar el cumplimiento de las metas y actividades definidas, entre los que cabe destacar los siguientes:



- *Construcción de valores:* cobertura de empresas y trabajadores en actividades de educación no formal, por sectores económicos; número de escuelas saludables y de alumnos beneficiados bajo el enfoque de salud de los trabajadores; número de instituciones de educación superior que incorporan a los currículos el componente de salud de los trabajadores; cobertura de campañas de comunicación, por medios empleados y frecuencia de difusión de los mensajes; cobertura de la campaña educativa en derechos y deberes en el sistema general de riesgos profesionales; avance del programa de empresas saludables sobre número de empresas inscritas en el premio; cobertura de la capacitación a veedurías en salud para el control social de las condiciones de salud y trabajo; número de comités paritarios de salud ocupacional conformados por subsectores informales priorizados.
- *Capacidad institucional y técnica:* número de protocolos diseñados e implementados, sobre número de protocolos propuestos; cobertura de formación de junta de calificación de la invalidez; existencia de instancia interna y de coordinación con la red adscrita que opere con el plan de trabajo; cobertura de capacitación de miembros de comité distrital de salud ocupacional; número de empresas reclasificadas por empresas afiliadas al sistema general de riesgos profesionales; cobertura de atención a quejas, reclamos, brotes ocupacionales y conceptos sanitarios; cobertura de inspección, vigilancia y control de empresas de alto riesgo; cobertura de programas de salud ocupacional implementados por subsectores informales priorizados; cobertura de programas de gestión de la salud y la seguridad en el trabajo por pequeñas y medianas empresas priorizadas; cobertura de intervención de niños, niñas y jóvenes trabajadores por sectores priorizados; cobertura de programas dirigidos a la mujer trabajadora, por sectores priorizados; cobertura de programas dirigidos a trabajadores con alguna discapacidad, por grupos priorizados.
- *Cobertura de aseguramiento:* número de empresas controladas frente a elusión y evasión en aseguramiento de riesgos profesionales, sobre número de empresas que se planea vigilar; cobertura de población trabajadora vinculada al sector informal asegurada en riesgos profesionales sobre población priorizada; cobertura de la afiliación al sistema general de riesgos profesionales.

- *Sistema de información*: número de unidades notificadoras efectivas sobre unidades potenciales; cobertura de capacitación frente a protocolos de diagnóstico en enfermedad profesional sobre población que se planeó capacitar; sistematización de análisis de RIPS en el componente de salud y trabajo.

La evaluación de la política distrital de salud de los trabajadores requiere, en primer lugar, de la construcción de una línea de base a partir de la cual pueda evaluarse el impacto de las actividades que se adelanten en este campo. En segundo término, el avance en la implementación de los sistemas de información debe permitir profundizar en los procesos de evaluación.

## **T1 Plan de trabajo**

A continuación se define el plan de trabajo que debe adelantar la Secretaría Distrital a corto y mediano plazo. Esta propuesta tiene en cuenta la estructura actual de la Secretaría, la distribución de responsabilidades y el conjunto de acciones en salud de los trabajadores que viene realizando; así mismo, plantea la necesidad de crear una estructura interna que se coloque al frente de la gestión en relación con la salud de los trabajadores, en coordinación con las instancias intra y extra institucionales que tienen responsabilidades al respecto.

La Secretaría Distrital de Salud adelantará este plan de trabajo por medio de su incorporación en las acciones del plan de atención básica y en la estructuración de proyectos especiales financiados por el fondo de riesgos profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otras entidades. A continuación se describirá en detalle cada uno de los ejes propuestos para el plan de trabajo.

### **T2 Modelos pedagógicos**

Por medio de procesos formativos con comunidades educativas y con trabajadores del sector informal y del sector salud se busca consolidar una concepción que incluya valores que promuevan y preserven la salud en relación con las condiciones de trabajo. Para el desarrollo de este eje se incorpora en la estrategia de escuelas saludables, que de tiempo atrás realiza la Secretaría, el componente de salud de los trabajadores de manera que en los programas educativos institucionales (PEI) se incluya mediante procesos educativos en salud y trabajo con los estudiantes y docentes y con los padres de familia. Este trabajo debe tener en cuenta la labor adelantada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cuanto a los modelos pedagógicos en salud y trabajo para la población preescolar, de primaria y de secundaria.

Además, es necesario trabajar con los trabajadores del sector salud teniendo como punto de partida el modelo pedagógico en salud y trabajo diseñado para ellos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que busca capacitarlos, en especial a los representantes en los comités paritarios de salud ocupacional.

En este ámbito también debe realizarse un modelo educativo en salud y trabajo para el sector informal de la economía, que debe adaptarse de acuerdo con las condiciones de cada uno de los subsectores, de acuerdo con las prioridades.

#### **T2 Comunicación para la salud en el trabajo**

Por medio de una estrategia comunicativa con medios radiales, audiovisuales y escritos, dirigida principalmente al sector informal de la economía, se busca consolidar los valores y el conocimiento de los derechos y deberes en salud de los trabajadores y riesgos profesionales, para fortalecer la promoción y preservación de la salud en los lugares de trabajo.

#### **T2 Veeduría ciudadana en salud y trabajo**

Por medio de procesos formativos dirigidos a veedores en salud, ediles, miembros de juntas de acción comunal y de comités de participación comunitaria (Copaco) se busca consolidar la construcción de valores en relación con el cumplimiento de las responsabilidades de cada uno de los actores. Se concede especial importancia al papel de las comunidades en la promoción y protección de la salud en el trabajo y en el cumplimiento de las normas, en la medida en que afecten su entorno y su salud.

#### **T2 Participación de los trabajadores en salud y trabajo**

El papel de los trabajadores en el fortalecimiento de la conciencia acerca de la necesidad de la protección de la salud en los lugares de trabajo es fundamental, pues ellos son quienes más pueden comprometerse con estos valores culturales, por ser los más afectados en su salud por las condiciones de trabajo.

En consecuencia, se propone adelantar procesos formativos y organizativos con los trabajadores de la red pública hospitalaria, de las IPS públicas y privadas y de los sectores de la economía informal priorizados, para crear más Copaso y fortalecer los existentes y para brindarles elementos para que ejerzan su labor de regulación social en salud en sus sitios de trabajo.

## **T2 Estructura interna en salud de los trabajadores**

Dada la condición de máxima autoridad sanitaria, a la Secretaría Distrital de Salud le corresponde liderar procesos de promoción, prevención, atención y rehabilitación integrales para toda la población de la ciudad. Por tanto, la entidad debe crear o adecuar dependencias y cargos de acuerdo con la magnitud y complejidad que afronta en el ejercicio técnico de sus responsabilidades (Ministerio de Salud, 2001: 25-26), por lo que es importante la revisión y a ajuste de su estructura interna en el ámbito central y en las redes de prestación de servicios para cumplir con sus responsabilidades en particular relación con la salud de los trabajadores.

Se propone la creación de una dependencia de salud de los trabajadores bajo la supervisión del secretario de Salud, un grupo funcional de salud de los trabajadores del nivel central y un equipo de apoyo técnico en salud y trabajo en cada una de las redes de prestación de servicios. La dependencia de salud de los trabajadores debe consolidar el grupo funcional y los equipos de salud y trabajo de las redes de prestación de servicios, capacitando a sus miembros e implementando el plan de trabajo en salud y trabajo a el corto y mediano plazo.

El grupo funcional, conformado por representantes de las diferentes direcciones, áreas y oficinas que tienen responsabilidades en salud y trabajo, deberá concertar la política pública de salud para los trabajadores de Bogotá, y hacer del trabajo extra institucional una estrategia permanente; así mismo, deberá apoyar al secretario de Salud en la evaluación del cumplimiento del plan de trabajo en salud y trabajo.

Por su parte, los grupos de apoyo técnico de salud y trabajo de las redes de prestación de servicios deberán realizar el trabajo operativo, referido a los proyectos especiales y a las actividades de vigilancia y control.

## **T2 Asesoría y asistencia técnica a la pequeña y mediana empresa**

Se propone utilizar estrategias que ya se vienen realizando en otros países, como las promovidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para las pequeñas y medianas empresas (Pymes). Se busca establecer un acuerdo de cooperación con la OIT que permita ajustar y adaptar a nuestro medio la estrategia de Pymes.

De manera general, la metodología se desarrolla por medio de la capacitación a empresarios de las Pymes, con énfasis en estos aspectos (OIT, 1999: 3-4):

- Asesoramiento práctico.
- Identificación y aplicación de soluciones de bajo costo.
- Desarrollo de soluciones orientadas a mejorar simultáneamente las condiciones de trabajo, calidad de la producción y productividad del trabajo.
- Diseño de mejoras adaptadas a las situaciones reales locales.
- Obtención de resultados concretos.
- Vinculación de las condiciones de trabajo con otros objetivos gerenciales.
- Promoción del intercambio de experiencias.
- Promoción de la participación de los trabajadores.

El énfasis de la propuesta estaría en los componentes de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, que busca destacar su importancia en la agenda de la gerencia de las empresas. En esta medida, el programa de salud ocupacional de empresa quedaría como un elemento que debe incorporarse al sistema de gestión.

## **T2 Asesoría y asistencia técnica para el sector informal**

En este aspecto también existe una experiencia internacional, denominada lugares de trabajo saludables, promovida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Se busca establecer un acuerdo de cooperación con la OPS que permita ajustar y adaptar la estrategia a los trabajadores del sector informal de la economía.

El eje de esta propuesta es la promoción de la salud en los sitios de trabajo, para lograr el bienestar de la población laboral y mejorar los niveles de productividad. Se intenta ir más allá de la actitud preventiva de los programas de salud ocupacional que buscan, fundamentalmente, evitar la aparición de accidentes y enfermedades profesionales. La metodología en el ámbito de los lugares de trabajo enfatiza en (OMS-OPS: 2000: 15):

- Obtener el apoyo de la gerencia.
- Establecer un comité coordinador de salud, seguridad e higiene.
- Evaluar las necesidades de la fuerza laboral, con base en los factores de riesgo que inciden en la salud.

- Ordenar las necesidades según prioridades.
- Elaborar un plan de acción.
- Ejecutarlo.
- Evaluar el proceso y sus resultados.

## **T2 Asesoría y asistencia técnica en salud y trabajo a grupos vulnerables**

Retomando los postulados de los programas de Pymes y lugares de trabajo saludables, se intervendrá en tres grupos laborales definidos: trabajadores infanto-juveniles, mujeres y personas con algún grado de discapacidad, de acuerdo con sectores de trabajo establecidos y por localidad.

Para el trabajo infanto-juvenil se realizarán actividades por sectores priorizados, para erradicar las formas intolerables de trabajo y proteger a esta población con el fin de disminuir el impacto de las condiciones de trabajo sobre su salud y su escolaridad.

Para el grupo de mujeres trabajadoras se llevaran a cabo actividades por sectores priorizados, que tengan en cuenta las particularidades biológicas y sociales relacionadas con sus condiciones reproductivas y sus jornadas laborales domésticas.

Para las personas con alguna discapacidad se busca disminuir las discriminaciones a que son sometidos y contribuir a vincularlos de nuevo como fuerza laboral, de acuerdo con sus capacidades, en condiciones de trabajo que protejan su vida y salud.

## **T2 Actividades de vigilancia y control**

Con base en el trabajo adelantado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en relación con orientaciones para la inspección de los sitios de trabajo, se propone mejorar la capacidad técnica de la Secretaría Distrital de Salud para realizar las visitas a empresas, atención de quejas y brotes y expedición de conceptos sanitarios.

## **T2 Aseguramiento a riesgos profesionales para el sector informal**

A partir de la situación de desprotección de los trabajadores informales a los mecanismos de aseguramiento en riesgos profesionales, se propone diseñar e implementar estrategias para vincular a los que se definieron como prioritarios al sistema de aseguramiento en riesgos

profesionales. Esta estrategia supone desarrollar mecanismos de solidaridad para el conjunto de estos trabajadores, recogiendo la experiencia que se tiene de solidaridad y subsidios en el componente de salud de la seguridad social.

**T2 Diagnóstico y calificación del origen de los eventos en salud**

Deben difundirse los protocolos de diagnóstico de enfermedad profesional realizados por el Ministerio de Salud, y capacitar en su manejo a la red hospitalaria, a las EPS públicas y a las IPS y EPS privadas; lo anterior contribuirá a reconocer la problemática y a enfrentarla de mejor manera.

**T2 Sistema de información en salud y trabajo**

Como es necesario consolidar un sistema de información que contenga la información de salud y trabajo, deberá sistematizarse y difundirse la información recolectada por la Secretaría Distrital de Salud en salud de los trabajadores, obtenida en las visitas a las empresas, la atención a quejas y reclamos y el diagnóstico de eventos en salud de origen profesional hecho por la red pública hospitalaria y el sistema de vigilancia ambiental

En los anexos se presenta las metas de cada una de estas actividades, lo que permitirá concretar la responsabilidad de cada una de las dependencias de la Secretaría en la implementación de este plan.



## T1 Conclusiones

En el mundo de trabajo vienen desarrollándose un serie de transformaciones fundamentales que afectan aspectos como la organización social del trabajo, las formas de vinculación al mercado de trabajo, las características de edad y género de dicho mercado, y la concepción de las unidades de producción, que llegan a modificar, incluso, las fronteras y a promover importantes procesos migratorios, entre otros. Sin embargo, es necesario admitir que dichos cambios no siempre van de la mano con el mejoramiento en la calidad de vida y, por ende, en las posibilidades de satisfacción de las necesidades humanas de diverso orden.

En este marco, el trabajo en ciudades como Bogotá puede caracterizarse como muy dañino, al exponer a los trabajadores durante el proceso laboral a condiciones de alto riesgo, de naturaleza muy diversa, al tiempo que como resultado del propio trabajo ni el entorno ni la naturaleza ni los trabajadores logran satisfacer los indicadores relacionados con niveles óptimos de desarrollo. Por el contrario, es evidente el impacto negativo de estas condiciones individual, grupal y socialmente –signos, síntomas, malestar, enfermedades, accidentes, mortalidad, inseguridad social, abandono, iniquidad, pobreza y marginalidad–.

Aunque desde el punto de vista teórico se asume la naturaleza dual del trabajo, en tanto que de él se generan condiciones de bienestar y condiciones de desgaste y malestar, el panorama cualitativo y cuantitativo permite ubicar aspectos críticos que requieren una respuesta social organizada para mejorar dicha situación.

Esta afirmación adquiere más importancia si se considera que las condiciones en que se desarrolla el trabajo, así como las posibilidades concretas de consumo y reproducción que de estas se desprenden en relación con los sujetos, los grupos y los colectivos, tiene un papel definitivo en la caracterización de los perfiles de salud y enfermedad. En consecuencia, la preocupación por garantizar la mejoría de las condiciones de salud de la población, razón fundamental de las instituciones del estado del sector salud, debe pasar por la evaluación e intervención de las condiciones de trabajo.

En este sentido, el papel de la Secretaría Distrital de Salud es trascendental, por lo que hacia el futuro es necesario hacer énfasis en:

- El replaneteamiento del papel del trabajo en la garantía de una vida digna, que no se circunscribe a los procesos directos de transformación o producción de bienes y

servicios, sino que involucra las condiciones concretas de consumo y reproducción de los sujetos y los grupos.

- El reconocimiento de la relación entre los procesos productivos y su impacto en el entorno físico y social en el que se realizan; por tanto, las actividades que se adelanten desde el sector y desde otros sectores deben ser consecuentes con este planteamiento.
- El diseño de una respuesta social que considere la organización del trabajo en nuestra sociedad como un todo que se relaciona, lo cual permite identificar diversos sectores – formal e informal; grande, mediana y pequeña empresa–, como entes interconectados; esta concepción debe considerarse a la hora de buscar un mayor impacto sobre alguno de ellos.
- La consideración del proceso de inclusión de ciertos segmentos de la población en el mundo del trabajo –que se viene afianzando de tiempo atrás–, los cuales ingresan en condiciones de desventaja e inequidad, así como de otros para los que el trabajo aparece de manera temprana y muy nociva.
- La validación de un enfoque que da prioridad al trabajo en torno a la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad como estrategia para lograr una mejor calidad de vida a partir de mejores condiciones de salud y trabajo para los trabajadores de Bogotá.

El trabajo sectorial e intersectorial es fundamental para la realización de las propuestas que se presentan como base para la construcción concertada de la política pública de salud para los trabajadores de Bogotá. Es necesario definir y asegurar el cumplimiento de las competencias de la institución. Los esfuerzos que realizan los ministerios de Salud y de Trabajo y Seguridad Social aportan elementos de gran valor en esta reflexión. Debe enfatizarse en el hecho de que las direcciones territoriales de salud tienen competencias en la salud de los trabajadores, en la medida en que como autoridades sanitarias su responsabilidad directa es velar por mantener la salud, ya que esta es una, independientemente del origen o de la causa que pueda afectarla.

En el documento “Manual básico de medicina del trabajo para directores territoriales de salud. Lo esencial sobre la enfermedad profesional y el accidente de trabajo”, del Ministerio de Salud, y en el “Marco político normativo” que se presenta en este libro –elaborado por la Corporación Fergusson– se especifican como referentes normativos de la responsabilidad

de la Secretaría Distrital de Salud en este campo la ley 10 de 1990, el decreto 1295 de 1994, la resolución 4288 de 1996 y la resolución 2569 de 1999, entre otros.

El literal T del artículo 12 de la ley 10 de 1990 define entre las responsabilidades de la dirección local de salud elaborar con las entidades de seguridad social planes para promover y vigilar la afiliación de patrones y trabajadores a dichas entidades, así como velar por el cumplimiento de las normas sobre seguridad industrial y salud ocupacional.

El decreto 1295 de 1994, que creó el sistema general de riesgos profesionales (SGRP) define al sector salud como uno de los órganos de dirección del sistema y, además, señala que le corresponde el control y vigilancia de la prestación de los servicios de salud.

La resolución 4288 de 1996, que define el plan de atención básica, plantea una serie de responsabilidades en relación con la salud de los trabajadores asignadas a las direcciones territoriales de salud. Define como obligación del distrito adelantar actividades de promoción para la población laboral de su cobertura, especialmente del sector informal e independiente de la economía. En cuanto a vigilancia pública y control de factores de riesgo, debe orientar acciones para controlar los factores de riesgo del ambiente –incluido el laboral– y la observación y análisis de los eventos de salud que ellos causen.

Por su parte, la resolución 2569 de 1999, que reglamenta el proceso de calificación del origen de los eventos en salud en primera instancia dentro del sistema general de seguridad social en salud, precisa la magnitud de la responsabilidad del sector salud con todos los trabajadores en el ámbito territorial de cada repartición de salud. Es decir, precisa que la responsabilidad no es sólo con los trabajadores cubiertos por el sistema general de riesgos profesionales, sino con toda la población laboral de su territorio, independientemente del sistema de cobertura o de su no existencia (Ministerio de Salud, 2001: 25-26).

Esta resolución establece que a las direcciones territoriales de salud les corresponde –por su condición de máxima autoridad sanitaria– liderar los procesos de promoción, prevención, atención y rehabilitación integrales para toda la población de la región, independientemente de su condición o forma de aseguramiento. Además, les asigna una serie de obligaciones y funciones entre las que se destacan la de crear los mecanismos necesarios para adecuar dependencias y cargos de acuerdo con la magnitud y complejidad del ejercicio técnico de sus responsabilidades, en especial la vigilancia de las instituciones prestadoras y las entidades promotoras de salud la calificación del origen; el registro de la exposición a los factores de riesgo que pueden afectar la salud de los trabajadores y el registro en forma

oportuna y confiable del origen de los eventos que afectan a esta población; la aplicación de las normas de salud ocupacional en los centros de trabajo; la expedición de las licencias de prestación de servicios de salud ocupacional; y la capacitación y el cumplimiento de las todas las normas de salud ocupacional vigentes (Ministerio de Salud, 2001: 29).

En consecuencia, y a la luz del marco normativo descrito, la Secretaría Distrital de Salud deberá revisar y ajustar su estructura interna, en términos de dependencias y cargos, en el ámbito central y en las redes de prestación de servicios, para cumplir con sus responsabilidades sociales y constituirse en la entidad que lidere las actividades del conjunto de sectores y actores sociales vinculados y con competencias en la salud de los trabajadores. Por lo anterior, es necesario que la Secretaría cuente con un grupo interno que dé cuenta de los avances de este proceso, intra institucional, sectorial e intersectorialmente. En el plano sectorial, y de acuerdo con lo planteado, la Secretaría debe liderar los procesos de coordinación y apoyo que permitan canalizar los recursos y esfuerzos dirigidos a mejorar las condiciones de salud y trabajo en Bogotá.

Finalmente, en el plano intersectorial es necesario fortalecer el papel del comité local de salud ocupacional, para que sea el ente coordinador y dinamizador del proceso de concertación y definición de la política, así como de seguimiento y evaluación de la misma.

Es necesario considerar como una fortaleza en este escenario el hecho de que en él participen actores importantes relacionados con asunto. Sin embargo, debe ampliarse la participación de otros para el caso específico del proceso de diseño de la política pública de salud para los trabajadores, como es el caso del sector informal, de algunos segmentos de trabajadores no representados y de ONG, entre otros.

Desde el punto de vista estratégico, es importante que los contenidos de la política del plan distrital de salud de los trabajadores se lleven a cabo, con una perspectiva a corto, mediano y largo plazo. Los dos primeros, sin lugar a dudas, encuentran un escenario claro en el marco programático de la actual administración. A largo plazo debe configurarse una política de estado al respecto.

## T1 Bibliografía

Ministerio de Salud. 2001. Manual básico de medicina del trabajo para directores territoriales de salud. Lo esencial sobre la enfermedad profesional y el accidente de trabajo. Bogotá.

OIT. 1999. Programa internacional "Trabajo sin riesgos". Mayor productividad y un mejor lugar de trabajo. Introducción al método de capacitación desarrollado por OIT para propietarios y gerentes de pequeñas y medianas empresas industriales. Ginebra.

OMS-OPS. 2000. *Relatoría del taller Estrategia de promoción de la salud de los trabajadores en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica. Anexo 6.