



Organización
Internacional
del Trabajo

► Perfil nacional de seguridad y salud en el trabajo de Paraguay

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2023

Primera edición 2023

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Organización Internacional del Trabajo, Perfil nacional de seguridad y salud en el trabajo de Paraguay, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, 2023.

ISBN: 9789220388723 (impreso)

ISBN: 9789220388730 (pdf web)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale. Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Av. Dag. Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19034, CP 6681962, e-mail: biblioteca_santiago@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

Supervisión técnica: Carmen Bueno

Edición: Damián Grimozi

Diseño y diagramación: OIT

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español “o/a” para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Prólogo

Los lineamientos del marco estratégico de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo, contenidos en los Convenios núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981) y núm. 187 sobre el marco promocional de la seguridad y salud en el trabajo (2006), promueven la formulación tripartita de políticas y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo (SST) y el fortalecimiento de los distintos elementos que conforman un sistema nacional de SST.

Es importante recordar que, de acuerdo con la recientemente adoptada “Resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, estos convenios son ahora convenios fundamentales, en el sentido enunciado en la “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” (1998), por lo que por sus contenidos adquieren, a partir de la Resolución, una especial relevancia: los países que integran la OIT quedan comprometidos a cumplir su contenido, con independencia de su ratificación.

Por su parte, la Recomendación núm. 197 sobre el marco promocional de la seguridad y salud en el trabajo (2006) establece que, para elaborar y reexaminar sus programas nacionales de SST, los Estados deberían preparar y actualizar periódicamente un perfil nacional que resuma la situación existente y los progresos realizados en la materia.

Un perfil nacional de seguridad y salud en el trabajo es una herramienta de diagnóstico que involucra la revisión y evaluación sistemática de toda la gama de instrumentos y recursos en materia de SST disponibles en un país, incluyendo la evolución de los accidentes y enfermedades profesionales. La finalidad del perfil es identificar los puntos fuertes y débiles de los distintos elementos del sistema nacional de SST y las posibles brechas existentes respecto de los estándares internacionales y la experiencia comparada, a fin de que los actores tripartitos definan, en una etapa posterior, los temas prioritarios para la construcción de una política y un programa nacional de SST.

En Paraguay, este marco estratégico de la OIT se encuentra reconocido en la Ley N° 5.804 de 2017 por la que se establece el Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales. En su articulado se responde a la necesidad de formular una Política Nacional de Riesgos Laborales y un Plan Maestro de Seguridad Ocupacional. Además, la Ley prevé la creación de un Consejo Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional de composición tripartita, que tendrá, entre otras funciones, definir la filosofía y políticas de acción en materia de formulación y evaluación de la Política Nacional de Riesgos Laborales y coordinar intersectorialmente la elaboración, implementación y seguimiento del Plan Maestro de Seguridad y Salud Ocupacional.

De acuerdo con lo anterior, y mientras se procede a la creación efectiva de dicho Consejo Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional, la OIT quiere contribuir a este proceso mediante la propuesta, contenida en este documento y ya validada, de un perfil nacional de SST. Se espera que esta propuesta sea un insumo para la posterior formulación tripartita de dichos instrumentos normativos.

La información presentada en este perfil es el resultado de un proceso participativo que comenzó en abril de 2022 con la recolección de informaciones preliminares realizada por el consultor Juarez Correia Barros, a través (entre otros métodos) de reuniones virtuales con treinta y nueve actores tripartitos relevantes, a fin de conocer sus visiones sobre la materia y recopilar sus insumos, y a quienes agradecemos de manera especial su valiosa contribución.

Tras la realización de las entrevistas y el envío de insumos por parte de dichos actores, la Especialista de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Oficina de la OIT para el Cono Sur, Carmen Bueno, con el apoyo de la consultora María Gabriela Loyo, sistematizó todas las informaciones disponibles y las visiones entregadas sobre el tema, y formuló sobre esa base una primera versión del documento.

Por último, el 30 de septiembre de 2022 tuvo lugar un taller de validación en el que la OIT compartió el documento con los integrantes del Consejo Tripartito Laboral, quienes entregaron valiosos comentarios y datos que contribuyeron a su perfeccionamiento.

Esperamos que el perfil que hoy presentamos continúe siendo actualizado y enriquecido, tal y como señala la propia Recomendación núm. 197 de la OIT, y se constituya así en un insumo más para la formulación tripartita de una política y un programa nacional de SST que persigan la disminución de los accidentes y enfermedades profesionales, la mejora de las condiciones de seguridad y salud y la construcción de una cultura preventiva, lo que redundará en el beneficio del mundo del trabajo en Paraguay.

Fabio Bertranou
Director de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

Agradecimientos

Desde la OIT queremos agradecer por la colaboración prestada y por los insumos entregados para la elaboración de este documento a las autoridades y funcionarios de los servicios públicos relevantes en materia de SST, a los representantes de organizaciones de empresarios y de trabajadores, y a los especialistas en el tema que contribuyeron en el proceso, ya sea participando en las entrevistas en profundidad como recabando y compartiendo con posterioridad informaciones relevantes: Olga Ortiz, directora de la Dirección de Salud y Seguridad Ocupacional (DSSO) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS); Natividad Ortiz, jefa del Departamento de Supervisión Técnica en Seguridad Ocupacional e Industrial de la DSSO del MTESS; Guillermo Delgado, profesional técnico de la DSSO del MTESS; Guillermo Arrúa, profesional técnico de la DSSO del MTESS; Jorge Ortiz, jefe del Departamento de Planificación y Educación en SST de la DSSO del MTESS; Andrés Arguello, director general de la Dirección General de Inspección y Fiscalización del Trabajo (DGIFT) del MTESS; Luis Navarro, director de la DGFIL del MTESS; Gustavo Armoa, jefe del Departamento de Fiscalización en Salud y Seguridad Ocupacional de la DGFIL del MTESS; Santiago Rotela, inspector de trabajo de la DGFIL del MTESS; Mónica Recalde, directora general de la Dirección General de Seguridad Social del MTESS; Danilo Sanabria, director de la Dirección de Asesoría Jurídica del Viceministerio de Trabajo; Sonia Silvela, directora general de la Dirección General de Asesoría Jurídica del MTESS; Karina Gómez, directora de la Dirección del Trabajo del MTESS; Limpia Ferreira, directora de la Dirección de Riesgo Laboral y Subsidios (DRLS) del Instituto de Previsión Social (IPS); Luis Centurión, jefe de la Sección de Higiene y Seguridad Laboral de la DRLS del IPS; María Gloria Villalba, jefa del Departamento de Higiene y Salud Ocupacional de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS); Edgar Brandan, asesor del MSPBS; Ana Troche, jefa del Departamento de Salud y Seguridad Social de la Dirección General de Recursos Humanos del MSPBS; Hugo Tintel, director de la Dirección de Bienestar Estudiantil del Ministerio de Educación y Ciencias; José Talavera, profesor de Seguridad y Salud en el Trabajo en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Asunción (FIUNA); Ana Martínez Picco, técnica del Departamento de Supervisión Ambiental de la Dirección de Gestión Socio-Ambiental (DGSA) del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC); Gustavo Rodríguez, director de la Dirección de Educación Ambiental (DEA) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES); Patricio Ortiz, técnico de la DEA del MADES; Melanio Morel, secretario de finanzas de la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A); Graciela Congo, Secretaria de Educación de la CUT-A; Jaime Rojas, representante de la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT); Sonia Leguizamón, presidenta de la Confederación General de Trabajadores (CGT); Mirta Rosalía Mendoza, representante de la Central General de Trabajadores (CGT); Ramón Avalos, secretario general de la Central Nacional de Trabajadores (CNT); Omar Aquino, representante de la CNT; Oscar Sánchez, gerente general de la Cámara Paraguaya de la Construcción (CAPACO); Jorge Gavillán, departamento técnico de la CAPACO; Erik Catebeke, representante de la Unión Industrial Paraguaya (UIP); Víctor Silva, representante de la UIP; Jorge Figueroedo, asesor jurídico de la Federación de Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FEDEMIPYME); Andrea Peralta, técnica en SST de la Asociación Rural del Paraguay (ARP); Laura Flores, consultora en SST; Mercedes Argaña, representante de la Sociedad Paraguaya de Psicología (SPP); Marcelo

Elías, presidente de la Asociación de Profesionales en Seguridad e Higiene en el Trabajo (APSHT); Atilio Casco, presidente de la Sociedad Paraguaya de Medicina en el Trabajo (SPMT); y Horacio Ortiz, consultor.

Por último, un especial agradecimiento a los participantes en la sesión del Consejo Tripartito Laboral del 30 de septiembre de 2022, cuyos valiosos insumos contribuyeron a la validación y perfeccionamiento del documento: Olga Ortiz (MTESS); Natividad Ortiz (MTESS); Carmen Villagra (MTESS); Guillermo Delgado (MTESS); Luis Navarro (MTESS); Mariela Gómez (MTESS); Jorge F. Peralta (Ministerio de Industria y Comercio); Vivian Campos (Ministerio de Hacienda); Rosanna González (IPS); Luis Centurión (IPS); María Gloria Villalba (MSPBS); Arnaldo Decoud (ARP); Víctor Isfrán (CUT); Miguel Zayas (CNT) y Gerardo Giménez (CNT).

La supervisión técnica y edición final de este documento ha estado a cargo de la Especialista de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Oficina de la OIT para el Cono Sur, Carmen Bueno. Agradecemos la colaboración de los consultores externos Juarez Correia Barros y María Gabriela Loyo durante el proceso de realización de las entrevistas y de sistematización de las informaciones. Extendemos los agradecimientos a los funcionarios de la OIT Jocelyne Muñoz, Paola Valfredi, Andrea Ocampos y Aram Cunego.

Resumen ejecutivo

El objetivo del presente trabajo es hacer una revisión y evaluación sistemática de todos los instrumentos y recursos en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST) disponibles en el país, a fin de identificar las principales fortalezas y debilidades de los distintos elementos del sistema nacional de SST y las posibles brechas existentes respecto de los estándares internacionales y la experiencia comparada. Ello podrá servir como insumo para identificar los temas prioritarios de la Política Nacional de Riesgos Laborales y el Plan Maestro de Seguridad Ocupacional de Paraguay previstos en la Ley Nº 5.804 de 2017 y pendientes de elaboración.

En las secciones 1-13 se analizan los distintos aspectos previstos en el párrafo 14 de la Recomendación núm.197 de la OIT, a saber: el marco normativo sobre la SST, incluyendo las referencias constitucionales, la legislación principal, los tratados internacionales y otras legislaciones relacionadas, como las normas técnicas; el marco institucional, sobre el cual se ofrece un análisis de los organismos responsables en materia de SST, así como de otras instituciones técnicas, científicas y médicas, y qué mecanismos de coordinación y diálogo social, tanto a nivel nacional como de empresa, pueden ser viables; las formas de garantizar la observancia de la legislación nacional en SST, con especial referencia al sistema de inspección y fiscalización; los recursos financieros y presupuestarios para la SST; el sistema de información de la SST, incluyendo los registros administrativos; los servicios de consultoría y asesoramiento en materia de SST, incluyendo los servicios de salud en el trabajo; la formación y educación en temas de SST; las acciones de investigación en SST; el sistema de seguro por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; las políticas y acciones en SST promovidas por las organizaciones de empleadores y trabajadores; las actividades regulares o en curso relacionadas con la SST, con especial referencia a los mecanismos de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas y a empresas de la economía informal; estadísticas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y datos demográficos, sociales y económicos.

Por último, la sección 14 recoge las visiones de los actores tripartitos entrevistados en relación con distintos aspectos de la temática y la sección 15 contiene algunas recomendaciones de cara a la futura formulación de una política y un programa nacional de SST.

Executive summary

The objective of this National Profile on Occupational Safety and Health is to make a systematic review and evaluation of all instruments and resources on occupational safety and health (OSH) available in the country, in order to identify the main strengths and weaknesses of the different features concerning the national OSH system and possible gaps with international standards and comparative experience. This may serve as an input to identify priority issues in the process of formulating Paraguayan's National OSH Policy and Programme.

Sections 1-13 analyse the different aspects provided in paragraph 14 of ILO Recommendation No. 197: the OSH regulatory framework, including constitutional references, main legislation and international treaties and other related legislation such as technical standards; the institutional framework, through an analysis of the bodies responsible for OSH, as well as other technical, scientific and medical institutions and mechanisms for coordination and social dialogue, both at national and enterprise level; ways of ensuring compliance with national OSH legislation, with particular reference to the inspection and enforcement system; financial and budgetary resources for OSH; the OSH reporting system, including administrative records; OSH consultancy and advisory services, including occupational health services; OSH training and education; OSH research activities; the occupational accidents and illnesses insurance system; OSH policies and activities promoted by employers' and workers' organizations; regular or ongoing OSH-related activities, with particular reference to support mechanisms for micro, small and medium-sized enterprises and enterprises in the informal economy; statistics on occupational accidents and illnesses; and demographic, social and economic data.

Finally, section 14 presents the views of the tripartite actors interviewed on different aspects of OSH, and section 15 contains some recommendations for the formulation of the National OSH Policy and Programme.

Índice

► Introducción	15
► 1. Marco legislativo de la seguridad y salud en el trabajo y otros instrumentos relacionados	20
1.1. Referencias constitucionales	20
1.2. Legislación principal	21
1.3. Tratados internacionales	31
1.4. Otras legislaciones relacionadas	36
1.5. Contratos o convenios colectivos	42
► 2. Marco institucional. Mecanismos de coordinación y de diálogo social	43
2.1. Autoridades competentes	44
2.2. Otras instituciones técnicas, médicas y científicas especializadas vinculadas a la SST	66
2.3. Otras organizaciones no gubernamentales	68
2.4. Servicios de preparación para emergencias, alertas y respuestas	69
2.5. Mecanismos de coordinación y colaboración	71
2.6. Mecanismos de diálogo social	73
2.7. La política y el programa nacional de seguridad y salud en el trabajo	80
► 3. Mecanismos para asegurar el cumplimiento de la normativa en seguridad y salud laboral	82
► 4. Recursos financieros y presupuestarios para la seguridad y salud en el trabajo	93
► 5. Sistemas de información de seguridad y salud en el trabajo	94
5.1. Registros administrativos especializados	94
5.2. Otros registros administrativos relevantes	99
► 6. Servicios de consultoría y asesoramiento en seguridad y salud en el trabajo	100

► 7. Educación y formación en seguridad y salud en el trabajo	108
7.1. Formación especializada superior	108
7.2. Transversalización de contenidos de SST en la educación universitaria	118
7.3. SST en la educación básica y media	119
7.4. Otras iniciativas de formación especializada no superior	123
7.5. Formación de trabajadores y empleadores	126
► 8. Investigación en seguridad y salud en el trabajo	128
8.1. Estudios y publicaciones	128
8.2. Manuales, guías y otros productos informativos	128
8.3. Encuestas	130
8.4. Innovación, certificación y ensayos	132
► 9. Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	133
► 10. Políticas y programas de seguridad y salud de las organizaciones de empleadores y trabajadores	143
10.1. Organizaciones de empleadores	143
10.2. Organizaciones de trabajadores	148
► 11. Acciones regulares o en curso relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo	151
11.1. Acciones promocionales o de sensibilización	151
11.2. Acciones específicas en materia de Covid-19	155
11.3. Acciones de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas	156
11.4. Acciones de apoyo a empresas en la economía informal y trabajadores independientes	158
11.5. Acciones sectoriales	160
► 12. Estadísticas de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	162
12.1. Accidentes del trabajo	163
12.2. Enfermedades profesionales	170
► 13. Datos demográficos, sociales y económicos	174
13.1. Datos demográficos	174
13.2. Datos económicos	175
13.3. Datos sociales	178
► 14. Visiones tripartitas	183

► 15. Recomendaciones de cara a la formulación de una política y un programa nacional de SST	199
15.1. Marco normativo de la seguridad y salud en el trabajo	199
15.2. Marco institucional. Mecanismos de coordinación y de diálogo social	201
15.3. Mecanismos para asegurar el cumplimiento normativo	201
15.4. Sistemas de información en seguridad y salud en el trabajo	203
15.5. Servicios de consultoría y asesoramiento en seguridad y salud en el trabajo	204
15.6. Educación y formación en seguridad y salud en el trabajo	205
15.7. Investigación en seguridad y salud en el trabajo	206
15.8. El seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	206
15.9. Políticas y programas de seguridad y salud de las organizaciones de empleadores y de trabajadores	207
15.10. Actividades regulares y en curso relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo	207
► Referencias bibliográficas	209

Índice de cuadros

► Cuadro 1 Representantes de instituciones de gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores y profesionales y expertos que participaron en las entrevistas	19
► Cuadro 2 Elementos de un sistema nacional de SST según el Convenio núm. 187 de la OIT	27
► Cuadro 3 Acciones inspectoras en materia de SST reportadas por la DGIFL 2019-2021	84
► Cuadro 4 Sanciones en materia de SST MTESS 2019-2021	87
► Cuadro 5 Acciones de fiscalización reportadas por la DIGESA 2019-2021	90
► Cuadro 6 Acciones de fiscalización reportadas por la DINATRAN 2020-2021	91

► Cuadro 7 Fiscalizaciones reportadas por la DFAI 2018-2021	91
► Cuadro 8 Malla curricular de Ingeniería en Seguridad e Higiene Ocupacional, Univ. del Sol	109
► Cuadro 9 Malla curricular de la Especialización Seguridad e Higiene Laboral. F. Politécnica Univ. Nac. de Asunción	111
► Cuadro 10 Malla curricular de la Maestría en Seguridad e Higiene Laboral. Fac. Politécnica de la Univ. de Asunción	111
► Cuadro 11 Malla curricular de la Maestría en Gerencia de Seguridad y Salud Ocupacional, Instituto Superior de Estudios de Posgrado Vía ProDesarrollo	112
► Cuadro 12 Malla curricular de la Especialización Seguridad e Higiene en el Trabajo, Univ. Tecnológica Tech	113
► Cuadro 13 Malla curricular de la Especialización Medicina del Trabajo, Universidad Centro Médico Bautista	114
► Cuadro 14 Malla curricular Diplomado en Derecho Laboral con énfasis en prevención de riesgos ocupacionales, U. Autónoma de Encarnación (UNAE)	115
► Cuadro 15 Malla curricular Diplomado en Seguridad y Salud Ocupacional, OISS	116
► Cuadro 16 Malla curricular de la Tecnicatura Superior en Gestión de Riesgos Laborales, SNPP	116
► Cuadro 17 Malla curricular del Plan de Formación OIT en SST para inspectores y técnicos del MTESS	117
► Cuadro 18 Contenidos en SST en carreras universitarias	118
► Cuadro 19 Contenidos en materia de promoción de la salud y afines en 1º y 2º ciclo de EEB	120
► Cuadro 20 Contenidos en materia de promoción de la salud y afines en 3º ciclo de EEB	121
► Cuadro 21 Propuesta de contenidos 2022 en materia de promoción de la salud y afines en la EEB	122
► Cuadro 22 Cursos de SST del SNPP 2020-2022	124

► Cuadro 23 Cursos de Seguridad Industrial Paraguay 2022	125
► Cuadro 24 Cursos en SST promovidos por la UIP (2018-2021)	144
► Cuadro 25 Agentes de SSO inscriptos en el REOP desde abril 2020 a mayo 2022	156
► Cuadro 26 Accidentes de trabajo reportados por el IPS 2017-2021	164
► Cuadro 27 Accidentes de trabajo comunicados al IPS 2017-2021 por grupos etarios	164
► Cuadro 28 Accidentes de trabajo comunicados al IPS 2017-2021 por sexo	165
► Cuadro 29 Accidentes de trabajo comunicados al IPS 2017-2021 por lugar de producción	165
► Cuadro 30 Principales causas de los accidentes de trabajo 2017-2021	166
► Cuadro 31 Principales partes del cuerpo afectadas por accidentes de trabajo 2017-2021	167
► Cuadro 32 Principales sectores de actividad afectados por accidentes de trabajo 2017-2021	167
► Cuadro 33 Enfermedades profesionales declaradas por el IPS 2017-2021	170
► Cuadro 34 Principales causas de consultas registradas en los servicios del MSPBS 2019	171
► Cuadro 35 Causas de muerte 2019	171
► Cuadro 36 Número de personas atendidas en consultorios, distribuidas por causas 2016-2018	172
► Cuadro 37 Población ocupada según área de residencia y tamaño de la empresa, Primer Trimestre 2022	177
► Cuadro 38 Tasas de participación, ocupación, desocupación y subutilización de la fuerza de trabajo, Primer Trimestre 2022	178

Índice de gráficos

► Gráfico 1 Evolución de la cantidad de cotizantes inscriptos en IPS 2017-octubre 2022	137
► Gráfico 2 Porcentaje de población asegurada en IPS 2021	138
► Gráfico 3 Distribución de cotizantes inscriptos por tipo de seguro en abril 2022	138
► Gráfico 4 Evolución del número de subsidios por accidentes de trabajo 2017-2021	140
► Gráfico 5 Evolución de la cuantía de los subsidios por accidente de trabajo 2017-2021	140
► Gráfico 6 Comparación entre accidentes de trabajo notificados, número de subsidios y cuantía de subsidios por accidente de trabajo 2017-2021	141
► Gráfico 7 Tiempo promedio de reposo por accidentes de trabajo y por enfermedad común 2021	142
► Gráfico 8 Distribución de incidencia de accidentes de trabajo 2018 según días de la semana	169
► Gráfico 9 Evolución demográfica entre 1950 y 2021	174
► Gráfico 10 Pirámide poblacional 2022	175
► Gráfico 11 Composición del PIB 2021 (sin impuestos) por sectores económicos	176
► Gráfico 12 Distribución de los ocupados en sectores económicos	176
► Gráfico 13 Porcentaje de hogares que recibió alguna transferencia de emergencia durante la pandemia	179

► Introducción

Ya en sus Convenios núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981) y núm. 187 sobre el marco promocional de la seguridad y salud en el trabajo (2006), la OIT ha propuesto un marco estratégico para la SST. Pero además, de acuerdo con la recientemente adoptada “Resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, estos convenios son ahora convenios fundamentales, en el sentido enunciado en la “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” (1998), por lo que por sus contenidos adquieren, a partir de la Resolución, una especial relevancia: desde la sesión plenaria de la 110^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada el 10 de junio de 2022, los países que integran la OIT tienen el compromiso de cumplir los principios enunciados en los Convenios núm. 155 y núm. 187, ahora declarados fundamentales, con independencia de su ratificación.¹

Los elementos del marco estratégico de la OIT en SST contenidos en los mencionados convenios son los siguientes:

- **La política nacional de SST:** “Todo Miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas y habida cuenta de las condiciones y práctica nacionales, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente 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 los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo” (artículo 4 del Convenio núm. 155 de la OIT). La política “deberá promover (...) principios básicos tales como: evaluar los riesgos o peligros del trabajo; combatir en su origen los riesgos o peligros del trabajo; y desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya información, consultas y formación” (artículo 3 del Convenio núm. 187).

Una política nacional de SST es un curso de acción deliberado y específico, adoptado por un gobierno, en consulta con los interlocutores sociales, a fin de cumplir su mandato sobre la prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Normalmente, se presenta en forma de una declaración escrita, e incluye al menos: su compromiso con la prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; los principios fundamentales que orientan la acción nacional sobre SST; las áreas de acción en SST; y las funciones y responsabilidades de los principales grupos de interés (OIT, 2013).

- **El programa nacional de SST:** “Se refiere a cualquier programa nacional que incluya objetivos que deban alcanzarse en un plazo determinado, así como las prioridades y medios

1. Bueno, C. “Un entorno de trabajo seguro y saludable: nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo”. Nota informativa OIT Cono Sur.

de acción destinados a mejorar la seguridad y salud en el trabajo, y los medios para evaluar los progresos realizados” (artículo 1 del Convenio núm. 187). “Todo Miembro deberá elaborar, aplicar, controlar y reexaminar periódicamente un programa nacional de seguridad y salud en el trabajo en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. El programa nacional deberá: (a) promover el desarrollo de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud; (b) contribuir a la protección de los trabajadores mediante la eliminación de los peligros y riesgos del trabajo o su reducción al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, con miras a prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo y a promover la seguridad y salud en el lugar de trabajo; (c) elaborarse y reexaminate sobre la base de un análisis de la situación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, que incluya un análisis del sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo; (d) incluir objetivos, metas e indicadores de progreso, y (e) ser apoyado, cuando sea posible, por otros programas y planes nacionales de carácter complementario que ayuden a alcanzar progresivamente el objetivo de un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. El programa nacional deberá ser ampliamente difundido y, en la medida de lo posible, ser respaldado y puesto en marcha por las más altas autoridades nacionales” (artículo 5 del Convenio núm. 187).

Por tanto, un programa nacional de SST incluye las prioridades, los objetivos, las metas y las acciones para mejorar la SST dentro de un plazo determinado. Las actividades y acciones incluirán, además, los recursos, las responsabilidades y los plazos para su implementación. Por último, todo programa debe establecer mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación, especificando indicadores para evaluar el avance.

- **El sistema nacional de SST:** “Se refiere a la infraestructura que conforma el marco principal para la aplicación de la política y los programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo” (artículo 1 del Convenio núm. 187). “Todo Miembro deberá establecer, mantener y desarrollar de forma progresiva, y reexaminar periódicamente, un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. El sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo deberá incluir, entre otras cosas: (a) la legislación, los convenios colectivos en su caso, y cualquier otro instrumento pertinente en materia de seguridad y salud en el trabajo; (b) una autoridad u organismo, o autoridades u organismos responsables de la seguridad y salud en el trabajo, designados de conformidad con la legislación y la práctica nacionales; (c) mecanismos para garantizar la observancia de la legislación nacional, incluidos los sistemas de inspección, y (d) disposiciones para promover en el ámbito de la empresa la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes, como elemento esencial de las medidas de prevención relacionadas con el lugar de trabajo” (artículo 4 del Convenio núm. 187).

En definitiva, el sistema nacional de SST es la infraestructura legal e institucional con que cuenta el país, es decir, el marco necesario para la implementación de la política y el programa nacional de SST.

- **La cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud:** “Se refiere a una cultura en la que el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se respeta en todos los niveles, en la que el gobierno, los empleadores y los trabajadores participan activamente en iniciativas destinadas a asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, y en la que se concede la máxima prioridad al principio de prevención” (artículo 4 del Convenio núm. 187).

- **El perfil nacional de SST:** “Los Miembros deberían preparar y actualizar periódicamente un perfil nacional en que se resuman la situación existente en materia de seguridad y salud en el trabajo y los progresos realizados para conseguir un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. Ese perfil debería servir de base para elaborar y reexaminar el programa nacional” (Párrafo 13 de la Recomendación núm. 197). “En el perfil nacional de seguridad y salud en el trabajo debería incluirse información sobre los elementos siguientes, según proceda:
 - a) la legislación, los convenios colectivos en su caso, y cualquier otro instrumento relativo a la seguridad y salud en el trabajo;
 - b) la autoridad u organismo, o las autoridades u organismos responsables en materia de seguridad y salud en el trabajo, designados de conformidad con la legislación y la práctica nacionales;
 - c) los mecanismos para garantizar la observancia de la legislación nacional, incluidos los sistemas de inspección;
 - d) las disposiciones para promover, en el ámbito de la empresa, la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes, como elemento esencial de las medidas de prevención relacionadas con el lugar de trabajo;
 - e) el órgano u órganos consultivos tripartitos de ámbito nacional para tratar las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo;
 - f) los servicios de información y asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo;
 - g) la formación en materia de seguridad y salud en el trabajo;
 - h) los servicios de salud en el trabajo, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales;
 - i) la investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo;
 - j) el mecanismo para la recopilación y el análisis de los datos relativos a las lesiones y enfermedades profesionales y sus causas, teniendo en cuenta los instrumentos de la OIT pertinentes;
 - k) las disposiciones con miras a la colaboración con los regímenes pertinentes de seguro o de seguridad social que cubran las lesiones y enfermedades profesionales, y
 - l) los mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas y en la economía informal.

Además, el perfil nacional de SST debería incluir información sobre los elementos siguientes, cuando proceda:

- a) mecanismos de coordinación y colaboración en los ámbitos nacional y de empresa, incluidos mecanismos para reexaminar el programa nacional;
- b) normas técnicas, repertorios de recomendaciones prácticas y directrices en materia de seguridad y salud en el trabajo;
- c) dispositivos educativos y de sensibilización, incluidas iniciativas de promoción;
- d) instituciones técnicas, médicas y científicas especializadas que guarden relación con los diversos aspectos de la seguridad y salud en el trabajo, incluidos institutos de investigación y laboratorios que se ocupan de la seguridad y salud en el trabajo;

- e) el personal del sector de la seguridad y salud en el trabajo, como inspectores, funcionarios de seguridad y salud, y médicos e higienistas del trabajo;
- f) estadísticas de las lesiones y enfermedades profesionales;
- g) políticas y programas de seguridad y salud en el trabajo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
- h) actividades periódicas o en curso relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo, incluida la colaboración internacional;
- i) recursos financieros y presupuestarios en materia de seguridad y salud en el trabajo, y
- j) datos relativos a la demografía, la alfabetización, la economía y el empleo, según su disponibilidad, así como cualquier otra información pertinente” (Párrafo 14 de la Recomendación núm. 197).

El perfil nacional de SST es un análisis-diagnóstico que resume la situación presente en términos de SST, incluyendo una descripción del sistema nacional de SST y su capacidad actual, así como los datos nacionales sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, industrias y ocupaciones de alto riesgo. Es una “fotografía” de la situación nacional de SST en un momento dado, elaborada luego de reunir y analizar toda la información disponible que ha sido entregada.

La importancia de un perfil nacional de SST radica en que da la base sobre la cual trazar un diagnóstico que indique los puntos de fortaleza y debilidad del sistema y permita luego definir prioridades de cara a posteriores intervenciones. El perfil es un paso instrumental en el desarrollo del marco promocional de la SST y una herramienta de referencia para la evaluación y comparación del progreso, desempeño e impacto de un programa nacional de SST. Dicho en pocas palabras, cualquier programa nacional de SST debe tomar en consideración el análisis, las conclusiones y los resultados del perfil para determinar las prioridades de acción y los objetivos a ser alcanzados dentro de un plazo acordado.

El perfil nacional, en tanto instrumento de diagnóstico, importa la revisión y evaluación sistemática de toda la gama de instrumentos y recursos disponibles en materia de SST en un país, incluyendo la evolución de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. La finalidad del perfil es, a partir de haber identificado los puntos fuertes y débiles de los distintos elementos del sistema nacional de SST, determinar las posibles brechas que existan respecto de los estándares internacionales y la experiencia comparada, a fin de que los actores tripartitos definan, en una etapa posterior, los temas prioritarios para la construcción de una política y un programa nacional de SST.

En Paraguay, la Ley Nº 5.804 de 2017, por la que se establece el Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales, señala en su articulado la necesidad de formular una política nacional de riesgos laborales y un plan maestro de seguridad ocupacional. Además, la Ley prevé la creación de un Consejo Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional que tendrá, entre otras funciones, definir la filosofía y políticas de acción en materia de formulación y evaluación de dicha política nacional de riesgos laborales y coordinar intersectorialmente la elaboración, implementación y seguimiento del plan maestro de seguridad y salud ocupacional.

Mientras que se procede a la creación efectiva del Consejo Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional, la OIT ha elaborado esta propuesta validada de perfil nacional de SST, pensándola como insumo para la posterior formulación tripartita de dichos instrumentos normativos.

Para el análisis de los distintos aspectos señalados en la Recomendación núm. 192 y que son objeto de atención en este Perfil nacional de SST, se ha utilizado una metodología eminentemente cuantitativa, basada en el análisis documental de, entre otros, la normativa vigente –nacional e internacional–, los

informes de gestión de distintas instituciones de gobierno, y registros administrativos de instituciones relevantes. Además, se incorporó una dimensión cualitativa confeccionada sobre la base de 19 entrevistas en profundidad con 39 actores nacionales relevantes en la materia, pertenecientes a las siguientes instituciones y organizaciones:²

► Cuadro 1

		Varones	Mujeres	Total
Sector gobierno	Dirección de Salud y Seguridad Ocupacional (MTESS)	3	2	5
	Dirección General de Inspección y Fiscalización del Trabajo (MTESS)	4		4
	Dirección General de Seguridad Social (MTESS)		1	1
	Dirección de Asesoría Jurídica del Viceministerio del Trabajo (MTESS)	1		1
	Dirección de Normas Internacionales del Trabajo (MTESS)		1	1
	Instituto de Previsión Social	1	1	2
	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	1	1	2
	Ministerio de Educación y Ciencias	2		2
	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones		1	1
Sector empleadores	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	2		2
	Unión Industrial Paraguaya (UIP)	2		2
	Cámara Paraguaya de la Construcción (CAPACO)	2		2
	Federación de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FEDEMIPYME)	1		1
Sector trabajadores	Asociación Rural del Paraguay (ARP)		1	1
	Central Única de Trabajadores Auténtica (CUT-A)	1	1	2
	Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT)	1		1
	Central Nacional de Trabajadores (CNT)	2		2
Profesionales y expertos	Central General de Trabajadores (CGT)		2	2
	Asociación de Profesionales de Seguridad e Higiene en el Trabajo	1		1
	Sociedad Paraguaya de Psicología		1	1
	Sociedad Paraguaya de Medicina del Trabajo	1		1
Total		26	13	39

Fuente: Elaboración propia.

2. También fueron citadas la Central Sindical de Trabajadores del Paraguay (CESITP), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Paraguay (CNCSP), pero no pudieron asistir a la entrevista.

► 1. Marco legislativo de la seguridad y salud en el trabajo y otros instrumentos relacionados

El marco regulatorio de la seguridad y salud en el trabajo es el primer elemento señalado por el Convenio núm. 187 al describir un sistema nacional de SST. Este marco deberá contemplar las obligaciones y responsabilidades de los distintos actores con respecto a la SST, ya sea con carácter general o aplicables de manera específica a determinados sectores de actividad o riesgos laborales.

Por último, un marco regulatorio actualizado deberá contemplar un enfoque basado en la prevención y gestión de los riesgos, tal y como podemos observar en las reglamentaciones más recientes a nivel global.³

De acuerdo con la OIT y la OCDE, cualquier legislación laboral, incluyendo la que regula la SST, debe en primer lugar proteger de manera universal a todos los trabajadores, y para ello debe diseñarse de forma sólida y coherente, incluir procesos de consulta y negociación, y ser fácil de comprender y controlar. Además, la legislación debe tener una estructura adecuada y obedecer a una determinada organización y jerarquía normativa. Los vacíos, las brechas, la dispersión normativa y las superposiciones o disposiciones contradictorias deben corregirse y armonizarse.⁴

En el ámbito de la SST, cualquier marco normativo debe considerar una concepción transversal e integral que contemple, en primer lugar, el conjunto de las condiciones de trabajo que tienen un rol determinante en la salud de los trabajadores, tales como el tiempo de trabajo y de descanso, la contratación temporal, la precariedad de la relación laboral, el tipo de remuneración y el ritmo de trabajo, entre otros. En segundo lugar, debe trascender el ámbito exclusivamente laboral para situarse en una visión holística, según la cual todo influye o puede influir en la SST. Esto implica que otras áreas como el medio ambiente, la economía, la psicología, la sociología o la protección social también son importantes para la SST.⁵

En esta sección se analiza el marco normativo de la SST de Paraguay. Existe un gran número de leyes, decretos y otros instrumentos legales relacionados con la SST, que se referirán a continuación incluyendo una breve reseña de su contenido.

► 1.1. Referencias constitucionales

La protección de la seguridad y salud en el trabajo es una materia comprendida en la Constitución Política de 1992, cuyo artículo 86, sobre el derecho al trabajo, establece que “todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones

-
3. Páramo, P. y Bueno, C. 2018. “Tendencias legislativas en seguridad y salud en el trabajo con enfoque preventivo. Estudio comparado de la legislación internacional y algunos países seleccionados”. Oficina de País de la OIT para la Argentina.
 4. OIT “Guía sobre legislación del trabajo” y OCDE (1994) “Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, legal and managerial techniques”.
 5. Páramo, P. y Bueno, C. 2018.

dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables”.

Por su parte, el artículo 99 establece que “el cumplimiento de las normas laborales y de las de seguridad e higiene en el trabajo quedarán sujetas a la fiscalización de las autoridades creadas por ley, que establecerán las sanciones en caso de incumplimiento”.

En términos más específicos, el artículo 91 fija una duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales diurnas, salvo las legalmente establecidas por motivos especiales y para las tareas insalubres, peligrosas, penosas, nocturnas o las que se desarrollen en turnos continuos rotativos, y se prevén descansos y vacaciones anuales remunerados; el artículo 92 reconoce “un salario superior al básico por horas de trabajo insalubre o riesgoso”; y el artículo 95 garantiza un “sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia”, promueve “su extensión a todos los sectores de la población” y señala que “los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos y estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio”.

► 1.2. Legislación principal

Las principales normas jurídicas que regulan los derechos y obligaciones en materia de SST son:

► Código de Trabajo, aprobado por la Ley Nº 213, del 28 de julio de 1993⁶

Reemplaza al anterior Código de 1961. Su objeto es regular las relaciones de trabajo entre los trabajadores y empleadores respecto de la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral. Su ámbito de aplicación, de acuerdo con el artículo 2, incluye: los trabajadores intelectuales, manuales o técnicos en relación de dependencia y sus empresarios; los profesores de institutos de enseñanza privada y quienes ejerzan la práctica deportiva profesional; los sindicatos de trabajadores y empresarios del sector privado; y los trabajadores de las empresas del Estado y de las empresas municipales. Quedan excluidos los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

El artículo 62, dedicado a las obligaciones de los empleadores que se derivan del contrato de trabajo, incluye algunas referidas a la SST, tales como: (...)

- d) suministrar oportunamente a los trabajadores los útiles, instrumentos y elementos necesarios para ejecutar el trabajo convenido, los cuales serán de buena calidad y repuestos tan pronto como dejen de ser eficientes, siempre que aquéllos no se hayan obligado a usar herramientas propias;
- e) proporcionar lugar seguro para la guarda de los útiles y herramientas del trabajador, bajo inventario que podrá solicitar cualquiera de las partes;
- k) guardar la debida consideración hacia los trabajadores, respetando su dignidad humana y absteniéndose de maltratarlos de palabra o de hecho;
- l) adoptar, conforme a las leyes y reglamentos, las medidas adecuadas en los establecimientos industriales y comerciales, para crear y mantener las mejores condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, previniendo en lo posible los riesgos profesionales.

6. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2608/ley-n-213-establece-el-codigo-del-trabajo>

- n) observar buenas costumbres y moralidad durante las horas de labor;
- m) cumplir las disposiciones del reglamento interno;
- o) atender las quejas justificadas que los trabajadores elevasen;
- p) capacitar al trabajador para prestar auxilio en caso de accidente; y
- q) cumplir con las demás obligaciones que les impongan las leyes o reglamentos de trabajo.

Por su parte, el artículo 65 establece que son obligaciones de los trabajadores: (...)

- c) acatar los preceptos del reglamento de trabajo y cumplir las órdenes e instrucciones dadas por el empleador o sus representantes según la organización establecida;
- d) observar conducta ejemplar y buenas costumbres durante el trabajo;
- e) abstenerse de todo acto que pueda poner en peligro su propia seguridad, la de sus compañeros o la de terceras personas, así como la de los establecimientos, talleres o lugares en que el trabajo se realiza;
- f) prestar auxilio en casos de siniestros o riesgos que pongan en peligro inminente la persona o los intereses del empleador o de sus compañeros de trabajo; (...)
- h) restituir al empleador los materiales no usados y conservar en buen estado los instrumentos y útiles de trabajo entregados por aquél no siendo responsables por el deterioro que origine el uso natural y adecuado de dichos objetos, ni el ocasionado por causas fortuitas, fuerza mayor o proveniente de mala calidad o defectuosa construcción; (...)
- j) comunicar oportunamente al empleador o sus representantes las observaciones que estime conducentes a evitar daños y perjuicios a los intereses y vida de los empleadores o trabajadores;
- II) acatar las medidas preventivas y de higiene que impongan las autoridades competentes o que indique el empleador o sus representantes para seguridad y protección del personal; (...)
- n) cumplir las demás obligaciones establecidas por las leyes y reglamentos de trabajo.

En el artículo 67 dedicado a los derechos de los trabajadores, destacamos algunos incisos referidos a derechos en el ámbito de la SST, entre otros: (...)

- b) gozar de los descansos obligatorios establecidos en este Código;
- e) disfrutar de una existencia digna, así como de condiciones justas en el desarrollo de su actividad;
- f) recibir educación profesional y técnica para perfeccionar sus aptitudes y conocimientos aplicados al desarrollo eficiente de la producción;
- m) los demás derechos que les acuerden las leyes y reglamentos de trabajo siempre que no contravengan las disposiciones de este Código.

Por su parte, el artículo 64 confiere a los empleadores, entre otros derechos: (...)

- g) los demás derechos que les acuerdan las leyes o reglamentos de trabajo siempre que no contravengan las disposiciones del presente Código.

Entre las causas justificadas de terminación del contrato por voluntad unilateral del empleador, el artículo 81 incluye, entre otras: (...)

- f) los perjuicios materiales que ocasione el trabajador intencionalmente, por negligencia, imprudencia o falta grave, en los edificios, obras, maquinarias, herramientas, materias primas, productos y demás objetos relacionados con el trabajo;
- i) el hecho de comprometer el trabajador con su imprudencia o descuido inexcusables la seguridad de la empresa, fábrica, taller u oficina, así como la de las personas que allí se encuentras;
- j) la concurrencia del trabajador a sus tareas en estado de embriaguez, o bajo influencia de alguna droga o narcótico, o portando armas peligrosas, salvo aquéllas que, por la naturaleza de su trabajo, le estuviesen permitidas;
- l) la negativa manifiesta del trabajador para adoptar las medidas preventivas o someterse a los procedimientos indicados por las leyes, los reglamentos, las autoridades competentes o el empleador, que tiendan a evitar accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El artículo 194 establece que la jornada ordinaria de trabajo efectivo no podrá exceder, salvo casos especiales, de ocho horas por día o cuarenta y ocho horas semanales, cuando el trabajo fuere diurno, ni de siete horas por día o cuarenta y dos horas en la semana, cuando el trabajo fuere nocturno.

El artículo 198 añade que “cuando el trabajo debe realizarse en lugares insalubres o por su naturaleza ponga en peligro la salud o la vida de los trabajadores o en condiciones penosas, turnos continuos o rotativos, su duración no excederá de seis horas diarias o de treinta y seis semanales, debiendo percibir salario correspondiente a jornada normal de ocho horas. En este caso, y a pedido de cualquiera de las partes interesadas, la Dirección General de Higiene y Seguridad Ocupacional, asesorada por el organismo competente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, especificará como insalubre o no insalubre la actividad de que se trate. La calificación de insalubridad será mantenida hasta que sea demostrada la desaparición de las causas ante el organismo mencionado”.

Por su parte, el Título V, bajo el encabezado “Seguridad, Higiene y Comodidad en el Trabajo” (artículos 272 a 282), enfatiza el derecho del trabajador a la prestación de sus servicios profesionales y a una protección eficaz en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo.

Comienza garantizando en su artículo 272 que “el trabajador, en la prestación de sus servicios profesionales, tendrá derecho a una protección eficaz en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo.”

El artículo 273 añade que “la política de prevención de riesgos ocupacionales se desarrolla a través de la seguridad, higiene y medicina del trabajo, entendida como conjunto de técnicas, estudios y acciones encaminadas al perfeccionamiento de las condiciones ambientales, materiales, organizativas y personales destinadas a evitar daños o alteración de la integridad física, funcional o psicológica de los trabajadores. Están obligados a realizar y cumplir las disposiciones de este Título los empleadores, trabajadores, sindicatos y el Estado.”

El artículo 274 establece que “el empleador deberá garantizar la higiene, seguridad y salud de los trabajadores en la ejecución de su actividad laboral. Para el efecto, adoptará cuantas medidas sean necesarias, incluidas las actividades de información, formación, prevención de riesgos y la constitución de la organización o medios que sean precisos. Las medidas de seguridad e higiene del trabajo no implicarán ninguna carga económica para los trabajadores.”

En particular, y conforme al artículo 275, el empleador deberá:

- a) disponer el examen médico, admisional y periódico de cada trabajador, y asumir el costo. La reglamentación determinará el tiempo y la forma en que deben realizarse los

exámenes médicos periódicos, los cuales serán pertinentes a los riesgos que involucra la actividad del trabajador;

- b) evaluar, evitar y combatir los riesgos en su propio origen;
- c) establecer las condiciones y métodos de trabajo y de producción que menor incidencia negativa produzcan sobre la higiene, seguridad y salud de los trabajadores;
- d) planificar la prevención y determinar las medidas que deberán utilizarse, tanto colectivas como individuales, así como el material de protección que debe utilizarse contra los riesgos inherentes a la actividad desarrollada; y que garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo, las operaciones y procesos, los agentes y sustancias agresivas, que estén bajo su control, no entrañen riesgos para la salud y seguridad de los trabajadores;
- e) velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre prevención y protección en el trabajo, e impartir órdenes claras y precisas;
- f) informar a las autoridades competentes sobre los accidentes laborales y enfermedades profesionales de que sean víctimas los trabajadores, que causen más de tres días de incapacidad para las tareas dentro de los ocho días siguientes a la declaración de la enfermedad y de acuerdo con el procedimiento establecido en la reglamentación pertinente; y
- g) cumplir las normas legales o convencionales, así como las medidas de aplicación inmediata ordenadas por la Autoridad Administrativa del Trabajo, como consecuencia de una intervención o fiscalización.

Por otra parte, según el artículo 276, “el empleador debe facilitar la formación e información práctica y adecuada en materia de salud, seguridad e higiene a los trabajadores que contrate, o cuando cambien de puesto de trabajo, o tengan que aplicar una nueva técnica que pueda ocasionar riesgos. El trabajador está obligado a seguir dichas enseñanzas y a realizar las prácticas correspondientes”.

El artículo 277 retoma lo referente a los deberes de los trabajadores y establece que “el trabajador está obligado a observar en su trabajo las medidas legales y reglamentarias de higiene, seguridad y medicina laboral” por lo que (...) deberá:

- a) utilizar correctamente la maquinaria, herramientas y equipos productivos;
- b) utilizar y mantener en condiciones de uso la ropa y el equipo de protección individual puesto a su disposición gratuitamente por el empleador;
- c) evitar el manipuleo o desactivación de los dispositivos de seguridad de la maquinaria, herramienta o equipo productivo a su cargo o de sus compañeros de labor;
- d) colaborar con la empresa para disfrutar de las mejores condiciones de seguridad, higiene y salud; y
- e) advertir al empleador o a sus representantes, así como a los mandos con funciones específicas de protección y control de la higiene, seguridad y salud, sobre cualquier situación que entrañe peligro grave, así como de todo defecto que se haya comprobado en los sistemas de protección.

Finalmente, según el artículo 278 el incumplimiento por parte de los trabajadores y de los empleadores de sus obligaciones en materia de salud, higiene y seguridad en el trabajo conduce a graves contravenciones, sancionadas por el propio Código.

► Ley Nº 5.804, del 29 de diciembre de 2017⁷

Regula el Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales (SNPRL). Supone una contribución importante al marco normativo de la SST, en tanto sitúa la materia en el mismo nivel jerárquico normativo que los contenidos del Código de Trabajo, involucra a todos los actores gubernamentales y sociales con actuación en el área y establece conceptos relativos al marco promocional de la SST de la OIT y de los sistemas de gestión de la SST.

El artículo 1 señala que la Ley tiene como objeto “reglamentar la aplicación de lo previsto en el Código del Trabajo relativo a la seguridad, higiene y comodidad en el trabajo, mediante la implementación del Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales”, entendiendo por éste “el conjunto de normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de entidades públicas y privadas, de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan”. El artículo 3 regula los objetivos del SNPRL y el artículo 4 define una serie de conceptos de utilización reiterada durante el texto de la Ley.

La Ley se aplica, conforme al artículo 5, a:

- a) Las instituciones, entidades y reparticiones públicas de nivel nacional, departamental y municipal.
- b) Las personas físicas o jurídicas que actúan en carácter de empleadoras en el territorio nacional, ya sea que las personas físicas a su servicio ejerzan alguna actividad laboral o profesional en relación de dependencia o de manera independiente.
- c) Los trabajadores cuyas relaciones laborales se encuentren comprendidas dentro del Código Laboral, los trabajadores del sector público cuyas relaciones laborales se encuentren regidas por la Ley de la Función Pública y las personas físicas o jurídicas que de manera independiente presten servicios o realicen una actividad laboral, sea esta remunerada o gratuita.

De acuerdo con el artículo 7, el SNPRL estará compuesto por:

- a) La Política Nacional de Salud Ocupacional.

Según el artículo 8, esta política guiará el desarrollo del sector a nivel nacional, será establecida desde una visión sistémica e integral por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) con la participación de los empleadores y de los trabajadores, a través de sus organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

- b) El Plan Maestro de Salud Ocupacional.

Según el artículo 9, será elaborado también por el MTESS en colaboración con las entidades rectoras de las diferentes actividades afectadas, los municipios, los prestadores de servicio especializados catastrados, los empleadores y los trabajadores. El plan maestro de seguridad ocupacional estará basado en la política nacional de riesgos laborales, será aprobado y reglamentado por decreto del Poder Ejecutivo, y actualizado periódica y sistemáticamente.

7. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9127/ley-n-5804-establece-el-sistema-nacional-de-prevencion-de-riesgos-laborales>

- c) Las modalidades y componentes cuyo eje transversal es la cultura de la prevención de riesgos laborales y la metodología de trabajo en conjunto con los empleadores y los trabajadores.
- d) El sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo.

Los artículos 11 y 26 definen el plan como “un proceso lógico y por etapas a ser desarrollado por cada empleador dentro de su entorno laboral, con base en los parámetros previstos en esta Ley y su reglamentación, basado en la mejora continua de sus procesos y que incluye la política, la organización, la planificación, la aplicación, la evaluación, la auditoría y las acciones de mejora con el objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y salud en el trabajo”.

Los artículos 27 y 28 establecen una clasificación de las empresas en cinco tipos según el tipo de riesgo (de mínimo a máximo).

Los artículos 28 a 37 regulan los elementos del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo que las empresas deben implementar.

- e) El Registro de Información de Seguridad Ocupacional.

De acuerdo con el artículo 12, este registro tiene como fin recolectar información estadística relativa al sector y disponer de ella para la toma de decisiones y desarrollo de las labores de formulación de normativa y planificación del sector, además de regular la actividad de los prestadores de servicios habilitados para actuar en el mercado. El registro estará a cargo del MTESS a través de la Dirección de Salud y Seguridad Ocupacional, y se alimentará de información y datos estadísticos proporcionados por los registros del empleador hechos ante el mismo Ministerio, el Instituto de Previsión Social y las entidades públicas, gobernaciones y municipalidades.

► Cuadro 2

Elementos de un sistema nacional de SST según el Convenio núm. 187 de la OIT

De acuerdo con el artículo 4 del Convenio núm. 187 (2006), un sistema nacional de SST deberá incluir, entre otros elementos:

- La legislación, los convenios colectivos en su caso, y cualquier otro instrumento pertinente en materia de SST.
- Una autoridad u organismo, o autoridades u organismos, responsables de la SST, designados de conformidad con la legislación y la práctica nacionales.
- Mecanismos para garantizar la observancia de la legislación nacional, incluidos los sistemas de inspección.
- Disposiciones para promover en el ámbito de la empresa la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes, como elemento esencial de las medidas de prevención.
- Un órgano u órganos consultivos tripartitos de ámbito nacional para tratar las cuestiones relativas a la SST.
- Servicios de información y asesoramiento en materia de SST.
- Formación en materia de SST.
- Servicios de salud en el trabajo, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales.
- Investigación en materia de SST.
- Un mecanismo para la recopilación y el análisis de los datos relativos a las lesiones y enfermedades profesionales.
- Disposiciones con miras a la colaboración con los regímenes pertinentes de seguro o de seguridad social que cubran las lesiones y enfermedades profesionales.
- Mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de SST en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas, y en la economía informal.

Los artículos 20 a 22 de la Ley regulan la creación de un Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional, como órgano tripartito colegiado dependiente del Consejo Consultivo Tripartito, para que asesore al MTESS en la formulación de las políticas de prevención y en tanto órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo. La composición y funciones de este Consejo serán analizadas con mayor detalle en la subsección 2.6 de este documento.

Especial interés ofrece el esquema de derechos y obligaciones en materia de SST que regula la Ley, tanto para el empleador como para los trabajadores. Por una parte, el artículo 42 señala que el empleador será responsable de:

- a) procurar el cuidado integral de la salud de los trabajadores y de los ambientes de trabajo;
- b) programar, ejecutar y controlar el cumplimiento del sistema de gestión de salud ocupacional de la empresa;
- c) notificar a la entidad administradora a la que se encuentre afiliado los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales;

- d) registrar ante el MTESS un asesor de seguridad o una comisión interna de prevención de accidentes (CIPA);
- e) facilitar la capacitación de los trabajadores a su cargo en materia de salud ocupacional;
- f) cumplir las obligaciones establecidas en la normativa sobre prevención de riesgos laborales, contempladas en esta Ley, el Reglamento General Técnico de Seguridad, Higiene y Medicina en el Trabajo y otras reglamentaciones sectoriales a ser emitidas por la autoridad de aplicación o la entidad con competencia pertinente; e
- g) informar al Instituto de Previsión Social o la entidad administradora de riesgos profesionales a la que está afiliado las novedades laborales de sus trabajadores, incluido el nivel de ingreso y sus cambios, las vinculaciones y retiros.

Por su parte, el artículo 43 enumera las siguientes obligaciones de los trabajadores:

- a) procurar el cuidado integral de su salud;
- b) suministrar información clara, veraz y completa sobre su estado de salud;
- c) colaborar y velar por el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los empleadores en esta Ley y su reglamentación;
- d) cumplir las normas, reglamentos e instrucciones de los sistemas de gestión y de salud ocupacional de la empresa. Acreditado el incumplimiento por parte del trabajador, se presumirá su responsabilidad en el accidente de trabajo;
- e) participar en la prevención de los riesgos profesionales, a través de la CIPA o según las instrucciones recibidas de los asesores de seguridad;
- f) los pensionados por invalidez por riesgos profesionales deberán mantener actualizada la información sobre su domicilio, teléfono y demás datos que sirvan para efectuar las visitas de reconocimiento; y
- g) los pensionados por invalidez debida a riesgos profesionales deberán informar a la entidad administradora de riesgos profesionales correspondiente sobre el momento en el cual desaparezca o se modifique la causa por la cual se otorgó la pensión.

Concluye el precepto señalando que “el incumplimiento comprobado del trabajador de las obligaciones citadas, además de las sanciones previstas en el Código Laboral y esta Ley y su reglamentación, condicionarán la evaluación de la autoridad para la determinación de responsabilidades en caso de ocurrencia de un accidente laboral o enfermedad profesional”.

El artículo 44 establece una protección específica para los trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos, el artículo 45 consagra el mismo nivel de protección en materia de SST para trabajadores con relaciones de trabajo temporales o de duración determinada y para los contratados por empresas de trabajo temporal, respecto de los restantes trabajadores de la empresa en la que prestan sus servicios, y el artículo 46 regula las obligaciones de los fabricantes, importadores y distribuidores de maquinaria, equipos, productos y útiles de trabajo.

Cabe añadir que, aunque el artículo 61 ordena al Poder Ejecutivo la reglamentación de la Ley en un plazo de 120 días desde su promulgación, dicha reglamentación aún no se ha producido, aunque sí se ha dispuesto de acuerdo con la Resolución Nº 785/2020 del MTESS la implementación de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 17, 18, 19, 23, 24, 25, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 de la Ley.

► Decreto N° 14.390, del 28 de julio de 1992, por el que se aprueba el Reglamento General Técnico de Seguridad, Higiene y Medicina del Trabajo ⁸

Constituye la norma de mayor contenido técnico en SST. Regula, de acuerdo a su artículo 1, “los aspectos relativos a las condiciones y requisitos técnicos mínimos obligatorios que, en materia de prevención de riesgos profesionales y de mejora del medio ambiente de trabajo, se requiere cumplir en todo establecimiento o centro de trabajo del país”, y es de aplicación, de acuerdo con el artículo 2, a “todo el territorio de la República” y a “toda actividad productiva desarrollada en el territorio nacional (...) sin perjuicio de la adopción de normas específicas para colectivos singulares de trabajadores tales como menores, mujeres gestantes o lactantes, disminuidos físicos o psíquicos, trabajo en familia, etc.” (artículo 3).

Los 298 artículos del decreto están distribuidos según la siguiente estructura:

- Título Preliminar. Disposiciones generales
- Título I. Condiciones generales de los establecimientos o centros de trabajo y de los mecanismos de medidas de protección

Capítulo I. Edificios y locales

Sección I. Condiciones generales

Sección II. Instalaciones auxiliares

Sección III. Servicios higiénicos

Sección IV. Instalaciones de primeros auxilios

Sección V. Locales provisionales

Capítulo II. Prevención y extinción de incendios

Sección I. Prevención de incendios

Sección II. Medios de extinción de incendios

Capítulo III. Locales con riesgo de explosión

Capítulo IV. Señalización

Capítulo V. Energía eléctrica

Sección I. Instalaciones eléctricas

Sección II. Instalaciones de alta tensión

Sección III. Instalaciones de baja tensión

Capítulo VI. Recipientes a presión y aparatos que generan calor y frío

Sección I. Aparatos a presión, hornos y calderas

Sección II. Frío industrial

Capítulo VII. Aparatos, máquinas y herramientas

Sección I. Máquinas y herramientas

8. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/1816/4372/3621/reglamento_general_tecnico.pdf

Sección II. Máquinas y herramientas portátiles

Capítulo VIII. Aparatos de izar y transporte

Sección I. Normas generales

Sección II. Aparejos

Sección III. Aparatos de izar

Sección IV. Ascensores y montacargas

Sección V. Transportadores de materiales

Sección VI. Manipulación, almacenamiento y transportes

Sección VII. Vehículos de transporte por el interior de los centros de trabajo

Capítulo IX. Transporte automotor

Capítulo X. Trabajos con riesgos especiales

Sección I. Trabajos en altura

Sección II. Excavaciones y cimientos

Sección III. Demoliciones

Sección IV. Explosivos

Capítulo XI. Medio ambiente de trabajo e higiene industrial

Sección I. Condiciones generales

Sección II. Agentes físicos

Sección III. Productos químicos y biológicos en ambientes industriales

Sección IV. Control de plagas

Capítulo XII. Protección personal

Sección I. Normas comunes

Sección II. Medios parciales de protección

Sección III. Medios integrales de protección

Sección IV. De los exámenes médicos obligatorios de admisión periódicos

Capítulo XIII. De la organización de la salud ocupacional en los lugares de trabajo

Sección I. Condiciones generales

Sección II. Del servicio de seguridad del trabajo

Sección III. Del servicio de medicina del trabajo

Sección IV. Del servicio de higiene del trabajo

Capítulo XIV. De Las Comisiones Internas de Prevención de Accidentes (CIPA)

Sección I. Disposiciones generales

Sección II. De las atribuciones

Sección III. De las obligaciones

Sección IV. De la información y estadísticas

► 1.3. Tratados internacionales

Los convenios de la OIT en materia de SST ratificados por Paraguay y que, por tanto, forman parte de su marco normativo, son los siguientes:⁹

► Convenio núm. 77 sobre el examen médico de los menores en la industria (1946)¹⁰

Ratificado por Paraguay a través de la Ley Nº 994 del 21 de marzo de 1966,¹¹ se aplica a los menores que estén empleados o que trabajen en empresas industriales, públicas o privadas, o en conexión con su funcionamiento.

► Convenio núm. 78 sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales) (1946)¹²

Ratificado por Paraguay a través de la Ley Nº 992 del 31 de agosto de 1964,¹³ establece que las personas menores de dieciocho años no podrán ser admitidas al trabajo o al empleo en ocupaciones no industriales, a menos que después de un minucioso examen médico se las haya declarado aptas para el trabajo en cuestión.

► Convenio núm. 79 sobre el trabajo nocturno de menores (trabajos no industriales) (1946)¹⁴

Ratificado por Paraguay a través de la Ley Nº 993 del 31 de agosto 1964,¹⁵ establece que los niños menores de catorce años que sean admitidos en el empleo a jornada completa o a jornada parcial, y los niños mayores de catorce años que estén todavía sujetos a la obligación escolar de horario completo, no podrán ser empleados ni podrán trabajar de noche durante un período de catorce horas consecutivas, como mínimo, que deberá comprender el intervalo entre las 8 de la noche y las 8 de la mañana. Los niños mayores de catorce años que no estén sujetos a la obligación escolar a horario completo, y los menores que no hayan cumplido dieciocho años, no podrán ser empleados ni podrán trabajar de noche durante un período de doce horas consecutivas, como mínimo, que deberá comprender el intervalo entre las 10 de la noche y las 6 de la mañana.

-
9. Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es>
 10. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312222
 11. Disponible en: https://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/Derecho_Labora-Tomo2-Vol1.pdf
 12. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312224:NO
 13. Disponible en: <https://paraguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-n-992-el-31-de-agosto-de-1964-que-aprueba-y-ratifica-el-convenio-relativo-al-examen-medico-de-aptitud>
 14. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312224:NO
 15. Disponible en: https://www.edydsi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=11111:legislasy-ley-1964-00993-ley-993-64&catid=635&Itemid=1339

► Convenio núm. 89 (revisado) sobre el trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria (1948)¹⁶

Ratificado por Paraguay a través de la Ley Nº 996/64 del 31 de agosto 1964,¹⁷ establece la prohibición del trabajo nocturno para las mujeres en empresas industriales, públicas o privadas, con algunas excepciones.

► Convenio núm. 90 sobre el trabajo nocturno de menores (1948)¹⁸

Ratificado por Paraguay según Ley Nº 998 del 31 de agosto de 1964,¹⁹ establece que queda prohibido emplear durante la noche a personas menores de dieciocho años en empresas industriales, públicas o privadas, o en sus dependencias, salvo en determinados casos previstos.

► Convenio núm. 115 sobre la protección contra las radiaciones (1960)²⁰

Ratificado en Paraguay por Ley Nº 1.155 del 29 de julio de 1966,²¹ el convenio regula las medidas de protección eficaces de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes, entre ellas la fijación de dosis máximas admisibles, señalización y exámenes médicos, entre otras.

► Convenio núm. 119 sobre la protección de la maquinaria (1963)²²

Ratificado por Paraguay a través de la Ley Nº 1179, del 10 de julio de 1967,²³ establece que la venta y el arrendamiento de máquinas cuyos elementos peligrosos se hallen desprovistos de dispositivos adecuados de protección deban prohibirse por la legislación nacional o deba impedirse su uso por otras medidas de análoga eficacia.

► Convenio núm. 120 sobre la higiene (comercio y oficinas) (1964)²⁴

Reglamentado en Paraguay por Ley Nº 213 del 29 de octubre de 1993,²⁵ establece que todos los locales utilizados por los trabajadores y los equipos de tales locales deberán ser mantenidos en buen estado de conservación y de limpieza.

16. Fuente: NORMLEX OIT.

17. Disponible en: https://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/Derecho_Labora-Tomo2-Vol1.pdf

18. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312235:NO

19. Disponible en: https://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/Derecho_Labora-Tomo2-Vol1.pdf

20. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312260:NO

21. Disponible en: <https://docs.paraguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-1155-jul-29-1966.doc>

22. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312264:NO

23. Disponible en: <https://paraguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-1179-aug-31-1966/gdoc/>

24. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312265:NO

25. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2608/ley-n-213-establece-el-codigo-del-trabajo>

► Convenio núm. 123 sobre la edad mínima (trabajo subterráneo) (1965)²⁶

Ratificado por Paraguay a través de la Ley Nº 1.180, del 10 de octubre de 1966,²⁷ establece que la edad mínima para trabajar en la parte subterránea de las minas no será en ningún caso inferior a 16 años.

► Convenio núm. 124 sobre examen médico de los menores (trabajo subterráneo) (1967)²⁸

Ratificado en Paraguay por Ley Nº 1.174 del 31 de agosto de 1966,²⁹ establece que deberá exigirse un examen médico completo de aptitud para el empleo de menores de 21 años en trabajos subterráneos, y que deberá repetirse este examen periódicamente a intervalos que no excedan de 1 año.

Además, no hay que olvidar que la “Resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”,³⁰ adoptada el 10 de junio de 2022 en la sesión plenaria de la 110^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo declara que el Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981) y el Convenio núm. 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo (2006) deben ser considerados convenios fundamentales en el sentido enunciado en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998). Ello significa que los Estados miembros de la OIT tienen el compromiso de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe, los principios enunciados en los convenios fundamentales, aun cuando no los hubieran ratificado. Por lo tanto, se añaden dichos convenios en la medida en que, con independencia de su estatus ratificatorio, ahora forman parte del marco normativo del país:

► Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981)³¹

Consagra el principio de la prevención de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, según el cual se da prioridad a las medidas preventivas frente a las medidas de protección, que se aplican como último recurso solo cuando los peligros no puedan eliminarse y los riesgos no puedan evitarse o reducirse a un nivel aceptable. Además, considera una definición amplia de salud, que abarca no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedad, sino también los elementos físicos y mentales que afectan a la salud y están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo. Entre las acciones a nivel nacional, el convenio establece la obligación de formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional en materia de SST, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Exige que los países adopten leyes, reglamentos y normas relativos a la SST (artículo 8), que establezcan un sistema de

-
26. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312268:NO
 27. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3656/ley-n-1180-aprueba-y-ratifica-el-convenio-relativo-a-la-edad-minima-de-admision-al-trabajo-subterraneo-en-las-minas>
 28. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312269:NO
 29. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3657/ley-n-1174-aprueba-y-ratifica-el-convenio-relativo-al-examen-medico-de-aptitud-de-los-menores-para-el-empleo-en-trabajos-subterraneos-en-las-minas>
 30. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_848653.pdf
 31. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:P12100_ILO_CODE:C155

inspección apropiado y suficiente (artículo 8), sanciones adecuadas en su caso (artículo 9) y que se adopten medidas para orientar a los empleadores y a los trabajadores (artículo 10). Entre las acciones a nivel de empresa, el convenio exige a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, equipo, operaciones y procesos bajo su control sean seguros y no entrañen riesgos para los trabajadores, que los agentes y las sustancias químicas, físicas y biológicas que estén bajo su control no entrañen riesgos cuando se tomen medidas de protección adecuadas (artículo 16) y que adopten medidas para garantizar la cooperación de los trabajadores y de sus representantes en el cumplimiento de las obligaciones de SST.

► **Convenio núm. 187 sobre el marco promocional para la seguridad y la salud en el trabajo (2006)**³²

Señala que los países deberán promover la mejora continua de la SST con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo mediante el desarrollo de una política, un sistema y un programa nacional de SST, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores (artículo 2).

Por último, cabe citar otros convenios ratificados por el país que, aunque regulan otras temáticas, también cuentan con contenidos en materia de SST:

► **Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio (1947)**³³

Ratificado por Paraguay por Ley Nº 1.235 del 28 de agosto de 1967, el Convenio establece los rasgos que deberá poseer un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales.

► **Convenio núm. 102 sobre la norma mínima de seguridad social (1952)**³⁴

Ratificado por Paraguay a través de la Ley Nº 6.791 del 31 de agosto de 2021³⁵, entró en vigor en noviembre de 2022, y determina que se deberá garantizar a las personas protegidas por el sistema de seguridad social la concesión de prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional.

► **Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011)**³⁶

Ratificado en Paraguay por Ley Nº 4.819 del 12 de diciembre de 2012,³⁷ en su artículo 13.1 señala que “todo trabajador doméstico tiene derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable”.

32. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C187

33. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312226:NO

34. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO

35. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9648/ley-n-6791-aprueba-el-convenio-relativo-a-la-norma-minima-de-seguridad-social>

36. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189

37. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3168/aprueba-el-convenio-sobre-el-trabajo-decente-para-las-trabajadoras-y-trabajadores-domesticos-2011>

Además, Paraguay ha ratificado otros tratados internacionales con contenidos en SST:

► Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (1969)³⁸

Ratificado por Paraguay por Ley Nº 1 del 14 de julio de 1989,³⁹ consagra, entre otros, el derecho a la vida y a la integridad personal.

► Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)⁴⁰

Ratificado por Paraguay por Ley Nº 4 del 24 de marzo de 1992,⁴¹ consagra, entre otros, el derecho a la seguridad y la higiene en el trabajo.

► Convenio de Minamata sobre el Mercurio (2013)⁴²

Suscripto por Paraguay por Ley Nº 6.036 del 10 de abril del 2018,⁴³ el convenio persigue proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio.

Especial referencia debe hacerse al conjunto de normas adoptadas en materia de SST en el ámbito del Mercado Común del Sur (MERCOSUR):

► Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (2015)⁴⁴

Dedica su artículo 25 a la seguridad y salud en el trabajo.

► Resolución GMC Nº 04/15 sobre el Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el MERCOSUR⁴⁵

► Decisión CMC Nº 32/06 sobre salud y seguridad en el trabajo⁴⁶

-
- 38. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
 - 39. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2619/aprueba-y-ratifica-la-convencion-americana-sobre-derechos-humanos-o-pacto-de-san-jose-de-costa-rica>
 - 40. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
 - 41. Disponible en: <https://www.pj.gov.py/images/contenido/secretariadegenero/marcolegal/LEY-4-1992.pdf>
 - 42. Disponible en: https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/information_document/Minamata-Convention-booklet-Sep2019-SP.pdf
 - 43. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9690/ley-n-6036-aprueba-el-convenio-de-minamata-sobre-el-mercurio>
 - 44. Disponible en: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/58000_ATTB27UU.pdf
 - 45. Disponible en: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/a-2016-alatina-mercrosur-res04.pdf>
 - 46. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dec_032-2006_es_condicionesmnprocedinsprabajo.pdf

- Decisión CMC Nº 33/06 sobre requisitos mínimos de perfil del inspector del trabajo⁴⁷

► 1.4. Otras legislaciones relacionadas

Existen además otras fuentes jurídicas complementarias a la legislación principal, entre otras:

► 1.4.1. Leyes

► Ley Nº 375 del 1º de diciembre de 1956

Aprueba el Decreto Ley Nº 1.860/1950 por el que se modifica el Decreto Ley Nº 17.071 de 1943 de creación del Instituto de Previsión Social.⁴⁸ La Ley regula el seguro social que cubre los riesgos de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte de los trabajadores asalariados, así como algunos aspectos sobre la dirección, administración y fiscalización del Instituto de Previsión Social (IPS). En la sección X se analizará con mayor detalle el contenido de esta norma.

► Ley Nº 836 del 15 de diciembre de 1980

Establece el Código Sanitario,⁴⁹ que regula básicamente las funciones del Estado en lo relativo al cuidado integral de la salud y dedica el Capítulo IV de su Título II a la “Salud Ocupacional y el Medio Laboral”. En su artículo 86 especifica que “el Ministerio determinará y autorizará las acciones tendientes a la protección de la salubridad del medio laboral para eliminar los riesgos de enfermedad, accidente o muerte, comprendiendo a toda clase de actividad ocupacional”.

El artículo 87 añade que “el Ministerio dictará normas técnicas y ejercerá el control de las condiciones de salubridad de los establecimientos comerciales, industriales y de salud, considerando la necesaria protección de los trabajadores y de la población en general”, y en el artículo 88 se dispone que “se requerirá la previa autorización del Ministerio para la concesión de patente o permiso para el funcionamiento de establecimientos industriales y otros lugares de trabajo, así como para ampliar o modificar las instalaciones existentes”.

El artículo 89 determina que “el Ministerio podrá cancelar la autorización otorgada a los establecimientos industriales, comerciales, o de salud, cuyo funcionamiento represente riesgos para la salud”.

El Capítulo XIII del Título II, sobre los ruidos, sonidos y vibraciones que pueden dañar la salud, señala en el artículo 128 que “en los programas de planificación urbana, higiene industrial y regulaciones de tránsito se considerarán a los ruidos, sonidos y vibraciones, agentes de tensión para la salud”.

En este sentido, el artículo 129 añade que el Ministerio “arbitrará las medidas tendientes a prevenir, disminuir o eliminar las molestias públicas provenientes de ruidos, sonidos o vibraciones que puedan

47. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcssrs/decisions/dec3306s.pdf>

48. Disponible en: <https://baselegal.com.py/docs/be852acb-300b-11eb-a564-525400c761ca>

49. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leues-paraguayas/2399/ley-n-836-codigo-sanitario>

afectar la salud y el bienestar de la población, y a su control en coordinación con las autoridades competentes”.

Por último, el artículo 130 establece que “el Ministerio identificará y examinará las fuentes y formas prevalentes de ruidos, sonidos y vibraciones que afecten o puedan afectar a la salud debiendo establecer normas relativas a los límites tolerables de su exposición a ellos”.

► Ley N° 42 del 18 de septiembre de 1990

Prohíbe la importación, depósito y utilización de productos calificados como residuos industriales peligrosos o basuras tóxicas y establece las penas correspondientes por su incumplimiento.⁵⁰ La norma fija una expresa prohibición de estas sustancias y materiales, porque representan riesgos presentes o futuros en tanto afectan el suelo, la flora, la fauna, contaminan el aire o las aguas de una manera tal que pueden dañar la salud humana y así afectar la calidad de vida de las personas y del medio ambiente. Asimismo, ordena establecer un listado taxativo de los residuos, desechos y basuras tóxicas para evitar su ingreso al país, califica como delito la transgresión a esta prohibición e impone sanciones tanto para sus autores como para sus cómplices y encubridores, financiadores o beneficiarios.

► Ley N° 123 del 9 de enero de 1991

Adopta nuevas normas de protección fitosanitaria regula, entre otros, el control de productos fitosanitarios, plaguicidas y fertilizantes químicos, incluido su envasado y etiquetado, y la protección de los agentes biológicos beneficiosos.

► Ley N° 567 del 30 de junio de 1995

Aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.⁵¹ El Convenio, adoptado en respuesta a fuertes protestas públicas en los años ochenta tras el descubrimiento de depósitos de desechos tóxicos en países en vía de desarrollo provenientes del extranjero, busca proteger la salud de las personas y el medio ambiente frente a los efectos perjudiciales de los desechos peligrosos. Sus disposiciones giran en torno a la disminución de la generación de desechos peligrosos y la promoción de la gestión racional de éstos en términos medioambientales, la restricción de sus movimientos transfronterizos y la aplicación de un sistema regulatorio para los movimientos permisibles de este tipo de desechos.

► Ley N° 1.100 del 26 de agosto de 1997

Es una ley de prevención de la polución sonora, por la que se prohíbe el funcionamiento de maquinarias, motores y herramientas en los establecimientos laborales sin las debidas precauciones necesarias para evitar la propagación de ruidos, sonidos y vibraciones molestos que sobrepasen los límites

.....

50. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2382/ley-n-42-prohibe-la-importacion-deposito-utilizacion-de-productos-calificados-como-residuos-industriales-peligrosos-o-basuras-toxicas-y-establece-las-penas-correspondientes-por-su-incumplimiento#:~:text=Conveci%C3%B3n%20Nacional%20Constituyente-,Ley%20N%C2%BA%2042%20%2F%20PROHIBE%20LA%20IMPORTACION%2C%20DEPOSITO%2C%20UTILIZACION%20DE,PENAS%20CORRESPONDIENTES%20POR%20SU%20INCUMPLIMIENTO>.

51. Disponible en: <https://www.csj.gov.py/cache/lederes/R-72-061995-L-567-1.pdf>

de decibeles establecidos. Las maquinarias o motores que producen vibraciones deberán estar suficientemente alejados de las paredes medianeras, o tener aislaciones adecuadas que impidan que las mismas se transmitan a los vecinos. Igualmente, la máxima exposición diaria permisible por ruidos y sonidos molestos causados dentro de los locales con actividades laborales, industriales, comerciales o sociales debe estar sujeta a ciertos límites.⁵²

► Ley Nº 2.135 del 10 de julio de 2003

Aprueba el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional.⁵³

► Ley Nº 3.742 del 10 de diciembre de 2009

Establece el control de los productos fitosanitarios de uso agrícola.⁵⁴ Determina el régimen legal de registro y control de todo producto fitosanitario, con el fin de proteger la salud humana, animal, vegetal y el ambiente.

► Ley Nº 3.940 del 14 de diciembre de 2009

Establece los derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de la inmunodeficiencia adquirida (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA).⁵⁵ El artículo 20 dispone que “todo trabajador público o privado que vive y convive con VIH y SIDA tiene derecho a un empleo digno, en los mismos términos y condiciones garantizados y prescriptos por el ordenamiento jurídico nacional”.

► 1.4.2. Decretos

► Decreto Nº 18.969 del 6 de noviembre de 1997

Reglamenta la ya mencionada Ley Nº 42/1990 que prohíbe la importación, depósito y utilización de productos calificados como residuos industriales peligrosos o basuras tóxicas y establece las penas correspondientes por su incumplimiento.⁵⁶

► Decreto Nº 10.754 del 6 de octubre de 2000

Aprueba el reglamento nacional de seguridad para la protección contra las radiaciones ionizantes y para la seguridad de las fuentes de radiación, que regula los requisitos de protección radiológica de

.....

52. Disponible en: http://mades.gov.py/sites/default/files/ley_1100.pdf

53. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/412/ley-n-2135-aprueba-convenio-de-rotterdam-sobre-el-procedimiento-de-consentimiento-fundamentado-previo-aplicable-a-ciertos-plaguicidas-y-productos-quimicos-peligrosos-objeto-de-comercio-internacional>

54. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2940/ley-n-3742-control-de-productos-fitosanitarios-de-uso-agricola>

55. Disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/hiv-aids/legislation/WCMS_127661/lang--es/index.htm

56. Disponible en: https://digesto.aduana.gov.py/dig_datos/getfile.php?id_r=2690#:~:text=N%C2%BA%2018.969%2F97-,POR%20EL%20CUAL%20SE%20REGLAMENTA%20LA%20LEY%20N%C2%BA%2042%2F90,PENAS%20CORRESPONDIENTES%20POR%20SU%20INCUMPLIMIENTO%22.

los trabajadores ocupacionalmente expuestos (TOE), la población en general y el medio ambiente, contra los efectos nocivos de dichas radiaciones.⁵⁷

► Decreto Nº 1.825 del 20 de febrero de 2004

Designa a la Dirección de Defensa Vegetal (DDV) del Ministerio de Agricultura y Ganadería como autoridad nacional en materia de plaguicidas a los fines del Convenio de Rotterdam.⁵⁸

► Decreto Nº 4.954 del 22 de marzo de 2005

Reglamenta la Ley Nº 1.657/2001 y aprueba el listado de trabajos infantiles peligrosos.⁵⁹ El Decreto considera como tales, entre otros: los trabajos de vigilancia pública y privada, que ponen en riesgo la propia vida y seguridad del adolescente; el trabajo en la vía pública y trabajo ambulante, que genera riesgos de accidentes de tránsito, problemas respiratorios, neurológicos y de piel debido a la polución ambiental y a la radiación solar, riesgo de abuso psicológico y sexual, estrés, fatiga, trastornos psicosomáticos, baja autoestima, dificultades de socialización, comportamiento agresivo y antisocial, depresión, drogadicción, embarazo precoz y otros; las labores de cuidado de personas y enfermos, que ponen en riesgo su salud, seguridad y moralidad; las actividades que impliquen la exposición a polvos, humos, vapores y gases tóxicos, y al contacto con productos, sustancias u objetos de carácter tóxico, combustible, carburante, inflamable, radiactivo, infeccioso, irritante o corrosivo; los trabajos con agroquímicos; la recolección de desechos y materiales reciclables; trabajos de explotación de minas, canteras, trabajos subterráneos y en excavaciones; trabajos con exposición a temperaturas extremas de frío y calor; trabajos que requieran el uso de máquinas y herramientas manuales y mecánicas de naturaleza punzocortante, aplastante, atrapante y triturante, etc.

► Decreto Nº 5.649 del 16 de diciembre de 2010

Adopta el listado de enfermedades profesionales,⁶⁰ que incluye: enfermedades causadas por agentes químicos (entre otros, benceno, cadmio, plomo y cromo), agentes físicos (entre otros, deterioro de la audición por ruido y enfermedades causadas por exposición a vibraciones o radiaciones), agentes biológicos (entre otros, ántrax, tuberculosis, hepatitis y VIH), enfermedades del aparato respiratorio (entre otras, la silicosis y otras neumoconiosis, el asma causado por agentes sensibilizantes o irritantes y enfermedades pulmonares obstructivas crónicas), enfermedades de la piel (dermatosis), enfermedades del sistema osteomuscular (entre otras, tenosinovitis debida a movimientos repetitivos, bursitis y epicondilitis), trastornos mentales (como el trastorno de estrés postraumático), cáncer profesional y otras enfermedades.

57. Disponible en: <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1505746988.pdf>

58. Disponible en: <http://web.senave.gov.py:8081/docs/web/decretos/Dto1825-04.pdf>

59. Disponible en: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_paraguay_0797.pdf

60. Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/111056/138326/F-1601272307/D%205649%20PAR.pdf>

► Decreto N° 5.078 del 5 de abril de 2021

Deroga los artículos 260, 262, 263, 264, 265, 266 y 270 del Decreto N° 14.390, y faculta al MTESS y al MSPBS a reglamentar conjuntamente el contenido y frecuencia de los exámenes médicos obligatorios de admisión y periódicos de los trabajadores y otros aspectos relativos a la seguridad y salud ocupacional.⁶¹

► 1.4.3. Resoluciones

- Resolución MAG N° 440/1994 por la que se establece la clasificación toxicológica de los productos sanitarios.⁶²
- Resolución MTESS N° 472/2012 sobre reglamentación del procedimiento de inspección de seguridad y salud en el trabajo y sanción a la violencia laboral, el mobbing o acoso laboral y el acoso sexual en los lugares de trabajo en empresas y dependencias del Estado.⁶³
- Resolución MTESS N° 846/2015 que reglamenta el Método General de Evaluación de Riesgos Laborales.⁶⁴
- Resolución MTESS N° 359/2016 por la que se reglamenta el procedimiento para el registro de profesionales que desempeñan funciones en el ámbito de la salud y seguridad ocupaciones, y se establecen las categorías, requisitos y sanciones a los mismos.⁶⁵
- Resolución MTESS N° 835/2016 por la cual se aprueba el procedimiento para la presentación de las comunicaciones de entrada y salida de trabajadores de empresas.⁶⁶
- Resolución MTESS N° 47/2016 que aprueba el procedimiento general de inspección para el control de la legislación laboral, de seguridad social y de seguridad y salud ocupacional.
- Resolución MSPBS N° 181/2017 sobre calificación de riesgosidad de los puestos de trabajo.
- Resolución MTESS N° 2.769/2019 por la que se aprueba el plan de fortalecimiento y mejoramiento de las micro y pequeñas empresas en relación con el cumplimiento de las normas administrativas laborales, de salud y seguridad ocupacional.⁶⁷
- Resolución MTESS N° 785/2020 por la que se dispone la implementación de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 17, 18, 19, 23, 24, 25, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 de la Ley N° 5.804/2017.⁶⁸

61. Disponible en: <http://www.irunvillamayor.com.py/uploads/legislaciones/decreto-n-5078-2021-msp-y-bs.pdf>

62. Disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oED34QVU0kMJ:www.matus-dubarry.com/v2/images/stories/resoluciones/SENAVE/RESOLUCION%2520440_94%2520POR%2520LA%-2520CUAL%2520SE%2520ESTABLECE%2520LA%2520CLASIFICACION%2520TOXICOLOGICA%-2520DE%2520LOS%2520PRODUCTOS%2520FITOSANITARIOS.doc+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=cl

63. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/7415/5972/9127/res_mtess_388-19.pdf

64. Disponible en: <https://www.mtess.gov.py/viceministerio-de-trabajo/direccion-de-salud-y-seguridad-ocupacional/requisitos-documentales-para-el-reconocimiento-de-la-comision-interna-de-prevencion-de-accidentes>

65. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/2215/8810/7575/resolucion_mtess_359-16.pdf

66. Disponible en: <https://www.mtess.gov.py/documentos/resolucion-mtess-n-8352016>

67. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/4615/6525/3513/resolucion_mtess_2760-19-.pdf

68. Disponible en: <https://www.mtess.gov.py/application/files/6816/4364/0464/RES-MTESS-785-2020.pdf>

- Resolución MTESS Nº 989/2020 que suspende la periodicidad de los exámenes médicos ocupacionales.⁶⁹
- Resolución MTESS Nº 554/2021 por la que se declara la semana del 26 al 30 de abril de 2021 como Semana de la Seguridad y Salud en el Trabajo.⁷⁰
- Resolución MTESS Nº 3/2022 que reglamenta el contenido y la frecuencia de los exámenes médicos obligatorios de admisión y periódicos de los trabajadores.⁷¹

► 1.4.4. Normas técnicas

El Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN) desarrolla normas técnicas relativas a temáticas tales como, entre otras, la comercialización de productos (por ejemplo, cables de energía y cables aislados), equipos de trabajo (por ejemplo, generadores de vapor y calderas), elementos de protección personal (por ejemplo, cascos de seguridad, guantes y mangas protectoras de cuero de uso industrial) o la prevención de incendios. Entre las principales NP (Nota Paraguaya) sobre extinción de incendios, podemos destacar:⁷²

- NP 21 004 77 sobre clasificación de fuegos (2^a edición).
- NP 21 010 77 sobre tecnología del fuego. Terminología (1^a edición).
- NP 21 011 89 sobre terminología del material contra incendios. Extintores (3^a edición).
- NP 21 012 89 sobre materiales de lucha contra incendios. Extintores portátiles. Generalidades (3^a edición).
- NP 21 013 89 sobre extintores de incendio a base de agua. Especificaciones (2^a edición).
- NP 21 014 89 sobre extintores de incendio con carga de polvo químico. Especificaciones (3^a edición).
- NP 21 015 89 sobre extintores de incendio con carga de anhídrido carbónico (gas carbónico). Especificaciones (2^a edición).
- NP 21 040 01 sobre servicios de verificación, mantenimiento y recarga de extintores portátiles de incendio.
- NP 21 042 03 sobre recipientes para extintores portátiles de incendio. Requisitos generales (1^a edición).
- NP 21 044 15 sobre carga para extintores. Polvo para extinción de fuego de las clases A, B y C (1^a edición).

Por su parte, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) ha aprobado, entre otras, las siguientes normas técnicas:

69. Disponible en: <https://www.mtess.gov.py/documentos/resolucion-mtess-n-989-2020>

70. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/1416/1955/5535/Resolucion_MTESS_N_554_-_Declaracion_de_commemoracion.pdf

71. Disponible en: <https://www.mtess.gov.py/application/files/8516/4364/5369/RES-MTESS-3-2022.pdf>

72. Disponible en: <https://portal.intn.gov.py/index.php/organismos/organismo-nacional-de-normalizacion/citn/normas-obligatorias-y-reglamentarias>

Normas técnicas para la habilitación de laboratorios de análisis clínicos públicos y privados, aprobadas por Resolución MSPBS N° 179/2011 y elaboradas por el Laboratorio Central de Salud Pública, con el apoyo de la OPS/OMS. Tienen como objetivo definir los requisitos que deben cumplir los laboratorios de análisis clínicos para obtener la habilitación y funcionamiento por parte de la autoridad sanitaria, lo que incluye las medidas básicas de seguridad en las instalaciones y equipamiento del personal.⁷³

Normas básicas de bioseguridad en el laboratorio, publicadas por el MSPBS en 2014 y elaboradas por el Laboratorio Central de Salud Pública, con el apoyo de la OPS/OMS. Tienen como objetivo establecer la política de gestión de riesgos con base a un plan acorde a la realidad de cada laboratorio y se basan en la prevención de las condiciones que podrían causar accidentes, lesiones o daños al personal y a las instalaciones del laboratorio.⁷⁴

► 1.5. Contratos o convenios colectivos

De acuerdo con las informaciones proporcionadas por el Departamento de Gestión Documental dependiente de la Secretaría General del Viceministerio de Trabajo, durante el periodo 2019-2022 se homologaron 30 contratos colectivos de trabajo y 666 reglamentos internos de trabajo.

Consultada la citada dependencia sobre el número de dichos contratos colectivos y reglamentos internos de trabajo que incluyen cláusulas relativas a seguridad y salud en el trabajo, higiene y/o bienestar de las personas trabajadoras, se reporta que “para la homologación de contratos colectivos de trabajo y reglamento internos de trabajo son requisitos fundamentales la estipulación de las siguientes disposiciones legales a mencionar:

- Decreto N° 5.078/2021 del 5 de abril de 2021 por el cual se derogan los artículos 260, 262, 263, 264, 265, 266 y 270 del Reglamento General Técnico de Seguridad, Higiene y Medicina en el Trabajo, aprobado por el Decreto N° 14.390/1992, del 28 de julio de 1992, y se faculta al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a reglamentar conjuntamente el contenido y la frecuencia de los exámenes médicos obligatorios de admisión y periódicos de los trabajadores, y otros aspectos relativos a la seguridad y salud ocupacional.
- Resolución MTESS N° 03/2022 por la cual se reglamenta el contenido y la frecuencia de los exámenes médicos obligatorios de admisión y periódicos de los trabajadores y otros aspectos referentes a la seguridad y salud ocupacional, conforme al Decreto N° 5.078/2021 de 5 de abril de 2021.
- Ley N° 213/1993 que establece el Código del Trabajo, específicamente en sus artículos 275, 277 y 278.”

73. <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/lcsp/adjunto/63051f-NormasTecnicasRes179pag1.pdf>

74. <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/lcsp/adjunto/2325fb-NormasBioseguridadsetiembre.pdf>

► 2. Marco institucional, mecanismos de coordinación y de diálogo social

Uno de los componentes principales de todo sistema nacional de SST es la autoridad o autoridades, públicas y privadas, con competencias en la materia y que deben asumir a nivel nacional la responsabilidad y el liderazgo al más alto nivel en la formulación e implementación de la política y del programa nacional de SST y el fortalecimiento sistemático de los componentes del sistema. En el caso de que existan varias autoridades, es importante que haya mecanismos para establecer con claridad las diferentes responsabilidades y asegurar la coordinación de manera tal que se abra paso a las sinergias o, por lo menos, a *la armonía en la acción* mediante la integración y coordinación en la implementación de las actividades.⁷⁵

En ese sentido, la Ley Nº 5.804 se refiere en su artículo 8 a la necesidad de coordinación de las acciones en materia de SST entre las distintas instituciones relevantes del “gobierno central, las gobernaciones, los municipios y los entes descentralizados, propiciando el fortalecimiento de la institucionalidad a través del establecimiento de mecanismos que mejoren la coordinación y coherencia en la formulación de políticas, planes y proyectos sectoriales, así como la participación público-privada (...). Esto supone que la política nacional de SST tenga en consideración, entre otras, “la política laboral y de empleo, la política de seguridad social, la política general de salud, la política general de educación y formación, la política industrial, la política medioambiental, la política de infraestructuras, obras públicas y vivienda (...) y las distintas políticas sectoriales”.

Además, es fundamental que dichos organismos tengan la capacidad de llevar a cabo las funciones y la conducción que se requiere, lo cual implica contar con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios.

Por otra parte, el Convenio núm. 187 también identifica entre los elementos de un sistema nacional de SST las instancias de diálogo social a nivel nacional y a nivel de empresa. Así, el artículo 2 en su inciso d) se refiere a las “disposiciones para promover en el ámbito de la empresa la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes, como elemento esencial de las medidas de prevención relacionadas con el lugar de trabajo”, e incluso el artículo 3 en su inciso a) menciona “un órgano u órganos consultivos tripartitos de ámbito nacional para tratar las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo”.

En función de todas estas disposiciones, en la presente sección se describen los distintos órganos e instituciones nacionales más relevantes en el ámbito de la SST, así como otras instancias que, por sus características y competencias o por sus ejes transversales anteriormente mencionados, pueden hacer importantes contribuciones al perfeccionamiento de sistema nacional de prevención de riesgos laborales y a la construcción de una cultura preventiva. Se analizan también los mecanismos de coordinación existentes y las instancias de diálogo social, tanto a nivel nacional como a nivel de empresa. Por último, se estudiará el marco normativo de la política y el programa nacional de SST.

75. OIT. 2013. “Plan de Formación sobre Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”, Módulo 2.

► 2.1. Autoridades competentes

Las principales autoridades públicas con competencias en materia de SST son las siguientes:

► Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)

Creado en 2013 mediante la Ley Nº 5.115, es el “órgano del poder ejecutivo, de orden público, al que corresponde la tutela de los derechos de los trabajadores (...) en materia de trabajo, empleo y seguridad social (...), según el tenor del artículo 2. Tiene entre sus objetivos, conforme al inciso 4) del artículo 3, “formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las materias socio-laborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral incorporando la perspectiva de género, seguridad y salud en el trabajo, difusión de la normativa, información laboral y del mercado de trabajo, diálogo social, en los conflictos y relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral”.⁷⁶

Entre las competencias del MTESS, conforme al inciso 4) del artículo 4 de la citada Ley, se encuentra la de “elaborar, ejecutar y fiscalizar las normas generales y particulares referidas a higiene, salud, seguridad y medicina del trabajo en los lugares o ambientes donde se desarrollan las tareas, en las empresas ubicadas en el territorio nacional, organismos y empresas del Estado y en las empresas binacionales”.

De acuerdo con la estructura orgánica del MTESS contenida en el Decreto Nº 6.157/2016⁷⁷ y en la Resolución MTESS Nº 793/2016,⁷⁸ el MTESS cuenta con dos viceministerios: el Viceministerio de Trabajo (VMT) y el Viceministerio de Empleo y Seguridad Social (VMESS).

Dependen del Viceministerio de Trabajo, entre otras, la Dirección General de Inspección y Fiscalización del Trabajo. Y, a su vez, de la Secretaría General del Viceministerio de Trabajo, con rango de Dirección General, entre otras, la Dirección de Salud y Seguridad Ocupacional (DSSO), la Dirección de Asesoría Jurídica del VMT y las direcciones regionales.

El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2018-2022 del MTESS, aprobado por Resolución MTESS Nº 94/2018, señala que la visión del MTESS es “ser la institución promotora del empleo productivo decente pleno como pilar del desarrollo sostenido, inclusivo y sostenible para que el crecimiento llegue a la gente”. Su misión es “regir la política y ejercer la regulación administrativa del régimen del trabajo, empleo y seguridad social, fiscalizando el cumplimiento de la normativa laboral vigente y promoviendo la equidad para garantizar a la población condiciones de trabajo decente y empleo digno (...).”⁷⁹

A partir de lo dispuesto en el Decreto Nº 6.157/2016 y la Resolución MTESS Nº 793/2016, el MTESS cuenta con direcciones regionales en los departamentos del país (Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Misiones, Paraguarí, Central, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, Presidente

76. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4685/ley-n-5115-crea-el-ministerio-de-trabajo-empleo-y-seguridad-social>

77. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/download_file/force/469/230

78. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/1615/5920/2265/resolucion_mtess_793_2016_completa.pdf

79. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/download_file/force/470/230

Hayes, Boquerón, Alto Paraguay, Alto Paraná e Itapúa), las cuales dependen del Viceministerio de Trabajo.

Según lo previsto en la mencionada Ley Nº 5.115, en el Decreto Nº 6.157/2016 que aprueba la estructura orgánica del MTESS⁸⁰ y en la Resolución MTESS Nº 793/2016 por la que se aprueba la estructura orgánica del MTESS,⁸¹ los principales centros directivos del MTESS relevantes en materia de SST son los siguientes:

- **Dirección de Seguridad y Salud Ocupacional (DSSO)**

De acuerdo con el Decreto Nº 6.157/2016, la DSSO depende del Viceministerio de Trabajo. Su función principal es, conforme a la Resolución MTESS Nº 793/2016,⁸² “formular, planificar las estrategias, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar, evaluar las políticas públicas, programas, regímenes integrados de la salud y seguridad ocupacional, en materia de riesgos del trabajo, para la prevención de accidentes laborales y enfermedades profesionales tanto en el sector público, privado y binacionales”.

Según el artículo 24 de la Ley Nº 5.804, la DSSO tendrá las siguientes funciones:

- a) Promover la prevención de los riesgos profesionales.
- b) Asesorar a las autoridades administrativas en materia de riesgos profesionales.
- c) Formular, coordinar, adoptar políticas y desarrollar planes y programas en las áreas de la salud ocupacional y medicina laboral, tendientes a prevenir la ocurrencia de accidentes de trabajo o la aparición de enfermedades profesionales, de conformidad con lo que para tal fin establezca el Consejo Nacional de Riesgos Profesionales.
- d) Elaborar, anualmente, el proyecto de presupuesto de gastos del Plan Maestro Riesgos Profesionales para aprobación del Consejo Nacional de Riesgos Laborales.
- e) Las demás que le fijen la Ley, los reglamentos o el MTESS.

De acuerdo con la citada Resolución MTESS Nº 793/2016 y la Resolución MTESS Nº 644/2017 por la que se aprueba el manual descriptivo de cargos y estructura organizacional del MTESS,⁸³ la estructura de la DSSO cuenta con dos departamentos:

- » Departamento de Supervisión Técnica en Seguridad Ocupacional e Industrial. Tiene por finalidad garantizar la aplicación de la normativa vigente en materia de salud y seguridad ocupacional.
- » Departamento de Planificación y Educación en SST. Tiene por finalidad impulsar la educación de los trabajadores y ciudadanos sobre temas de salud y seguridad ocupacional.

En octubre de 2022, la DSSO cuenta solo con siete funcionarios y con escasos recursos, especialmente los que les permitirían desplazarse con frecuencia a lugares de trabajo donde es preciso hacer visitas en materia de SST.

80. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/download_file/force/469/230

81. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/1615/5920/2265/resolucion_mtess_793_2016_completa.pdf

82. Disponible en: http://www.rialnet.org/sites/default/files/organigrama2016_MTParaguay_abril2017.pdf

83. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/9516/4848/8994/Res._MESS_N_644-2017_-_Manual_Descriptivo_de_Cargos_y_Estructura_Organizacional.pdf

En el Plan de Gestión Anual (PGA) 2021 del MTESS, aprobado por Resolución MTESS N° 251/2021,⁸⁴ se determinan las siguientes prioridades para la DSSO:

- » Política Nacional de Seguridad y Salud
- » Prevención de Riesgos
- » Operativos conjuntos de inspección MERCOSUR
- » Registro de Información de Riesgos Laborales (RISO)

Cabe destacar el rol protagónico de la DSSO en las siguientes áreas de acción:

- » Formación. Como se verá en la sección 7, la DSSO conduce numerosas capacitaciones en materia de SST, muchas orientadas a los técnicos, y muchas realizadas a solicitud de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Así, la DSSO ha participado en la redacción y control de los programas y mallas curriculares de diversos cursos de SST impartidos en centros de formación públicos y privados. También ha coordinado las acciones de formación de los agentes de SSO a las que nos referiremos en la subsección 11.2 y de los funcionarios a cargo de los procesos de mediación por acoso laboral y SST.
- » Registro de Técnicos en SST. Según lo establecido en la Resolución MTESS N° 359/2016 que reglamenta el procedimiento para el registro de profesionales que desempeñan funciones en el ámbito de la salud y seguridad ocupaciones, este Registro establece las categorías, requisitos y sanciones que correspondan (Procedimiento que será descripto con mayor profundidad en la sección 6). La DSSO reporta un total de 2.500 profesionales inscriptos.
- » Recepción y tramitación de las declaraciones de insalubridad. De acuerdo con lo establecido en el artículo 198 del Código Laboral, esta tarea se lleva a cabo “cuando el trabajo debe realizarse en lugares insalubres o por su naturaleza ponga en peligro la salud o la vida de los trabajadores o en condiciones penosas, turnos continuos o rotativos”. Para estos casos, dispone que “su duración no excederá de 6 horas diarias o de 36 semanales, debiendo percibir salario correspondiente a jornada normal de 8 horas. En este caso, y a pedido de cualquiera de las partes interesadas, la Dirección General de Higiene y Seguridad Ocupacional, asesorada por el organismo competente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, especificará como insalubre o no insalubre la actividad de que se trate. La calificación de insalubridad será mantenida hasta que sea demostrada la desaparición de las causas ante el organismo mencionado”.

Para la tramitación de estas solicitudes, la DSSO ha preparado un procedimiento por el que se exige al solicitante la presentación de: 1) nota a la Ministra de Trabajo solicitando la inspección y verificación de los sectores afectados; 2) antecedentes de reclamos a sus superiores de las condiciones de trabajo y respuesta de los mismos; 3) medidas preventivas que la institución ha establecido para garantizar la salud y la seguridad de los trabajadores: CIPA, exámenes médicos, información y formación; 4) declaración acerca de si se ha incluido en el presupuesto de gastos instituciones la inversión en SSO.

Una vez presentada dicha documentación, la DSSO remite el expediente a la Dirección General de Inspección y Fiscalización del Trabajo para realizar la labor inspectora *in situ*

84. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/1216/4849/3241/Res._MTESS_N_251_2021_-_PGA.pdf

por los fiscalizadores designados. Devuelto el expediente, se remite por la DSSO a la Dirección General de Salud Ambiental para la inspección *in situ* de sus fiscalizadores. Tras ello, la DSSO remite todos los antecedentes a la Dirección General de Asesoría Jurídica del MTESS para la emisión de dictamen. Por último, el expediente vuelve a la DSSO para la elaboración del proyecto de declaración de insalubridad o, en su defecto, para realizar las readecuaciones sugeridas por las instituciones competentes.

Este procedimiento no ha sido aprobado mediante resolución ministerial, por lo que se entiende que carece de carácter vinculante.

La DSSO reporta que en el periodo 2018-2022 se recepcionaron 25 solicitudes de este tipo y en cinco casos se declaró insalubridad.

- » Apoyo técnico en materia de fiscalización de SST, mediante acciones conjuntas con la Dirección General de Inspección y Fiscalización del Trabajo (DGIFT), en temas de orientación técnica para las inspecciones, operaciones conjuntas en SST en el sector de transporte y de construcción y verificación de insalubridad en puestos de trabajo.
- » Coordinación interinstitucional, por ejemplo, a través de acciones conjuntas con el MSPBS en torno a los procedimientos para los exámenes médicos admisionales y periódicos.
- » Campañas y otras acciones promocionales, sobre las que se profundizará en la subsección 11.1 de este documento.

- **Dirección General de Inspección y Fiscalización del Trabajo (DGIFT)**

Según el artículo 16 de la Ley N° 5.115, a este órgano le compete “la inspección, vigilancia y fiscalización de los establecimientos industriales, comerciales, mineros, obrajeros, agrícolas y ganaderos, así como las oficinas prestadoras de servicios, a fin de velar por el cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad social en todo el territorio nacional, relativas a las condiciones de trabajo, la salud y seguridad ocupacional, a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, incluidas las normas laborales que protegen especialmente a mujeres, niños, niñas y adolescentes, en coordinación con los otros órganos del Ministerio”.

De acuerdo con el Decreto N° 6.157/2016, la Resolución N° 793/2016 y la Resolución MTESS N° 644/2017 por la que se aprueba el manual descriptivo de cargos y estructura organizacional del MTESS,⁸⁵ la DGIFT depende del Viceministerio de Trabajo y se estructura en torno a una Dirección de Fiscalización Laboral y Seguridad Ocupacional, de la cual dependen dos departamentos:

- » Departamento de Fiscalización Laboral. Tiene entre sus funciones: diseñar e implementar estrategias de fiscalización considerando las características sectoriales y nacionales; planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar la función de fiscalización de la normativa laboral y de seguridad social dentro del ámbito de sus competencias; formular programas y/o campañas de inspección proactiva en materia laboral y de seguridad social según prioridades determinadas y según el grado de infraccionalidad de cada sector; diseñar e implementar protocolos y procedimientos de inspección en materias laboral y de seguridad social (en este último caso, en coordinación con la Dirección General de Seguridad Social); otorgar asistencia técnica a los inspectores en sus actuaciones; diseñar e implementar programas de asistencia técnica y capacitación a empleadores y

85. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/5815/5911/6171/Res._MTESS_N_874-15_y_644-17.pdf

trabajadores; recepcionar, distribuir y controlar el proceso de las órdenes de inspección; y mantener informada a la dirección de las actuaciones que siguen a dichas órdenes.

- » Departamento de Fiscalización en Salud y Seguridad Ocupacional. Se ocupa de: diseñar e implementar estrategias de fiscalización considerando las características sectoriales, nacionales y los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores (SST); planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar la función de fiscalización de la normativa de SST; informar a la Dirección de Salud y Seguridad Ocupacional (DSSO) los resultados de la fiscalización de los accidentes laborales y enfermedades profesionales y los incumplimientos a la normativa de SST que los fiscalizadores constaten en el cumplimiento de sus funciones; participar del diseño e implementación de programas y/o campañas de difusión, capacitación y asistencia técnica a empleadores y trabajadores que realiza la DSSO; implementar protocolos y procedimientos de inspección en materias de SSO incluida la investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, los que serán diseñados por la DSSO; otorgar asistencia técnica a los inspectores en sus actuaciones para el cumplimiento de sus funciones, en coordinación con la DSSO; solicitar a la DSSO la asistencia técnica necesaria por el cumplimiento de la labor instructiva en dichos temas; y recepcionar, distribuir y controlar el proceso de las órdenes de inspección, y mantener informada a la Dirección sobre las actuaciones que se siguen de dichas órdenes.

Los artículos 21 y siguientes de la citada Ley Nº 5.115 regulan, entre otros aspectos, los requisitos para el cargo de inspector de trabajo, la cantidad de inspectores y los recursos puestos a su disposición.

En octubre de 2022, la DGIFT reporta contar con 13 inspectores del trabajo, quienes ejecutan las órdenes de inspección tanto en Asunción como en el interior del país. Existen otros 12 inspectores que se encuentran desarrollando tareas en las Direcciones Regionales y que dependen funcionalmente de los directores a cargo de las mismas. Aunque el artículo 27 de la Ley Nº 5.115 prevé la creación de oficinas regionales de la DGIFL, no queda constancia de que efectivamente dichas sedes se hayan abierto.

De acuerdo con lo informado por el gobierno en su *Memoria sobre el Convenio* núm. 81, desde 2015 “se han realizado concursos para el ingreso a la función pública de nuevos inspectores: el MTESS empleaba a 31 inspectores en 2015 y a 25 en 2019”. Estos inspectores “fueron reclutados a través de un concurso de méritos y ostentaban la condición de funcionarios contratados temporales, mientras que 22 de los 25 inspectores empleados en 2019 tenían la condición de funcionarios contratados temporales y 3 inspectores la condición de funcionarios permanentes”.

En sus observaciones sobre dicha memoria, la CUT-A expresó su preocupación por “el número insuficiente de inspectores (que no llega a 30 efectivos) para cubrir todo el territorio nacional (...) [y por] la falta de inspectores que tengan la condición de funcionarios nombrados, pues se les mantiene como personal contratado, razón por la cual no pueden cumplir sus funciones a cabalidad”. Por su parte, la CNT señaló en sus observaciones que “los funcionarios contratados no gozan de la misma protección que los funcionarios nombrados (...”).

A este respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT tomó nota de la indicación del Gobierno relativa a que “los inspectores acceden al cargo por concurso público, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 15 y 35 de la Ley Nº 1.626 de 2000, de la Función Pública, y el Decreto Nº 3.857 de 2015, que aprueba el reglamento general de selección para el ingreso y promoción en la función pública en cargos permanentes y temporales. En particular, el artículo 8 de este decreto establece que el concurso de méritos es un mecanismo técnico de selección para acceder a la contratación temporal de personas físicas en la administración pública,

aplicables a los cargos de técnicos, jornaleros o profesionales, entre otros”. Por todo esto, la CEACR instó al Gobierno a que adoptara “las medidas necesarias para garantizar que la situación jurídica y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo cumplan los requisitos del artículo 6 del Convenio” y solicitó “que indique las medidas adoptadas o previstas para aumentar la cantidad de inspectores del trabajo en ejercicio”.⁸⁶

En relación con esta observación, cabe resaltar que en 2021 se inició un proceso de desprecarización laboral en la función pública: aquellas personas con contratos temporales que hubieran ejercido funciones de carácter permanente y en relación de dependencia durante al menos cuatro años ininterrumpidos, podrían someterse a un concurso de desprecarización laboral que podría permitir su nombramiento como funcionarios de carrera.⁸⁷ Los inspectores del trabajo que reunían dichos requisitos fueron convocados en diciembre de 2021 a presentar los documentos de postulación y se sometieron a dicho concurso, cuyo proceso todavía no ha concluido.⁸⁸ De producirse el nombramiento como funcionarios, podría darse cumplimiento a las observaciones realizadas por el CEACR de la OIT en relación a la estabilidad en el empleo de los inspectores.

En el Plan de Gestión Anual (PGA) 2021 del MTESS, aprobado por Resolución MTESS N° 251/2021, se establecen las siguientes metas para la DGIFT:

- » Dentro del Plan de Inspección y Fiscalización, que incluye el control del cumplimiento laboral, salud y seguridad ocupacional, realizar 150 fiscalizaciones a empresas.
- » Dentro del Plan de Vigilancia Preventiva, que incluye el requerimiento de documentaciones obligatorias en materias laborales y de salud y seguridad ocupacional, realizar 500 notificaciones a las empresas.
- » Dentro del Plan de Formalización, realizar dos verificaciones en empresas de transporte de pasajeros y dos en transporte de carga, en coordinación con el IPS y la DINATRAN del Ministerio de Transporte, así como dos mesas de trabajo y cuatro informes sobre la detección de empleo no registrado en la seguridad social y el resultado de las verificaciones.
- » Dentro del Plan de Asesoramiento a trabajadores y empleadores sobre el cumplimiento de la normativa laboral, de salud y seguridad ocupacional, de seguridad social, trabajo doméstico, trabajo infantil y adolescente, y leyes especiales, realizar 100 actividades de asesoría, tomando como base el resultado del período fiscal anterior, a través de conversatorios, guías laborales, recepción de consultas legales y denuncias anónimas.

En la sección 3, dedicada a los mecanismos de verificación del cumplimiento de la normativa en SST, profundizaremos sobre las acciones inspectoras de la DGIFL.

- **Dirección General de Seguridad Social (DGSS)**

La DGSS tiene, entre otras funciones:

86. OIT (2021) “Informe III/Adenda (Parte A) Adenda al Informe de 2020 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)” (págs. 615-617).

87. Resolución SGFP N° 85 de 24 de febrero de 2021 por la que se aprueba el reglamento general para la aplicación de la política de desprecarización laboral del personal contratado que realiza funciones en relación de dependencia en la función pública para el ejercicio fiscal 2021.

88. <https://www.mtess.gov.py/concurso-de-desprecarizacion-ad-referendum>

- a) Proponer y ejecutar la política nacional y sectorial en materia de seguridad social, en coordinación con los otros niveles de gobierno y con aquellos sectores que se vinculen.
- b) Proponer las normas nacionales y sectoriales, lineamientos técnicos, mecanismos y procedimientos en materia de seguridad social.
- c) Emitir opinión técnica especializada en materia de seguridad social.
- d) Emitir dictámenes jurídicos en el área de seguridad social, cuando la máxima autoridad lo requiera.
- e) Emitir resoluciones, circulares, memorandos en el área de su competencia.
- f) Realizar estudios técnicos laborales y especializados en seguridad social que permitan la formulación de políticas públicas, así como la elaboración de propuestas de normas en materia de seguridad social.
- g) Proponer y acompañar los planes de fiscalización y de control locales, regionales y nacionales en el área de su competencia.⁸⁹

Según del Decreto Nº 6.157/2016, la Resolución Nº 793/2016 y la Resolución MTESS Nº 644/2017, la DGSS depende del Viceministerio de Empleo y Seguridad Social y en su estructura podemos distinguir tres departamentos:

- » Departamento de Regímenes de Seguridad Social. Tiene, entre otras funciones: recopilar y analizar las normas de los diferentes regímenes de seguridad social vigentes; estudiar y analizar las propuestas legislativas, decretos, reglamentaciones y resoluciones en materia de seguridad social; y revisar y emitir opinión respecto de las políticas públicas en materia de pensiones contributivas y no contributivas, beneficios económicos y otras prestaciones que sean solicitadas por el Director General.
- » Departamento de Estudios de Seguridad Social. Se ocupa de: analizar las características y comportamientos de los regímenes e instituciones del sistema de seguridad social; realizar los estudios relacionados con el sistema previsional que le encomienda la Dirección General; y analizar, investigar, desarrollar y realizar la metodología de inclusión de los resultados de los informes dinámicos y actualizados del sistema de seguridad social a políticas, planes, programas y actividades.
- » Departamento de Educación en Seguridad Social. Tiene, entre otras funciones: proponer las políticas de educación en seguridad social dirigidas a toda la población del país; elaborar planes y programas de educación previsional; desarrollar la metodología de inclusión a planes, programas y procesos educativos previsionales; y dar seguimiento al progreso de las poblaciones participantes.

- **Dirección General de Asesoría Jurídica (DGAJ)**

De acuerdo con la Resolución MTESS Nº 644/2017 por la que se aprueba el manual descriptivo de cargos y estructura organizacional del MTESS, la DGAJ tiene entre sus funciones:

- a) Organizar y planificar las actividades y tareas propias de la Dirección General.
- b) Brindar asesoramiento jurídico a la máxima autoridad institucional y dictaminar en el ámbito de sus competencias sobre cuestiones que requieran un parecer jurídico.

89. Manual descriptivo de cargos y estructura organizacional del MTESS aprobado por Resolución MTESS Nº 644/2017.

- c) Representar al MTESS por sí o a través de abogados internos o externos, designados convencionalmente por el Señor Ministro. Esta representación se ejercerá en todos los juicios en los que el MTESS sea parte, ya sean estos contenciosos administrativos, ejecutivos, ordinarios o especiales, y acciones de constitucionalidad planteadas contra las resoluciones dictadas por el Ministro o Viceministros.
- d) Supervisar las actuaciones desarrolladas y los dictámenes emitidos por las direcciones y departamentos que conforman la estructura de la DGAJ.
- e) Efectuar, a través de la dependencia correspondiente a su cargo, el seguimiento de los sumarios administrativos instruidos a los funcionarios del MTESS.
- f) Supervisar la actuación de la Dirección de Normas Internacionales, dependencia encargada de las relaciones con organizaciones internacionales del trabajo, y del archivo actualizado de los tratados y convenciones internacionales vigentes, que contengan normativas vigentes referidas al derecho laboral, empleo y seguridad social.
- g) Formular denuncias ante las autoridades competentes, en caso de constatación o sospecha de irregularidades en las actuaciones de funcionarios.
- h) Emitir informes solicitados por el Señor Ministro del Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- i) Asignar, dentro de los límites de su competencia, funciones al personal que presta servicios en la DGAJ.

Según el Decreto Nº 6.157/2016, la Resolución Nº 793/2016 y la Resolución MTESS Nº 644/2017, la DGAJ depende directamente del Ministro y en su estructura podemos distinguir, entre otras instancias:

- » La Dirección de Normas Internacionales, que tiene entre sus funciones: elaborar informes sobre el cumplimiento de los convenios internacionales ratificados y los no ratificados por el Paraguay en materia laboral de la OIT, los instrumentos de Naciones Unidas, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como convenios bilaterales y multilaterales en materia laboral; concentrar datos para la elaboración de memorias de los convenios ratificados y no ratificados de la OIT; elaborar las respuestas a las quejas y reclamos presentados ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT; y dar seguimiento a las recomendaciones y observaciones realizadas por los organismos internacionales referentes a la legislación laboral vigente, de forma de ser ajustadas a lo dispuesto por instrumentos internacionales para su presentación ante las autoridades pertinentes.
- » La Dirección de Trámites Judiciales, que tiene entre sus fines: llevar adelante mecanismos de control de los juicios tramitados ante los departamentos de la dirección a su cargo; recabar informes periódicamente de los jefes del Departamento de Ejecución de Multas y de Procesos Especiales, en relación a los juicios a su cargo; elaborar informes periódicos sobre el estado de los juicios a cargo de su dirección y elevarlos a la Dirección General; patrocinar escritos a ser presentados en los juicios; entregar a los jefes de los departamentos a su cargo sumas de dinero para el diligenciamiento de notificaciones y otros gastos judiciales; recepcionar las rendiciones de las sumas de dinero utilizadas en notificaciones y gastos judiciales, y rendirlas ante la Dirección General; y verificar la actualización del estado procesal de los expedientes que se traman en el ámbito de sus funciones.

- » La Dirección de Dictámenes y Sumarios Administrativos, que tiene entre sus fines: controlar y dar el visto bueno a los dictámenes puestos a su consideración por el/la jefe del Departamento de Dictámenes y Recursos Administrativos y del Departamento de Dictámenes de Seguridad Social y Empleo; supervisar las actuaciones y escritos elevados a su consideración por el jefe del Departamento de Sumarios Administrativos; llevar un registro actualizado de los expedientes que entran y salen de la dirección a su cargo; asesorar y emitir dictámenes en las materias que requieran un parecer jurídico y que sean puestas a su consideración a tal efecto; y emitir los informes solicitados al departamento a su cargo.

- **Dirección de Asesoría Jurídica del Viceministerio de Trabajo (DAJVM)**

De acuerdo con la Resolución MTESS N° 644/2017 por la que se aprueba el manual descriptivo de cargos y estructura organizacional del MTESS, la DGAJ tiene entre sus funciones:

- a) Prestar asesoramiento jurídico al Viceministro del Trabajo.
- b) Dictaminar sobre cuestiones que requieran un parecer jurídico previo a resoluciones de VMT o de alguna dirección dependiente.
- c) Supervisar a jueces instructores que tengan a su cargo sumarios a empleadores por sospecha de incumplimiento de normas laborales.
- d) Proporcionar asesoría en consultas jurídicas sobre derecho del trabajo a empleadores y trabajadores.
- e) Elevar informes al Viceministro del Trabajo y al Director General de Asesoría Jurídica del MTESS ante la constatación o la sospecha de actos irregulares por parte de funcionarios del VMT.

Según del Decreto N° 6.157/2016, la Resolución N° 793/2016 y la Resolución MTESS N° 644/2017, la DGAJ depende directamente del Viceministro de Trabajo y en su estructura podemos distinguir:

- » Un Departamento de Dictámenes de Gremios, que tiene entre sus funciones: coordinar el desempeño de las funciones de los abogados dictaminantes que conforman su departamento; supervisar los dictámenes puestos a su consideración por los abogados dictaminantes; llevar un registro actualizado de los expedientes que entran y salen de la Jefatura; asesorar y emitir dictámenes con respecto a sindicatos, federaciones y asociaciones, como así en materias que requieran un parecer jurídico y que sean puestas a su consideración a tal efecto; y emitir informes solicitados al departamento a su cargo.
- » Un Departamento de Dictámenes de Relaciones Laborales, a cargo de, entre otras tareas: elevar los dictámenes jurídicos de los expedientes designados por el superior jerárquico; coordinar el desempeño de las funciones de los abogados dictaminantes que conforman su departamento; supervisar los dictámenes puestos a su consideración por los abogados dictaminantes; llevar un registro actualizado de los expedientes designados; asesorar y emitir dictámenes con respecto a: reglamento interno de condiciones de trabajo, contrato colectivo de condiciones de trabajo, suspensión de contratos, inspecciones, habilitación de horario nocturno, cierre o cancelación de número patronal, inactividad temporal, cambio de denominación y de domicilio de las empresas; y emitir dictámenes en las materias que requieran un parecer jurídico y que sean puestas a su consideración a tal efecto y aquellos solicitados por el superior jerárquico.

- » Un Departamento de Sumarios Administrativos, que tiene entre sus funciones: evacuar los informes solicitados; efectuar el seguimiento de los sumarios administrativos instruidos a las empresas sumariadas; supervisar actuaciones efectuadas por los jueces instructores en los sumarios administrativos; y llevar la base de datos de los expedientes de sumarios administrativos de las empresas remitidos al departamento.

- **Oficina de Atención y Prevención de la Violencia Laboral**

Creada por Resolución MTESS Nº 388/2019⁹⁰ bajo la coordinación de la Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora y de la Dirección del Trabajo, tiene entre sus funciones:

- a) Sensibilizar, capacitar y difundir la problemática de la violencia laboral en los sectores involucrados con el MTESS.
- b) Realizar investigaciones dirigidas a una mayor y mejor comprensión del fenómeno de la violencia laboral y, especialmente, a su adecuada prevención, incluyendo la elaboración de documentos de trabajo y datos estadísticos que permitan evaluar su impacto y evolución.

La resolución regula el procedimiento de denuncia ante la oficina, el cual exige agotar las instancias internas de la empresa.

- **Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)**

Creado en 1971 por la Ley Nº 253 del 2 de julio, modificada por las Leyes Nº 1.265 del 4 de noviembre de 1987, Nº 1.405 del 21 de enero de 1999, Nº 1.652 del 26 de diciembre de 2000 y Nº 2.199 del 22 de mayo de 2013, el SNPP es un organismo dependiente del MTESS cuyas actividades se dirigen fundamentalmente a atender la política ocupacional mediante acciones formativas que dan respuestas al mercado laboral en términos de capacitación.

Su oferta de cursos, en modalidad presencial y a distancia, va dirigida a personas de diferentes niveles y sectores de la economía y abarca todo el territorio nacional, desde su sede central hasta las sedes regionales, subregionales, centros colaboradores y unidades móviles.

El SNPP sistematiza su oferta de cursos en torno a varios programas:

- » Cursos sobre temáticas como bioseguridad en ambientes laborales, seguridad industrial y salud ocupacional, seguridad alimentaria, seguridad e higiene en el ámbito laboral generado por la pandemia de Covid-19, entre otras, con una duración que oscila entre las 80 a las 120 horas, y que se imparten en modalidad presencial o e-learning.
- » Cursos modulares, tales como electricidad básica del automóvil, maestro de obra, confección industrial de prendas deportivas, artesano en creación de bolsas y carteras en cuero, carpintero, entre otros, con contenidos de SST específicos para dichas ocupaciones.
- » Además, en el marco del programa de tecnicatura superior, el SNPP ofrece, entre otras carreras, la de Técnico Superior en Prevención de Riesgos Laborales, con una duración de 2 años y una carga horaria de 2.500 horas, que se imparte en el Centro Tecnológico de Formación Profesional Paraguay-Japón de San Lorenzo.

90. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/7415/5972/9127/res_mtess_388-19.pdf

Esta oferta de cursos de formación en materia de SST será analizada con mayor detalle en la sección 7 de este documento. A partir de la posibilidad de incluir de manera transversal esta materia en sus cursos técnicos y poder ampliar la oferta de cursos técnicos para profesionales de SST, el SNPP se presenta como un elemento clave para extender las competencias en SST.

- **Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)**

Creado en el año 2000 por la Ley Nº 1.652⁹¹ y regulado por el Decreto Nº 5.442 del 17 de junio de 2016,⁹² tiene por objetivo dar respuesta a las necesidades de formación, cualificación y certificación laboral en todos los sectores de las actividades económicas, orientando estas necesidades a las políticas de empleo, desarrollo productivo y modernización del Estado.

El SINAFOCAL cuenta con autonomía técnica y económica y en su gestión participan representantes de los actores sociales directamente involucrados: sector trabajador, sector empleador y Gobierno. De acuerdo con la Resolución O.R. Nº 1/2015 por la que se aprueban modificaciones al organigrama institucional del SINAFOCAL dependiente del MTESS⁹³ y la Resolución MTESS Nº 793/2016 por la que se aprueba la estructura orgánica del MTESS, el SINAFOCAL es un organismo dependiente del MTESS.

Durante 2021, reporta haber impartido 738 cursos de capacitación destinados a un total de 20.754 beneficiarios, que obtuvieron su certificación. En la actualidad, reporta una oferta de 111 cursos, incluido un curso de salud y seguridad ocupacional, en modalidad presencial y con una duración de 10 horas.⁹⁴

► Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)

Creado en 1936 mediante los Decretos-Ley Nº 2.000/36 y 2.001/36, el MSPBS es, conforme al artículo 3 del Código Sanitario, “la más alta dependencia del Estado competente en materia de salud y aspectos fundamentales del bienestar social”.

La Política Nacional de Salud 2015-2030, aprobada por Decreto Presidencial Nº 4.541/2015, dedica su Estrategia 3 al “fortalecimiento de las acciones intersectoriales e interinstitucionales para el abordaje de los determinantes sociales”, e incluye entre sus líneas de acción “fortalecer la vigilancia de los factores ocupacionales y ambientales que puedan afectar los aspectos relacionados a la salud de la población (calidad del agua, del aire, residuos sólidos y líquidos, higiene, saneamiento básico, sustancias químicas)”.⁹⁵

El Plan Estratégico Institucional para el periodo 2013-2018, aprobado por Resolución S.G. Nº 52/2014, establece como su misión “garantizar el cumplimiento de las funciones de rectoría, conducción, financiamiento y provisión de servicios de salud, con el fin de alcanzar la cobertura universal, bajo el enfoque de protección social, en el marco del Sistema Nacional de Salud”. La visión del órgano es “ser un MSPBS eficaz, eficiente y transparente, que garantiza el acceso efectivo de la población, para la asistencia sanitaria integral y equitativa, que interviene sobre los determinantes de la salud,

91. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1733/ley-n-1652-crea-el-sistema-nacional-de-formacion-y-capacitacion-laboral#>

92. Disponible en: https://www.sinafocal.gov.py/application/files/1316/2015/3571/Decreto_5442-2016.pdf

93. Disponible en: https://www.sinafocal.gov.py/application/files/4916/2015/3713/Resolucion_OR_N_012015.pdf

94. Fuente: SINAFOCAL

95. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/9753ad-POLITICANACIONALDESALUD.pdf>

en coordinación con otros sectores, promoviendo la participación de la ciudadanía, en función al ejercicio de sus derechos”.

De acuerdo con la estructura orgánica contenida en el Decreto Nº 3.577/2020,⁹⁶ el MSPBS cuenta con dos viceministerios: el Viceministerio de Rectoría y Vigilancia de la Salud y el Viceministerio de Atención Integral a la Salud y Bienestar Social.

Dependen del Viceministerio de Rectoría y Vigilancia de la Salud, entre otras, la Dirección General de Vigilancia de la Salud, el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición y la Dirección General de Salud Ambiental, la Dirección General de Promoción de la Salud y el Laboratorio Central de Salud Pública. Depende directamente del Ministro, entre otros, el Instituto Nacional de Salud.

Además, el MSPBS cuenta con oficinas en las 18 Regiones Sanitarias del país (Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Misiones, Paraguarí, Central, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, Presidente Hayes, Boquerón, Alto Paraguay, Alto Paraná, Itapúa y Capital).

Veamos a continuación la estructura, funciones y competencias de los centros directivos del MSPBS más relevantes en materia de SST:

- **Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA)**

Según la Resolución S.G. Nº 907/2007 del 14 de diciembre de 2007 que reglamenta sus funciones y estructura organizacional,⁹⁷ la DIGESA cuenta con una Dirección de Higiene, Salud Ocupacional y Sustancias Químicas, cuyas funciones son, entre otras: diseñar y proponer normas técnicas y procedimientos que regulen y apoyen la organización y la gestión de la DIGESA en el campo de la salud pública; participar en el estudio, planificación y ejecución de los programas de salud; y coordinar con los departamentos de la DIGESA las acciones a desarrollar en caso de que se presenten emergencias y desastres químicos.

Por su parte, la Dirección de Higiene, Salud Ocupacional y Sustancias Químicas tiene tres departamentos relevantes en el ámbito de la SST:

- » Departamento de Higiene y Salud Ocupacional. Posee, entre sus funciones, las siguientes: verificar las condiciones de higiene y salubridad en empresas e instituciones públicas y privadas teniendo en cuenta el enfoque de riesgo; realizar inspecciones de lugares de trabajo y sugerir mejoras a ser implementadas en caso de que se requiera; atender las denuncias por insalubridad en coordinación con los organismos pertinentes; realizar cursos de capacitación dirigidos a trabajadores sobre higiene y salud ocupacional; coordinar acciones con otras instituciones con relación a la higiene y salud ocupacional; y participar en reuniones técnicas del MERCOSUR y en otras instituciones nacionales e internacionales sobre el tema.

Además, el Departamento cumple un rol en la identificación y evaluación de factores de riesgo ocupacional según lo dispuesto en la Resolución MSPBS Nº 846/2015, que reglamenta el Método General de Evaluación de Riesgos Laborales.

En relación con los recursos disponibles, este Departamento reporta contar en octubre de 2022 con un funcionario que cumple el rol de jefe de departamento y con los siguientes equipos: luxómetro, sonómetro integrador, dosímetro personal de ruidos,

96. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/f0cb0c-DecretoN35772020OrganigramaMSPyBS.pdf>

97. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/2bc20b-RSG90707conMOF.pdf>

termohigroanemómetro, cámara termovisora. Los traslados a terreno se realizan en vehículos de la institución.

- » Departamento de Control y Fiscalización Química. Tiene las siguientes tareas: realizar inspecciones de habilitación y de rutina a empresas relacionadas con la producción y distribución de productos domisanitarios (riesgo II) y de materia prima para la producción de productos de uso doméstico; realizar inspección y verificación de equipos de las empresas fumigadoras para su registro y habilitación; y realizar inspecciones sanitarias a embarcaciones fluviales para expedir certificados de desratización.

En relación con los recursos disponibles, este departamento cuenta con un jefe de departamento y cuatro fiscalizadores (uno de ellos en etapa de formación).

- » Departamento de Sustancias Químicas, a cargo de, entre otras funciones, analizar y evaluar carpetas para el registro de los productos y empresas que comercializan productos domisanitarios (riesgo II); tomar muestras de productos de lugares de expendio y de las empresas elaboradoras para el control de concentración y etiquetas; contar con una base de datos sobre registros de sustancias químicas (riesgo II) comercializadas en el país.

En relación con los recursos humanos, el departamento cuenta en octubre de 2022 con un jefe de departamento.

La DIGESA, a través de su Departamento de Higiene y Salud Ocupacional, reporta haber organizado y dictado las siguientes actividades de capacitación:

- » Capacitación mensual en modalidad presencial y virtual sobre riesgos laborales en trabajadoras lactantes para el curso mensual *Manejo de sala de lactancia materna*, organizado por el MSPBS a través de la Dirección General de Programas de Salud, la Dirección de Salud Integral de la Niñez y Adolescencia y el Departamento de Lactancia Materna, en coordinación con otras direcciones, incluida la DIGESA, y conjuntamente con algunas dependencias del MTESS, dirigido a recursos humanos encargados de las salas de lactancia materna de los sectores público y privado.⁹⁸
- » Capacitación *La bioseguridad bajo el enfoque de la higiene, salud ocupacional y sustancias químicas* dirigido a funcionarios del Hospital Materno Infantil de Loma Pytá.
- » Charla sobre *Higiene, salud ocupacional y sustancias químicas en el contexto de la evaluación del riesgo laboral* solicitada por la Intendencia de la ciudad de Encarnación, Departamento de Itapúa y que tuvo lugar en 2018.

Además, la DIGESA lleva adelante otras actividades, como por ejemplo:

- » Evaluaciones de riesgos laborales en diferentes instalaciones, tales como la Asociación Nacional de Navegación y Puertos (ANPP) en 2022;⁹⁹ en la Facultad de Odontología de la Universidad Nacional de Asunción en 2017;¹⁰⁰ y en instalaciones del Organismo de Investigación y Asistencia Tecnológica (OIAT) del INTN en 2021.¹⁰¹

98. <https://www.mspbs.gov.py/portal/25569/encargados-de-salas-de-lactancia-materna-profundizan-conocimientos-en-el-area.html>

99. <https://sw-ke.facebook.com/annpparaguay/posts/1075374766272281/>

100. <https://www.facebook.com/OdontoUNA/photos/visita-de-la-dra-mar%C3%ADA/2016959728548317/>

101. <https://www.intn.gov.py/index.php/noticias/intn-mantiene-salvo-la-seguridad-y-la-salud-de-sus-profesionales-tecnicos>

- » Registros a empresas fumigadoras (144), registros de asesor técnico (149) y registros de personal aplicador (404).

Junto a ello, debe destacarse el rol de la DIGESA en la preparación de las cifras entregadas por el MSPBS a la OMS en respuesta a la solicitud realizada en 2020 por el organismo internacional con objeto de elaborar las estimaciones conjuntas OMS/OIT sobre la carga de enfermedades y lesiones laborales para 39 pares de factores de riesgo ocupacional y sus resultados sanitarios para los años 2000, 2010 y 2016, desglosando los datos por sexo y grupos etarios. En la sección 5 se analizarán los hallazgos de estas cifras.

A su vez, en la sección 3, dedicada a los mecanismos de verificación del cumplimiento de la normativa en SST, se profundizará sobre las acciones de fiscalización del Departamento de Control y Fiscalización Química, y específicamente en la subsección 11.1 se analizarán las acciones de sensibilización organizadas por la DIGESA.

- **Dirección General de Vigilancia de la Salud (DGVS)**

Anteriormente denominada Dirección General de Epidemiología, desde 1998 la DGVS se ocupa, según el artículo 12 del Decreto N° 21.376 del 5 de junio de ese año,¹⁰² de “desarrollar los procesos de vigilancia de la salud, con el fin de preservar la salud y reducir los riesgos de enfermar asociados a los determinantes de salud”. Se destacan tres de sus funciones institucionales:

- a) Diseñar e implementar políticas de vigilancia de salud a nivel nacional.
- b) Desarrollar, coordinar y supervisar los procesos de alerta epidemiológica y de respuesta.
- c) Desarrollar, coordinar y supervisar las tareas de investigación epidemiológica.

La DGVS está adscripta al Viceministerio de Salud Pública por el Decreto N° 4.674 del 11 de agosto de 1999 y está organizada por las siguientes direcciones: Vigilancia de Enfermedades Transmisibles, Vigilancia de Enfermedades no Transmisibles, Alerta y Respuesta, Información Epidemiológica, Investigación, Capacitación y Desarrollo, y Establecimientos de Salud (DESATS).

El sistema de vigilancia epidemiológica en Paraguay está sustentado por una red de vigilancia organizada en tres niveles de gestión: local, regional y nacional. El nivel local abarca el equipo de salud que se desempeña en el conjunto de los establecimientos de atención; el nivel regional está conformado por el equipo de trabajo de las unidades regionales de epidemiología (UER) y el nivel nacional se encuentra dentro de la estructura del MSPBS a través de la DGVS, que consolida los datos de las regiones, analiza y produce información para las tomas de decisión y remite información a los organismos internacionales.¹⁰³

En los últimos años, se reportan avances importantes a través del uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el sistema nacional de vigilancia epidemiológica, sobre los que se profundizará en la sección 5.¹⁰⁴

102. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/041580-199821376DECRETO213761998.pdf>

103. Dirección General de Vigilancia de la Salud. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2015) “Guía Nacional de Vigilancia y Control de Enfermedades. Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica”.

104. Galván P. y otros (2013) “Implementación de un sistema de televigilancia epidemiológica comunitaria mediante tecnologías de la información y la comunicación en Paraguay”.

La DGVS cuenta con programas relevantes para el ámbito de la salud ocupacional, tales como:

- » Programa Nacional del Control de Tabaquismo y Enfermedades Respiratorias Crónicas (PRONATERC). Durante 2021, y en conjunto con la Secretaría Nacional de Turismo, el programa entregó la distinción sanitaria de Certificación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco a 25 locales no hoteleros y gastronómicos del Departamento de Paraguarí.¹⁰⁵
- » Programa de Salud Mental. Ha elaborado, entre otras iniciativas, una *Guía básica para periodistas sobre la prevención de suicidio*¹⁰⁶ y un *Directorio de salud mental* con datos sobre los servicios especializados de alcance nacional y regional.¹⁰⁷

- **Dirección General de Promoción de la Salud (DGPS)**

Según el artículo 1 del Decreto Nº 21.376/1998,¹⁰⁸ la DGPS tiene como funciones específicas:

- a) Promover los planes y programas de educación en salud, en busca de lograr los cambios en los estilos de vida que posibiliten el autocuidado de la salud y prevenir enfermedades.
- b) Promover la participación ciudadana en el accionar del Sistema Nacional de Salud, fortaleciendo los consejos nacionales, regionales y locales en su función de coordinación de acciones con la comunidad, que garanticen procesos integrados de promoción, como los de *municipios saludables*, entre otros.
- c) Propiciar la movilización social para acompañar procesos de información, educación y comunicación, de modo de fomentar la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, a nivel colectivo, familiar e individual.
- d) Impulsar una cultura de prevención para reducir riesgos socioambientales de las actividades humanas y de los sectores productivos e industriales.
- e) Promover la coordinación infra e institucional y multisectorial para el desarrollo armónico de planes, programas y proyectos de promoción de la salud, e igualmente propiciar la inclusión de la salud en la planificación del desarrollo sostenible de la Nación.

En materia de promoción de la salud, el MSPBS reporta la obtención de los siguientes logros en el año 2019:

- » Talleres de fortalecimiento en promoción de la salud, dirigidos a jefes regionales de promoción de la salud y de atención primaria de la salud (44 personas).
- » Talleres de fortalecimiento en promoción de la salud, dirigidos a referentes de promoción de la salud, de las unidades de salud de la familia y programas de salud, en los departamentos de San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Misiones, Paraguarí, Central y Asunción (509 personas).
- » Capacitación virtual a funcionarios de salud de alta gerencia: 42 funcionarios capacitados.
- » Capacitación virtual a funcionarios de salud de nivel central, regional y local: 33 trabajadores de salud capacitados.

105. Fuente: MSPBS Balance Anual de Gestión Pública 2021.

106. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/d0829e-GuiaPeriodistas.pdf>

107. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/380b8b-DirectorioSaludMentalactualizadoAbril2022.pdf>

108. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/041580-199821376DECRETO213761998.pdf>

- » Capacitación virtual a docentes universitarios: 82 docentes que participan del curso de capacitación (en proceso).

Además, en el marco de la Estrategia Centro Laboral Saludable, se reporta:

- » Socialización de la estrategia en la empresa naviera VALE de Asunción, en la organización Plan Internacional Paraguay y en la ONG Fundación Paraguaya.
- » Elaboración de la propuesta técnica Proyecto Ministerio de Salud, un Centro Laboral Saludable con fundamentación y objetivos. Reuniones de socialización y talleres para el ajuste de la Propuesta.
- » Coordinación de actividades en las empresas Taly SA, MEDVITAL Medicina Prepaga del Sanatorio Italiano, Shopping Multiplaza y Villa Morra.
- » Reunión de seguimiento con referentes de Farmacéutica Paraguaya SA, primera empresa acreditada como centro laboral saludable.
- » Reuniones de fortalecimiento de capacidades sobre la estrategia con referentes regionales de promoción de la salud de Asunción, Paraguarí, Amambay, San Pedro e Itapúa.
- » Socialización de la estrategia en talleres de promoción de salas de lactancia materna para instituciones y empresas.
- » Inclusión y desarrollo del componente Centros Laborales Saludables en el Módulo II, *Protegiendo la maternidad y la lactancia materna de la mujer trabajadora* del curso virtual para encargados de salas de lactancia de instituciones y empresas.¹⁰⁹

- **Laboratorio Central de Salud Pública (LCSP)**

Se creó en 1957 tras la unión de tres laboratorios que estaban separados: Serología, Tuberculosis y Parasitología. El LCSP es ahora el laboratorio nacional de diagnóstico, referencia e investigación. Cumple funciones normativas, reguladoras, y presta servicios a la población garantizando el control de enfermedades y eventos de importancia en salud.

Tras la promulgación de la Ley Nº 6.611/2020, se reconoce su condición de instituto superior de formación de recursos humanos e investigación del área de la salud.

- **Instituto Nacional de Salud (INS)**

Dependiente del MSPBS, fue creado por Resolución S.G. Nº 041 de 10 de agosto de 1994,¹¹⁰ y se centra en la búsqueda de desarrollar recursos humanos para todos los niveles de atención sanitaria y el estudio de la realidad nacional en términos de salud y del mejoramiento de su calidad. También es considerado “como factor del proceso de cambio en la salud que se desea generar para alcanzar las metas de cobertura, productividad y de equidad sanitaria”.

A través de la Ley Nº 2.385/04¹¹¹ se reconoce al INS como instituto superior de formación de recursos humanos e investigación del área de la salud.

109. Fuente: <https://www.mspbs.gov.py/dgps-principales-logros.html>

110. Disponible en: <http://www.ins.gov.py/wp-content/uploads/2014/02/SGN41-94.pdf>

111. Disponible en: <http://www.ins.gov.py/wp-content/uploads/2014/02/ley2385.pdf>

- **Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición**

Creado en 1996 a través de la Resolución S.G. N° 204/2022,¹¹² su objetivo es “elevar la calidad de vida de la población mediante acciones concretas en el área de alimentación y nutrición como respuestas solidarias a las necesidades del ser humano, la familia y la comunidad en este capítulo vital del desarrollo”.

Entre sus funciones, se encuentran:

- a) Normalizar e implementar las acciones de promoción, prevención y recuperación en salud nutricional y alimentaria.
- b) Promover acciones de formación y capacitación de profesionales, técnicos, auxiliares y promotores de salud, en conjunción con el INS y otras entidades de formación universitaria y técnica del país y del exterior.
- c) Planificar y desarrollar el Programa Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional.

► **Instituto de Previsión Social (IPS)**

Creado en 1943 por el Decreto-Ley N° 17.071 del 18 de febrero de 1943, y regulado por el Decreto Ley N° 1.860 del 1º de diciembre de 1950, el IPS es un organismo autónomo y autárquico con personería jurídica y patrimonio propio, cuya vinculación con los poderes del Estado se canaliza a través del MTESS y del MSPBS.

EIIPS es el ente encargado de dirigir y administrar el seguro social que cubre los riesgos de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte de los trabajadores asalariados. Además, de acuerdo con el artículo 50 de la citada Ley N° 1.860, el IPS se ocupa de adoptar de medidas que tiendan a prevenir los accidentes del trabajo. Los empleadores están obligados a colaborar con el IPS en esta tarea y a implantar aquellas medidas de seguridad que ésta y otras dependencias del Estado juzguen indispensables. Se considera el incumplimiento de esta obligación una negligencia o culpa grave según el artículo 48, lo que será analizado con mayor detalle en la sección 3 de este documento.

La dirección y administración del IPS está a cargo de un Consejo de Administración, supervisado por el Estado. Está integrado por un presidente y cinco consejeros designados en representación del MSPBS, del MTESS, de los empleadores, de los trabajadores asegurados y de los pensionados y jubilados. Cada uno de los representantes designados tiene su respectivo suplente. Además, el poder ejecutivo designa a un síndico a cargo de la fiscalización financiera.

En la estructura del IPS, que cuenta con unos 25.000 funcionarios,¹¹³ encontramos los siguientes centros directivos relevantes en materia de SST:¹¹⁴

- **Dirección de Aporte Obrero Patronal (DAOP)**

Está a cargo de gestionar los procesos de: inscripción y afiliación de empleadores, trabajadores, beneficiarios y otros; liquidación de los aportes; gestión de cartera; control del cumplimiento de las normas de seguridad social; y promoción y difusión de los principales productos del IPS y la DAOP.

112. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1aQpFH1fvpb7TjeFznLGDvzIJL0plen0/view>

113. Fuente: Observatorio IPS.

114. Fuente: Organigrama institucional IPS versión 02 mayo 2022.

La DAOP, que depende de la Gerencia Administrativa y Financiera del IPS, posee varias dependencias. Entre ellas:

- » Un Departamento de Control del Aportante (DCA), que cuenta con una Sección de Inspección y Verificación del Seguro Social, la que, según informaciones publicadas, tiene 13 inspectores.¹¹⁵ En la sección 3 profundizaremos sobre las competencias de fiscalización del IPS.
 - » Un Departamento de Gestión de Riesgos Laborales, con una Sección de Higiene y Seguridad en el Trabajo y una Sección de Salud Laboral.
- **Dirección de Riesgo Patronal y Subsidios (DRPS)**

Está a cargo de otorgar los subsidios por enfermedad y accidente laboral, maternidad y aquellos derivados del Covid-19, tales como aislamiento preventivo y vulnerabilidad, y suspensión de contrato.

En su Plan Operativo Anual (POA) para 2022, la DRPS se propone, entre otras, las siguientes actividades:

- » Dar seguimiento a las inspecciones técnicas realizadas durante el año 2021 a los centros de trabajo dependientes del IPS, con el fin de evaluar las mejoras implementadas.
- » Realizar la identificación de peligros y evaluación de riesgos a nuevos centros de trabajo en base a la Resolución MSPBS Nº 846.
- » Elaborar trípticos educativos sobre temas de SSO.
- » Solicitar al Consejo de Administración del IPS que declare, vía resolución, de interés institucional el día 28 de abril 2022.
- » Establecer un programa de actividades a nivel interinstitucional con el MSPYBS y el MTESS sobre la conmemoración del día 28 de abril “Salud y Seguridad Ocupacional”.
- » Llamar a licitación a empresas nacionales o internacionales que tomarán a su cargo la calibración y certificación de los equipos de medición de agentes contaminantes.

► Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES)

De acuerdo con la estructura orgánica contenida en la Ley Nº 1.561 de 2000 que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente, podemos destacar los siguientes centros directivos con competencias en materia de control ambiental:

- **Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada (DFAI)**

De acuerdo con el Manual de organización y funciones de las direcciones generales y órganos de apoyo de la Secretaría de Ambiente,¹¹⁶ la Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada (DFAI), adscripta a la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales, tiene entre otras funciones:

- a) Fiscalizar el cumplimiento de todas las leyes ambientales y disposiciones administrativas emanadas de autoridades competentes.

115. <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1636550165.jpg>

116. Disponible en: <http://www.mades.gov.py/el-ministerio/manual-de-funciones/>

- b) Elaborar las actas de fiscalización (fiscalizadores) y de intervención (Director de fiscalización) y cuando corresponda, remitirlas a la asesoría jurídica para la aplicación de sanciones administrativas (apercibimiento, inhabilitación, suspensión o revocación de licencias, clausura de locales, retención o decomiso de bienes, de conformidad con las disposiciones establecidas por las leyes y reglamentos respectivos).
- c) Efectuar el seguimiento, monitoreo y control, en forma conjunta con secretarios ambientales, los gobiernos departamentales y de las municipalidades, de los establecimientos que desarrollan actividades que puedan afectar al medioambiente en lo que respecta a la declaración de impacto ambiental con la que deben contar.
- d) Efectuar inspecciones, verificaciones, mediciones y demás actos necesarios *in situ*, sobre la información presentada en el Estudio del Impacto Ambiental de los proyectos presentados.
- e) Fiscalizar la utilización o almacenamiento de productos tóxicos en los proyectos que requieran evaluación del impacto ambiental.
- f) Implementar, en forma conjunta con las autoridades aduaneras, sistemas de control que eviten la importación y/o ingreso de productos calificados como residuos o desechos industriales peligrosos o basuras tóxicas.
- g) Establecer y coordinar procedimientos técnicos y administrativos con las demás direcciones temáticas para la fiscalización en áreas de sus competencias.
- h) Realizar intervenciones en forma conjunta con el Ministerio Público, la Policía de las gobernaciones y las municipalidades.
- i) Informar sobre los casos de ocultación deliberada o falsedad de datos contenidos en la evaluación de impacto ambiental, e igualmente sobre las alteraciones en la ejecución del proyecto comprobadas durante las fiscalizaciones.
- j) Realizar el control, monitoreo y seguimiento de los componentes de la diversidad biológica y de efectos perjudiciales importantes en su conservación y su utilización sostenible.
- k) Promover la comunicación y la participación de las personas civiles en la formulación de denuncias responsables sobre las infracciones a las leyes ambientales.

En la sección 3 se profundizará sobre las acciones de fiscalización de la DFAI.

► Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)

Creado por Decreto N° 2 del 18 de febrero de 1940, el MOPC es el organismo encargado de elaborar, proponer y ejecutar las políticas y disposiciones del poder ejecutivo referentes a la infraestructura y servicios básicos para la integración y el desarrollo económico del país.¹¹⁷

En su estructura, cuenta con cuatro viceministerios, entre ellos el Viceministerio de Transporte, del que dependen la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN) y la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP).¹¹⁸

117. <https://www.mopc.gov.py/index.php/institucion/marco-estrategico>

118. <https://www.mopc.gov.py/index.php/institucion/organigrama>

- **Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN)**

Creada en el año 2000 junto con la Secretaría Metropolitana de Transporte (SMT),¹¹⁹ que regula el Sistema Nacional de Transporte y crea la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN) y la Secretaría Metropolitana de Transporte (SMT), la DINATRAN es un ente descentralizado con personería jurídica de derecho público, encargada de la regulación del transporte nacional e internacional.

Entre sus funciones, se encuentran:

- a) Formular reglamentaciones y normas, habilitar y fiscalizar todo lo referente al transporte terrestre nacional e internacional, destinado a cargas, pasajeros y servicios especiales,
- b) Establecer las características técnicas y condiciones que deberán reunir las unidades de transporte para su circulación.
- c) Coordinar sus acciones y solicitar la colaboración de otras instituciones, sean públicas o privadas, y encaminarlas a un mejor cumplimiento de sus funciones.
- d) Regular, proveer y conceder los servicios de revisión técnica para la habilitación de los medios de transporte de pasajeros y carga nacionales.
- e) Disponer el retiro de la circulación de las unidades de transporte que contravengan las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.
- f) Regular, proveer y conceder los servicios de estudios psicotécnicos para la obtención de las licencias profesionales de conducción.

Su gestión corresponde a un Consejo en el que participan:

- » El Director Nacional de Transporte, que es el presidente.
- » Un representante del MTESS.
- » Un representante de los gobernadores.
- » Un representante de la Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana (AMUAM).
- » Un representante de las demás municipalidades de la República.
- » Un representante de los empresarios del transporte.
- » Un representante de los trabajadores del transporte.

En la estructura de la DINATRAN, regulada en la Resolución CD Nº 940/2020,¹²⁰ podemos distinguir una Dirección General de Fiscalización de Transporte de la que depende la Dirección de Control y Fiscalización de Servicios, cuyas funciones principales son, entre otras:¹²¹

- a) Planificar, orientar y evaluar el control y fiscalización de: los servicios prestados por las empresas de transporte terrestre de carga y de pasajeros en el territorio nacional y por las unidades de transporte destinadas al servicio de transporte terrestre de carga y pasajeros; la infraestructura edilicia y de apoyo de las empresas de transporte terrestre de carga y de pasajeros; las líneas, itinerarios, frecuencias, horarios y tarifas de pasajes

119. Disponible en: http://www.dinatran.gov.py/docum/leyes/ley1590_00.pdf. Ver también: https://www.dinatran.gov.py/docum/2021/ORGANIGRAMA%20OFICIAL%20SIN%20DATOS%20%20DE%20LA%20DINATRAN%20_%202020.pdf

120. Disponible en: https://www.dinatran.gov.py/docum/2021/ORGANIGRAMA%20OFICIAL%20SIN%20DATOS%20%20DE%20LA%20DINATRAN%20_%202020.pdf

121. Disponible en: <https://www.dinatran.gov.py/organigrama%20dinatran/organigrama%20fiscalizacion.pdf>

- de las empresas permisionarias del servicio de transporte de pasajeros nacional e internacional.
- b) Dirigir y controlar las tareas de fiscalización de los servicios prestados por las distintas empresas de transporte de pasajeros y cargas.
 - c) Dirigir, controlar y evaluar la fiscalización de las unidades destinadas al servicio de transporte.
 - d) Controlar la infraestructura de apoyo al servicio de las empresas de transporte.
 - e) Controlar las líneas, itinerarios, frecuencias, horarios y tarifas de pasajeros de las empresas permisionarias del servicio de transporte de pasajeros nacional e internacional.
 - f) Evaluar y derivar a los sectores a su cargo las documentaciones elevadas de la Dirección General de Fiscalización de Transporte.
 - g) Proponer reglamentaciones tendientes a mejorar el control y la fiscalización en las rutas.

En la sección 3 se profundizará sobre las competencias de fiscalización de la DINATRAN.

- **Unidad Operativa de Contrataciones (UOC)**

Creada por Resolución MOPC Nº 81/2004 con rango de dirección y dependiente del gabinete del Ministro, tiene funciones de ejecución de los procedimientos de planeamiento, programación, presupuesto y contratación previstos en la Ley Nº 2.051/2003 de contrataciones públicas.

No puede olvidarse que el MOPC tiene un rol preponderante en la supervisión de obras contratadas. El *Manual de gestión de contratos de obras públicas*, elaborado en 2016 por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, recoge algunos contenidos sobre SST, tales como la figura del representante técnico del contratista, entre cuyas funciones se destaca “velar por el cumplimiento estricto de las normas de higiene y seguridad laboral en la obra”; y el requisito para el contratista de presentar un plan de seguridad e higiene en caso de que esté así estipulado en las condiciones especiales del contrato.¹²²

► Municipalidades

Según el artículo 12 de la Ley Nº 3.966 Orgánica Municipal del 8 de febrero de 2010,¹²³ las municipalidades tienen funciones en materias relacionadas con la SST, tales como:

- a) La reglamentación y fiscalización de los espectáculos públicos y de lugares privados de acceso público, en atención preferente a la preservación ambiental, seguridad, salubridad, higiene, protección de niños y adolescentes y a los derechos individuales o colectivos al reposo y tranquilidad.
- b) La participación en la formulación de la política y estrategia nacional, regional y local de salud, y en la fiscalización, monitoreo y evaluación de la ejecución del Plan Nacional de Salud a través de los consejos locales de salud y de los comités ejecutivos locales.
- c) La prestación de servicios de salud.

122. DNCP (2016) “Manual de Gestión de Contratos de Obras Públicas”.

123. Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/7315.pdf>

- d) La participación en actividades de promoción, recuperación y rehabilitación de la salud y prevención de enfermedades.
- e) La prevención y atención de situaciones de emergencia y desastres.
- f) La organización y funcionamiento de la policía municipal para el control del tránsito, las construcciones, los espectáculos públicos y la salubridad e higiene de los alimentos, los comercios y demás locales con alta concurrencia de personas.

Para el cumplimiento de esas funciones, el artículo 15 de la Ley les otorga, entre otras, las siguientes potestades:

- a) dictar y ejecutar las ordenanzas, reglamentos y resoluciones; (...)
- b) contratar obras, servicios y suministros; y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones;
- c) aplicar sanciones por la comisión de faltas;
- d) dictar órdenes individuales para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo;
- e) conceder licencias o revocarlas.

Especial mención debe hacerse de la **Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI)**, organismo oficial de los municipios paraguayos creado en 1954 y que, de acuerdo con el artículo 221 de la referida Ley Nº 3.966, debe tener conocimiento de todos los asuntos, proyectos, leyes o medidas a adoptarse por el poder ejecutivo y que afecten a los municipios.

La OPACI desarrolla programas de asistencia y ofrece servicios para mejorar la capacidad de organización y de gestión de las municipalidades asociadas.

En la actualidad, el rol de la OPACI adquiere una especial relevancia si consideramos que en el plazo de un año a partir de la vigencia de la Ley Nº 5.804 las municipalidades deben implementar la estructura administrativa y técnica mínima necesaria en lo previsto por la Ley Nº 3.966 para la fiscalización de construcciones públicas y privadas, para lo cual deberán capacitar, homologar los conocimientos y registrar los recursos humanos correspondientes en el Registro de Información de Seguridad Ocupacional (RISO) del MTESS.

Cabe añadir que, a partir de dieciocho meses desde la entrada en vigor de la citada Ley, la Municipalidad de Asunción en primer lugar deberá cumplir con el requisito del registro de fiscalizadores en el RISO, conforme al requerimiento profesional previsto para la realización de actividades de supervisión y fiscalización de lugares de trabajo, y luego esta obligación se extenderá, a partir de esos dieciocho meses, para los demás municipios.

Por último, y como se verá en la sección sobre instancias de diálogo social a nivel nacional, un representante de las municipalidades de una terna propuesta por la OPACI se integra al Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (CONSYSO).

► Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN)

Ha sido creada por la Ley Nº 5.169 de 2014¹²⁴ como ente autárquico responsable de la regulación y el control de las actividades en las que se aplica tecnología nuclear y otras fuentes de radiación ionizante. Esta responsabilidad incluye la protección de los trabajadores expuestos a radiaciones

124. Disponible en: http://www.arrn.gov.py/application/files/3214/7829/5373/Ley_5169-14.pdf

(médicos, enfermeros, técnicos, operarios en las industrias usuarias), la protección del ambiente, el monitoreo del ambiente, el control ambiental y la gestión segura de los desechos radiactivos, así como las acciones relacionadas con la prevención y respuesta a emergencias radiológicas, lo que implica el entrenamiento y capacitación de organismos de primera respuesta (emergencias médicas, bomberos, personal de orden público), entre otras.

Durante el periodo 2017-2021, la ARRN ha emitido un total de 2.613 autorizaciones que facultan a su titular a realizar la práctica en ella especificada por el periodo y bajo las condiciones de vigencia que se establezcan y que podrán revestir la forma de licencia, registro o autorización individual, según corresponda.¹²⁵ En la sección 3, profundizaremos en las actividades inspectoras de la ARRN.

La ARRN es un punto focal en la cooperación con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y está a cargo de la dirección y coordinación del Comité Nacional de Seguridad Física y Nuclear (CONASEFIN), al que nos referiremos en la subsección 2.5.

► Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial (ANTSV)

Creada en 2014 por la Ley Nacional de Tránsito y Seguridad Vial N° 5.016 es un ente autónomo y autárquico en materia normativa y administrativa en el ámbito de la prevención y el control de los accidentes de tránsito. Con este fin, colabora con los organismos responsables de la reducción de la tasa de mortalidad ocasionada por los mismos mediante la coordinación, promoción, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de seguridad vial en el territorio nacional.

La ANTSV tiene entre sus funciones también la elaboración de estudios que sirvan de insumo para la expedición del Plan Nacional de Seguridad Vial y la mantención de registros. Es además la autoridad de aplicación y fiscalización de las políticas y medidas de seguridad vial a nivel nacional; sin perjuicio de las competencias y facultades correspondientes a las municipalidades.¹²⁶

► 2.2. Otras instituciones técnicas, médicas y científicas especializadas vinculadas a la SST

► Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN)

Creado en 1963 y regulado por la Ley N° 2.575 del 7 de junio de 2005, el INTN es una entidad autárquica y descentralizada de investigación y asistencia técnica en el campo de las actividades científico-tecnológicas, con personería jurídica propia y jurisdicción en todo el territorio paraguayo y cuyas relaciones con el poder ejecutivo se canalizan a través del Ministerio de Industria y Comercio.

El INTN tiene por fin la realización de actividades científico-tecnológicas, la prestación de servicios, las tareas de innovación e investigación, tanto en su sede central como en sus centros regionales. La norma menciona, entre otras actividades:

- » Realizar trabajos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica.
- » Planificar, promover y coordinar la elaboración de las Normas Técnicas Paraguayas de uso voluntario para su homologación y edición oficial.

125. ARRN. "Informe Anual 2021".

126. <https://www.antsv.gov.py/index.php/institucional/marco-legal>

- » Certificar la conformidad según las normas técnicas nacionales e internacionales de productos, sistemas, servicios y personal, basadas en los lineamientos internacionales aceptados.
- » Proponer, dirigir y ejecutar, acorde a la política internacional, la política nacional de metrología, y ejercer el control y la fiscalización en este ámbito.

Su gestión y administración corresponde a un Consejo de Administración constituido por cinco miembros titulares designados por el poder ejecutivo y distribuidos de la siguiente manera:

- a) Un miembro titular, quien ejerce las funciones de Director del Instituto y Presidente del Consejo, directamente elegido por el poder ejecutivo.
- b) Un miembro titular y un suplente en representación y a propuesta del Ministerio de Industria y Comercio.
- c) Un miembro titular y un suplente en representación y a propuesta de la Universidad Nacional.
- d) Un miembro titular y un suplente en representación y a propuesta del Banco Nacional de Fomento.
- e) Un miembro titular y un suplente elegidos de una terna propuesta por la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO).

El INTN representa a Paraguay ante organismos de normalización internacional, tales como la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) y ante organismos regionales como el Comité Panamericano Normas Técnicas (COPANT) y la Asociación del Mercosur de Normalización (AMN).

► Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Creado en 1997 por la Ley Nº 1.028 General de Ciencia y Tecnología y su modificatoria, la Ley Nº 2.279 de 2003, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) es una institución pública autárquica, de composición mixta, dependiente de la Presidencia de la República del Paraguay.

Entre sus funciones se encuentran:

- a) formular y proponer al gobierno las políticas nacionales y estrategias de ciencia, tecnología e innovación y de calidad para el país, en concordancia con la política de desarrollo económico y social del Estado; en coordinación con las instituciones relacionadas, supervisar y evaluar la implementación de estas políticas y estrategias;
- b) concertar los esfuerzos científicos, tecnológicos, de innovación y de calidad nacionales con los que se realizan en el extranjero, promoviendo las redes de investigación y desarrollo de los mismos;
- c) seleccionar, aprobar, supervisar y evaluar las investigaciones financiadas por el FONACYT para que se lleven a cabo dentro de los lineamientos de la política nacional de ciencia, tecnología e innovación y de la política nacional de calidad formuladas por el CONACYT;
- d) determinar los criterios y/o principios de ciencia, tecnología e innovación y de calidad a ser incorporados en la formulación de políticas nacionales;
- e) promover la difusión de actividades científicas, tecnológicas, de innovación y de la calidad, así como realizar su ordenamiento y sistematización;

- f) incentivar la generación, uso, difusión y aplicación de conocimientos científicos, tecnológicos, de innovación y calidad que sean cultural, social y ambientalmente sustentables;
- g) concertar y apoyar la acción de entes públicos nacionales, asociaciones civiles y organismos no gubernamentales en materias de su competencia;
- h) promover la racionalización y transparencia en la gestión y aplicación de los recursos públicos y privados destinados a la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación y la calidad;
- i) constituir comisiones permanentes o comisiones ad hoc para el tratamiento y estudio de temas específicos, así como para la evaluación de proyectos específicos, dentro de las áreas de su competencia; y
- j) autorizar la realización de convenios, acuerdos, contrataciones y otros instrumentos afines relacionados con el cumplimiento de sus objetivos.

► 2.3. Otras organizaciones no gubernamentales

► Asociación de Profesionales de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Fundada en 1977, la Asociación de Profesionales de Seguridad e Higiene en el Trabajo es una asociación sin fines de lucro con personalidad jurídica propia.¹²⁷

La entidad organiza cursos y acciones de capacitación para sus afiliados. En este sentido, ha promovido recientemente, a través de sus redes sociales, un cuestionario para relevar las necesidades de formación, a fin de poder ofrecer una oferta adecuada de acciones de capacitación.

También difunde ofertas de empleo para profesionales de la SST y participa en algunas instancias de diálogo y mesas de trabajo junto a órganos gubernamentales.

► Sociedad Paraguaya de Medicina del Trabajo (SPMT)

Fundada en 2010, la SPMT es una “agremiación científica, cultural y social, sin fines de lucro, formada por médicos cuya labor esté relacionada con la medicina del trabajo”.

De acuerdo con el artículo 4 de sus estatutos, tiene por objeto, “el estudio y adelanto de la medicina del trabajo, cuyos objetivos tienden a preservar, promover y mantener la salud del hombre en relación a su trabajo como así también el propender al nucleamiento de los profesionales de esta especialidad, asesorándolos en la defensa de sus intereses profesionales, sociales, económicos, éticos y científicos; (...) se realizará en forma gratuita y por profesionales habilitados, siendo sus fin fundamental el progreso científico de esta rama de la medicina”.

Entre sus objetivos también se encuentran: la realización de reuniones científicas; el mantenimiento de relaciones con otras entidades científicas y reuniones de profesionales que tengan vinculación con esta disciplina médica para su desarrollo, progreso y aplicación; y constituirse como organismo rector referente en cuanto al reconocimiento del currículo para la aceptación como especialista en medicina del trabajo.

127. Disponible en: <https://www.facebook.com/groups/330082540394163/>

La SPMT está asociada a la Asociación Latinoamericana de Salud Ocupacional (ALSO), organiza periódicamente congresos sobre medicina del trabajo y lo hace con apoyo institucional de, entre otros, el MTESS y el MSPBS. Además, colabora con este último en la implementación de su Programa de Salud Ocupacional.

Sus representantes informan sobre la resistencia que encuentran en las empresas para contratar a los más de 300 médicos especializados en salud ocupacional registrados en el MSPBS. Parece que el problema también reside en la falta de reglamentación que permita a los médicos del trabajo actuar en las empresas, pues en la actualidad cualquier profesional médico puede actuar en el ámbito de la salud ocupacional, sin contar con una especialización en esta área.

► Sociedad Paraguaya de Psicología (SPP)

Fundada el 29 de julio de 1966, la SPP se autodefine como una entidad científica y gremial, con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que congrega a los profesionales de la psicología en el país. Sus fundadores fueron los primeros egresados y los estudiantes del último año de la carrera de Psicología de la Universidad Católica.¹²⁸

La SPP es socia fundadora de la Unión Latinoamericana de Entidades de Psicología (ULAPSI) y tiene un rol muy destacado en la difusión de medidas relativas al cuidado de la salud mental en el trabajo.

► 2.4. Servicios de preparación para emergencias, alertas y respuestas

► 2.4.1. A nivel nacional

► Dirección General de Defensa Civil

Su misión es proponer previsiones y acciones que garanticen la defensa civil, conforme a la política de defensa nacional, a fin de afrontar en forma adecuada toda situación de emergencia producida por situaciones de desastres imprevisibles, provocados por la naturaleza o el hombre. Busca ser un órgano de referencia en la gestión de riesgo en desastre, acción social y protección ambiental, comprometida con los objetivos del milenio y los derechos humanos.¹²⁹

► Secretaría de Emergencia Nacional

Creada en 2005 por Ley Nº 2.615, dependiente de la Presidencia de la República, tiene por objeto prevenir y contrarrestar los efectos de las emergencias y los desastres originados por los agentes de la naturaleza o de cualquier otro origen, como asimismo promover, coordinar y orientar las actividades de las instituciones públicas, departamentales, municipales y privadas destinadas a la prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de las comunidades afectadas por situaciones de emergencia o desastre. Se entiende por situaciones de emergencia las generadas por la ocurrencia real o el peligro inminente de eventos que exigen una atención inmediata, tales como inundaciones, incendios, tornados, sequías prolongadas, brotes epidémicos, accidentes de gran magnitud y, en general, desastres o catástrofes que produzcan graves alteraciones en las personas,

.....
128. <http://www.spps.org.py>

129. <https://www.mdn.gov.py/index.php/direccion-genereal-de-defensa-civil>

los bienes, los servicios públicos y el medio ambiente, de modo que amenacen la vida, la seguridad, la salud y el bienestar de las comunidades afectadas por tales acontecimientos.¹³⁰

► Cuerpo de Bomberos Voluntarios

De acuerdo con la Ley Nº 1.431 de 1999 que regula su organización, modificada por la Ley Nº 5.375 de 2014, los cuerpos de bomberos voluntarios tienen por objetivo primordial la prevención, extinción e investigación de incendios y el asesoramiento para la protección de vidas y bienes de la ciudadanía que, por razones de siniestros de origen natural, accidental o intencional, requieran su intervención. Los servicios de emergencia prestados a la ciudadanía serán gratuitos, salvo aquéllos que no tengan ese carácter, tales como la investigación y el asesoramiento.

En la actualidad la institución cuenta con 17 compañías y 4 destacamentos y una Central de Comunicaciones y Alarmas (CCA) a través del número telefónico 132.¹³¹

► Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (ARRN)

Ya mencionada en la página 62, agreguemos aquí que cuenta con equipos de detección de eventos de emergencia radiológica provistos por el Departamento de Energía de EEUU y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Existe un número telefónico habilitado para los casos de Emergencia Radiológica disponible las 24 horas y los 365 días del año. La ARRN cuenta con un borrador de Plan RER, que todavía debe ser finalizado con la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) y según el cual anualmente se realizarán simulacros de emergencias radiológicas, con apoyo de expertos internacionales, para garantizar una pronta respuesta en caso de emergencia radiológica.¹³²

► 2.4.2. A nivel de empresa

Junto a las mencionadas instituciones, cabe señalar que, en materia de primeros auxilios, el artículo 39 del Decreto Nº 14.390 establece que en todos los establecimientos y centros de trabajo debe existir un servicio de primeros auxilios, con medios suficientes para atender a los trabajadores. El personal médico sanitario y las instalaciones y dotaciones de estos servicios deben estar en proporción al número de trabajadores existentes en la empresa, ubicación de la empresa, las características del centro de trabajo y los riesgos derivados de la actividad de las empresas y de los puestos de trabajo.

Todos los centros de trabajo deben disponer de un botiquín de emergencia para la prestación de los primeros auxilios, bien señalizado y convenientemente situado, que estará a cargo del personal médico, si lo hubiera, de un socorrista diplomado o, en su defecto, de la persona más capacitada designada por el empresario. Por otra parte, aquellos centros de trabajo que cuenten con un volumen de trabajadores mayor a 25 trabajadores deberán disponer de un local destinado a enfermería con elementos y medios suficientes para prestar estos servicios.

Por su parte, los artículos 48 y ss. del citado decreto contienen las disposiciones relativas a la prevención y extinción de incendios.

130. https://www.sen.gov.py/application/files/7716/3724/7987/Ley_2615_-_Que_crea_la_SEN_-_v2021.pdf

131. Disponible en: <http://www.bomberoscbvp.org.py/nosotros>

132. ARRN (2021) “Informe anual 2021”.

► 2.5. Mecanismos de coordinación y colaboración

En las secciones precedentes, hemos analizado las numerosas instituciones públicas y privadas que tienen competencias en SST. Corresponde a continuación analizar los mecanismos de coordinación y colaboración interinstitucional entre dichos organismos para una adecuada conducción de las políticas públicas en esta materia.

► Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (CONSYO)

Aunque su normativa será analizada con más detalle en la subsección 2.6 por tratarse de un órgano de diálogo social tripartito y teniendo en cuenta que todavía no se ha conformado, podemos considerar que la participación de integrantes del MTESS, del MSPBS, del IPS, de los gobiernos departamentales y de las municipalidades en este Consejo permitirá, en un futuro, un mayor trabajo y coordinación interinstitucional entre dichos organismos.

► Comisión Interinstitucional de Transporte

Está integrada por el MTESS, el MOPC, la DINATRAN y el IPS y se encuentra adscripta al despacho del Viceministerio de Trabajo.

La Comisión se reúne periódicamente y sus integrantes deben concurrir personalmente, sin opción de enviar representantes. En el marco de esta comisión se han acordado acciones conjuntas de fiscalización para el sector, por ejemplo, fijando las zonas donde se llevarán a cabo los operativos, las unidades de transporte objeto de verificación, etc.

En la subsección 3.2 se profundizará sobre las acciones de fiscalización en ruta realizadas en el sector transporte de manera conjunta entre las instituciones que conforman esta Comisión.

► Comisión Nacional de Seguridad Química

Creada en 2003 por Decreto N° 21.919 del 11 de agosto de 2003¹³³ como instancia de coordinación para el diseño y desarrollo del Plan Nacional de Gestión de Sustancias Químicas en el Paraguay, está integrada, entre otras instituciones, por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el MSPBS, la Secretaría del Ambiente, el Ministerio de Industria y Comercio a través del INTN, el MTESS, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana (AMUAM), la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), la Fiscalía General del Estado, el Consejo de Gobernadores, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Paraguay, la Unión Industrial Paraguaya, organizaciones campesinas, organizaciones de consumidores, asociaciones y cámaras relacionadas con sustancias químicas, las fuerzas armadas y las centrales obreras.

► Mesa Técnica Intersectorial de Educación para la Gestión de Riesgos

Integrada por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), organizaciones de la sociedad civil y organismos de cooperación internacional, tiene como

133. Disponible en: <https://www.informeia.org/sites/default/files/legislation/par66023.pdf>

principal objetivo avanzar en la educación para la gestión del riesgo de desastres. En la sección 7, se analizarán con mayor detalle algunos de los resultados de esta mesa.

► Comité Nacional de Seguridad Física y Nuclear (CONASEFIN)

Creado mediante Decreto Nº 5.603/2021¹³⁴ para coordinar las acciones relativas a la prevención, detección y respuesta ante las amenazas de seguridad física nuclear, está integrado por representantes de las siguientes instituciones: Ministerio del Interior, Policía Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Comando de las Fuerzas Militares, Regimiento Escolta Presidencial, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación, Ministerio Público, Secretaría Nacional de Inteligencia, Secretaría de Emergencia Nacional, Dirección Nacional de Aduanas, Dirección Nacional de Aeronáutica Civil, Administración Nacional de Navegación y Puertos, Universidad Nacional de Asunción y Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear. A esta última corresponde su dirección y coordinación. También tiene por misión elaborar planes de acción y coordinar su implementación con otros organismos estatales con responsabilidades relevantes para la seguridad nacional en los eventos de seguridad física nuclear y asesorar al poder ejecutivo con relación a la política, los programas, planes y criterios de seguridad física nuclear a ser implementados.

► Otras instancias no formales

Se reporta sobre la existencia de otras instancias informales de diálogo social a través de mesas de trabajo en las que la DSSO convoca a las representaciones de los trabajadores y de empleadores para temáticas específicas de SST. Hay que señalar que estas otras instancias son reconocidas por los actores sociales como parte de las escasas oportunidades en las que pueden participar en foros sobre SST.

Asimismo, se han mencionado instancias de colaboración de la DSSO con el MEC para fortalecer la transversalización de contenidos de SST en la educación media y superior.

También es preciso reportar los esfuerzos promovidos desde la DSSO junto al MSPBS y el IPS para ampliar el reconocimiento y comunicación de accidentes de trabajo, y la mesa de trabajo entre el MSPBS, el MTESS y el IPS para avanzar en la implementación de un sistema de datos e información anual de los 39 pares de riesgo ocupacional y sus resultados sanitarios. Estas instancias son respuestas a la solicitud de informaciones de la OMS en 2020, a la que se hará referencia en la sección 12.2 de este documento.

Por último, han de mencionarse los esfuerzos de colaboración del MTESS a través de los “Convenios Marcos de Cooperación Interinstitucional” promovidos desde el propio ministerio. Este es el caso, por ejemplo, del convenio suscripto en 2019 entre el MTESS y la UIP para capacitación de mano de obra especializada en trabajos en líneas energizadas en 23.000 voltios.¹³⁵

134. Disponible en: http://www.arrn.gov.py/application/files/5216/2821/6067/DECRETO5603_9zukoc08.PDF

135. <https://www.ip.gov.py/ip/formaran-a-120-electricistas-especializados-en-lineas-de-23-000-voltios/>

► 2.6. Mecanismos de diálogo social

La participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en la gobernanza de la SST no es un mero principio de aplicación general, sino un requisito esencial para la eficiencia de todo sistema nacional de SST. Los mecanismos más comunes desarrollados por los países para garantizar la participación de trabajadores y empleadores en la gobernanza de la SST son los consejos o comités nacionales tripartitos en la materia, en los que están representados todos o la mayoría de los ministerios o instituciones relevantes, así como los interlocutores sociales. Además, una gestión eficaz de la SST dependerá en gran medida de la participación de los representantes de los trabajadores a nivel de empresa.

Se desarrollan a continuación los mecanismos de diálogo social existentes, tanto de carácter tripartito a nivel nacional como de carácter bipartito a nivel de la empresa.

► 2.6.1. A nivel nacional

Podemos distinguir en este nivel los siguientes mecanismos de diálogo social en materia de SST y en materia laboral:

► Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (CONSYSO)

Como ya se señaló, el artículo 20 de la Ley Nº 5.804 prevé la creación de un Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional como órgano tripartito de diálogo social especializado en SST.

El Consejo debe estar integrado por once miembros nombrados por el poder ejecutivo, de la siguiente forma:

- a) Un representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- b) Un representante del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- c) Un representante del Instituto de Previsión Social.
- d) Un representante de los gobiernos departamentales, de una terna propuesta por el Consejo de Gobernadores.
- e) Un representante de las municipalidades de una terna propuesta por la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI)
- f) Tres representantes de los empleadores de ternas propuestas por las organizaciones nacionales más representativas.
- g) Tres representantes de los trabajadores de ternas propuestas por las centrales sindicales registradas.
- h) Once miembros suplentes designados por el mismo procedimiento establecido para los miembros titulares.

El artículo 51 de la Ley añade que en el plazo de 3 meses a partir de su entrada en vigor la autoridad de aplicación debe regular la composición del CONSYSO, el cual debe constituirse en un plazo de 60 días tras la promulgación de la Ley.

Aunque la constitución efectiva de este Consejo este todavía pendiente, la OIT elaboró en 2021 una propuesta de Reglamento de Funcionamiento Interno basada en la normativa existente y en las

experiencias de seis instancias de diálogo social tripartito en SST en América Latina: se recomienda que sea validada por el propio CONSYSO una vez que el mismo se constituya.¹³⁶

El CONSYSO es la instancia en la que se tendría que trabajar tripartitamente la Política Nacional de Riesgos Laborales y el Plan Maestro de Salud Ocupacional a los que se harán referencia en la subsección 2.7 de este documento.

► Consejo Consultivo Tripartito

Mientras no tenga lugar la constitución efectiva del CONSYSO, se considera que el órgano tripartito de diálogo social sobre las materias laborales puede actuar también en el ámbito de la SST. Este es el caso del Consejo Consultivo Tripartito creado en 2013 por la Ley Nº 5.115, al que corresponde la formulación de asesoramiento profesional, técnico y político institucional, la coordinación de esfuerzos con otros entes y el estudio y formulación de propuestas y sugerencias sobre las materias que son de competencia del ministerio. Si bien estas propuestas y sugerencias no son vinculantes, la Ley reconoce que serán consideradas antes de adoptarse una decisión.

En 2020, el Consejo Consultivo Tripartito sesionó para validar los contenidos de los protocolos marco sectoriales de SST frente a la pandemia de Covid-19, elaborados por OIT en coordinación con OPS/OMS. Dada la materia, en aquella oportunidad el Consejo sumó al MSPBS a la convocatoria.

► Consejo Nacional de Salud

Creado en 1996 mediante la Ley Nº 1.032 que establece el sistema nacional de salud,¹³⁷ es un organismo de coordinación, consenso y participación interinstitucional del sector público y privado de la salud.

Está integrado por los Ministerios de Salud Pública y Bienestar Social, Hacienda, Educación y Ciencia y desde 2020, Empleo, Trabajo y Seguridad.¹³⁸ También participan la Secretaría Técnica de Planificación, la Facultad de Ciencias Médicas, la Facultad de Odontología, la Facultad de Enfermería, la Facultad de Ciencias Químicas, el Instituto de Previsión Social, la Asociación de Sanatorios y Hospitales Privados, el Consejo de Gobernadores, la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, la Asociación de Juntas Departamentales, el Círculo Paraguayo de Médicos, el Círculo de Odontólogos del Paraguay, la Federación de Químicos del Paraguay, las centrales sindicales y patronales, los trabajadores de la salud y las Comisiones de Salud Pública de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, entre otros.

A nivel subnacional, se ha identificado que el Consejo Nacional de Salud cuenta con un Consejo Regional de Salud y un Consejo Local de Salud.

► 2.6.2. A nivel de empresa

En las empresas, el derecho de los trabajadores de ser consultados y participar en las decisiones relativas a la SST se articula a través de las comisiones internas de prevención de accidentes (CIPA).

136. Bueno, C. y Álvarez, P. (2022). “Diálogo social tripartito en seguridad y salud en el trabajo. Marcos regulatorios, avances y desafíos en seis países de América Latina”. Informes Técnicos OIT Cono Sur, Nº 24 (Santiago, OIT).

137. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/dnvs/adjunto/975a86-LEYN10321996QUECREAELSYSTEMANACIONALDESALUD.pdf>

138. Disponible en: <https://www.mtess.gov.py/noticias/ministerio-de-trabajo-fue-incorporado-como-miembro-del-consejo-nacional-de-salud>

Su regulación viene definida en el Capítulo XIV del Título I (artículos 284 a 293) del Decreto N° 14.390, donde se establece la obligatoriedad de que toda empresa con 100 o más trabajadores organice y ponga en funcionamiento una CIPA, con la finalidad de atender a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y promover la SST.

La constitución de las CIPA debe tener naturaleza paritaria, es decir, contar con un número igual de representantes de empresarios y de trabajadores.

Los representantes del empleador son designados por la dirección o administración de la empresa en un número no inferior a 4; se incluye en ese número un representante de la dirección y, si los hubiera, un médico del trabajo y un ingeniero de seguridad o técnico en seguridad. Si no hubiera ingeniero o técnico de seguridad, podrá ser sustituido por un asistente social, para ejercer actividades de auxiliar de enfermería. En caso de no haber médico, ingeniero, técnico ni asistente social, se designarán otros representantes que posean calificación e interés en las materias dentro del ámbito de actuación de la CIPA.

Los representantes de los trabajadores deben ser elegidos por los trabajadores, en un número no inferior a 4. Para hacerlo, se debe dar preferencia a los representantes de los lugares de trabajo que ofrezcan mayores riesgos de accidentes, y se deben considerar también sus condiciones de liderazgo, su asistencia regular al trabajo, su disciplina, espíritu de observación y noción clara de la actividad pertinente de la comisión.

El presidente y el secretario de la CIPA son designados por la empresa, aunque no pueden pertenecer al grupo asignado como sus representantes dentro de la comisión. Tanto para los empresarios como para los trabajadores se designa un suplente.

El mandato de los miembros de la CIPA es de un año, excepto los responsables de los servicios de seguridad e higiene y medicina del trabajo, que son miembros permanentes. Los integrantes faltarán sin causa justificada durante tres veces consecutivas y/o aquellos que no mostraran interés por su función serán sustituidos.

Las atribuciones de la CIPA son:

- a) Investigar el origen y las causas de los accidentes.
- b) Proponer y recomendar al empresario medidas de prevención de accidentes, de seguridad y de higiene del trabajo que considere necesarias.
- c) Colaborar estrechamente, si los hubiere, con los servicios de seguridad, medicina e higiene del trabajo de la empresa.
- d) Inspeccionar periódicamente las instalaciones de la empresa y verificar el cumplimiento de las reglamentaciones legales y el estado de conservación de los equipos de protección y dispositivos de seguridad.
- e) Organizar e instruir equipos encargados del servicio de prevención de accidentes, combate del fuego y primeros auxilios.
- f) Proponer medidas de acción disciplinaria para los que infrinjan normas y reglamentos de seguridad.
- g) Cooperar con el cumplimiento de las reglamentaciones e instrucciones de carácter oficial o internas, relativas a la prevención de accidentes, seguridad e higiene del trabajo.
- h) Realizar reuniones, charlas y proyecciones de películas sobre prevención de accidentes, seguridad e higiene en el trabajo.

- i) Analizar los accidentes ocurridos y las estadísticas que deben figurar en las actas de reunión.
- j) Remitir mensualmente al Servicio de Seguridad y al Servicio de Higiene y Medicina del Trabajo, para la elaboración de resúmenes, la documentación referente a sus actividades, con copia a la Dirección de Salud y Seguridad Ocupacional, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Las obligaciones de los integrantes de la CIPA son, según su cargo, las siguientes:

- » Presidente: dirigir y orientar los trabajos encaminados hacia la administración de la empresa y las recomendaciones aprobadas, y acompañar su ejecución.
- » Secretario: redactar y transcribir actas, llenar el cuadro de accidentes, encargarse de la correspondencia, distribuir el material de propaganda educativa y otros relativos a la prevención de accidentes, seguridad e higiene del trabajo, providenciar el envío a los organismos mencionados en el artículo 260, inc) 10 de copias digitales de actas, fichas de análisis de accidentes y cuadros de estadísticas de accidentes.
- » Gerente (o su representante): representar a la administración de la empresa en la comisión.
- » Ingeniero o técnico (o su representante): proceder al levantamiento de las necesidades de seguridad en el trabajo, estudiar y proyectar (cuando fuere necesario) la ejecución de las recomendaciones aprobadas en las reuniones.
- » Médico (o su representante): acompañar los casos de accidentes y enfermedades del trabajo, recogiendo los datos e informaciones necesarios para el esclarecimiento de su origen o causa; velar por las condiciones de higiene de los lugares de trabajo, buscando la prevención de accidentes y enfermedades del trabajo.
- » Asistente social (o auxiliar de enfermería): investigar las causas sociales que tengan relación con un accidente ocurrido y presentar sugerencias y recomendaciones para evitar su repetición.
- » Representantes de los trabajadores: comunicar a la comisión y, en caso de urgencia, directamente al encargado o capataz del sector de trabajo al que afectan las necesidades y fallas observadas que puedan ser causa de accidente, y colaborar en la investigación de las causas de los accidentes, cuando fueren designados para ese fin.

Además, en relación con la CIPA, el empleador está obligado a:

- a) Dar apoyo integral a la comisión, concediendo a su representante todo lo necesario para el desempeño de sus respectivas atribuciones.
- b) Dar inmediato cumplimiento a las recomendaciones sugeridas y aprobadas por la comisión.

Por su parte, los trabajadores están obligados a:

- a) Cumplir y hacer cumplir las normas, reglamentaciones y órdenes que se les dieren en materia de prevención de accidentes, seguridad e higiene del trabajo.
- b) Usar obligatoriamente el equipo de protección individual que su actividad requiera.
- c) Presentar sugerencias para mejorar las condiciones de seguridad e higiene en los lugares de trabajo, en busca de prevenir accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Las CIPA deben reunirse, por lo menos, una vez al mes, en un local apropiado y en horario normal de trabajo de la empresa. La convocatoria de sus reuniones debe realizarse mediante aviso convocatorio de, por lo menos, ocho días de antelación, que deberá enviarse por escrito a cada uno de los representantes.

Además de estas reuniones ordinarias, en caso de ocurrir un accidente grave, la comisión podrá reunirse en forma extraordinaria, con la presencia del encargado o capataz del sector donde ocurriese el accidente.

El procedimiento de trabajo establecido en el artículo 296 del Decreto Nº 14.390 incluye el siguiente orden en las sesiones de la CIPA:

- a) Lectura del acta anterior.
- b) Verificación del funcionamiento de las recomendaciones aprobadas.
- c) Examen de los casos de accidentes, intoxicaciones y enfermedades de trabajo, con análisis del origen y causas y las providencias a ser tomadas al respecto.
- d) Análisis del cuadro de estadísticas mensual de accidentes.
- e) Presentación de asuntos relacionados con la prevención de accidentes, seguridad e higiene y medicina del trabajo.
- f) Cierre de la sesión.
- g) Firma del acta por los representantes integrantes de la Comisión.

Una copia digital del acta, acompañada de la denuncia de accidentes y el cuadro de estadísticas mensual de accidentes, deben enviarse al Servicio de Seguridad o al de Higiene y Medicina, según la actividad que corresponda de acuerdo al contenido de la misma, y una copia de dichos documentos a la DSSO.

Por último, la norma prevé que la DSSO debe participar con cierta frecuencia de las reuniones de las CIPA, con el fin de verificar su funcionamiento y prestarles la asistencia y orientación necesarias.

Aunque el Decreto Nº 14.390 no menciona que la remisión de dichos documentos condicione el reconocimiento de las CIPA por la autoridad administrativa, se detecta que, en la práctica, la DSSO realiza una aprobación y reconocimiento de las comisiones en base al examen de la siguiente documentación enumerada en el sitio web del MTESS:¹³⁹

- » Nota de solicitud de reconocimiento de la CIPA dirigida a (...) la Dirección de Salud y Seguridad Ocupacional.
- » Acta de constitución de la CIPA. Se deben adjuntar fotocopias simples de CI de los integrantes de la comisión.
- » Convocatoria de la patronal dirigida a los trabajadores, para la elección de sus representantes ante la CIPA.
- » Acta de elección de los representantes de los trabajadores en la CIPA. Se debe adjuntar lista de participantes (nombre, número de CI y firma correspondiente).
- » Nota de comunicación de los trabajadores al empleador del resultado de la elección de

139. <https://www.mtess.gov.py/viceministerio-de-trabajo/direccion-de-salud-y-seguridad-ocupacional/requisitos-documentales-para-el-reconocimiento-de-la-comision-interna-de-prevencion-de-accidentes>

sus representantes ante la CIPA.

- » Reglamento de la CIPA.
- » Evaluación de riesgos.

En base a dicha práctica, durante el periodo 2017-2022 la DSSO recibió 140 solicitudes de reconocimiento de CIPA, de las cuales solo 40 fueron aprobadas y reconocidas.

En caso de que una inspección constatara la no existencia de una CIPA en una empresa con más de 100 trabajadores, se les requerirá su constitución y entrada en funciones, dándoles un plazo de 60 días improrrogables. Nada dice la norma sobre el régimen de sanciones en caso de incumplimiento de esta obligación. No obstante, tal y como se analizará en la sección 3, la falta de constitución de CIPA es una de las causas más frecuentes de sanciones impuestas durante el periodo 2019-2021.

Como se ha señalado, la normativa sobre las CIPA contenida en el Decreto Nº 14.390 solo contempla su existencia para las empresas con más de 100 trabajadores. Según lo informado por el MIC, en 2019 existían a nivel nacional 3.184 empresas de más de 100 trabajadores, lo que representa solo un 0,40 por ciento del total de empresas legales existentes.¹⁴⁰ A mayor abundamiento, según datos del MTESS, existen 1.211 empresas inscriptas en el REOP con una plantilla de 100 o más trabajadores, lo que permite tener una estimación del número de empresas que deberían contar con estas comisiones.

Ante el vacío normativo relativo al mecanismo de diálogo social para las restantes empresas del país, el artículo 36.5 de la Ley Nº 5.804 entrega a los asesores de seguridad las competencias atribuidas a las CIPA en el Decreto Nº 14.390. Las funciones de los asesores de seguridad son las siguientes:

- a) Colaborar con la dirección de la empresa en la mejora de la acción preventiva.
- b) Promover y fomentar la cooperación de los trabajadores en la ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.
- c) Ser consultados por el empleador, con carácter previo a su ejecución, acerca de las decisiones relativas al sistema de gestión de la SST.
- d) Ejercer una labor de vigilancia y control sobre el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.

Para el cumplimiento de esas funciones, el artículo 36.5 otorga a los asesores de seguridad las siguientes facultades:

- a) Acompañar a los técnicos en las evaluaciones de carácter preventivo del medio ambiente de trabajo, así como a los inspectores de trabajo en las visitas y verificaciones que realicen en los centros de trabajo para comprobar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, pudiendo formular ante ellos las observaciones que estimen oportunas.
- b) Tener acceso, con las limitaciones previstas en esta Ley, a la información y documentación relativa a las condiciones de trabajo que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones y, en particular, a la relativa al SG-SST. Cuando la información esté sujeta a las limitaciones reseñadas, solo podrá ser suministrada de manera que se garantice el respeto de la confidencialidad.

140. https://www.lanacion.com.py/negocios/2020/04/11/el-70-de-las-mipymes-se-desenvuelven-de-manera-informal/?fbclid=IwAR3hmiEcZLKraoyNxtCI_uOVGc7miDo1v0RnkrdEwxns7gqN73RZfDziqVU

- c) Ser informados por el empresario sobre los daños producidos en la salud de los trabajadores una vez que aquél hubiese tenido conocimiento de ellos, pudiendo presentarse, aun fuera de su jornada laboral, en el lugar de los hechos para conocer las circunstancias de los mismos.
- d) Recibir del empresario las informaciones obtenidas por éste procedentes de las personas u órganos encargados de las actividades de protección y prevención en la empresa, así como de los organismos competentes para la seguridad y la salud de los trabajadores, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley N° 5.804 en materia de colaboración con la inspección de trabajo y seguridad social.
- e) Realizar visitas a los lugares de trabajo para ejercer una labor de vigilancia y control del estado de las condiciones de trabajo, pudiendo, a tal fin, acceder a cualquier zona de los mismos y comunicarse durante la jornada con los trabajadores, de manera que no se altere el normal desarrollo del proceso productivo.
- f) Recabar del empresario la adopción de medidas de carácter preventivo y para la mejora de los niveles de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, pudiendo a tal fin efectuar propuestas al empresario, así como a la comisión interna de prevención de accidentes (CIPA) para su discusión en la misma.¹⁴¹
- g) Los informes que deban emitir los asesores de seguridad deberán elaborarse en un plazo a ser reglamentado por la autoridad de aplicación o en el tiempo imprescindible cuando se trate de adoptar medidas dirigidas a prevenir riesgos inminentes. Transcurrido el plazo sin haberse emitido el informe, el empresario podrá poner en práctica su decisión.
- h) El empresario adoptará las medidas necesarias a fin de garantizar que solo los trabajadores que hayan recibido información suficiente y adecuada puedan acceder a las zonas de riesgo grave y específico.

Junto a esto, cabe añadir que el marco normativo no regula las necesarias garantías a las que deberían estar sujetos los representantes de los trabajadores en las CIPA y el asesor de seguridad, que es lo establecido en el artículo 5 e) del Convenio núm. 155 y en el artículo 12.2 d) de la Recomendación núm. 164 de la OIT, de acuerdo con los cuales los representantes de los trabajadores en materia de SST deberían “estar protegidos contra el despido y otras medidas perjudiciales cuando cumplan sus funciones en la esfera de la seguridad e higiene del trabajo como representantes de los trabajadores o miembros de los comités de seguridad e higiene”. Además, se les debe garantizar un número razonable de horas de trabajo remuneradas para ejercer las funciones relativas a la SST, también de acuerdo con los mencionados preceptos.

Por otra parte, tampoco se reconoce la obligación empresarial de que los representantes de los trabajadores en las CIPA “reciban información adecuada acerca de las medidas tomadas por el empleador para garantizar la seguridad y la salud y puedan consultar a sus organizaciones representativas acerca de esta información, a condición de no divulgar secretos comerciales” ni que “reciban una formación apropiada en el ámbito de la seguridad e higiene del trabajo”, tal como disponen el artículo 19, incisos c) y d) del Convenio núm. 155 de la OIT.

141. Se considera que esta facultad es un error en la norma pues si el asesor de seguridad es la figura que reemplaza a la CIPA en las empresas de menos de 100 trabajadores, carece de sentido que pueda hacer propuestas a la CIPA.

Por último, y considerando que el asesor de seguridad ha de ser designado por los trabajadores de la empresa para garantizar la participación de éstos en la gestión de los riesgos laborales, hay que señalar que el marco normativo ha omitido establecer el procedimiento para su elección.

► 2.7. La política y el programa nacional de seguridad y salud en el trabajo

El artículo 7 de la Ley Nº 5.804 menciona la Política Nacional de Riesgos Laborales y el Plan Maestro de Salud Ocupacional, entre otros, como elementos del sistema nacional de prevención de riesgos del trabajo.

Según el artículo 8 de este texto legal, la Política Nacional de Riesgos Laborales guiará el desarrollo del sector a nivel nacional. La misma será establecida, desde una visión sistémica e integral por el MTESS en su carácter de autoridad de aplicación de la referida Ley e institución rectora del sistema, para lo cual el citado ministerio coordinará las acciones del gobierno central, de las gobernaciones, de los municipios y de los entes descentralizados, a fin de propiciar la coherencia con otras políticas, planes y proyectos sectoriales y la participación público-privada.

La política tendrá como ejes transversales instalar la cultura de seguridad y la implementación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (SG-SST) por parte de los empleadores.

La elaboración de la política se llevará a cabo con la participación de los empleadores y de los trabajadores, a través de sus organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

El artículo 9 de la Ley se refiere al Plan Maestro de Seguridad Ocupacional: también deberá ser elaborado por el MTESS en colaboración con las entidades rectoras de las diferentes actividades afectadas y los municipios, conjuntamente con los prestadores de servicio especializados catastrados en el MTESS, los empleadores y los trabajadores.

El Plan estará basado en la Política Nacional de Riesgos Laborales, será aprobado y reglamentado por decreto del poder ejecutivo, y actualizado periódica y sistemáticamente.

El Plan, de acuerdo con el artículo 10, deberá contemplar los siguientes componentes:

- a) propuesta segmentada: modelos de atención diferenciados por: i) desarrollo preventivo (criticidad); y ii) capacidad de gestión (tamaño);
- b) especialidades sectoriales: propuesta técnica especializada para cada sector económico;
- c) capacitación: i) planes de formación diferenciados por sector económico y puestos de trabajo; y ii) foco en el desarrollo de competencias preventivas (técnicas y de liderazgo);
- d) especialidades técnicas: el Plan Maestro de Seguridad Ocupacional estará focalizado en patologías críticas, de modo de prevenir enfermedades profesionales;
- e) aspectos psicosociales: i) creación de cultura preventiva a través de valores organizacionales; y ii) incorporación de los factores psicosociales en la gestión preventiva.

Hasta la fecha, no se ha desarrollado la Política Nacional de Riesgos Laborales ni el Plan Maestro de Seguridad Ocupacional previstos en la Ley Nº 5.804. Como se señaló en la subsección 2.6.1, estos instrumentos deberían elaborarse en el marco del Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (CONSYSO), instancia que, como se ha señalado, tampoco se ha constituido todavía.

Cabe recordar que la obligación de formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política y un programa nacional de SST, en consulta con las organizaciones más representativas

de empleadores y de trabajadores, está estipulada en los artículos 4 y siguientes del Convenio núm. 155 de la OIT y en los artículos 3 y siguientes del Convenio núm. 187, normas recientemente declaradas como convenios fundamentales, por lo que su cumplimiento es exigible a todos los países pertenecientes a la OIT con independencia de su estatus ratificatorio.

Por último, existe ya una serie de políticas que tendrían que considerarse en la elaboración de la citada política nacional de SST:

- **Política Nacional de Salud 2015-2030**, elaborada por el MSPBS con el apoyo de la OPS/OMS. Se refiere a las condiciones de vida y trabajo en el marco conceptual de los determinantes sociales de la salud. En su Estrategia 3 sobre el “fortalecimiento de las acciones intersectoriales e interinstitucionales para el abordaje de los determinantes sociales”, la política incluye, entre sus líneas de acción, “fortalecer la vigilancia de los factores ocupacionales y ambientales que puedan afectar los aspectos relacionados a la salud de la población (calidad del agua, del aire, residuos sólidos y líquidos, higiene, saneamiento básico, sustancias químicas)”. La Estrategia 5, dedicada al “fortalecimiento de la gestión del talento humano en salud”, establece entre sus líneas de acción “gestionar y articular los mecanismos necesarios para proteger la actividad laboral del trabajador de salud, en los diferentes roles que pueda asumir, en lo asistencial, administrativo y gerencial, sin perder su calidad de personal de blanco”.¹⁴²
- **Política Nacional de Calidad en Salud 2017-2030**, elaborada por el MSPBS con el apoyo de la OPS/OMS. Tiene por objetivo elevar la calidad de la atención en salud en el marco del ejercicio pleno del derecho a la salud de todos los habitantes de la República del Paraguay, de acuerdo con los principios y estrategias establecidos en la Política Nacional de Salud 2015 -2030.¹⁴³
- **Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos (PNGR)**, aprobada por Decreto N° 1.402 de 2014. La PNGR, cuya implementación corresponde a la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) y que fue actualizada en 2018, persigue la prevención, reducción y control permanente de los factores de riesgo de desastres en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, mediante cuatro pilares estratégicos: 1) fortalecimiento de capacidades institucionales; 2) financiero; 3) educación, comunicación y participación ciudadana; y 4) gestión del conocimiento y tecnología.
- Por último, podemos referirnos al proceso de formulación de **Plan Nacional de Acción para la Salud de los Trabajadores de Paraguay** iniciado en 2020 por el MSPBS, con el apoyo de la OPS/OMS. Tiene como marco de referencia el Plan de Acción Mundial de Salud de los trabajadores de la OMS 2007-2017 y el Marco de Naciones Unidas para la respuesta socioeconómica inmediata al Covid-19 (2020). Aunque se avanzó en un “informe de análisis de las brechas del actual sistema de salud de los trabajadores que impiden el acceso universal a salud”, en el que participó la OIT a solicitud de OPS/OMS, no se ha podido acceder a los resultados de dicho informe ni a los avances del proceso.

142. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/9753ad-POLITICANACIONALDESALUD.pdf>

143. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/30b849-CalidadenSalud.2017.pdf>

► 3. Mecanismos para asegurar el cumplimiento de la normativa en seguridad y salud laboral

Se sabe que la mera existencia de una legislación no garantiza automáticamente su cumplimiento. Éste consiste en la observación de las leyes y disposiciones relativas, en lo que nos ocupa, a la salud y seguridad en el trabajo. Pero además, el cumplimiento está determinado por una compleja interacción de factores, que parten necesariamente de las acciones de las autoridades regulatorias pero también dependen de factores externos al gobierno.¹⁴⁴

Para asegurar un cumplimiento eficaz del marco normativo de la SST, es necesario contar con un sólido sistema de inspección que cubra a todas las empresas y que, en caso de incumplimientos, tenga potestades para rectificarlos y, en su caso, aplicar sanciones adecuadas.

No puede olvidarse que, en tanto que Paraguay ha ratificado el Convenio núm. 81 de la OIT, existe una serie de lineamientos internacionales reconocidos que deben ser implementados, entre otros: el reconocimiento de determinadas facultades a los funcionarios del sistema, cuya situación jurídica y condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida; un número de inspectores que permitan inspeccionar los lugares de trabajo con la frecuencia y el esmero que sean necesarios; una autoridad central que coopere con otros servicios gubernamentales e instituciones que ejerzan actividades similares; una infraestructura con recursos humanos y técnicos adecuados para el ejercicio de las tareas encomendadas; y un sistema de sanciones adecuado y disuasorio. Todos esos componentes tienen un rol fundamental en el cumplimiento de la legislación en materia de SST.

En Paraguay, las facultades relativas a asegurar el cumplimiento de la normativa en SST se encuentran alojadas en diferentes organismos públicos, dependientes de distintos ministerios. Así, junto a la competencia inspectora general en materia de SST de la Dirección General de Fiscalización e Inspección del Trabajo (DGFIT) del MTESS, encontramos que esta materia también puede ser objeto de vigilancia por parte de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), de la Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada (DFAI) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), de la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN) del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), de la Dirección de Aporte Obrero Patronal (DAOP) del Instituto de Previsión Social (IPS) y de las municipalidades.

La existencia de estas competencias concurrentes está reconocida en el artículo 99 de la Constitución cuando establece que “el cumplimiento de las normas laborales y el de las de seguridad e higiene en el trabajo quedarán sujetos a la fiscalización de las autoridades creadas por la ley, la cual establecerá las sanciones en caso de su violación”.

Se analizan a continuación las principales competencias en materia de inspección de las mencionadas entidades y los resultados que han reportado de sus actuaciones.

144. OIT (2013) “Plan de formación sobre desarrollo de un programa nacional de seguridad y salud en el trabajo” Módulo 2.

► Dirección General de Inspección y Fiscalización Laboral (DGIFL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)

Como ya fue señalado en la sección 2, el centro directivo del MTESS al que corresponde “la inspección, vigilancia y fiscalización (...) del cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad social en todo el territorio nacional, relativas a las condiciones de trabajo, la salud y seguridad ocupacional, a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, incluidas las normas laborales que protegen especialmente a mujeres, niños, niñas y adolescentes (...)” es la Dirección General de Inspección y Fiscalización Laboral (DGIFL).

En este sentido también se pronuncia el artículo 408 del Código del Trabajo al señalar que “el cumplimiento y aplicación de las leyes del trabajo serán fiscalizados por la autoridad administrativa competente, a través de un servicio eficiente de inspección y vigilancia”.

Para el cumplimiento de su mandato, la DGIFT cuenta con un procedimiento único de inspección, de carácter general, que tiene como base la Resolución MTESS Nº 47/2016, en la que se detalla el procedimiento general de inspección para el control de la legislación laboral, de seguridad social, de seguridad y salud ocupacional,¹⁴⁵ ampliada por la Resolución MTESS Nº 56/2017 por la que además se aprueba el reglamento de trámite administrativo para la verificación del cumplimiento de las normas laborales, de seguridad social y de seguridad y salud ocupacional.¹⁴⁶ En la actualidad, el procedimiento de inspección muestra algunos aspectos que podrían presentar contradicciones con el Convenio núm. 81 de la OIT sobre inspección de trabajo, ratificado por el país. Estos aspectos son los siguientes:

- » Apartado 1.1 a) del artículo 3 de la Resolución MTESS Nº 47/2016 y artículo 4 de la Resolución MTESS Nº 56/2017, conforme a los cuales el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o el Viceministro de Trabajo (en caso de delegación) podrán firmar las órdenes de inspección.
- » Apartado 1.1 b) del artículo 3 de la Resolución MTESS Nº 47/2016 y artículo 2 de la Resolución MTESS Nº 56/2017, conforme a los cuales la Dirección General de Inspección remitirá las denuncias y/o solicitudes de inspección a la Asesoría Jurídica del Viceministerio, a fin de que ésta dictamine sobre la procedencia o no de la inspección.
- » Apartado 1.2 del artículo 3, dedicado a las órdenes de inspección, que prohíbe la emisión de órdenes de inspección de carácter general, debiendo ser individuales para cada caso.
- » Apartado 2.1 del artículo 3, que indica que podrá efectuarse más de una visita de inspección en el curso de las actuaciones inspectoras de comprobación e investigación de una misma orden de inspección, siempre que en la primera, justificadamente, no se hayan podido recolectar todos los datos pertinentes, y que en ningún caso podrán efectuarse más de dos visitas durante el plazo de la orden de inspección.
- » Artículo 18 de la Resolución MTESS Nº 56/2017 que establece que en las inspecciones sobre salud y seguridad ocupacional los inspectores actuantes podrán efectuar hasta cuatro visitas.

145. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/2716/2160/5705/Resolucion_MTESS_N_47-16.pdf

146. https://www.mtess.gov.py/application/files/7716/2160/5715/Resolucion_MTESS_N_56-17.pdf

- » Apartado 2.1.1. del artículo 3, dedicado a la visita de inspección, que limita la libre entrada de los inspectores a que presenten en todo caso al empleador, su representante o persona a cargo presente en el lugar de trabajo, su credencial y la orden de inspección.

En relación con lo anterior, recientemente la CEACR ha instado al Gobierno a que “adopte sin demoras las medidas necesarias para enmendar las Resoluciones Nº 47/2016 y Nº 56/2017, a fin de asegurar que los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad puedan entrar libremente en todo establecimiento sujeto a inspección, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12, 1, a) del Convenio, sin necesidad de contar con la autorización previa de una autoridad superior”¹⁴⁷

Podemos resumir las acciones inspectoras reportadas en el período de 2019-2021 de acuerdo con el siguiente cuadro:

► Cuadro 3

Acciones inspectoras en materia de SST reportadas por la DGIFT 2019-2021				
	2019	2020	2021	Total
Procedimientos de inspección sobre normativa laboral, de seguridad social y de salud y seguridad ocupacional	362	122	221	705
Procedimientos de inspección sobre normativa de salud y seguridad ocupacional	--	--	--	--
Requerimientos de subsanación en materia de SST	362	122	221	705
Suspensiones de actividad por riesgo grave e inminente	--	--	--	5
Actuaciones en materia de declaraciones de insalubridad	14	5	5	24
Verificaciones conjuntas en materia de Covid		9.733*	5.454**	16.468***
Verificaciones conjuntas en materia de transporte	--	--	--	490

Fuente: DGIFT.

* Datos de enero a noviembre 2020. Según Informe de Gestión MTESS 2020.¹⁴⁸

** Datos de enero a noviembre 2021, según Informe de Gestión MTESS 2021.¹⁴⁹

*** Total de verificaciones 2020-2021, según datos proporcionados por la DGIFT.

Según informaciones proporcionadas por la DGIFT, durante los años 2019, 2021 y 2021, se implementaron un total de 705 procedimientos de inspección para verificar la normativa en materia laboral, de seguridad social y de salud y seguridad ocupacional.

Aunque desconocemos si los 705 procedimientos se aplicaron sobre idéntico número de empresas, lo primero que debemos indicar sobre esta cifra es que pareciera relativamente baja en comparación con el número de empresas y lugares de trabajo existentes en el país. Ello puede deberse, entre otras, a dos posibles causas:

- » El limitado número de inspectores de trabajo. Como ya se adelantó en la sección 2, la DGIFT reporta contar en octubre de 2022 con 13 inspectores del trabajo, quienes ejecutan las órdenes de inspección tanto en Asunción como en el interior del país. Existen otros 12

147. OIT (2021) “Informe III/Adenda (Parte A) Adenda al Informe de 2020 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)” (págs. 615-617).

148. Disponible en: <https://www.mtess.gov.py/institucion/informe-de-gestion-2020>

149. Disponible en: https://mtess.gov.py/application/files/2416/4017/9542/Informe_de_Gestion_2021.pdf

inspectores que se encuentran desarrollando tareas en las Direcciones Regionales pero que dependen funcionalmente de los directores regionales del trabajo.

- » Las limitaciones anteriormente señaladas en el procedimiento inspectivo previsto en las Resoluciones Nº 47/2016 y Nº 56/2017, que impiden cumplir con lo dispuesto en el artículo 12, 1, a) del Convenio núm. 81, en cuanto a que “los inspectores del trabajo que acrediten debidamente su identidad puedan entrar libremente en todo establecimiento sujeto a inspección sin necesidad de contar con la autorización previa de una autoridad superior” (CEARC, 2021).

En sus observaciones a la última memoria enviada por el gobierno sobre el Convenio núm. 81, la CNT indica que “entre el 16 de agosto y el 1º de noviembre se realizaron 98 fiscalizaciones a empresas denunciadas por incumplimiento de las normas laborales”, cifra que “no equivale siquiera al 1 por ciento de las empresas registradas ante la Dirección de Registro Obrero Patronal a junio de 2019 (59.567 empresas a nivel nacional)”. En este sentido, la CEACR solicitó al gobierno que “indique las medidas adoptadas o que prevé adoptar para asegurar que los establecimientos sean inspeccionados con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 del Convenio”¹⁵⁰.

Por otra parte, debemos destacar que los datos entregados por la DGIFT permiten conocer el número total de 705 procedimientos de inspección implementados para verificar la normativa en materia laboral, de seguridad social y de seguridad y salud ocupacional, pero no permiten desagregar aquellos procedimientos que efectivamente se focalizaron en aspectos de SST.

De la cifra reportada sobre los requerimientos de subsanación por deficiencias en materia de SST durante los años 2019, 2020 y 2021, puede fácilmente deducirse que en todos los procedimientos inspectivos implementados se verificó el cumplimiento de las normas de SST, ya que en todos ellos se produjo, al menos, un requerimiento de subsanación por deficiencias detectadas en dicha materia, lo que significaría que en el 100 por ciento de los procedimientos de inspección conducidos se controló el cumplimiento de la normativa en SST y que en el 100 por ciento de los procedimientos de inspección se detectaron incumplimientos a la normativa en materia de SST, razón por la que en todos ellos se extendió requerimiento de subsanación por deficiencias en la materia.

Cabe destacar, en cambio, que solo en 5 de los procedimientos de inspección de 2021 se procedió a la suspensión temporal de la actividad por entender que un incumplimiento de la normativa en materia de SST implicaba, a juicio del inspector, un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores. Esta facultad es reconocida en el Convenio núm. 81 de la OIT, ratificado por Paraguay, y en la Resolución Nº 47/2016.

En materia de sanciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 398 del Código del Trabajo, es la autoridad administrativa del trabajo la que tiene la atribución de imponer las multas por el incumplimiento de las normas laborales. En este sentido, el Libro V del Código, dedicado a las sanciones y el cumplimiento de las leyes del trabajo, dedica varios preceptos a la tipificación y sanción de las obligaciones en materia de SST, a saber:

- » La no observancia en la instalación, equipamiento y dirección de los establecimientos de las disposiciones establecidas por el Código de Trabajo y los reglamentos técnicos para prevenir los riesgos en el uso de las máquinas, instrumentos, herramientas y materiales

150. OIT (2021) “Informe III/Adenda (Parte A) Adenda al Informe de 2020 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)” (págs. 615-617).

de trabajo y la no adopción de las medidas adecuadas, será sancionable con una multa de 20 a 30 jornales mínimos por cada infracción (...). En caso de reincidencia, se duplicará la multa (artículo 391 del Código del Trabajo).

- » Los incumplimientos en materia de descansos legales obligatorios y días de vacaciones serán sancionables con una multa de 10 jornales mínimos por cada trabajador afectado, que se duplicará en caso de reincidencia (artículo 387 del Código del Trabajo).
- » Los incumplimientos en materia de trabajo a menores de 12 años y trabajos insalubres o peligrosos o trabajos nocturnos de menores de 18 años serán sancionables con una multa de 50 salarios diarios mínimos por cada trabajador menor afectado, que se duplicará en caso de reincidencia (artículo 389 del Código del Trabajo).
- » El incumplimiento de cada obligación legal del empresario con la Administración del Trabajo será sancionable con una multa equivalente de entre 10 a 30 jornales mínimos. En caso de reincidencia, se duplicará la multa (artículo 385 del Código del Trabajo).
- » Los incumplimientos que carezcan de pena especial serán sancionables con multa de 10 a 30 jornales mínimos por cada trabajador afectado, que se duplicará en caso de reincidencia (artículo 385 del Código del Trabajo).

En el caso de que el infractor consienta la multa y la abone en el plazo de cuarenta y ocho horas, se aplicará una reducción en su cuantía del 50 por ciento (artículo 398 del Código del Trabajo).

Además, el artículo 50 de la Ley Nº 5.804 establece un régimen de sanciones diferente para el empleador a ser impuesto por el MTESS a través de la DGIFT:

- » Cuando el empleador o responsable del pago de la cotización no aplique la normativa pertinente o no la haya incluido entre las instrucciones, reglamentos y determinaciones de prevención de riesgos profesionales a ser previstos en el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (SG-SST), se podrá imponer multas mensuales consecutivas hasta por 5 salarios mínimos legales mensuales.
- » Procederá igual sanción cuando no aplique las instrucciones y determinaciones de prevención de riesgos profesionales que le sean ordenados en forma específica por la DSSO del MTESS, a solicitud del IPS, del auditor de seguridad o denuncia debidamente fundada del empleado.
- » La no presentación o presentación extemporánea del informe del accidente de trabajo o de enfermedad profesional dará lugar a multas de hasta de 10 jornales.

Es importante advertir que, ante la falta de una derogación expresa, ambos regímenes de sanciones conviven, con los posibles problemas de inseguridad jurídica que ello podría plantear.

Junto a dichas sanciones económicas, el artículo 50 en su inciso 3 prevé que la comisión de delitos o infracciones administrativas muy graves en materia de SST podrá dar lugar a limitaciones en la facultad de contratar con la administración, según lo establecido en las resoluciones emanadas de la autoridad laboral comunicadas a la Dirección General de Contrataciones Públicas.

El reglamento sancionador administrativo para la instrucción de los sumarios administrativos impulsados por la autoridad administrativa de trabajo viene regulado en la Resolución MTESS Nº 412/2015, de acuerdo a la cual las resoluciones por las que, en su caso, se impone una sanción económica por, entre otros, los incumplimientos antes señalados serán dictadas por el Viceministro

de Trabajo una vez recibido el expediente de la Dirección de Asesoría Jurídica del Viceministerio de Trabajo.¹⁵¹

Podemos resumir las sanciones impuestas en el período de 2019-2021 por el MTESS de acuerdo con el siguiente cuadro:

► Cuadro 4

Sanciones en materia de SST MTESS 2019-2021			
	2019	2020	2021
Sanciones impuestas por incumplimientos de SST	86	16	47
Cuantía de las sanciones impuestas	2.161.643.892	359.777.432	813.845.368
Procedimientos de inspección sobre normativa laboral, de seguridad social y de salud y seguridad ocupacional	362	122	221
Requerimientos de subsanación en materia de SST	362	122	221

Fuente: Elaboración propia en base a datos entregados por la Dirección de Asesoría Jurídica del VMT.

Si comparamos el número de procedimientos de inspección en los que se detectaron incumplimientos a la normativa en materia de SST con el total las sanciones impuestas, resulta que en el año 2019 solo un 23,75 por ciento de los procedimientos inspectivos en los que se detectó incumplimiento en materia de SST terminó en sanción, porcentaje que se redujo al 13,11 por ciento en 2020 y estuvo en el 21,26 por ciento en 2021.

Según informaciones proporcionadas por la DAJVT, las materias de SST más frecuentes objeto de las sanciones impuestas durante el periodo 2019-2021 fueron:

- 1) Exámenes médicos obligatorios de admisión y periódicos (artículo 275 del Código del Trabajo y artículos 259-263 del Decreto Nº 14.390).
- 2) Constancia de entrega y/o provisión de ropas de trabajo y equipo de protección personal (artículo 256 Decreto Nº 14.390).
- 3) Constitución de la organización de salud ocupacional en los lugares de trabajo (artículo 271 del Código del Trabajo).
- 4) Constitución de una comisión interna de prevención de accidentes (CIPA) (artículo 274 del Código del Trabajo y artículo 284 del Decreto Nº 14.390).
- 5) Constancia de realización de cursos de capacitación en SSO (artículo 15 del Decreto Nº 14.390).
- 6) Constancia de inscripción de profesionales en salud y seguridad ocupacional (artículo 276 del Decreto Nº 14.390).
- 7) Constancia de mantenimiento de aparatos de izar, máquinas, sistemas y dispositivos de seguridad e instalaciones eléctricas (artículos 78, 110, 128, 131 del Decreto Nº 14.390).

151. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/9916/2160/2053/Resolucion_MTESS_N_203-18.pdf

- 8) Planos de prevención de incendios, resolución de aprobación (artículo 48 del Decreto N° 14.390).
- 9) Planos constructivos municipales aprobados o resolución de aprobación.
- 10) Política de prevención de accidentes.
- 11) Evaluación de riesgos.

La cuantía de las sanciones impuestas fue de 2.161.643.892 guaraníes durante 2019,¹⁵² y descendió a 359.777.432 guaraníes¹⁵³ durante 2020 y a 813.845.368 guaraníes¹⁵⁴ durante 2021.

Junto a los procedimientos de inspección implementados para verificar la normativa en materia laboral, de seguridad social y de seguridad y salud ocupacional, la DGFIL informa de 24 actuaciones en el periodo 2018-2022 como consecuencia de solicitudes de declaración de insalubridad, conforme a lo dispuesto en el artículo 198 del Código del Trabajo. Este artículo dispone que “cuando el trabajo debe realizarse en lugares insalubres o por su naturaleza ponga en peligro la salud o la vida de los trabajadores o en condiciones penosas, turnos continuos o rotativos, su duración no excederá de seis horas diarias o de treinta y seis semanales, debiendo percibir salario correspondiente a jornada normal de ocho horas. En este caso, y a pedido de cualquiera de las partes interesadas, la Dirección Salud y Seguridad Ocupacional, asesorada por el organismo competente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, especificará como insalubre o no insalubre la actividad de que se trate. La calificación de insalubridad será mantenida hasta que sea demostrada la desaparición de las causas ante el organismo mencionado”. Como se señaló en la subsección 2.5, la DSSO reporta que en el periodo 2018-2022 se recibieron 25 solicitudes de declaración de insalubridad de las que 5 fueron declaradas como tales.

Complementariamente con este marco legal, se reporta un procedimiento para la declaración de insalubridad que otorga a la DGIFT y a la DIGESA la atribución de realizar sendas visitas *in situ* por los fiscalizadores de ambos organismos, para remitir informes de lo actuado a la DSSO a fin de que ésta elabore un proyecto de declaración de insalubridad que será remitido a la Dirección General de Asesoría Jurídica del MTESS para la emisión del dictamen correspondiente previo a la firma de la resolución ministerial. Sin perjuicio de que el marco legal no otorga a la DGIFT la competencia de actuar sobre estos procedimientos, cabe señalar que este precepto podría plantear contradicciones con el deber de seguridad del empleador y la obligación del gobierno de velar por el cumplimiento de esa obligación.

Ante condiciones de trabajo insalubres, penosas o que pongan en peligro la salud o la vida de los trabajadores, en primera instancia, la autoridad debe poder intimar al empleador para que cumpla con el marco normativo y asegure que todos los puestos de trabajo de su empresa sean seguros y saludables. De otro modo, podría perpetuarse una situación de incumplimiento y una exposición de las personas trabajadoras a condiciones insalubres, penosas o que ponen en peligro su vida, integridad y salud.

Por otro lado, la DGIFT entrega información sobre una serie de operativos de verificación implementados de manera conjunta con otras instituciones:

152. Equivalente a aprox. 315.600 dólares estadounidenses.

153. Equivalente a aprox. 52.527 dólares estadounidenses.

154. Equivalente a aprox. 118.820 dólares estadounidenses.

- » Verificaciones conjuntas en materia de Covid-19. En conjunto con el MSPBS y la Policía Nacional, desde 2020 hasta 2021, se reporta un total de 16.468 verificaciones en empresas para velar por el cumplimiento de los protocolos en materia de Covid-19 en los lugares de trabajo. Para ello, en conjunto con la DSSO, se elaboró un listado de verificación¹⁵⁵ y un acta de visita de verificación.¹⁵⁶
- » Verificaciones en materia de transporte. En conjunto con la DINATRAN del Viceministerio de Transporte (MOPC) y la DAOP del ISP, la DGIFT reporta que en 2020 y 2021 implementó operativos conjuntos en materia de transporte acordados en el marco de la Comisión Interinstitucional de Transporte, en los cuales se realizaron 490 verificaciones de transporte de pasajeros en ruta, abarcando aspectos laborales, de formalización laboral y de SST. En materia de formalización laboral, desde agosto 2018-agosto 2019, se logró la incorporación de 323 trabajadores al IPS.¹⁵⁷ No se han reportado resultados en materia de SST de estos operativos.

Sobre estas actuaciones inspectoras conjuntas cabe resaltar la diferenciación que se hace entre inspecciones y verificaciones. En las primeras, se sigue estrictamente el procedimiento único de inspección regulado en la Resolución MTESS N° 56/2017, por lo que los incumplimientos detectados pueden dar lugar a un procedimiento sumario con la imposición de la correspondiente sanción, cosa que no es posible realizar durante las verificaciones.

Por último, en el marco del Plan Regional de Inspección del Trabajo del MERCOSUR, en 2019 se realizaron operativos conjuntos en zonas fronterizas (Encarnación en Paraguay y Posadas en Argentina). Por razones sanitarias, estos operativos no pudieron realizarse en 2020 y 2021; pero existen planes de retomarlos en un futuro en los ámbitos de la yerba mate y la construcción civil en Argentina y Paraguay).

Por último, aunque es destacable el esfuerzo invertido por la DGIFT en una inspección más proactiva mediante estos operativos focalizados, debemos señalar que no se ha facilitado información desagregada sobre el porcentaje de inspecciones que se realizaron como consecuencia de denuncia y las que se realizaron como consecuencia de operativos planificados.

► Dirección de Higiene, Salud Ocupacional y Sustancias Químicas (DIGESA) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)

Como se señaló en la sección 2, la DIGESA cuenta con un Departamento de Control y Fiscalización Química, cuyo personal está integrado por un jefe de departamento y cuatro fiscalizadores (uno de ellos en etapa de formación).

El departamento dispone de los siguientes equipos de medición de condiciones ambientales de trabajo: luxómetro, sonómetro integrador, dosímetro personal de ruidos, termohigroanemómetro, cámara termovisora. Los traslados a terreno se realizan en vehículos de la institución.

En cuanto al desarrollo de las competencias fiscalizadoras que fueron analizadas de la sección 2, durante el periodo 2019-2021 la DIGESA reporta las siguientes acciones:

155. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/8615/8859/9249/GUIA_DE_CONTROL_GENERAL_COVID_19.pdf

156. Disponible en: https://www.mtess.gov.py/application/files/4116/0226/4212/ACTA_DE_VERIFIC._-_COVID-19_-_DTO_4115-2020.pdf

157. Fuente: "Informe de Gestión MTESS agosto 2018-agosto 2019".

► Cuadro 5

Acciones de fiscalización reportadas por la DIGESA 2019-2021				
	2019	2020	2021	Total
Verificaciones de las condiciones de higiene y salubridad en empresas e instituciones.	--	--	--	1
Inspecciones en lugares de trabajo con sugerencias de mejora.	--	--	--	1
Visitas <i>in situ</i> para informar procedimientos de declaración de insalubridad.	--	--	--	12
Inspecciones de habilitación y de rutina a empresas relacionadas con la producción y distribución de productos domisanitarios (riesgo II) y de materia prima para la elaboración de productos de uso doméstico.	--	--	--	--
Inspecciones y verificaciones de equipos de las empresas fumigadoras para su registro y habilitación.	--	--	--	--
Inspecciones sanitarias a embarcaciones fluviales para expedición de certificado de desratización. Certificados de sanidad a bordo emitidos.	--	--	--	5.506

Fuente: DIGESA.

► Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN) del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)

Como se señaló en la sección 2, la DINATRAN tiene entre sus funciones la fiscalización de los servicios prestados por las empresas de transporte terrestre de carga y de pasajeros en el territorio nacional.

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley 1.590/00, se consideran infracciones en esta materia, entre otras (...):

- b) el incumplimiento de las características técnicas, así como de las condiciones de seguridad que deben tener todas las unidades dedicadas al transporte;
- c) la utilización de vehículos sin habilitación técnica;
- d) la inobservancia de leyes laborales.

Según la Resolución DINATRAN N° 407/2018, para el cumplimiento de dichas funciones, la DINATRAN cuenta con varios subprocesos de intervención:

- » Fiscalización del sector de transporte de carga y pasajeros, nacional e internacional.
- » Control interinstitucional (IPS, MT, VMT, MOPC, SET) conforme acuerdos preestablecidos entre las instituciones.
- » Operativos de controles específicos (festividades, Semana Santa, fin de año, verano (...))
- » Controles específicos programados sobre líneas, horarios, frecuencias e itinerarios.¹⁵⁸

En el desarrollo de las competencias fiscalizadoras, durante el periodo 2020-2022, la DINATRAN reporta las siguientes acciones:

158. Disponible en: <https://www.dinatran.gov.py/organigrama%20dinatran/organigrama%20fiscalizacion.pdf>

► Cuadro 6

Acciones de fiscalización reportadas por la DINATRAN 2020-2021		
	2020	2021
Inspecciones	89.725	100.145
Multas en jornales mínimos		18.883

Fuente: DINATRAN Balance Anual 2021.¹⁵⁹

En el marco de la Comisión Interinstitucional de Transporte, cuya composición ya fue indicada en la subsección 2.5, durante el año 2019 se logró la incorporación de 323 trabajadores a la seguridad social a través de operativos conjuntos de fiscalización en ruta conducidos por funcionarios de las instituciones públicas que integran esta comisión, entre los que se encuentran fiscalizadores de la DINATRAN y de la DGIFT. No se han reportado los resultados en materia de SST de estos operativos.

Dirección de Fiscalización Integral Integrada (DFAI) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES)

La DFAI reporta el fortalecimiento del equipo de fiscalizadores, que ha pasado de ocho a 12 fiscalizadores para todo el país, así como avances en la transparencia de los procedimientos mediante la filmación de los mismos y la implementación de una nueva plataforma de registro y seguimiento de denuncias ambientales, a través del portal público del Sistema de Información Ambiental (SIAM) y la aplicación móvil, que facilita la rápida comunicación de hechos que podrían constituir infracciones a la legislación ambiental.

► Cuadro 7

Fiscalizaciones reportadas por la DFAI 2018-2021				
	2018	2019	2020	2021
Procedimientos de fiscalización e intervención	1.288	1.530	1.379	1.550
Sumarios administrativos concluidos		176	412	899
Sanciones en guaraníes		16.017.431.100	14.227.239.260	48.700.391.743
Ingresos por pago de multas		246.741.561	3.005.168.112	3.437.340.609

Fuente: Informe de Gestión y Logros MADES 2022.¹⁶⁰

159. Disponible en: https://www.dinatran.gov.py/ley5282/g/BAGP%202021_balance%20anual%20de%20gestion%20publica_compressed.pdf

160. Disponible en: <http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2022/07/Informe-de-Gestion-2022-2-1.pdf>

► Dirección de Aporte Obrero Patronal (DAOP) del Instituto de Previsión Social (IPS)

Las competencias de fiscalización del IPS están reconocidas en el artículo 50 del Decreto-Ley Nº 1.860, de acuerdo con el cual el IPS “procurará la adopción de medidas que tiendan a prevenir los accidentes del trabajo, estando los empleadores obligados a colaborar con él en dicho objeto y a implantar aquellas medidas de seguridad que el IPS y otras dependencias del Estado juzguen indispensables. La falta de cumplimiento de esta obligación se considerará como negligencia o culpa grave previstas en el artículo 48”.

La Resolución Nº 061/16 autoriza a la Dirección de Aporte Obrero Patronal (DAOP), a través del Departamento de Control del Aportante (DCA), a realizar inspecciones a fin de controlar el cumplimiento de la normativa del seguro social. De igual manera, faculta a dicha dependencia para aplicar sanciones ante el incumplimiento de las normas de seguridad social y, en los casos de negativa, a una verificación *in situ*. En este sentido, el empleador que se niegue a autorizar una verificación *in situ* será sancionado con una multa equivalente a 15.000 guaraníes por día a contar desde el día de la visita de inspección hasta el día en que el empleador autorice por escrito la visita de inspección.

El inspector de seguridad social está facultado, de acuerdo con la Resolución Nº 061/16, a inscribir de oficio a los trabajadores no inscriptos en el IPS y que hayan sido identificados durante el transcurso de la visita. Para ello, deberá elaborar un acta de liquidación en la que deberán constar las cotizaciones correspondientes a partir de la fecha de inicio de las labores del trabajador en la empresa o centro de trabajo, por lo cual se dicta resolución para la generación de planillas complementarias de oficio, incluyéndose los aportes no realizados, los recargos respectivos y la rentabilidad económica no ingresada según informe de la Oficina de Cálculos Actariales.

La Resolución 066-009/05 por la que se reglamenta la inscripción de trabajadores, multas, obligaciones de los empleadores y fiscalización regula la documentación que debe de ser presentada y, de conformidad con su artículo 8, faculta al trabajador a denunciar irregularidades por escrito a efectos de que la DAOP realice una inspección a la empresa, y se genere, de no haberlo hecho el empleador, la inscripción de la empresa y la entrada de sus trabajadores en el IPS.

El artículo 12 de la Resolución, en relación con las atribuciones del inspector de la seguridad social, establece que, en busca del cumplimiento de una orden de inspección debidamente librada, el inspector tiene facultades para: efectuar visitas de inspección a los centros de trabajo; exigir la identificación de los trabajadores y sujetos que se encuentren en el local; exigir la presentación de documentación; solicitar información a organismos públicos u otras entidades; adoptar medidas en caso de encontrar irregularidades; y solicitar la intervención de las autoridades judiciales.

En su acción investigadora, el inspector de seguridad social goza de la presunción de certeza *iuris tantum*, con los hechos comprobados directamente, salvo que se demuestre la inexactitud, falsedad o parcialidad de los hechos relatados por el funcionario.

De acuerdo con las informaciones públicas accesibles, existen 13 inspectores de seguridad social adscriptos al Departamento de Control del Aportante (DCA).¹⁶¹

Durante 2019, el IPS reporta haber realizado verificaciones de las condiciones de higiene, seguridad y salud de los trabajadores del IPS en nueve dependencias del IPS. No se reportan otros resultados sobre las acciones de fiscalización.

161. IPS, Balance Anual de Gestión Pública 2021. Disponible en: <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1645803593.pdf>

► 4. Recursos financieros y presupuestarios para la seguridad y salud en el trabajo

No se ha podido acceder a informaciones sobre los recursos financieros y presupuestarios relativos a las instituciones, acciones, iniciativas y demás actividades relacionadas con la SST.

► 5. Sistemas de información de seguridad y salud en el trabajo

Un adecuado sistema de registro de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales es imprescindible para contar con unas estadísticas fiables, y éstas a su vez son indispensables para poder analizar y determinar las causas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como los factores que influyen para que estos sucedan, lo que permitirá un análisis predictivo y preventivo. El estudio exhaustivo de los factores característicos de los accidentes permitirá extraer informaciones útiles para el diseño e implementación de políticas e intervenciones preventivas basadas en la evidencia.

Además, la capacidad para recopilar y utilizar datos fiables sobre SST es indispensable para que los países puedan cumplir con su compromiso de implementar y reportar sus progresos en relación con la Agenda 2030, en particular con la meta 8.8. en cuanto a “proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”. En este sentido, es fundamental contar con el indicador de “tasas de frecuencia de lesiones ocupacionales mortales y no mortales, por sexo y situación migratoria”.

En el mismo sentido, ya los Convenios de la OIT subrayan que “la recopilación y utilización de datos fiables sobre SST es indispensable para detectar nuevos peligros y riesgos emergentes, identificar sectores peligrosos, desarrollar medidas de prevención, así como formular políticas, sistemas y programas a nivel internacional, nacional y empresarial”.

En esta sección, se sistematizan las fuentes de información oficiales disponibles en materia de SST, así como algunos registros administrativos en otras materias que podrían ser relevantes para el tema.

► 5.1. Registros administrativos especializados

Las principales fuentes de datos administrativos a nivel nacional referidos a la SST de los trabajadores asalariados privados son las siguientes:

► Registro del Instituto de Previsión Social (IPS) sobre subsidios entregados por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

El IPS cuenta en su sitio web con el “Observatorio institucional”, herramienta que contiene información y datos estadísticos históricos y actualizados sobre número de asegurados, prestaciones económicas a corto y largo plazo, subsidios de reposo por Covid-19, suspensiones de contrato y otros beneficios. Esta información es de libre acceso al público en general.

Dentro de las prestaciones económicas a corto plazo, puede encontrarse el número de subsidios por accidente de trabajo y el monto liquidado en concepto de dichos subsidios. Estos datos pueden encontrarse desagregados por departamento, aunque no para todos los años.

Dentro de las prestaciones económicas a largo plazo, puede encontrarse el número y monto de la cuantía de subsidios por invalidez y jubilación, aunque la información no permite desagregar los casos de invalidez y jubilación por accidentes de trabajo y por enfermedades profesionales.

Además, el IPS elabora un anuario estadístico institucional que resume las informaciones de cada año del citado observatorio.¹⁶²

Por otro lado, el IPS lleva un registro del número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desagregados por sexo, grupo etario, sector de actividad, parte del cuerpo lesionada, lugar de ocurrencia, entre otras variables.

Este registro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales es el resultado de lo establecido en el artículo 51 del Decreto-Ley Nº 1.860 de 1950, de acuerdo con el cual el empleador o su representante debe comunicar al IPS cualquier accidente de trabajo que ocurra a sus trabajadores, y hacerlo dentro de los ocho días de producido, salvo casos de fuerza mayor debidamente justificados.

En la sección 12 profundizaremos sobre los datos de este registro. Cabe indicar que, aunque este registro sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ha sido compartido por el IPS con la OIT para la elaboración de este documento, se ha observado que el mismo no se publica en las fuentes de libre acceso anteriormente señaladas.

Es necesario por otra parte mencionar, como se analizará en la sección 12.1, que el propio IPS estima que existe un subregistro de más del 50 por ciento de los accidentes de trabajo, los cuales no son comunicados al organismo, ya sea porque las empresas ocultan su reporte o por las dificultades para su comunicación oficial. Muchos de estos daños finalmente son informados como accidentes y enfermedades comunes, pues su tramitación ofrece menos complejidades.

Por último, cabe recordar que el artículo 16 de la Ley Nº 5.804, dedicado a las “estadísticas de riesgos profesionales” establece la obligación de todas las empresas y entidades previsionales de “llevar las estadísticas de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, para lo cual deberán, en cada caso, determinar la gravedad y la frecuencia de los accidentes de trabajo o de las enfermedades profesionales”. Este precepto está pendiente de reglamentación.

► Registro de Información de Seguridad Ocupacional (RISO) del MTESS

La Ley Nº 5.804/17 prevé en su artículo 12 la creación de un registro de información de seguridad ocupacional (RISO), “con el objetivo de contar con información fidedigna acerca de los empleadores obligados por la presente Ley, los prestadores de servicios especializados, los municipios con personal homologado habilitados para la supervisión de los riesgos laborales y llevar el registro estadístico de accidentes laborales. La creación y administración de este RISO corresponde al MTESS, a través de la Dirección de Salud y Seguridad Ocupacional (DSSO). El registro se alimentará de información y datos estadísticos proporcionados principalmente de los registros del empleador al MTESS, al IPS y de las entidades públicas, gobernaciones y municipalidades”.

De este modo, el RISO habría de centralizar toda la información y datos estadísticos proporcionados por los empleadores a las distintas instituciones de gobierno, entre ellas el MTESS, el IPS, municipalidades y otras entidades públicas. Se entiende, por consiguiente, que existe una obligación de dichas entidades de compartir tales datos con el MTESS.

162. <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1655303148.pdf>

Sin embargo, en la práctica este registro aún no ha sido implementado.

► Registro Obrero Patronal (REOP) del MTESS

De conformidad con los artículos 3 y 4 del Decreto Nº 8.304/2017, se establecen regulaciones sobre la inscripción obrero patronal, la presentación de planillas laborales, las comunicaciones y trasmisión de datos y los documentos electrónicos ante la autoridad administrativa del trabajo. Además, se autoriza al MTESS a implementar la regularización de la inscripción obrero patronal y la presentación de planillas: todos los empleadores deben inscribirse en la Dirección de Registro Obrero Patronal (DROP) del MTESS, en un plazo máximo de 60 días desde el inicio de la relación laboral, es decir, desde la fecha de inscripción en el seguro social.

Estas obligaciones de inscripción obrero patronal y planillas laborales podrá realizarse en la DROP del MTESS, a través del sistema informático REGOBPAT disponible en la página web institucional¹⁶³ y en el Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE), que funciona en el Ministerio de Industria y Comercio, mediante un formulario que deberá completarse a tal efecto y que se debe acompañar de ciertos documentos.¹⁶⁴

Además, el artículo 10 del citado Decreto Nº 8.304, establece la obligación de los empleadores de remitir a la DROP las planillas laborales, incluyendo datos de los empleados y obreros, sueldos y jornales y resumen general de personas ocupadas. También deberán comunicar la entrada y salida de los trabajadores, los permisos y vacaciones otorgadas y las amonestaciones, apercibimientos y suspensiones del personal, así como las comunicaciones de accidentes de trabajo, riesgos y enfermedades profesionales.

Respecto de estos últimos aspectos, el artículo 275 del Código del Trabajo y el artículo 16 del Decreto Nº 14.390 señalan que el empleador debe comunicar inmediatamente a la Dirección de Salud y Seguridad Ocupacional (DSSO) del MTESS todos los accidentes que provoquen la muerte de un trabajador o lesiones graves. El plazo para informar acerca de los daños que causen incapacidad es de tres días y para las enfermedades profesionales prescriptas, de ocho días. Los acontecimientos peligrosos tales como explosiones e incendios graves, desplome de grúas, otros aparatos elevadores, edificios, armazones, andamios o partes o elementos de los mismos también se deberán comunicar inmediatamente, hayan o no heridos. A tal efecto, el empleador deberá utilizar el formulario de comunicación de accidentes laborales contenido en el Anexo III de la Resolución MTESS Nº 835/2016.

Además, el artículo 270 del citado Decreto Nº 14.390 señala que es obligatoria la notificación en formulario, que para tal fin dispone el MTESS, de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales comprobadas y/o sospechadas, lo que deberá hacerse, a más tardar, dentro de los tres días subsiguientes de producido el accidente.

Vemos cómo, a través del REOP, el MTESS cuenta con datos de empresas empleadoras formales y de trabajadores dependientes formales. Sin embargo, la información en materia de SST de este registro es todavía limitada, sobre todo considerando el reducido número de comunicaciones de accidentes de trabajo que se efectúan a través del sistema. Por este motivo, la DSSO no cuenta con suficientes datos sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, salvo los que le son facilitados por el IPS cada vez que son solicitados. Esta limitación impide la elaboración de estudios o estadísticas

163. https://regobpat.mtess.gov.py/inscripcion_patronal/login.php

164. <http://www.suace.gov.py/>

por parte del MTESS en base a los datos recopilados en el sistema de comunicaciones de accidentes laborales y de enfermedades profesionales a través del REOP, que iría eventualmente alimentando el RISO, tal como lo contempla la Ley.

Por último, se observa que a través del REOP se han recibido las designaciones por parte de las empresas de los agentes de SSO, que serán objeto de análisis más detallado en la subsección 11.2 de este documento.

► Registro de profesionales que desempeñan funciones en el ámbito de SST (DSSO)

De acuerdo con el artículo 276 del Decreto N° 14.390, los profesionales encargados de los servicios especializados de seguridad en el trabajo, higiene en el trabajo y medicina del trabajo deben inscribirse obligatoriamente para ejercer sus funciones en un registro habilitado a tal efecto por la DSSO.

Dicha inscripción ha sido dispuesta por la Resolución MTESS N° 359/2016, que reglamenta el procedimiento para el registro de profesionales que desempeñan funciones en el ámbito de la salud y seguridad ocupaciones, y se establecen las categorías, requisitos y sanciones a los mismos –tema que será desarrollado con más detalle en la sección 6.

Según informaciones de la DSSO, en la actualidad el registro cuenta con 2.500 profesionales inscriptos, aunque estos datos no están desagregados por categoría profesional ni por género.

► Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS) del MSPBS

El artículo 143 del Código Sanitario dispone que el MSPBS “tendrá a su cargo la recolección, procesamiento, análisis y publicación anual de las estadísticas vitales y sanitarias del sector salud”. Se añade en el artículo siguiente que “todas las instituciones, públicas y privadas, que tengan relación con la salud están obligadas a recolectar y suministrar, periódicamente, al Ministerio, los datos que él necesite para hacer el análisis y la evaluación estadística establecidos en el artículo anterior”.

En 2000 se dispone la constitución de una comisión para el rediseño del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), a fin de desarrollar un sistema de información moderno y actualizado que permita la disponibilidad de información confiable, oportuna y ágil, de modo de satisfacer las necesidades de monitoreo de la situación de salud y sus tendencias, identificar inequidades, brechas o exclusión social, identificar necesidades y evaluar el impacto de las políticas e intervenciones a fin de facilitar la toma de decisiones.¹⁶⁵ A partir de 2007, se pone en marcha un programa de fortalecimiento del SINAIS¹⁶⁶ y desde 2008 el desarrollo del SINAIS depende de la Dirección General de Información Estratégica en Salud (DGIES) del MSPBS, de la que depende la Dirección de Estadísticas en Salud.

El SINAIS cuenta con varios subsistemas, algunos en proceso de implementación:

- » Subsistema de Información de Estadísticas Vitales (SSIEV). Recoge los nacimientos y las defunciones.
- » Subsistema de Información de Vigilancia de la Salud y Ambiente (SSIVSA). Sistematiza las siguientes temáticas: incidencia y prevalencia de las enfermedades consideradas prioritarias para la salud de la población, transmisibles y no transmisibles; vigilancia de

165. Resolución MSPBS N° 401/2000 y Resolución MSPBS N° 764/2005.

166. Resolución MSPBS N° 69/2007.

laboratorios; y conservación y mejoramiento del agua, control sanitario sobre recursos hídricos, desechos sólidos, sustancias tóxicas y peligrosas, zoonosis, desastres y emergencias, entre otros.

- » Subsistema de Información Demográfica y Determinantes de la Salud. Recoge datos sobre la población actual y realiza proyecciones, por regiones, distritos y por características socioeconómicas, así como estimaciones de embarazos y nacimientos.
- » Subsistema de Información de Bienestar Social (SSIBS). Recoge datos sobre instituciones públicas y privadas que trabajan en áreas sociales: niñez, discapacidad, tercera edad, etc.
- » Subsistema de Información de Recursos Humanos (SSIRRHH). Registra números, distribución, características, situación laboral y profesional, incluyendo datos sobre capacitación de los recursos humanos del sector salud.
- » Subsistema de Información de Recursos Físicos (SSIIRFF). Se ocupa de los establecimientos de la red pública y privada, su infraestructura física, transporte, equipamiento y situación de habitación sanitaria.
- » Financiamiento de Salud (SSIFS). Se ocupa del presupuesto y su ejecución, cuentas nacionales en salud y disponibilidad financiera.
- » Subsistema de Información de Logística en Salud. Atiende la disponibilidad, distribución, entrega y uso de suministros básicos, como vacunas, kit de partos, medicamentos, anticonceptivos y otros insumos.

Aunque el MSPBS no cuenta con registros específicos sobre SST, se considera que algunos de los referidos subsistemas son de especial importancia para detectar tendencias en materia de salud de la población. Este es el caso del SSIEV y el SSIVSA.

Por otra parte, estos registros adquieren una particular relevancia si consideramos que constituyen la única fuente de datos disponible para la detección y monitoreo de enfermedades y fallecimientos de las personas trabajadoras en la economía informal.

Tal como será desarrollado con más detenimiento en la subsección 12.2, hay que destacar que a partir de una solicitud realizada en 2020 por la OMS al MSPBS con ocasión de la elaboración de las estimaciones conjuntas OMS/OIT sobre la carga de enfermedades y lesiones laborales para 39 pares de factores de riesgo ocupacional, el Departamento de Higiene y Salud Ocupacional de la DIGESA, conjuntamente con la Dirección de Riesgos Laborales y Subsidios del IPS y la Dirección General de Información Estratégica en Salud, detectó que el SINAIS no contaba con datos desagregados por sexo ni edad, ni tampoco datos del sector privado y otros ámbitos descentralizados. A partir de esos hallazgos y de la imposibilidad de remitir las informaciones específicas solicitadas hasta tanto se contara con un Sistema de Estimaciones Conjuntas sobre Factores de Riesgo Ocupacionales y sus Resultados Sanitarios (Capítulo Paraguay), se propuso la instalación de una Mesa de Trabajo entre el MSPBS, el MTESS y el IPS para avanzar en la implementación de un sistema de datos e información anual de los 39 pares de riesgo ocupacional y resultados sanitarios.

5.2. Otros registros administrativos relevantes

Aunque no sean considerados registros específicos en materia de SST, podemos señalar otros registros que pueden ser relevantes por su conexión con esta temática.

► Registro sobre Siniestralidad Vial

La Dirección del Observatorio Vial, Estadísticas y Registro de Datos de la Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial publica anualmente un informe estadístico que sistematiza, organiza y analiza los datos sobre la siniestralidad vial nacional proporcionados por la Policía Nacional, el Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Patrulla Caminera, el Hospital de Trauma Manuel Giagni, la Dirección del Registro de Automotores, el Instituto Nacional de Estadística y el MSPBS. El objetivo principal del informe es proporcionar información a los tomadores de decisión para contribuir al diseño y ejecución de acciones orientadas a la reducción de la siniestralidad vial.¹⁶⁷

Los boletines estadísticos sobre siniestralidad vial que se publican periódicamente ofrecen informaciones sobre las personas lesionadas y fallecidas en accidentes de tránsito y otras informaciones relacionadas con los mismos, pero, hay que señalar, no explora si los accidentes de tránsito tuvieron un origen laboral.

► Sistema de Información Ambiental (SIAM)

Creado por Decreto N° 2.436/2019 e implementado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), es un conjunto integrado de procesos y tecnologías para la recolección, análisis y gestión de la información ambiental, incluidos los procesos de fiscalización en materia de medio ambiente que fueron mencionados en la sección 3.

167. Disponible en: https://www.antsv.gov.py/application/files/2716/1943/8500/INFORME_ANUAL_2020.pdf

► 6. Servicios de consultoría y asesoramiento en seguridad y salud en el trabajo

De acuerdo con lo establecido en el Convenio núm. 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, podemos hablar de varios niveles en las funciones de consultoría y asesoramiento en SST en Paraguay:

► Servicios internos de seguridad del trabajo, de higiene industrial y de medicina del trabajo

El artículo 272 del Decreto N° 14.390 determina que todo establecimiento donde trabajen 150 o más trabajadores, incluyendo los que desarrollan tareas administrativas, debe organizar y mantener servicios de seguridad del trabajo, de higiene industrial y de medicina del trabajo.

Los objetivos de estos servicios, según el artículo 273, son, en sus respectivas áreas, prevenir todo daño que pudiera causarse a la vida y a la salud de los trabajadores a raíz de las condiciones de su trabajo, y protegerlos en sus actividades contra los riesgos para su salud.

En su labor, estos servicios deben actuar en coordinación y tener una relación de dependencia jerárquica en el establecimiento con el máximo nivel allí actuante.

De acuerdo con el artículo 277 del mismo Decreto, los servicios de seguridad del trabajo tienen por objetivo principal preservar la integridad del trabajador y del equipo, dispositivo o maquinaria que él utiliza, en relación a la agresividad del ambiente de trabajo. Sus competencias vienen definidas en el artículo 278.

Los servicios de medicina del trabajo tienen por finalidad, conforme al artículo 279, preservar la salud, buscando la valorización del trabajador a través de la promoción de su bienestar físico, mental y social. Sus competencias son reguladas en el artículo 280. Deben contar con un equipamiento mínimo y con un mínimo de horas-médico/día según el número de trabajadores, así como una enfermera/o con diploma o título habilitante reconocidos por autoridades competentes, por la totalidad de cada turno de trabajo, cuando en cada uno de ellos el número de trabajadores exceda de 50. Los servicios de medicina del trabajo externos deberán estar inscriptos en el registro habilitado para tal fin en el MSPBS y en el MTESS.

Los servicios de higiene del trabajo tienen por finalidad, según el artículo 282, evaluar y corregir todo medio ambiente en donde se desarrollan labores. Sus competencias son definidas en el artículo 283.

No existen informaciones disponibles sobre los servicios internos de seguridad del trabajo, de higiene industrial y de medicina del trabajo constituidos. De todos modos, considerando que según lo informado por el MIC en 2019 existían a nivel nacional 3.184 empresas de más de 100 trabajadores, lo que representa solo un 0,40 por ciento del total de empresas legales existentes, posiblemente el número de servicios internos de seguridad del trabajo, de higiene industrial y medicina del trabajo sea cercano a la mencionada cantidad.¹⁶⁸ A mayor abundamiento, según datos del MTESS, existen 760

168. https://www.lanacion.com.py/negocios/2020/04/11/el-70-de-las-mipymes-se-desenvuelven-de-manera-informal/?fbclid=IwAR3hmiEcZLKraoYnXtCI_uOVGc7miDo1v0RnkrdEwxns7gqN73RZfDziqVU

empresas inscriptas en el REOP con una plantilla de 150 o más trabajadores, lo que permite tener una estimación del número de servicios internos que deberían estar constituidos.

Por otra parte, se detecta que solo existe obligación de inscripción de los servicios de medicina del trabajo externos en el registro habilitado para tal fin en el MSPBS y en el MTESS, y no se extiende tal obligación a los servicios de seguridad del trabajo y de higiene industrial.

La normativa no menciona la necesidad de que el personal de los servicios internos goce de plena independencia profesional, tanto respecto del empleador como de los trabajadores y sus representantes, en el cumplimiento de sus funciones, tal y como establece el Convenio núm. 161.

Por último, se detecta que la normativa sobre los servicios internos no contempla, junto a la seguridad del trabajo, la higiene industrial y la medicina del trabajo, otras disciplinas preventivas como la ergonomía y la psicosociología.

► Servicios externos de seguridad del trabajo, de higiene industrial y de medicina del trabajo

El artículo 275 del mencionado decreto señala que los establecimientos que cuenten con menos de 150 trabajadores, incluyendo los que desarrollan tareas administrativas, deben solicitar los servicios especializados externos de medicina, higiene y seguridad en el trabajo.

No existen informaciones disponibles sobre los servicios externos de seguridad del trabajo, de higiene industrial y de medicina del trabajo que operan a nivel nacional, en tanto que no existe obligación de registro o inscripción de los mismos ante las autoridades. No obstante lo cual, según datos del MTESS, existen 451 empresas inscriptas en el REOP con una plantilla de 100 a 149 trabajadores, lo que permite tener una estimación del número de empresas que deberían contar con servicios externos.

La normativa no menciona la necesidad de que el personal de los servicios externos goce de plena independencia profesional, tanto respecto del empleador como de los trabajadores y sus representantes, en el cumplimiento de sus funciones, tal y como establece el Convenio núm. 161.

Por último, tampoco en este caso se detecta que la normativa sobre los servicios externos contemple, junto a la seguridad del trabajo, la higiene industrial y la medicina del trabajo, otras disciplinas preventivas como la ergonomía y la psicosociología.

► Profesionales encargados de los servicios de seguridad del trabajo, de higiene industrial y de medicina del trabajo

Como ya se desarrolló en la sección 5, de conformidad con el artículo 276 del Decreto N° 14.390, los profesionales encargados de los servicios especializados deben inscribirse obligatoriamente para ejercer sus funciones en un registro habilitado a tal efecto por la DSSO.

Dicha inscripción ha sido implementada a través de la Resolución MTESS N° 359/2016, que reglamenta el procedimiento para el registro de profesionales que desempeñan funciones en el ámbito de la salud y seguridad ocupacionales, y establece las categorías, requisitos y sanciones a los mismos.

Junto a las formalidades requeridas para efectuar este registro y contenidas en los artículos 1 y 3 de la resolución y los aranceles a pagar por la inscripción y la renovación contenidos en el artículo 8, los artículos 2, 4, 5 y 6 distinguen tres categorías de profesionales, en función de la titulación obtenida, los años de experiencia acreditados y las horas de formación específica en SST, y asignan a cada categoría el desarrollo de funciones distintas. Estas categorías son:

- » Categoría A. Superior. Se exige un título universitario expedido por una universidad nacional o extranjera (en este último caso, debe estar convalidado), una experiencia mínima de cinco años, una formación específica en SST de al menos 350 horas y una formación certificada en el uso de medidores.

Los profesionales registrados en esta categoría podrán desarrollar las siguientes funciones:

- a) Promover, con carácter general, la prevención de riesgos laborales y el cumplimiento de las normas de salud y seguridad ocupacional.
 - a.1) Realizar evaluaciones de riesgo.
 - a.2) Proponer medidas para el control y reducción de los riesgos, a la vista de los resultados de la evaluación.
 - a.3) Realizar actividades de información y formación básica para los trabajadores.
- b) Vigilar el cumplimiento del programa de control y reducción de riesgos y efectuar personalmente las actividades de control de las condiciones de trabajo que tenga asignados.
- c) Participar en la planificación de la actividad preventiva y dirigir las actuaciones a desarrollar en casos de emergencia y primeros auxilios.
- d) Colaborar con los servicios de prevención, en su caso.
- e) La realización de aquellas evaluaciones de riesgo cuyo desarrollo exija:
 - e.1) el establecimiento de una estrategia de medición para asegurar que los resultados obtenidos caracterizan efectivamente la situación que se valora, o bien
 - e.2) una interpretación o aplicación no mecánica de los criterios de evaluación.
- f) La planificación de la acción preventiva a desarrollar en las situaciones en las que el control o reducción de los riesgos supone la realización de actividades diferentes, que implican la intervención de distintos especialistas.
- g) La formación e información de carácter general, a todos los niveles, y en las materias propias de su área de especialización.
- h) Comunicar a las autoridades los accidentes de trabajo, cuando la empresa no lo hubiere hecho antes.
- i) Elaborar documentos y registros adecuados y actualizados, que deben ser puestos a disposición de las autoridades competentes en caso de ser requeridos.
- j) Comunicar a las autoridades laborales cualquier modificación o condición en los centros de trabajo que pueda afectar la seguridad y salud de los trabajadores.
- k) Responder frente a sumarios de la Autoridad Administrativa del Trabajo.
- l) Asesorar a empresas en la conformación de los CIPA.
- m) Elaborar un plan de prevención de riesgos laborales utilizando como instrumentos esenciales para gestión y aplicación la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la acción preventiva.

- » Categoría B. Intermedio. Se exige un título universitario expedido por una universidad nacional o extranjera (en este último caso, debe estar convalidado), una experiencia mínima de tres años y una formación específica en SST de al menos 250 horas.

Los profesionales registrados en esta categoría podrán desarrollar las siguientes funciones:

- a) Promover, con carácter general, la prevención de riesgos laborales y el cumplimiento de las normas de salud y seguridad ocupacional.
 - a.1) Realizar evaluaciones de riesgo.
 - a.2) Proponer medidas para el control y reducción de los riesgos, alavistadels resultados de la evaluación.

Las funciones señaladas en los apartados a.1) y a.2) podrá ser desempeñadas por profesionales de categoría B salvo que por la naturaleza y/o complejidad de la actividad desarrollada o los riesgos, resulte necesario recurrir a un profesional de categoría A.

 - a.3) Realizar actividades de información y formación básica para los trabajadores.
- b) Vigilar el cumplimiento del programa de control y reducción de riesgos y efectuar personalmente las actividades de control de las condiciones de trabajo que tenga asignadas.
- c) Participar en la planificación de la actividad preventiva y dirigir las actuaciones a desarrollar en casos de emergencia y primeros auxilios.
- d) Colaborar con los servicios de prevención, en su caso.
- e) Comunicar a las autoridades los accidentes de trabajo, cuando la empresa no lo hubiere hecho antes.
- f) Elaborar documentos y registros adecuados y actualizados, que deben ser puestos a disposición de las autoridades competentes en caso de ser requeridos.
- g) Comunicar a las autoridades laborales cualquier modificación o condición en los centros de trabajo que pueda afectar la seguridad y salud de los trabajadores.
- h) Asesorar a empresas en la conformación de los CIPA.
- i) Elaborar un plan de prevención de riesgos laborales utilizando como instrumentos esenciales para gestión y aplicación la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la acción preventiva.
- j) Funciones complementarias, de colaboración o como auxiliares de los profesionales de categoría A.

- » Categoría C. Básico. Se exige una formación específica en SST de al menos 150 horas.

Los profesionales registrados en esta categoría podrán desarrollar las siguientes funciones:

- a) Promover los comportamientos seguros, así como la correcta utilización de los equipos de trabajo y protección.
- b) Fomentar el interés y cooperación de los trabajadores en una acción preventiva integrada.

- c) Promover las actuaciones preventivas básicas, tales como el orden, la limpieza, la señalización y el mantenimiento general, y efectuar su seguimiento y control.
- d) Realizar evaluaciones elementales de riesgos y, en su caso, proponer medidas preventivas del mismo carácter compatibles con su grado de formación.
- e) Colaborar en la evaluación y el control de los riesgos generales y específicos de la empresa efectuando visitas al efecto, atención a quejas y sugerencias, registro de datos y cuantas funciones análogas sean necesarias.
- f) Actuar en caso de emergencia y necesidad de primeros auxilios, gestionando las primeras intervenciones al efecto.
- g) Comunicar a las autoridades los accidentes de trabajo, cuando la empresa no lo hubiere hecho antes.
- h) Elaborar documentos y registros adecuados y actualizados, que deben ser puestos a disposición de las autoridades competentes en caso de ser requeridos.
- i) Comunicar a las autoridades laborales cualquier modificación o condición en los centros de trabajo que pueda afectar la seguridad y salud de los trabajadores.
- j) Asesorar a empresas en la conformación de los CIPA.

La DSSO reporta un total de 2.500 profesionales inscriptos, aunque sin poder desagregar la información por categoría ni género, ni si están adscriptos a servicios internos o externos. Se informa que se está implementando un nuevo sistema de carné profesional y que se han expedido 1.100 carnés durante 2021.¹⁶⁹

► Sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo (SG-SST)

Uno de los cometidos principales de cualquier servicio de seguridad y salud, interno o externo, es la implementación de un sistema de gestión de los riesgos laborales en el interior de las empresas.

El Título V de la Ley Nº 5.804/17 regula el sistema de gestión de SST que define como el “desarrollo de un proceso lógico y por etapas por cada empleador y por cada centro de trabajo, basado en la mejora continua y que incluye la política, la organización, la planificación, la aplicación, la evaluación, la auditoría y las acciones de mejora con el objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y la salud en el trabajo”.

El artículo 26 señala que el SG-SST debe ser implementado por el empleador o contratante, por lo que se entiende que es un deber de obligado cumplimiento por parte de todas las empresas, con independencia de su actividad y tamaño.

Sin embargo, para la implementación del SG-SST, el artículo 27 de la Ley establece una autoclasificación por parte de las empresas en función de las actividades que desempeñan, tanto con relación con el grado de riesgo inherente de cada una como con la envergadura de la actividad, medida en ocupación de mano de obra. Así, el empleador puede definir a su empresa según cinco categorías según una tabla de riesgos que va del riesgo mínimo al riesgo máximo.

No hay informaciones disponibles sobre la autoclasificación de las empresas ni sobre las consecuencias que la clasificación significa en términos de la implementación del SG-SST.

169. Informe de Gestión DSSO 2021.

Por otra parte, el artículo 32 de la Ley Nº 5.804, bajo el epígrafe “De los formatos tipo de Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo (SG-SST) para MIPYMES”, establece que “la autoridad de aplicación, a fin de facilitar la adopción gradual y reducir la onerosidad de la implementación del sistema de gestión y seguridad en el trabajo (SG-SST), en particular para las pequeñas y medianas empresas (Pymes) (...) emitirá formatos tipo de SG-SST para empleadores, según el nivel de riesgo y el nivel de ocupación de mano de obra que favorezca la paulatina adopción de la cultura de la seguridad por parte de empleadores y trabajadores, y su cumplimiento en el menor tiempo posible con los menores costos”. Sin embargo, en la medida en que la Ley Nº 5.804 no ha sido reglamentada, estos formatos tipo aún no han sido desarrollados.

Los elementos que regula la Ley como contenido de todo SG-SST son los siguientes:

- » Política de seguridad y salud en el trabajo (SST), que el empleador o contratante debe establecer por escrito.
- » Organización del SG-SST, que implica el desarrollo de:
 - 1) Un plan de prevención de riesgos laborales, una evaluación de los riesgos y una planificación de la actividad preventiva.
 - 2) Gestión de los peligros y riesgos a través de medidas de identificación de peligros, evaluación y valoración de los riesgos y establecimiento de controles que prevengan daños en la salud de los trabajadores y/o contratistas, en los equipos e instalaciones.
 - 3) Asignación y comunicación de responsabilidades.
 - 4) Rendición de cuentas al interior de la empresa.
 - 5) Definición de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para el diseño, implementación, revisión, evaluación y mejora de las medidas de prevención y control, en términos de una gestión eficaz de los peligros y riesgos en el lugar de trabajo.
 - 6) Cumplimiento de los requisitos normativos aplicables.
 - 7) Plan de trabajo anual en seguridad y salud en el trabajo, que deberá identificar metas, responsabilidades, recursos y cronograma de actividades.
 - 8) Participación de los trabajadores a través de la CIPA cuando fuera aplicable.
 - 9) Dirección de la SST en las empresas, mediante la figura de un asesor de seguridad como personal responsable de la SST, cuyo perfil y carga horaria mínima deberá ser objeto de reglamentación.

Sin embargo, hay que señalar una eventual inconsistencia en la normativa: mientras que el artículo 35 de la Ley Nº 5.804 instaura un supervisor de seguridad y le asigna funciones de planeación, organización, dirección y desarrollo del SG-SST, por otro lado el artículo 36 de la misma Ley entrega a los asesores de seguridad las competencias atribuidas a las CIPA en el Decreto Nº 14.390 y el artículo 31, apartado 9, tiene una errata, ya que indica que el **supervisor de seguridad** ha de ser designado por el empleador para implementar el SG-SST, mientras que el asesor de seguridad ha de ser designado por los trabajadores de la empresa para garantizar la participación de éstos en la gestión de los riesgos laborales.

Por último, el artículo 60 de la Ley Nº 5.804 establece un régimen de transitoriedad para la constitución de los SG-SST en las empresas, que oscila entre los 18 meses a partir de la entrada en vigencia de la

Ley para las empresas de 100 o más trabajadores y los 36 meses para las empresas con menos de 30 trabajadores.

► Exámenes médicos ocupacionales

Una de las principales tareas de los servicios de salud en el trabajo es, de conformidad con el artículo 5, inciso f) del Convenio núm. 161 de la OIT, la vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con el trabajo.

El artículo 275 del Código del Trabajo establece que el empleador deberá disponer un examen médico de admisión y otro periódico para cada trabajador, asumiendo el costo. Se prevé que la reglamentación de esta obligación determine el tiempo y la forma en que deben realizarse los exámenes médicos periódicos, que serán pertinentes a los riesgos que involucra la actividad particular de cada trabajador.

Por su parte, los artículos 259 y ss. del Decreto Nº 14.390 establecen que todos los trabajadores deben someterse a los siguientes exámenes médicos:

- » Antes de su ingreso a una empresa, por primera vez. Este examen incluirá las siguientes pruebas: examen clínico (vista, oído, piel, extremidades, etc.); radiografía de tórax; hemograma completo; investigación de VDRL-sífilis; colesterol; glicemia; inmunofluorescencia (mal de Chagas); tipificación sanguínea (grupos sanguíneos y factor Rh); examen de rutina (orina); examen parasitológico de heces; y test psicológico elemental y de coordinación muscular.
- » A intervalos periódicos de 12 meses para trabajadores en actividades y operaciones no peligrosas o en ambientes no insalubres. Este examen comprenderá: examen clínico; radiografía del tórax; hemograma completo; examen de rutina (orina); electroencefalograma; test psicológico; y examen ginecológico PAP (para trabajadoras).
- » A intervalos periódicos de 6 meses para trabajadores en actividades y operaciones peligrosas o ambientes insalubres. Además de las pruebas señaladas en el apartado anterior, estos trabajadores deben ser sometidos a exámenes médicos específicos destinados a verificar si la exposición a los agentes agresivos ha producido alguna lesión o reducción de su capacidad laboral, de modo a determinar la necesidad o no de que la persona afectada continúe en el desempeño de sus actividades.
- » Además, si así lo juzga necesario la autoridad competente en materia de SST, los trabajadores podrán ser sometidos a otros exámenes médicos distintos de los mencionados.
- » Los trabajadores menores de 18 años deben ser objeto de vigilancia médica especial, con exámenes periódicos a intervalos convenientes, y se debe mantener el secreto profesional de sus resultados, a salvedad de las autoridades competentes.

Los exámenes médicos ocupacionales señalados serán por cuenta del empleador y gratuitos para los trabajadores.

En ningún caso se deben encomendar a los trabajadores tareas que por su índole constituyan peligro para su salud cuando ello fuera revelado por su examen médico. En ese caso, de ser posible, se debe asignar otra tarea al trabajador, que no represente riesgo alguno para su salud.

Por otra parte, los trabajadores que hayan sufrido accidentes con lesión grave o una enfermedad prolongada no deben reanudar sus tareas sin la autorización médica correspondiente.

En julio de 2020, mediante Resolución Nº 989/2020, el MTESS suspendió durante un periodo de 6 meses la aplicación y sanción por parte del ministerio de las obligaciones previstas en el Decreto Nº 14.390 sobre los exámenes médicos admisionales y periódicos. Esta suspensión, solicitada por la Unión Industrial Paraguaya (UIP) y la Cámara Paraguaya de Supermercados (CAPASU) a raíz de la situación provocada por la pandemia y por el costo que esta obligación significa para las empresas, fue justificada por el MTESS sobre la base del riesgo de contagio en los centros asistenciales en los que debían hacerse estos reconocimientos y la necesidad de establecer un mecanismo de apoyo a los empleadores en cuanto al riesgo de contagio en los ambientes laborales, pero también considerando los costos operativos de dichos exámenes. Únicamente se mantuvo la obligación de realizar los exámenes médicos indicados por el MSPBS según el nivel de riesgo evaluado por un profesional habilitado.

Posteriormente, mediante Decreto Nº 5.078/2021 se derogaron los artículos 260, 262, 263, 264, 265, 266 y 270 del Decreto Nº 14.390, y se facultó al MTESS y al MSPBS a reglamentar conjuntamente el contenido y frecuencia de los exámenes médicos obligatorios de admisión y periódicos de los trabajadores.

En línea con lo anterior, desde el MTESS se dictó luego la Resolución MTESS Nº 3/2022 que regula en la actualidad el contenido y la frecuencia de los exámenes médicos obligatorios de admisión y periódicos. De acuerdo con esta resolución, en la actualidad el régimen normativo relativo a los exámenes médicos ocupacionales queda como sigue:

- » Antes de su ingreso a una empresa, por primera vez. Este examen comprenderá para todos los trabajadores: examen clínico por profesional médico; examen de sangre: hemograma completo, eritrosedimentación, perfil lipídico, glicemia y tipificación sanguínea (grupo sanguíneo y factor Rh).
- » A intervalos periódicos o anualmente, en base a la evaluación de riesgo, según protocolos emitidos por el MSPBS y el MTESS. El examen médico periódico incluirá la realización de un examen clínico, hemograma completo, y solo según evaluación de riesgo y recomendación del médico, en su caso, otros estudios complementarios. La periodicidad y el contenido de los estudios periódicos serán determinados por el tipo, magnitud y frecuencia de exposición a cada factor de riesgo.
- » Los trabajadores que realicen tareas en ambientes insalubres deberán ser sometidos a exámenes médicos periódicos específicos, según fichas técnicas, y recomendación del médico en su caso, a fin de determinar si la exposición a los agentes agresivos ha producido alguna lesión o reducción de la capacidad laboral.

La resolución determina que los exámenes médicos admisionales y periódicos deben ser registrados en las fichas técnicas determinadas para tal efecto en la resolución. El empleador deberá conservar los registros y documentos relacionados a la salud laboral para fines de referencia por un tiempo mínimo de 10 años contados a partir del momento en que cese la relación laboral del trabajador con la empresa. La conservación debe garantizar que los documentos sean legibles, fácilmente identificables, accesibles y protegidos contra daños, deterioros o pérdidas. En busca de garantizar dicha conservación, ésta podrá hacerse de forma electrónica o digital.

► 7. Educación y formación en seguridad y salud en el trabajo

Existe un amplio consenso sobre la relevancia que los programas de educación y formación en SST tienen a la hora de generar y consolidar una cultura de la seguridad. Para ello, es esencial introducir contenidos en SST en la educación básica y media y también en la educación superior, ya sea especializada en temáticas de SST o no, e igualmente en las distintas instancias de formación profesional. Junto con esto, la capacitación que deben recibir los trabajadores y los empleadores amerita un capítulo específico. Por este motivo el artículo 3, en su inciso c) del Convenio núm. 187, menciona la “formación en materia de seguridad y salud en el trabajo” como un elemento de todo sistema nacional en esta materia.

En esta sección, se presenta una recopilación de la oferta de formación y capacitación disponible en SST a nivel nacional, según la información disponible, que reúne tanto la accesible en fuentes abiertas de las instituciones formadoras como la entregada por los actores relevantes. Aunque el grado de detalle en la información varía de una institución a otra, los datos permiten establecer una mirada general sobre la disponibilidad actual de las propuestas educativas en materia de SST.

La información ha sido clasificada por niveles de formación, e incluye la formación especializada, la educación universitaria que incorpora contenidos de SST, la educación media y básica y la formación de trabajadores y empleadores.

► 7.1. Formación especializada superior

En el ámbito de la educación formal especializada, se observa un aumento progresivo en la oferta y disponibilidad de instancias formadoras, lo que se refleja en la reciente creación de una carrera universitaria especializada en seguridad e higiene en el trabajo, así como otras especializaciones mediante postgrados, diplomaturas y otros cursos.

Cabe recordar que la formación de profesionales en SST está regulada en la Resolución MTESS N° 359/2016. Allí se dispone el procedimiento para el registro de profesionales que se desempeñan en el ámbito de la SST al que nos referiremos en la sección 6 de este documento.

► Ingeniería en Seguridad e Higiene Ocupacional de la Universidad del Sol

Tiene por objetivo formar profesionales que puedan desempeñarse como directores del área de higiene y seguridad ocupacional o de prevención de riesgos en empresas públicas o privadas.

Con una duración de 5 años, podemos resumir su malla curricular en el siguiente cuadro:

► Cuadro 8

Malla curricular de Ingeniería en Seguridad e Higiene Ocupacional, Univ. del Sol	
Asignaturas	Semestres
Fundamentos de física 1 Fundamentos de química 1 Fundamentos de matemática Orientación profesional Comunicación oral y escrita Salud ocupacional	Primer semestre
Fundamentos de física II Física práctica I Cálculo geometría analítica I Introducción seguridad e higiene ocupacional Legislación I Inglés técnico	Segundo semestre
Informática I Fundamentos de química II Gestión de riesgos I Economía I Cálculo y geometría analítica II Contabilidad general	Tercer semestre
Informática II Laboratorio de higiene industrial Lectura e interpretación de planos Seguridad ocupacional I Psicología de emergencia Gestión de riesgos II	Cuarto semestre
Ingeniería económica Métodos matemáticos Estadística y probabilidad Sociología del trabajo Ética Gestión de calidad I	Quinto semestre
Diseño de instalaciones industriales Legislación II Higiene ocupacional I Medicina laboral Liderazgo Gestión ambiental	Sexto semestre
Instalaciones eléctricas industriales Gestión de calidad II Diseño de sistemas de manufactura Seguridad ocupacional II Higiene ocupacional II Procesos industriales	Séptimo semestre

Factores psicosociales Gestión de prevención de incendios Psicología laboral y preventiva Sistema de gestión integrado OSHAS 18.001 Ergonomía	Octavo semestre
Formulación y evaluación de proyectos Planificación y gestión estratégica Organización y gestión de la prevención Derecho laboral Trabajo final de grado Pasantía II	Noveno semestre

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Universidad del Sol.¹⁷⁰

► Especialización y Maestría en Seguridad e Higiene Laboral de la Facultad Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción

Vigente desde el año 2011, está dirigida a ingenieros, licenciados, profesionales del sector industrial, gerentes, jefes de seguridad o consultores, y tiene el objetivo de formar profesionales en la materia que puedan dirigir servicios de seguridad e higiene laboral.

La Especialización en Seguridad e Higiene Laboral tiene una carga horaria total de 430 horas, distribuidas en 18 meses. Se imparte en modalidad semipresencial e incluye una práctica profesional de 80 horas.

El egresado de la Especialización estará en condiciones de administrar y gerenciar unidades de seguridad e higiene laboral y de supervisar y asesorar en esta materia a pequeñas y medianas empresas.

Por su parte, la Maestría en Seguridad e Higiene Laboral tiene una carga horaria total de 770 horas. De este total, 610 horas corresponden a las 430 del programa de especialización anterior y a ellas se suman otras 180 horas de cursos en modalidad semipresencial y, finalmente, 160 horas correspondientes a la elaboración de la tesis.

El egresado de la Maestría estará en condiciones de: administrar y gerenciar unidades de seguridad e higiene laboral; realizar consultorías y asesorar en materia en seguridad e higiene laboral; investigar en las áreas de prevención, seguridad e higiene; planificar medidas de acción preventivas para los riesgos detectados en los puestos de trabajo; capacitar en el uso y mantenimiento de los elementos de protección personal, adecuados a los tipos de riesgo, existentes en el ámbito en el cual se desempeña; y recomendar, dentro de las exigencias legales en el área de higiene y seguridad laboral, las propuestas y/o exigencias para el resguardo de la salud de los trabajadores en el ámbito laboral.

Se resume la malla curricular de la especialización y de la maestría en los siguientes cuadros:

170. <https://www.unades.edu.py/ingenieria-en-seguridad-e-higiene-ocupacional/>

► Cuadro 9

Malla curricular de la Especialización Seguridad e Higiene Laboral. Fac. Politécnica, Univ. Nacional de Asunción		
Módulos	Contenidos	Carga horaria
Módulo General	Fundamentos básicos	10
	Marco jurídico	20
	Técnicas afines	10
	Técnicas de capacitación	10
	Gestión de la seguridad e higiene	20
Módulo Seguridad e Higiene	Técnicas de seguridad	30
	Riesgos específicos de seguridad	65
	Agentes químicos y biológicos	60
	Agentes físicos	40
	Ergonomía 1	15
	Riesgos psicosociales 1	15
Módulo Complementario	Medicina del trabajo	15
	Seguridad	20
Práctica profesional	Higiene	20
		80
Total		430

Fuente: Elaboración propia en base a información de la F. Politécnica de la U. Nacional de Asunción.¹⁷¹

► Cuadro 10

Malla curricular de la Maestría en Seguridad e Higiene Laboral. Fac. Politécnica de la Univ. Nacional de Asunción	
Módulos y asignaturas	Carga horaria
Especialización en Seguridad e Higiene Laboral	430
Módulo de asignaturas específicas:	
Ergonomía 2	20
Riesgos psicosociales	20
Riesgos en el sector de la construcción	20
Riesgos en el sector de la ganadería y agricultura	20
Seminario metodología de la investigación	60
Tesis	160
Práctica	80
Total	770

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Facultad Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción.¹⁷²

171. <https://www.pol.una.py/postgrado/maestrias-y-especializaciones/maestria-y-especializacion-en-seguridad-e-higiene-laboral/>

172. <https://www.pol.una.py/postgrado/maestrias-y-especializaciones/maestria-y-especializacion-en-seguridad-e-higiene-laboral/>

► Maestría en Gerencia de Seguridad y Salud Ocupacional del Instituto Superior de Estudios de Posgrado Vía ProDesarrollo

Está dirigida a profesionales en ingeniería industrial, mecánicos, tecnólogos de producción, ingenieros civiles, arquitectos, ingenieros eléctricos y electrónicos, ambientales, civiles, geólogos, agrónomos, agroindustriales y graduados universitarios que trabajen en el sector público, privado u organizaciones no gubernamentales, tales como gerentes de producción, jefes de seguridad industrial y medioambiente, de ingeniería y diseño, gerentes de plantas industriales, mantenimiento, docentes, etc. Tiene por objetivo formar profesionales en el área de la seguridad, la salud y el riesgo ocupacional que se ocupen de la identificación de los riesgos laborales y la mejora del entorno laboral del trabajador en el ámbito de los procesos productivos.

La Maestría en Gerencia de Seguridad y Salud Ocupacional tiene una carga horaria total de 1050 horas, distribuidas en 24 meses, más 8 meses de tesis. El título de maestría se entrega una vez superados los 4 cursos de posgrado, de 250 horas cada uno, los cuales se pueden cursar separadamente, y obtener así en cada caso el correspondiente título de posgrado, a lo que hay que sumar el tiempo de desarrollo de la tesis.

► Cuadro 11

Malla curricular de la Maestría en Gerencia de Seguridad y Salud Ocupacional, Instituto Superior de Estudios de Posgrado Vía ProDesarrollo		
Posgrados	Contenidos	Duración
Legislación en Seguridad y Salud Ocupacional	Entorno legal de la SSO Normativas nacionales en SSO Normativas internacionales en SSO Responsabilidad civil Responsabilidad penal Seguridad en el trabajo	250 horas 6 meses
Riesgos Laborales, Higiene y Medicina del Trabajo	Gestión y evaluación de riesgos laborales Gestión y organización de SSO Riesgos ocupacionales Higiene industrial y toxicología Medicina legal y forense Ergonomía	250 horas 6 meses
Prevención de Riesgos Laborales	Sistema de gestión de SSO Método de análisis en SSO Protección mecánica Planes de contingencia Gestión de la protección física Prevención de riesgos en pymes	250 horas 6 meses

Auditoría en Seguridad y Salud Ocupacional	SGSSO y RSE Auditoría en SSO: OSHAS 18001 Normas SA 8000 RSE Normas ISO 14001 Normas ISO 9001 Prevención en EFQM	250 horas 6 meses
Desarrollo de tesis		8 meses
Total		1.050 horas 24 + 8 meses

Fuente: Elaboración propia en base a información del Instituto Superior de Estudios de Posgrado Vía ProDesarrollo.¹⁷³

► Especialización en Derecho Laboral y Seguridad Ocupacional de la Universidad Nacional de Itapúa¹⁷⁴

Su objetivo es formar profesionales que puedan manejar un conjunto de conocimientos y herramientas teóricas y prácticas para su desempeño profesional en el campo de las relaciones laborales y de seguridad ocupacional y que puedan desempeñarse en instituciones relacionadas con el ámbito del Derecho laboral, tanto del sector público y privado. No se facilita información sobre la duración y la malla curricular de esta especialización.

► Especialización en Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Universidad Tecnológica TECH

Dirigida a profesionales que quieran actualizar sus conocimientos y descubrir nuevas formas de prevenir los riesgos inherentes a cada tipo de puesto de trabajo teniendo en cuenta la importancia de preservar la seguridad y la salud de los colaboradores de la empresa. Su objetivo es formar responsables, auditores o capacitadores en el área de la prevención de riesgos laborales.

Con una duración de 450 horas distribuidas en 6 meses, su malla curricular abarca los siguientes módulos:

► Cuadro 12

Malla curricular de la Especialización Seguridad e Higiene en el Trabajo, Univ. Tecnológica Tech	
Módulos	Duración
Seguridad en el trabajo Higiene industrial Nuevo panorama en relación con la prevención de riesgos laborales y cómo tratarlo	6 meses
Total	450 horas

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Universidad Tecnológica TECH.¹⁷⁵

173. <http://viaprodesarrollo.edu.py/courses/maestria-en-gerencia-de-seguridad-y-salud-ocupacional/>

174. <https://www.universidades.com.py/universidad-nacional-de-itapua/especialidad-en-derecho-laboral-y-seguridad-ocupacional>

175. <https://www.techtitute.com/py/escuela-de-negocios/especializacion/especializacion-seguridad-higiene-trabajo>

► Especialización en Medicina del Trabajo de la Universidad Centro Médico Bautista¹⁷⁶

Con una duración de 20 meses, esta especialización se dirige a profesionales médicos que tengan al menos tres años de egresados y que cuenten con una especialización en clínica médica, medicina familiar, cirugía general o traumatología. Su objetivo es formarlos en el área de la medicina del trabajo, para que desarrollen la capacidad de recomendar medidas preventivas en base a la normativa legal vigente sobre salud ocupacional, asesorar a empresas sobre las acciones a tomar para las mejoras continuas en medicina del trabajo y utilizar instrumentos y herramientas para implementar adecuadamente el reglamento de SST en diferentes empresas públicas o privadas.

► Cuadro 13

Malla curricular de la Especialización Medicina del Trabajo, Universidad Centro Médico Bautista		
Año	Módulos	Carga horaria
Primer año	Módulo I: De la medicina del trabajo a la salud ocupacional	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo II: La medicina del trabajo y el riesgo laboral	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo III: Socorrismo y primeros auxilios	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo IV: Metodología de la investigación	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo V: Promoción de la salud en el lugar de trabajo	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo VI: La investigación en medicina del trabajo	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo VII: Planificación e investigación sanitaria en salud laboral	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo VIII: La auditoría en los sistemas de prevención de las instituciones sanitarias	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo IX: Acreditación de las organizaciones sanitarias en los centros de trabajo	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo X: El Derecho laboral, la seguridad social y la medicina legal	28 horas (teoría y práctica)
Segundo año	Módulo XI: Cancerogénesis laboral	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo XII: Enfermedades de las vías aéreas superiores relacionadas con el trabajo	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo XIII: Tuberculosis, Hepatitis virales. Infección por VIH	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo XIV: Enfermedades relacionadas con el trabajo de la mujer	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo XV: Cardiopatías relacionadas con el trabajo	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo XVI: Patologías osteomusculares relacionadas con el trabajo	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo XVII: Patologías relacionadas con el síndrome del edificio patógeno	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo XVIII: Neurotoxicidad relacionada con el trabajo	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo XIX: Psicopatías relacionadas con el trabajo	28 horas (teoría y práctica)
	Módulo XX: Toxicología laboral	28 horas (teoría y práctica)
Total		560 horas

Fuente: Elaboración propia en base a información de 2014 facilitada por la Soc. Paraguaya de Medicina del Trabajo.

176. <https://ucmb.edu.py/posgrado/especializacion-en-medicina-del-trabajo/#>

► Diplomado en Derecho Laboral con énfasis en prevención de riesgos ocupacionales en el trabajo presencial y en el teletrabajo de la Universidad Autónoma de Encarnación (UNAE)

Está dirigido a abogados, encargados de recursos humanos, gerentes, empresarios, docentes, estudiantes y público en general. Con una duración de 100 horas distribuidas en ocho sesiones, su programa abarca las siguientes temáticas:

► Cuadro 14

Malla curricular Diplomado en Derecho Laboral con énfasis en prevención de riesgos ocupacionales, Univ. Autónoma de Encarnación (UNAE)	
Contenidos	Duración
La Ley Nº 5.804/2017 que establece el sistema nacional de prevención de riesgos laborales	
El contrato de trabajo clásico y sus nuevas modalidades. La Ley Nº 6.738/2021 que establece la modalidad del teletrabajo en relación de dependencia y su aplicación	
Organización de un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (SGSST)	
Evaluación de riesgos laborales Parte 1	
Evaluación de riesgos laborales Parte 2	
Cultura preventiva y SGSST	
Seguridad laboral	
Higiene laboral	
Total	8 sesiones
	100 horas

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Universidad Autónoma de Encarnación (UNAE).¹⁷⁷

► Diplomado en Seguridad y Salud del Trabajo de la Universidad Centro Médico Bautista¹⁷⁸

Con una duración de 4 meses, su objetivo es formar profesionales con capacidad para ejercer una labor de vigilancia y control en el cumplimiento de la normativa de la prevención de riesgos laborales, conocer la legislación de cumplimiento obligatorio en SST, clasificar los tipos de riesgos laborales de acuerdo al marco legal vigente, recomendar medidas preventivas en base a las normativas legales vigentes, promover y fomentar la colaboración de los trabajadores en la ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales y asesorar a las empresas, sean públicas o privadas sobre las acciones a tomar para colaborar con la dirección de la empresa en la mejora de la acción preventiva.

Diplomado en Seguridad y Salud Ocupacional de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)

Vigente desde 2021, tras un acuerdo de colaboración entre la OISS y el MTESS a través de la DSSO, está dirigido a técnicos en salud y seguridad ocupacional inscriptos en la referida DSSO, agentes en salud y seguridad ocupacional designados por los empleadores, abogados y asesores en el área

177. https://www.unae.edu.py/carreras/index.php?option=com_sppagebuilder&view=page&id=81&Itemid=297

178. <https://ucmb.edu.py/posgrado/seguridad-y-salud-del-trabajo/>

de SST y a todo el público interesado. Su programa, en modalidad virtual, incluye 5 módulos que se distribuyen en 120 horas.

► Cuadro 15

Malla curricular Diplomado en Seguridad y Salud Ocupacional, OISS	
Módulos	Duración
Conceptos básicos sobre SST	
Prevención de riesgos generales	
Prevención de riesgos específicos en el sector	
Elementos básicos de gestión de la prevención de riesgos	
Primeros auxilios	
Total	120 horas

Fuente: Elaboración propia en base a información del MTESS.¹⁷⁹

Según las informaciones recabadas, 4.000 personas se inscribieron en la segunda edición de este diplomado en 2022.

► Tecnicatura Superior en Gestión de Riesgos Laborales del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)

Persigue formar técnicos superiores en gestión de riesgos laborales para gestionar planes de higiene ocupacional y seguridad laboral, evaluar, prevenir y corregir situaciones de riesgo laboral, responder ante situaciones de emergencia, asesorar auditorías en gestión de riesgos y aplicar leyes, normas y reglamentos de seguridad laboral en una empresa o industria. Con una duración de 2.500 horas, su malla curricular abarca los siguientes módulos:

► Cuadro 16

Malla curricular de la Tecnicatura Superior en Gestión de Riesgos Laborales, SNPP	
Contenidos	Duración
Núcleo de formación general básica	620 horas
Núcleo de formación específica	1.280 horas
Núcleo optativo o electivo	100 horas.
Pasantía	500 horas
Total	2.500 horas

Fuente: Elaboración propia en base a información del SNPP.¹⁸⁰

179. <https://www.mtess.gov.py/noticias/diplomado-en-seguridad-y-salud-ocupacional-delmtess-y-oiss-inicia-con-4000-inscriptos>

180. [https://www.snpp.edu.py/ctfppj/ts-gestion-y-reducción-de-riesgos/](https://www.snpp.edu.py/ctfppj/ts-gestion-y-reduccion-de-riesgos/)

► Diplomado en Seguridad y Salud Ocupacional del Centro Educativo Gamma

Impartido en modalidad virtual, tiene una duración de 4 meses y una carga horaria de 200 horas, aunque no tiene publicada su malla curricular.¹⁸¹

► Plan de formación OIT en Seguridad y Salud en el Trabajo para inspectores y técnicos del MTESS

De febrero a abril de 2016 y posteriormente en octubre de 2017, la OIT desarrolló el Plan de formación “Desarrollo de un sistema de inspección de trabajo moderno y eficaz en Paraguay”, consistente en 18 módulos formativos, que abarcaban un amplio abanico de temas relacionados con la inspección del trabajo, incluyendo la SST. Los contenidos de los módulos que integran el plan fueron impartidos mediante un programa de formación de modalidad presencial durante 100 horas, por especialistas de la OIT y consultores nacionales e internacionales, y tuvo por destinataria a la totalidad de funcionarios dedicados a tareas inspectoras.

Posteriormente, entre noviembre de 2019 y julio de 2021, la OIT desarrolló el “Plan de formación en Seguridad y Salud en el Trabajo para inspectores de trabajo de Paraguay”, consistente en los siguientes 6 módulos formativos:

► Cuadro 17

Malla curricular del Plan de Formación OIT en SST para inspectores y técnicos del MTESS	
Contenidos	Duración
Módulo 1. Seguridad y salud en el uso de productos químicos en el trabajo	16 horas
Módulo 2. Inspección y prevención de los trastornos musculoesqueléticos en el trabajo	16 horas
Módulo 3. Inspección y prevención de los trastornos psicosociales en el trabajo	16 horas
Módulo 4. Inspección y prevención de los riesgos biológicos en el trabajo	16 horas
Módulo 5. Seguridad y salud en el sector de la construcción	16 horas
Módulo 6. Investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	16 horas
Total	96 horas

Fuente: OIT.

Los contenidos de los módulos que integran el plan se impartieron mediante un programa de formación de 96 horas de duración, en modalidad presencial y virtual, por especialistas de la OIT y consultores internacionales, destinado a la totalidad de los funcionarios en tareas de inspección y a los técnicos de la DSSO.

181. <https://www.gamma.edu.py/2022/04/26/diplomado-en-seguridad-y-salud-ocupacional/gamma-py-capacitaciones/diplomado>

► 7.2. Transversalización de contenidos de SST en la educación universitaria

Junto a la formación especializada en SST que hemos referido en la subsección anterior, prestaremos a continuación atención a otras carreras universitarias que, si bien no son relativas a la SST, contienen algunos contenidos en esta materia, ya sea mediante asignaturas específicas o mediante la transversalización de contenidos en algunas asignaturas.

► Cuadro 18

Contenidos en SST en carreras universitarias					
Universidad	Facultad	Carrera	Asignatura	Carga horaria	Semestre
Univ. Nacional de Asunción	Fac. Ciencias Químicas	Farmacia	Primeros auxilios	4	2º (optativa)
		Bioquímica	Evaluación de riesgos ambientales	60	1º (optativa)
		Ingeniería Química	Salud, Higiene y Seguridad Industria	45	7º
		Ciencias y Tecnología de Alimentos	Seguridad Industrial y Protección Ambiental	30	8º
		Ingeniería de los Alimentos	Seguridad en el Trabajo	30	7º
	Fac. Politécnica	Ingeniería Eléctrica	Previsión y Seguridad en el Trabajo	48	1º
		Ingeniería Aeronáutica	Previsión y Seguridad en el Trabajo	48	1º
		Ingeniería en Ciencias de los Materiales	Previsión y Seguridad en el Trabajo	48	1º
		Ingeniería en Energía	Previsión y Seguridad en el Trabajo	48	1º
		Licenciatura en Electricidad	Previsión y Seguridad en el Trabajo	48	3º
	Fac. Ingeniería	Ingeniería Civil	Seguridad en el Trabajo	45	9º
		Ingeniería Industrial	Seguridad en el Trabajo	45	8º
		Ing. Electromecánica	Higiene y Seguridad	45	10º
		Ingeniería Electrónica	Seguridad en el Trabajo	45	10º
		Ingeniería Geográfica y Ambiental	Seguridad en el Trabajo	45	9º
		Ingeniería Mecánica	Seguridad en el Trabajo	45	10º
		Ingeniería Mecatrónica	Seguridad en el Trabajo	45	10º

Univ. Nacional de Asunción	Fac. de Derecho y Ciencias Sociales	Derecho	Prevención de riesgos ocupacionales como derecho de los trabajadores La seguridad industrial Actos inseguros y condiciones inseguras La higiene laboral y la medicina del trabajo		7º
Univ. del Norte	Fac. de Ingeniería	Ingeniería Electromecánica	Seguridad e Higiene Laboral		10º
Univ. Nacional de Itapúa		Ingeniería Electrónica	Seguridad, Higiene y Control Ambiental		9º
		Ingeniería Electromecánica	Seguridad e Higiene en el Trabajo		9º
Univ. Católica Nuestra Señora de La Asunción	Fac. de Filosofía y Ciencias Humanas	Psicología	Trabajo y de las Organizaciones Seminario Salud Ocupacional y Responsabilidad Social		10º
Univ. Columbia de Paraguay	Fac. de Arquitectura	Arquitectura	Seguridad Laboral y Prevención de Incendios		4º año

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio de Educación y Ciencias.

► 7.3. SST en la educación básica y media

El artículo 13 de la Ley Nº 5.804, bajo el epígrafe “De la promoción de la cultura de la seguridad en el trabajo” señala que “la autoridad de aplicación, en colaboración con los actores y sectores afectados del Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales, y además con las instituciones vinculadas a la Ley Nº 1.652/00 que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral y de la Ley Nº 1.264/98 General de Educación, elaborará un Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales. Se prestará especial atención a la transversalidad de la prevención de riesgos laborales en ambos ámbitos”.

En base a las informaciones recabadas, hasta la fecha no se ha elaborado el mencionado Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales.

Analizando la malla curricular actual para la educación escolar básica (EEB), en el primer y segundo ciclo se observan algunos contenidos vinculados a la promoción de la salud y afines. Presentamos una sistematización de este análisis en el siguiente cuadro:

► Cuadro 19

Contenidos en materia de promoción de la salud y afines en 1º y 2º ciclo de EEB				
Ciclo	Grado	Área	Capacidades / Temas	
Primero	1º	Medio natural y salud	<p><i>Ambiente saludable:</i> Se aplican normas básicas de higiene personal que favorecen la salud. Se reconocen normas que favorecen la postura correcta. Se reconocen los daños que ocasiona el humo del tabaco a la salud de las personas y del ambiente.</p>	
			<p><i>Ambiente saludable:</i> Se practican acciones que ayudan al autocuidado. Se coopera en acciones que contribuyan a la disminución de los distintos tipos de contaminantes ambientales. Se aplican hábitos básicos de higiene personal. Se aplican normas que favorecen la postura correcta. Se reconocen los daños que ocasiona el consumo del alcohol a la salud de las personas. Se aplican primeros auxilios en caso de raspaduras y cortaduras. Se reflexiona acerca de la importancia del cuidado de la salud. Se utilizan oportunamente los servicios de salud.</p>	
			<p><i>Ambiente saludable:</i> Se practican hábitos de higiene que favorecen la salud personal y la postura correcta. Se aplican primeros auxilios para casos de hemorragia nasal. Se aplican normas de viabilidad para prevenir accidentes de tránsito.</p>	
	2º		<p><i>Promoción de la salud y prevención de enfermedades:</i> Se practica la higiene personal en la vida cotidiana. Se aplica la postura correcta en diferentes posiciones del cuerpo.</p>	
			<p><i>Crecimiento y desarrollo:</i> Comprende las situaciones asociadas al consumo y oferta de alcohol, tabaco y otras drogas.</p>	
	3º		<p><i>Seguridad y cuidado personal y comunitario:</i> Se aplican normas de seguridad en el manejo de artefactos eléctricos. Se aplican técnicas de primeros auxilios en casos de electrocución e insolación.</p>	
			<p><i>Promoción de la salud y prevención de enfermedades:</i> Práctica de hábitos higiénicos que favorecen la salud. Se toma conciencia de la importancia de la postura correcta en la prevención de las enfermedades del aparato locomotor. Se participa en acciones que favorecen la salud mental.</p>	
			<p><i>Seguridad y cuidado personal y comunitario:</i> Se comprenden los síntomas, signos y medidas preventivas de una de las enfermedades causadas por insectos: mal de Chagas. Se practican normas de seguridad en el manejo de sustancias tóxicas físicas y químicas. Se practican técnicas de primeros auxilios en casos de intoxicación por sustancias tóxicas físicas y químicas.</p>	
Segundo	4º	Educación para la salud	<p><i>Promoción de la salud y prevención de enfermedades:</i> Práctica de hábitos higiénicos que favorecen la salud. Se toma conciencia de la importancia de la postura correcta en la prevención de las enfermedades del aparato locomotor. Se participa en acciones que favorecen la salud mental.</p>	
			<p><i>Seguridad y cuidado personal y comunitario:</i> Se practican normas de seguridad en el manejo de sustancias tóxicas físicas y químicas. Se practican técnicas de primeros auxilios en casos de intoxicación por sustancias tóxicas físicas y químicas.</p>	

Segundo	6º	Educación para la salud	<p><i>Promoción de la salud y prevención de enfermedades:</i></p> <p>Se participa en acciones comunitarias tendientes a la puesta en práctica de hábitos higiénicos.</p> <p>Se describen las enfermedades ocasionadas por la mala postura.</p> <p>Se toma conciencia de los beneficios de la salud mental en la vida de las personas.</p> <p><i>Crecimiento y desarrollo:</i></p> <p>Se describen los síntomas, medidas preventivas, causas y consecuencias del alcoholismo, tabaquismo y del consumo de marihuana y otras drogas en la vida personal y social.</p> <p><i>Seguridad y cuidado personal y comunitario:</i></p> <p>Se contribuye en la aplicación de las normas de vialidad para evitar accidentes de tránsito.</p> <p>Práctica técnica de primeros auxilios en casos de quemaduras y herida.</p>
---------	----	-------------------------	---

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEC.¹⁸²

Los contenidos vinculados a la promoción de la salud y afines durante el tercer ciclo se han sistematizado en el siguiente cuadro:

► Cuadro 20

Contenidos en materia de promoción de la salud y afines en 3º ciclo de EEB				
Ciclo	Grado	Área	Unidades temáticas	Capacidades / Temas
Tercero	7º	Trabajo y tecnología	Microempresa	--
	8º			--
	9º			--
	7º		Técnica y tecnología de la informática	--
	8º			--
	9º			--
	7º		Técnicas y tecnologías básicas de electricidad	Se analizan las normas de seguridad requeridas para el manejo de los circuitos eléctricos utilizados en el hogar.
	8º			Se comprenden las normas de seguridad básicas en la instalación de circuitos de señalización y control de uso doméstico.
	9º			Se construyen circuitos de señalización y control de uso doméstico aplicando normas de seguridad.
				Se comprenden las normas de seguridad básica a tener en cuenta en la manipulación de electrodomésticos y equipos eléctricos sencillos utilizados en el hogar.
				Se manipulan electrodomésticos utilizados en el hogar aplicando normas de seguridad (licuadora, horno, etc.)

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEC.¹⁸³

182. https://www.mec.gov.py/cms_v2/recursos/9711-programas-de-estudio-actualizados

183. https://www.mec.gov.py/cms_v2/recursos/9711-programas-de-estudio-actualizados

Por su parte, la Propuesta de Plan Curricular 2022 para el primer y segundo ciclo de la EEB introduce algunos temas nuevos respecto del cuadro anterior, vinculados a la promoción de la salud y afines; particularmente en torno a la salud mental y a los accidentes de tránsito.

► Cuadro 21

Propuesta de contenidos 2022 en materia de promoción de la salud y afines en la EEB			
Ciclo	Grado	Áreas	Capacidades priorizadas y temas
Primero	1º	Medio natural y salud	<p><i>Ambiente saludable:</i> Se aplican normas básicas de higiene personal que favorecen la salud. Se comprenden normas que favorecen la postura correcta. Se reconocen los daños que ocasiona el humo del tabaco a la salud de las personas y del ambiente.</p>
	2º		<p><i>Ambiente saludable:</i> Se aplican normas básicas de higiene personal. Se aplican primeros auxilios en caso de raspaduras y cortaduras.</p>
	3º		<p><i>Ambiente saludable:</i> Se practican hábitos de higiene que favorecen la salud personal y la postura correcta. Se aplican primeros auxilios para casos de hemorragia nasal. Se aplican normas de vialidad para prevenir accidentes de tránsito.</p>
	1º	Vida social y trabajo	<p><i>Conviviendo en sociedad:</i> Se adquieren nociones acerca de las señales de tránsito.</p>
	2º		<p><i>Conviviendo en sociedad:</i> Se reconoce la importancia de las señales de tránsito. Se estudian las señales de tránsito preventivas, informativas y reglamentarias.</p>
Segundo	4º	Educación para la salud	<p><i>Promoción de la salud y prevención de enfermedades:</i> Se practica la higiene personal en su vida cotidiana. <i>Crecimiento y desarrollo:</i> Se comprenden las situaciones asociadas al consumo y oferta de alcohol, tabaco y otras drogas. <i>Seguridad y cuidado personal y comunitario:</i> Se aplican técnicas de primeros auxilios en casos de electrocución y de insolación.</p>
	5º		<p><i>Promoción de la salud y prevención de enfermedades:</i> Hábitos higiénicos: concepto, importancia. Se analizan enfermedades causadas por vectores (dengue, leishmaniasis y mal de Chagas). Salud mental: concepto, importancia, actividades que la favorecen. <i>Seguridad y cuidado personal y comunitario:</i> Se practican técnicas de primeros auxilios en casos de intoxicación por sustancias tóxicas físicas y químicas.</p>
	6º		<p><i>Crecimiento y desarrollo:</i> Se toma conciencia de las consecuencias del alcoholismo, tabaquismo y del consumo de otras drogas en la vida personal y social. <i>Seguridad y cuidado personal y comunitario:</i> Se contribuye a la aplicación de las normas de vialidad para evitar accidentes de tránsito.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEC.¹⁸⁴

184. https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/17684

Es importante destacar que en 2011 y por Resolución Ministerial MEC Nº 19.234¹⁸⁵ se aprobó el Plan Nacional de Educación para la Gestión del Riesgo (PNEGER) a ser ejecutado en todas las instituciones educativas del país. El plan, desarrollado con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Agencia del Gobierno de Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID), la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) y con la participación de organizaciones no gubernamentales, instituciones de educación superior y otros, asume la importancia de la educación en la gestión y reducción de los riesgos para la generación de condiciones seguras y resilientes sobre la base de la preparación y la formación del capital humano.¹⁸⁶

En el desarrollo del PNEGER, el documento “Comunidad Educativa Segura: Una Guía para la Implementación del Plan Institucional de Gestión y Reducción del Riesgo”, dirigido a directores, docentes, personal técnico y del sector administrativo de las escuelas, constituye el instrumento para implementar los planes de gestión y reducción del riesgo en el ámbito escolar. La guía no es en sí un material didáctico para la inserción curricular del tema, sino que su aplicación requiere de la capacidad de los docentes para flexibilizar y contextualizar los contenidos y las actividades propuestas a las realidades y problemas de cada centro educativo, así como del territorio del que forma parte.

Por último, cabe recordar que la Ley Nº 5.630 de 2016, que declaró el 28 de abril como Día Nacional de la Seguridad y Salud en el Trabajo, incorporó la fecha al calendario educativo del MEC.

► 7.4. Otras iniciativas de formación especializada no superior

Junto a los contenidos de SST en la formación especializada superior y en la educación básica y media, es importante señalar que la formación profesional también es una vía para la difusión y transversalización de la SST, de forma de lograr que las competencias profesionales consideren no solo el desarrollo de tareas ocupacionales sino también el desarrollo de esas tareas de manera segura y saludable.

► Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)

Durante los últimos años, el SNPP ha logrado una amplia oferta de cursos sobre distintas materias de SST, que hemos sistematizado en el siguiente cuadro:

185. Disponible en: https://www.mec.gov.py/sigmec/resoluciones/5349_RESOLUCIONES_20120314_091017.pdf

186. Disponible en: https://inee.org/sites/default/files/resources/PNEGER_FINAL_10_modificado.compressed.pdf

► Cuadro 22

Cursos de SST del SNPP 2020-2022			
Año	Curso	Duración	Egresados
2020	Auxiliar de seguridad industrial y salud ocupacional	--	Total: 9.176
	Aplicación de las SS en las industrias		Mujeres 4.961
	Gestión de riesgos y seguridad ocupacional		Varones 4.215
	Seguridad en zona de obras viales		
	Gestión de riesgos laborales		
	Seguridad e higiene en el ámbito laboral Covid-19 (<i>e-learning</i>)		
	Seguridad industrial y salud ocupacional Mod. I (<i>e-learning</i>)		
	Seguridad industrial y salud ocupacional Mod. II (<i>e-learning</i>)		
	Seguridad industrial y salud ocupacional Mod. III (<i>e-learning</i>)		
	Seguridad ocupacional en estaciones de servicio		
	Gestión industrial		
	Seguridad en espacios confinados		
	Seguridad industrial y salud ocupacional Mod. I		
	Seguridad industrial y salud ocupacional Mod. II		
	Seguridad industrial y salud ocupacional Mod. III		
	Seguridad industrial y salud ocupacional Mod. IV		
2021	Aplicación de las SS en las industrias		Total: 9.398
	Auxiliar de seguridad industrial y salud ocupacional		Mujeres 4.951
	Auxiliar de seguridad y salud ocupacional		Varones 4.447
	Bioseguridad en ambientes laborales (<i>e-learning</i>)		
	Gestión de riesgos laborales		
	Gestión de riesgos y seguridad ocupacional		
	Seguridad e higiene en el ámbito laboral Covid-19 (<i>e-learning</i>)		
	Seguridad en espacios confinados		
	Seguridad en estaciones de servicios (<i>e-learning</i>)		
	Seguridad en operación de calderas		
	Seguridad en zona de obras viales		
	Seguridad industrial y salud ocupacional Mod. I		
	Seguridad industrial y salud ocupacional Mod. I		
	Seguridad industrial y salud ocupacional Mod. III		
2022	Seguridad industrial y salud ocupacional Mod. I (<i>e-learning</i>)	80 horas	Total: 2.976*
	Seguridad industrial y salud ocupacional Mod. II (<i>e-learning</i>)		Mujeres 1.620
	Seguridad industrial y salud ocupacional Mod. III (<i>e-learning</i>)		Varones 1.356
	Seguridad industrial y salud ocupacional Mod. I		
	Seguridad y salud ocupacional Covid-19 con énfasis en eventos sociales (<i>e-learning</i>)		
	Obs: 43 acciones formativas se encuentran en desarrollo.		

Fuente: Elaboración propia en base a información del SNPP y proporcionada por la DSSO.

* Hasta mayo 2022.

► Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)

Durante 2021, el SINAFOCAL reporta haber impartido 738 cursos de capacitación sobre un total de 20.754 beneficiarios certificados, y durante 2022 la oferta reportada fue de 111 cursos, incluido un curso de Salud y Seguridad Ocupacional en modalidad presencial con una duración de diez horas.¹⁸⁷

► Iniciativas privadas

Por último, se ha detectado la existencia de un centro de formación profesional de naturaleza privada con una amplia oferta de cursos de seguridad, aunque todos en modalidad virtual y, por lo general, de una duración de ocho horas:

► Cuadro 23

Cursos de Seguridad Industrial Paraguay 2022	
Curso	Duración
Trabajo seguro en operaciones con grúas	8 horas
Trabajo seguro de operaciones en altura	8 horas
Seguridad para trabajos en la vía pública	8 horas
Trabajo seguro en uso de escaleras	8 horas
Trabajo seguro en operaciones con riesgos eléctricos	8 horas
Uso seguro de equipos de protección personal	8 horas
Percepción del riesgo	--
Salud ocupacional	--
Prevención de riesgos laborales	--
Seguridad en procedimientos de manejo defensivo	--
Trabajo seguro en operaciones con calderas	--
Trabajo seguro en operaciones de trabajos en caliente	--
Trabajo seguro en operaciones en espacios confinados	--
Trabajo seguro en operaciones con bloqueo y etiquetado	--
Trabajo seguro en operaciones con montacargas	--
Trabajo seguro en montaje de andamios	--
Trabajo seguro en operaciones con máquinas viales	--
Trabajo seguro en operaciones de actividades plataforma tipo <i>lift</i>	--
Trabajo seguro dentro de la metodología SS	--
Trabajo seguro en modo Covid-19	--

Fuente: Elaboración propia en base a información de SIP.

187. Fuente: SINAFOCAL <https://www.sinafocal.gov.py/index.php> y <https://www.sinafocal.gov.py/index.php/noticias/sinafocal-impartira-curso-gratuito-de-salud-y-seguridad-ocupacional>

► 7.5. Formación de trabajadores y empleadores

De acuerdo con el artículo 276 del Código del Trabajo, el empleador deberá facilitar formación práctica y adecuada en materia de SST a los trabajadores. Esta formación deberá impartirse en el momento de la contratación, cuando los trabajadores cambien de puesto de trabajo o cuando tengan que aplicar una nueva técnica que pueda generar nuevos riesgos.

Por su parte, el artículo 15 del Decreto N°14.390 añade que “no se permitirá a ninguna persona ninguna actividad laboral a menos que haya recibido la información, instrucción y formación necesarias para llevar a cabo el trabajo de forma eficiente y en condiciones de seguridad. La información, instrucción y formación deberá facilitarse en el idioma que comprenda el trabajador y, para que el trabajador las asimile, deberán aplicarse métodos escritos, orales, visuales e interactivos”.

El inciso 5 del referido artículo contempla algunos de los contenidos de la formación:

- a) Los derechos y deberes generales de los trabajadores en los lugares de trabajo.
- b) Los medios de acceso y salida en caso de emergencia.
- c) Las medidas para mantener el orden y limpieza.
- d) La localización y utilización adecuada de los servicios de bienestar y de las instalaciones de primeros auxilios proporcionados de conformidad con las disposiciones legales pertinentes.
- e) El correcto uso y mantenimiento de la ropa de trabajo y equipos de protección individual a él proporcionados.
- f) Las medidas generales para la higiene personal y la protección de la salud.
- g) Las precauciones y disposiciones establecidas en materia de lucha contra incendios.
- h) Los protocolos diseñados a tener en cuenta en caso de urgencia.
- i) Los requisitos establecidos en las normas y reglamentos pertinentes sobre seguridad y salud.

Por último, el inciso 7 del artículo enumera algunos colectivos de trabajadores a los que se deberá impartir formación especializada, a saber:

- a) Conductores y operadores de aparatos elevadores, vehículos de transporte de maquinaria y equipos de trabajo peligrosos.
- b) Operarios encargados del montaje o construcción de andamiajes.
- c) Operarios en excavaciones, pozos, terraplenes, obras subterráneas o túneles.
- d) Trabajadores que manipulan explosivos o dedicados a actividades de voladura.
- e) Trabajadores dedicados al montaje de elementos prefabricados o armazones metálicos y de chimeneas de gran altura, así como construcciones de hormigón, encofrados y a otras actividades de este tipo.
- f) Trabajadores que manipulan sustancias peligrosas.
- g) Personas encargadas de la transmisión de señales.
- h) Otras categorías especializadas de trabajadores.

Junto a estas capacitaciones, la DSSO informa que desde abril de 2020 a abril de 2022 se ha logrado la capacitación de 8 876 agentes de seguridad y salud ocupacional (SSO).¹⁸⁸ La iniciativa de los agentes SSO, promovida por el MTESS y que es analizada con mayor detalle en la subsección 11.2, incluye un curso e-learning sobre “Seguridad e Higiene en el ámbito laboral”, de 80 horas de duración, impartido por instructores y técnicos del MTESS. Los participantes que aprueban este curso obtienen una certificación del SNPP. El curso se compone de cuatro módulos: 1) Introducción; 2) Normativas y reglamentaciones; 3) Protocolos de seguridad para áreas de trabajo; y 4) Protocolos y guías sanitarias.

Como se ha señalado en la subsección 2.6.2, la normativa reguladora de las CIPA no señala expresamente la obligación de formación de los integrantes de estas comisiones, por lo que no hay información disponible sobre estas capacitaciones.

Durante 2019, el IPS reporta haber realizado 12 capacitaciones a trabajadores sobre los riesgos generales a los que se encuentran expuestos y los riesgos específicos de sus puestos de trabajo. Estas capacitaciones, impartidas por funcionarios del IPS, se realizan a pedido o en base a las necesidades detectadas en las inspecciones técnicas, a través del Departamento de Capacitación y/o según los resultados del registro de accidentes de trabajo por rubro. No se encuentran datos sobre el número de trabajadores asistentes a las capacitaciones mencionadas.

En relación con los **empleadores**, aunque el marco normativo no establece la obligación de que reciban formación en materia preventiva, algunos gremios empresariales disponen de capacitaciones para los empleadores afiliados, a las que se hará referencia en la subsección 10.1 de este documento.

.....

188. Fuente: MTESS: <https://www.mtess.gov.py/noticias/mtess-commemorara-dia-de-la-salud-y-seguridad-en-el-trabajo-con-mas-de-10-mil-agentes-sso-y-tecnicos-sst-capacitados>

► 8. Investigación en seguridad y salud en el trabajo

El desarrollo del conocimiento científico en SST es un elemento importante de todo sistema nacional en esta materia. Un adecuado conocimiento sobre los distintos elementos del sistema contribuirá al diseño e implementación de políticas específicas basadas en la evidencia que contribuyan de forma eficaz a la prevención de los riesgos laborales y a la reducción de las enfermedades profesionales y los accidentes del trabajo.

En esta sección se analizan las iniciativas identificadas sobre investigaciones en temas de SST, incluyendo estudios e investigaciones, manuales, guías y otros productos informativos, encuestas y experiencias de innovación, certificación y ensayos.

► 8.1. Estudios y publicaciones

No se han encontrado estudios específicos sobre la temática que nos ocupa.

En materia de publicaciones, se han identificado las siguientes en materia normativa:

- *Compendio: Marco normativo del derecho laboral sobre la seguridad y salud en el trabajo*, tomos 1 y 2, de María Teresa Saldívar González, publicado en 2014.
- *Código del Trabajo de la República del Paraguay. Rubricado y concordado con normas internacionales del trabajo, tratados sobre derechos humanos y normativa interna*, desarrollado por la OIT en 2019.¹⁸⁹

► 8.2. Manuales, guías y otros productos informativos

Se recogen a continuación los manuales, guías y otros productos informativos sobre SST y temas afines que han sido reportados por las instituciones y organizaciones participantes en el proceso de entrevistas o que son accesibles vía internet, ordenados por criterio cronológico. Como se podrá comprobar, algunos han sido desarrollados y publicados por instituciones de gobierno, mientras que otras son iniciativas de organizaciones de empleadores o de universidades. Solo una de ellas tiene naturaleza tripartita.

- *Manual de salud y seguridad ocupacional*, desarrollado en octubre de 2013 por el Instituto de Medicina Tropical (MSPBS) y que recoge los lineamientos del Programa de Salud y Seguridad Ocupacional de dicha institución.¹⁹⁰

189. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-americas/-/-ro-lima/-/-sro-santiago/documents/publication/wcms_709389.pdf

190. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/imt/adjunto/230cba-saludocupacional.pdf>

- *Guía de conceptos básicos y marco legal de la gestión y reducción de riesgos en Paraguay*, elaborada en 2014 por la SEN con apoyo del PNUD, como herramienta de implementación de la política nacional de gestión y reducción de riesgos (PNGRR).
- *Manual de gestión de contratos de obras públicas*, elaborado en 2016 por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, recoge algunos contenidos sobre SST, como es la figura del representante técnico del contratista, entre cuyas funciones se destaca “velar por el cumplimiento estricto de las normas de higiene y seguridad laboral en la obra”; y el requisito al contratista de presentar un plan de seguridad e higiene en caso de que se estipule en las condiciones especiales del contrato.¹⁹¹
- *Guía de seguridad y salud en el trabajo para trabajadoras domésticas de Paraguay*, desarrollada y publicada en 2017 por la OIT. La guía fue el resultado de un proceso que contó con la participación de representantes del MTESS (DSSO, DGSS y Dirección General de Promoción de la Mujer Trabajadora), del Ministerio de la Mujer, del IPS, de la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO), de la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A), de la Central Sindical de Trabajadores de Paraguay (CESITP), de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), de la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), de la Central Nacional de Trabajadores (CNT), del Sindicato de Trabajadoras Domésticas y Afines de Itapúa (SINTRADI), del Sindicato de Trabajadoras Domésticas de Paraguay (SINTRADOP) y de la Asociación de Empleadas del Servicio Doméstico (ADESP).¹⁹²
- *Guía y protocolo de seguridad y salud en la construcción*, desarrollados en 2018 por el Ministerio de Empleo, Migraciones y Seguridad Social de España en el marco del programa de cooperación técnica internacional.¹⁹³
- *Manual de bioseguridad, seguridad y buenas prácticas*, elaborado en 2018 por la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de Asunción, y que contiene las medidas de prevención y contención frente a la ocurrencia de enfermedades en humanos y animales provocadas por agentes de riesgo biológico y otros contaminantes utilizados en la Facultad por docentes, estudiantes, personal de apoyo y visitantes.¹⁹⁴
- *Preguntas frecuentes de seguridad social en contexto de Covid-19. Todo lo que el trabajador formal debe saber sobre la cobertura del seguro social*, elaborada en 2020 por la DGSS del MTESS.¹⁹⁵
- *Boletines especiales de SST*, publicados por la Dirección de Difusión de Información Institucional del MTESS en abril de 2022 en el marco del mes de la Seguridad y Salud en el Trabajo. Cada uno de los ocho boletines contiene informaciones sobre diversas temáticas de interés, tales como el registro de profesionales en SSO, cursos de capacitación en SST, así como campañas y logros del MTESS en la materia.¹⁹⁶

191. DNCP (2016) “Manual de Gestión de Contratos de Obras Públicas”.

192. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-americas/-/-ro-lima/-/-sro-santiago/documents/publication/wcms_571357.pdf

193. Fuente: “Informe de Gestión MTESS 2018-2019”.

194. Disponible en: http://www.vet.una.py/web/wp-content/uploads/2018/manual_bioseguridad_fcvuna18.pdf

195. Disponible en: <http://isbn.bibliotecanacional.gov.py/catalogo.php?mode=detalle&nt=12331>

196. Disponibles en: <https://www.mtess.gov.py/viceministerio-de-trabajo/direccion-de-salud-y-seguridad-ocupacional/mes-de-la-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-2022>

- Díptico *Accidentes de trabajo. Prestaciones a corto plazo*. Elaborado por el IPS, recoge informaciones sobre el concepto de accidente de trabajo, los trámites para su comunicación y las prestaciones a corto plazo a otorgar a los beneficiarios.¹⁹⁷
- *Guía para la implementación de entornos saludables*, publicada en 2022 por el MSPBS y elaborada bajo la coordinación de la Dirección General de Promoción de la Salud en el marco de una cooperación de la Agencia de Cooperación Internacional de Corea. Contiene las orientaciones generales para el desarrollo y gestión de los entornos saludables en Paraguay, incluyendo municipios, escuelas y lugares de trabajo.¹⁹⁸
- *Prevención de suicidio. Guía básica para periodistas*, elaborada por el MSPBS con apoyo de la OPS/OMS.¹⁹⁹
- *Guía nacional de vigilancia y control de enfermedades*, elaborada por la Dirección General de Vigilancia de la Salud del MSPBS en 2022 y que recoge los protocolos individuales de eventos de notificación obligatoria: entre ellos, se encuentran algunos relevantes para ambientes de trabajo, tales como intoxicaciones agudas por plaguicidas y zoonosis transmisibles, entre otras.²⁰⁰
- *Guía de manejo ante exposiciones ocupacionales y recomendaciones para profilaxis post-exposición en relación a VIH, VHB Y VHC*, elaborada en 2022 por el Programa Nacional de Prevención, Vigilancia y Control de Infecciones Hospitalarias de la Dirección de Vigilancia de Enfermedades Transmisibles (DIVET) del MSPBS. Se trata de una guía sobre bioseguridad para los trabajadores de la salud frente al riesgo de exposición a sangre y otros fluidos corporales humanos potencialmente contaminados por microorganismos patógenos, como consecuencia de pinchazo de aguja, heridas punzocortantes y salpicaduras contaminadas con sangre o líquidos corporales.²⁰¹

► 8.3. Encuestas

No se han encontrado antecedentes en el país de encuestas específicas en la materia de SST, ya sea para identificar la exposición de las personas trabajadoras a factores de riesgo laboral o para cuantificar los daños producidos en su salud como consecuencia del trabajo.

No obstante, podemos referirnos a las siguientes encuestas sobre temas de salud y otras sobre indicadores laborales que también incluyen temas de salud, aunque no exploren específicamente la materia.

197. Disponible en: <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/materiales/1509373890.pdf>

198. <http://isbn.bibliotecanacional.gov.py/catalogo.php?mode=detalle&nt=13794>

199. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/d0829e-GuiaPeriodistas.pdf>

200. Disponible en: https://dgvs.mspbs.gov.py/files/guiaNacional/Guia_de_Vigilancia_2022_act_6_junio.pdf

201. Disponible en: https://dgvs.mspbs.gov.py/files/noticias/Manejo_Accidente_Exposici%C3%B3n_Ocupacional_PN%20PVCIH2022.pdf

► I Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades no Transmisibles (ENFRENT)

Fue realizada en 2011 en la población general por la Dirección de Vigilancia de Enfermedades No Transmisibles del MSPBS, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), y con la participación de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Indagó en los factores de riesgo, con los objetivos de diseñar un sistema de vigilancia y políticas de prevención a fin de disminuir la prevalencia de las ENT, las que en 2010 constituyeron una de las cuatro causas generales de muerte en Paraguay y representaron el 26 por ciento de las muertes prematuras.

El cuestionario de la ENFRENT incorpora módulos sobre consumo de alcohol, alimentación, actividad física, presión arterial, diabetes, colesterol, antecedentes familiares, estado nutricional, tamizaje en salud, salud mental y lesiones por causas externas.

En el módulo sobre consumo de tabaco, se pregunta si durante los últimos 7 días alguien fumó en un lugar cerrado en su trabajo y en su presencia (pregunta 35). En el módulo sobre actividad física se pregunta si el trabajo exige una actividad física intensa que implica una aceleración importante de la respiración o del ritmo cardíaco (pregunta 60) o una actividad de intensidad moderada que implica una ligera aceleración de la respiración o del ritmo cardíaco durante al menos 10 minutos consecutivos (pregunta 63); también se pregunta: cuántos días a la semana y durante cuánto tiempo se realizan actividades físicas intensas en el trabajo (preguntas 61 y 61) o de intensidad moderada (preguntas 64 y 65); si el desplazamiento al trabajo se hace caminando o en bicicleta (preguntas 66-68); cuánto tiempo permanece la persona sentada o recostada en el trabajo (pregunta 75). En el módulo sobre lesiones por causas externas, se pregunta si se ha sufrido una lesión severa como causa de un accidente que no fuera de tránsito (pregunta 126) y si se encontraba en el lugar de trabajo cuando sufrió la lesión (pregunta 128).²⁰²

Los resultados de estas últimas preguntas indican que un 16,3 por ciento de los trabajadores encuestados que manifestaron haber sufrido una lesión severa como causa de un accidente que no fuera de tránsito, declararon que dicha lesión se produjo en el lugar de trabajo: este porcentaje fue del 20,5 por ciento en el caso de los hombres y del 8,8 por ciento en el caso de las mujeres.²⁰³

En junio de 2022, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) ha anunciado la elaboración de la II Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades no Transmisibles, junto al MSPBS y con el apoyo de OPS/OMS.²⁰⁴

► Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC)

La EPH tiene un carácter anual y su última ronda es de 2019. La EPHC es de carácter trimestral, y su última ejecución corresponde al primer trimestre de 2022. Estas encuestas, de diseño multipropósito, cuentan en su estructura básica con secciones relativas a: características de la

202. https://dvent.mspbs.gov.py/wp-content/uploads/2021/06/Cuestionario-STEPS_2012-1.pdf

203. <https://dvent.mspbs.gov.py/wp-content/uploads/2021/06/Encuesta-Nacional.pdf>

204. https://twitter.com/INE_Paraguay/status/1541404439558459394?s=20&t=qzZzFAwpHDa4qgISBVRiiQ

población, características de la vivienda, educación, salud, empleo, entre otras. La sección salud del cuestionario de la EPHC del primer trimestre de 2022 incluyó preguntas relativas a enfermedades o accidentes sufridos, pero no discrimina si su origen es común o laboral.²⁰⁵

► Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS)

Implementada en 2015 por la Secretaría Técnica de Planificación (STP) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tiene el objetivo de profundizar en las condiciones y características de la vinculación de la población con el mundo del trabajo y el sistema de seguridad social. El cuestionario de la encuesta incluye un módulo dedicado a la salud, el cual contiene algunas preguntas para identificar si el origen de las consultas médicas (generales, de especialidades, de urgencia, de atención dental, exámenes de laboratorio, rayos X o ecografías, cirugía, hospitalización, control de enfermedades crónicas, control preventivo y vacunación) se debió a enfermedad laboral o no laboral, accidente laboral o no laboral, o control preventivo laboral o no laboral (preguntas e24_01 a e24_11).²⁰⁶ Sin embargo, el informe de resultados disponible de la ELPS no analiza las respuestas.²⁰⁷

► 8.4. Innovación, certificación y ensayos

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en su misión de coordinar, promover y evaluar el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación (SNCTI) y el sistema nacional de calidad (SNC), reporta la adjudicación en 2019, en el marco del Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología (PROCIENCIA) y del Programa de Innovación en Empresas Paraguayas (PROINNOVA), de proyectos de innovación en áreas científicas y tecnológicas. Se mencionan acreditaciones a organismos de evaluación de la conformidad (OEC), algunos de los cuales son relevantes para la SST, como los organismos de certificación de productos, organismos de certificación de personas, organismos de inspección, laboratorios de ensayos y laboratorios de calibración. Igualmente es relevante la participación de comisiones técnicas del Organismo Nacional de Normalización (ONN) del Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN), como las de turismo, eficiencia energética, evaluación de la conformidad, seguridad industrial, soldaduras e industria automotriz –y todas ellas contribuyen con el sistema nacional de la calidad.²⁰⁸

El **Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTNM)**, en su rol de organismo nacional de certificación de normas técnicas nacionales e internacionales, reporta durante el primer semestre de 2020 las siguientes certificaciones: más de 100 técnicos del sector de refrigeración en el “manejo de sustancias refrigerantes utilizadas en equipos de refrigeración y aire acondicionado”; una empresa nacional de telecomunicaciones con la marca ONC Sistema de Gestión ISO 9000:2015; 54 empresas, respecto de los requisitos de calidad de sus productos; 42 empresas en la marca INTN Servicios; la emisión de 1.900 constancias para la importación de productos desde 2019.²⁰⁹

205. https://www.ine.gov.py/microdatos/register/EPHC/EPHC-2022/Primer%20Trimestre/Cuestionario_EPHC_1er%20Trim%202022.pdf

206. <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2015/03/Documento-para-usuarios-externos-ELPS-Paraguay.pdf>

207. <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2015/03/Caracter%C3%ADsticas-del-Trabajo-y-el-Sistema-de-Seguridad-Social-en-Paraguay-ELPS.pdf>

208. CONACYT. “Informe de Gestión 2019”.

209. Informe de Gestión primer semestre 2020. Disponible en: <https://www.intn.gov.py/index.php/galeria/boletines/informe-de-gestion-2019>

► 9. Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

Aunque los sistemas nacionales de SST deben centrarse en políticas y acciones de prevención, el artículo 3, inciso g) del Convenio núm. 187 también contempla los regímenes pertinentes de seguro o de seguridad social que cubran las lesiones y enfermedades profesionales. La razón de ello radica en la necesidad de atender las contingencias derivadas de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, mediante prestaciones económicas, médicas y asistenciales, según el caso.

En esta sección se analiza el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades del IPS, considerando factores como su cobertura, beneficios y organización y financiamiento.

El seguro social del IPS, regulado en el Decreto Ley N° 1.860 de 1950 (aprobado por Ley N° 375/1956)²¹⁰ y sus sucesivas modificaciones, cubre los riesgos de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte de los trabajadores asalariados.

El ámbito de aplicación del seguro social incluye a:

- a) los trabajadores asalariados que prestan servicios o ejecutan una obra en virtud de un contrato de trabajo, verbal o escrito, cualquiera sea su edad y el monto de la remuneración que perciban;
- b) los aprendices y el personal de los entes descentralizados del Estado o empresas mixtas;
- c) el personal del servicio doméstico;
- d) los maestros y catedráticos de enseñanza privada normal que dependan del Ministerio de Educación;
- e) los catedráticos de la educación media, profesional y de idiomas que dependan del Ministerio de Educación;
- f) los catedráticos universitarios de instituciones públicas o privadas.

Y quedan excluidos:

- a) los funcionarios y empleados de la administración central;
- b) los empleados de los bancos privados y oficiales de la República;
- c) los miembros de las fuerzas armadas y policiales;
- d) los trabajadores del ferrocarril “Carlos Antonio López” que se hallaren afiliados a su respectiva Caja de Seguro Social, a la fecha de la promulgación de esta Ley.

La inscripción del empleador y de los trabajadores en el IPS es obligatoria.

210. Disponible en: <https://baselegal.com.py/docs/be852acb-300b-11eb-a564-525400c761ca>

El seguro del IPS se financia a través del pago de aportes por parte de los trabajadores dependientes formales y sus empleadores. Para mayor precisión, se trata de:

- » Un aporte mensual del empleador del 14 por ciento del total del salario percibido por el trabajador del régimen general.²¹¹ Por salario se entiende la remuneración que recibe el trabajador de su empleador, en dinero, especies o regalías, incluyendo trabajos extraordinarios, suplementarios o a destajo, comisiones, sobresueldos, gratificaciones, indemnizaciones por despido, premios, honorarios, participaciones y cualesquiera otras remuneraciones accesorias que tengan carácter normal en la empresa o trabajo, exceptuando los aguinaldos. Existe además un complemento patronal para el fondo de salud de los trabajadores a tiempo parcial.²¹²
- » Un aporte del trabajador del 9 por ciento del total del salario percibido por el trabajador del régimen general.²¹³
- » Además, en el marco de la Ley Nº 6.524, del 26 de marzo de 2020, que declara el “estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del Covid-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras”, se estableció un aporte del Estado, conforme a lo establecido en el inciso e) del Artículo 17 del Decreto-Ley Nº 1.860/1950, aprobado por Ley Nº 375/1956 y modificado por la Ley Nº 98/1992.

Los empleadores están obligados a descontar de las remuneraciones de sus trabajadores los aportes que corresponden a los mismos y a depositarlas en el IPS, juntamente con el aporte patronal.

Con relación a los riesgos profesionales, la normativa establece dos definiciones importantes:

- Accidente de trabajo

El artículo 40 del Decreto Ley Nº 1.860 establece que es toda lesión orgánica que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute para su patrón y durante el tiempo que lo realice o debiera realizarlo. Dicha lesión ha de ser producida por la acción repentina o violenta de una causa exterior.

Por su parte, la Carta Orgánica del Seguro Social define en su Nota 57 como accidente de trabajo: “toda lesión que sufre una persona a causa o con ocasión de su trabajo y que le produzca lesiones de incapacidad o muerte. Éstos pueden ocurrir en actividades gremiales, de capacitación ocupacional o en el desarrollo de cualquier actividad. También se incluyen los accidentes que ocurrán en el trayecto de ida o regreso entre la casa y el lugar de faena, trabajo o viceversa, siempre y cuando la eventualidad

211. Existen otros porcentajes de aporte para determinados colectivos de empleadores: 2,5 por ciento para el empleador de instituciones privadas de enseñanza; 6 por ciento para la Administración Nacional de Electricidad; 5,5 por ciento para el empleador del personal del servicio doméstico.

212. El porcentaje de los aportes a cargo del empleador y el trabajador a tiempo parcial serán los mismos establecidos para el régimen general del seguro social obligatorio, es decir, 9 y 14 por ciento, más el 2,5 por ciento de aporte patronal adicional destinado al MSPBS, SNPP y al SINAFOCAL. La base imponible será la remuneración efectivamente percibida por el trabajador a tiempo parcial. En el caso de que la remuneración del trabajador a tiempo parcial sea inferior al salario mínimo legal vigente, el empleador deberá completar el 100 por ciento del monto destinado solamente para cubrir el Fondo de Enfermedad-Maternidad. El Fondo de Jubilaciones y Pensiones quedará cubierto por lo realmente ingresado en concepto de cotizaciones al seguro social.

213. Existen otros porcentajes de aporte para determinados colectivos de trabajadores: 5,5 por ciento para maestros y catedráticos de la enseñanza primaria, media, profesional y de idiomas y de catedráticos universitarios de instituciones públicas o privadas; 2,5 por ciento para el personal del servicio doméstico; 6 por ciento para trabajadores de la Administración Nacional de Electricidad La cuota mensual del trabajador independiente se calcula sobre la base de 25 jornales mínimos para actividades diversas no especificadas en la capital de la República.

ocurra en el trayecto directo, de ida o regreso, entre la residencia del trabajador y su lugar de oficio o viceversa. El trayecto entre dos lugares de trabajo también se considera accidente del trabajo”.

Y finalmente, el artículo 82 del Decreto Nº 10.810 de 1952, por el que se reglamenta el Decreto-Ley Nº 1.860, añade que “no se considerarán accidentes de trabajo los que ocurrieren encontrándose el asegurado en estado de embriaguez o cuando éste se occasionare intencionalmente la incapacidad, o cuando el siniestro sea resultado de algún delito del cual fuere responsable el asegurado”.²¹⁴

- Enfermedad profesional

El artículo 40 del citado Decreto-Ley Nº 1.860 establece que es todo estado patológico que sobreviene por una causa repetida por largo tiempo, como consecuencia de la clase de trabajo que desempeña el trabajador o del medio en que ejerce sus labores y que provoca en el organismo una lesión o perturbación funcional, permanente o transitoria. Esta enfermedad profesional puede ser originada por agentes físicos, químicos, o biológicos. En ese sentido, el Decreto Nº 5.649, de 16 de diciembre de 2010, regula el listado de enfermedades profesionales.

Por su parte, el artículo 52 del mismo Decreto consagra la equiparación de las enfermedades profesionales a los accidentes del trabajo, y establece que una comisión de tres médicos del IPS determinará en cada caso si se trata o no de enfermedad profesional.

En caso de sufrir un accidente de trabajo o enfermedad profesional, según el artículo 41 de la Ley Nº 375/56, el trabajador tendrá derecho a las siguientes prestaciones:

Prestaciones médicas, que incluyen atención médica-quirúrgica, dental, farmacéutica, hospitalización y provisión de los aparatos de prótesis necesarios que permita la restitución funcional próxima a la actividad física normal.

Prestaciones económicas, que incluyen:

- » Subsidio por incapacidad laboral: si el trabajador queda incapacitado para trabajar por más de tres días, el IPS le proporcionará un subsidio equivalente al 75 por ciento del promedio salarial calculado sobre los últimos 4 meses. El subsidio se iniciará a partir del primer día de incapacidad, durará mientras ésta subsista y hasta un máximo de 52 semanas (12 meses), salvo que antes se declare una incapacidad permanente.
- » Jubilación por invalidez causada por accidente del trabajo o por enfermedad profesional. Su cuantía se determinará conforme a la tabla valorativa de incapacidades (fijada por el Consejo de Administración del IPS), a la tabla de porcentaje de jubilación y al salario mensual promedio de los 36 meses anteriores a la iniciación de la incapacidad.

Si el accidente de trabajo ocurriera antes de que el asegurado haya percibido salario alguno, la jubilación se calculará sobre la base del salario mínimo legal vigente en el momento para actividades diversas no especificadas en la capital de la República.

En el caso de que el asegurado haya percibido salarios por tiempo menor de 36 meses, se le computarán los faltantes con las equivalencias correspondientes de acuerdo con los salarios mínimos legales.

- » Pensión por muerte: en caso de fallecimiento de un jubilado, o de un asegurado activo que hubiera adquirido derechos a una jubilación, o que acredite un mínimo de 750 semanas

214. Disponible en: <https://baselegal.com.py/docs/c76f1f33-300f-11eb-a564-525400c761ca#:~:text=%2DEn%20caso%20de%20enfermedad%20no,asimismo%20a%20la%20atenci%C3%B3n%20dental>

de aportes sin tener la edad mínima para su jubilación, o que fallezca a consecuencia de un accidente del trabajo o enfermedad profesional, los familiares sobrevivientes tendrán derecho a percibir en concepto de pensión el 60 por ciento del importe de la jubilación que disfrutaba o que le hubiera correspondido al causante, en orden excluyente:

- a) Viuda e hijos menores. La viuda o concubina o viudo o concubino en concurrencia con los hijos solteros hasta la mayoría de edad, y los incapacitados y declarados tales por una junta médica del instituto, en cuyo caso la mitad de la pensión corresponderá a la viuda o concubina o viudo o concubino, y la otra mitad a los citados hijos por partes iguales.
- b) Viuda menor de 40 años. A la viuda o concubina o viudo o concubino menor de cuarenta (40) años de edad le corresponderá una indemnización equivalente a tres (3) anualidades de la pensión que le hubiera correspondido.
- c) Hijos menores e hijos discapacitados: los hijos huérfanos hasta la mayoría de edad; los incapacitados y declarados tales por una junta médica del instituto, por partes iguales, la totalidad de la pensión.
- d) Padres. Los padres, siempre que hayan vivido bajo la protección del causante, en partes iguales. De sobrevivir uno de ellos, recibirá la totalidad de la pensión.

Las pensiones indicadas en los incisos a) y c) acrecerán proporcionalmente a medida que los beneficiarios concurrentes dejen de tener derecho a ellos.

Además, cuando el asegurado fallecido tuviere menos de 750 semanas de aportes, se otorgará a sus herederos o beneficiarios, un subsidio en dinero por una sola vez equivalente a 1 mes de salario por cada año de antigüedad que tuviere el asegurado. A dicho efecto se tomará como base el salario mínimo.

En los casos en que el accidente se deba a negligencia o culpa grave del empleador o en los supuestos en los que el empleador no hubiera comunicado la entrada del trabajador, el IPS le concederá los beneficios, aunque el empleador deberá entregar al instituto los capitales constitutivos de las pensiones y el valor de los otros beneficios que corresponda otorgar.

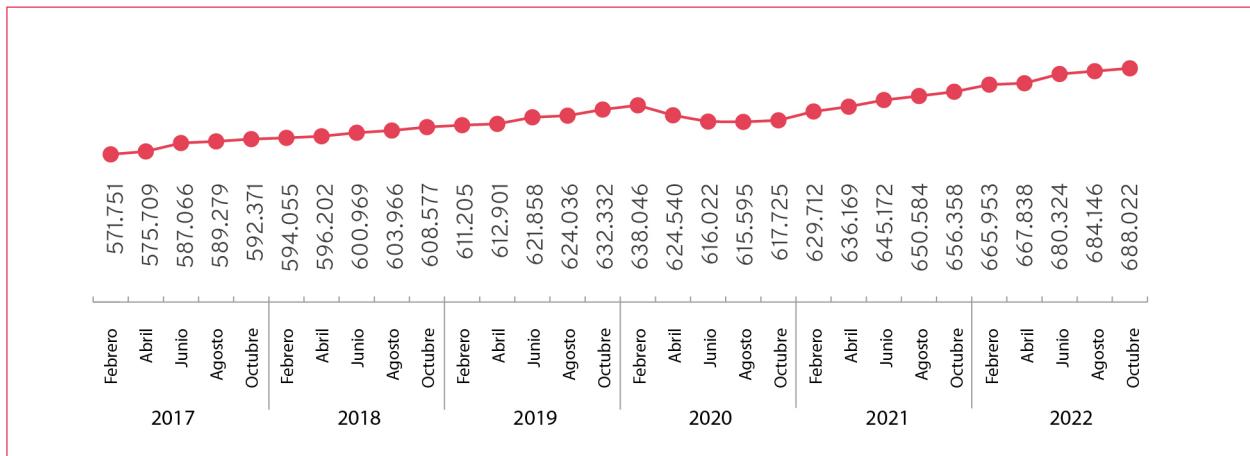
Cabe señalar, por otra parte, en relación con los datos y gráficos contenidos en esta sección, que, aunque la fuente de los mismos ha sido el Observatorio del IPS, los sistemas de registro de dicha institución se encuentran en proceso de revisión y perfeccionamiento, por lo que podrían advertirse discrepancias en algunos datos. Además, los referidos datos solo se refieren al universo de personas trabajadoras afiliadas al IPS.

De acuerdo con los datos más recientes, el número de cotizantes inscriptos en el IPS en mayo de 2022 es de 673.979.²¹⁵ Al analizar en el gráfico siguiente la evolución del número de cotizantes inscriptos en el IPS desde 2017 hasta octubre de 2022, se aprecia un crecimiento continuado de la cantidad de cotizantes inscriptos.

215. <https://www.ip.gov.py/ip/paraguay-registra-cerca-de-680-000-trabajadores-formalizados-y-registrados-en-ips/>

► Gráfico 1

Evolución de la cantidad de cotizantes inscriptos en IPS 2017- octubre 2022



Fuente: MTESS a partir de datos proporcionados por la Dirección de Aporte Obrero Patronal del IPS.

Sin embargo, y pese a esta positiva evolución, no podemos olvidar que el promedio de la población protegida en 2021 solo alcanzó al 19,8 por ciento de la población total del país, considerando que en este porcentaje se encuentran no solo los trabajadores inscriptos sino también los beneficiarios.

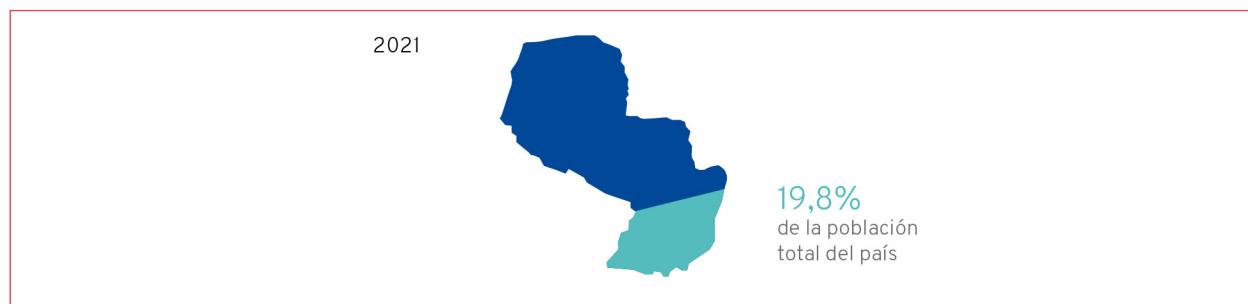
En este sentido, hay que tener en cuenta además: la significativa incidencia del empleo informal, que excluye a un importante porcentaje de trabajadores del sistema del seguro social; la discontinuidad de los aportes que se genera al perder un empleo o al transitar entre ocupaciones; y la alta tasa de evasión de cotizaciones, la que se estima supera el 70 por ciento del potencial recaudatorio (Casalí y Velázquez, 2016).²¹⁶ Por último, como ya ha quedado expuesto, no todos los beneficiarios del seguro están cubiertos por el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.²¹⁷

216. Casalí P. y Velásquez M. (2016) “Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento”, OIT.

217. Existen 8 Cajas Previsionales Públicas, las que difieren una de otras en cuanto a aportaciones, prestaciones, requisitos, administración, sujetos obligados y beneficiarios. Se trata de la Caja Fiscal (dependiente del Ministerio de Hacienda), la Caja Municipal, la Caja Ferroviaria, el Fondo Parlamentario, la Caja de la ANDE y Caja de Itaipú o CAJUBI.

► Gráfico 2

Porcentaje de población asegurada en IPS 2021*



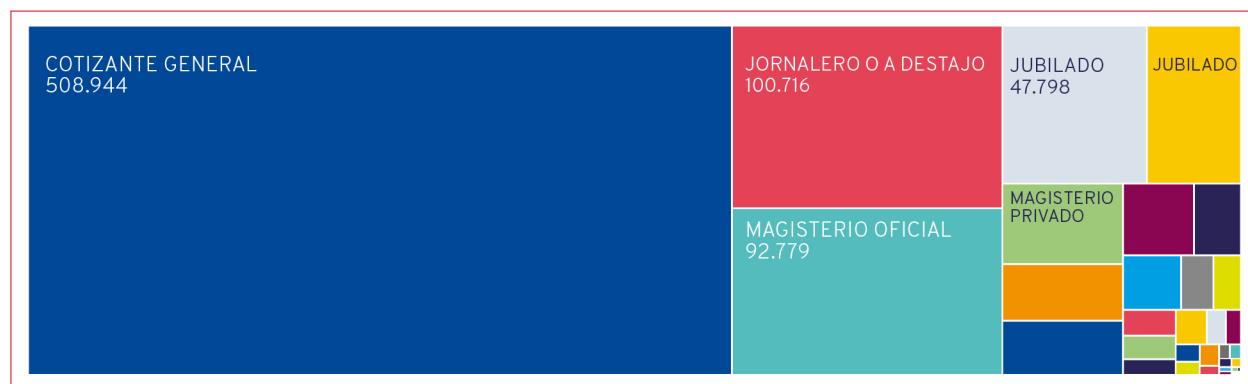
Fuente: Observatorio IPS.

*El seguro social obligatorio administrado por el IPS tiene como población objetivo principal a los trabajadores asalariados del sector privado y a los trabajadores domésticos, por lo que el porcentaje de cobertura reflejado en el gráfico anterior podría aumentar si se focalizase sobre dicha población. El seguro cubre el riesgo de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales para los asegurados titulares (trabajadores asalariados) y no para los beneficiarios familiares, quienes para tener derecho a los beneficios deben depender económicamente del trabajador asegurado titular, por lo que no pueden realizar actividad laboral, en cuyo caso tendrían la condición de titulares y no de beneficiarios.

Esto puede apreciarse al analizar la proporción de trabajadores asegurados por tipo de seguro en el gráfico siguiente. Si bien el mayor número de asegurados corresponde a las categorías de cotizantes del régimen general, jornaleros o a destajo y magisterio oficial, vemos como también aparecen las categorías de jubilados, los cuales se encuentran excluidos de los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

► Gráfico 3

Distribución de cotizantes inscriptos por tipo de seguro en abril 2022



Fuente: Observatorio IPS.²¹⁸

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 del Decreto-Ley N° 1.860 de 1950, el empleador o su representante deberá comunicar al IPS cualquier accidente de trabajo que ocurra a sus trabajadores, debiendo realizar dicha comunicación dentro de los ocho (8) días de producido, salvo caso de fuerza mayor debidamente justificado.

218. <https://public.tableau.com/app/profile/instituto.de.prevision.social.paraguay/viz/POBLACIONPROTEGIDA>

La comunicación puede hacerse de forma presencial en la oficina de la Junta Médica Laboral del Departamento de Gestión Médica Laboral o por vía telemática (at@ips.gov.py), presentando el formulario de comunicación de accidente de trabajo. Este formulario recoge una serie de datos generales tales como nombre y apellidos del asegurado, edad, estado civil, profesión, lugar donde ocurrió el accidente y breve descripción de éste. El formulario debe contar con la firma y datos de al menos dos testigos del accidente.²¹⁹ En caso de hacer la comunicación de forma presencial, se deberán presentar el original y 3 (tres) copias del formulario.

Además, debe adjuntarse el original del certificado de reposo médico emitido desde el IPS el día del accidente, con firma y sello del profesional médico a cargo, en el cual debe constar el diagnóstico de todas las lesiones sufridas en el accidente. Si el certificado es de un centro médico externo deberá estar visado por la Dirección de Control de Profesiones del MSPBS.

Asimismo, se deberá adjuntar una constancia de atención o de internación, los informes de los estudios (ecografía, tomografía, radiografía, etc.), dos fotocopias simples de cédula de identidad del asegurado, una fotocopia simple de cédula de identidad del patrón o del representante legal que firmó la comunicación, un poder por escribanía en caso de que el firmante de la comunicación no figure como representante legal, una fotocopia simple de la cédula tributaria de la empresa (RUC), constancia de persona jurídica donde figure el nombre del representante legal, fotocopia de la cédula de identidad simple de cada uno de los testigos del accidente, acta de denuncia policial en caso de accidentes ocurridos en la vía pública (accidente de tránsito o agresión por tercero) y original del certificado de defunción en caso de accidente fatal.²²⁰

De acuerdo con dichos datos, el IPS mantiene un registro de los accidentes de trabajo comunicados, sobre el que se profundizará en la sección 12 de este documento.

Atendiendo a los datos sobre los subsidios por accidentes de trabajo disponibles en el observatorio del IPS accesible en su sitio web, en los gráficos siguientes podemos observar que la evolución del número de subsidios por accidente de trabajo durante el periodo 2017-2021 es coherente con el número de accidentes de trabajo declarados. Se observa, en cambio, que la cuantía de los subsidios en 2021 se incrementó en un 20 por ciento respecto del año anterior a pesar de que el número de subsidios disminuyó en un 22 por ciento.

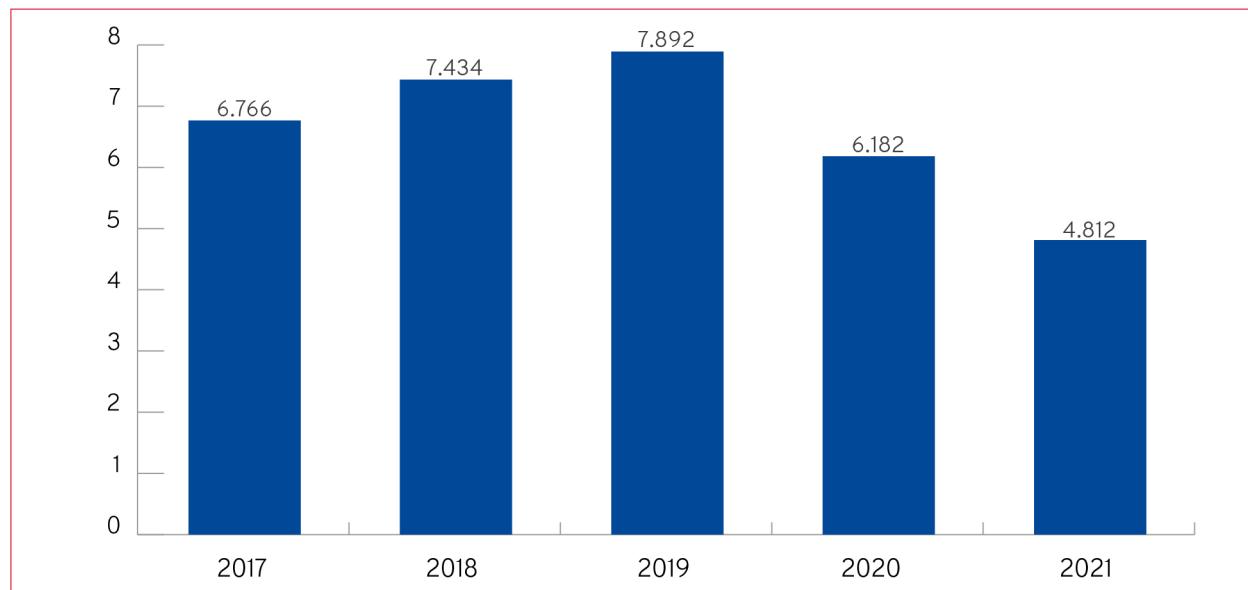
De todos modos, conviene aclarar que no se puede deducir que un subsidio equivalga a un accidente, ya que los subsidios económicos por incapacidad temporal se devengan si el trabajador se ve incapacitado de trabajar por más de 3 días. El subsidio se inicia a partir del primer día de incapacidad y dura mientras la incapacidad subsista hasta un máximo de 52 semanas. Se le dará término antes de este plazo si el IPS declara la incapacidad permanente del asegurado. De esto se concluye que los subsidios pueden sumar hasta 12 en un año e incluso pueden atribuirse a eventos ocurridos en el año anterior.

219. <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/archivos/archivos/1621438287.pdf>

220. <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?c=254>

► Gráfico 4

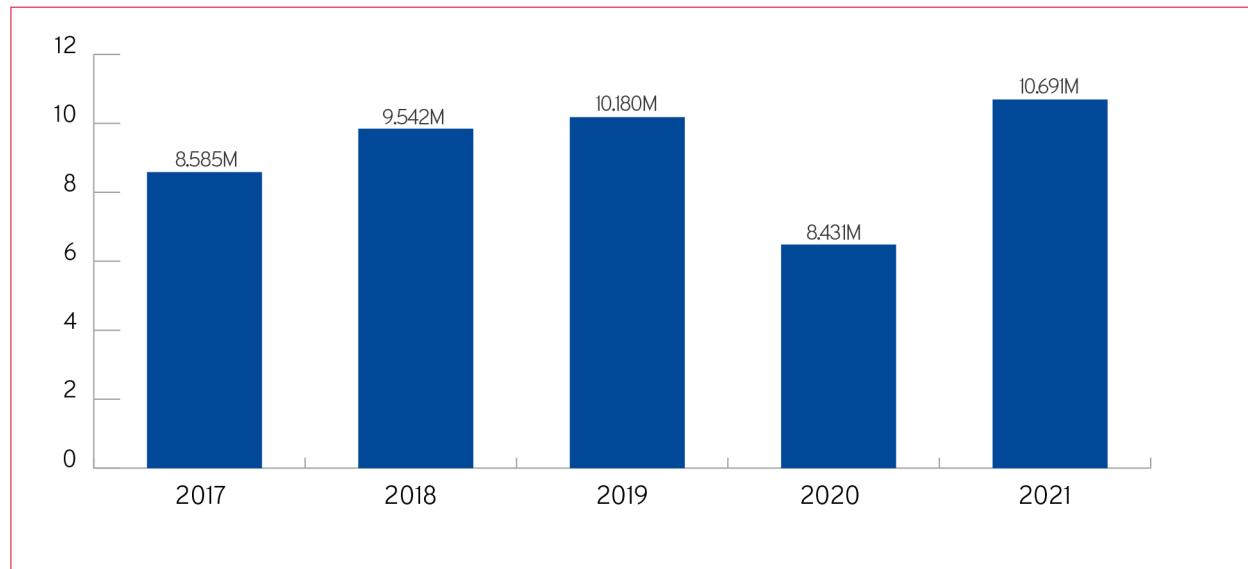
Evolución del número de subsidios por accidentes de trabajo 2017-2021



Fuente: Elaboración propia en base a información del Observatorio IPS.²²¹

► Gráfico 5

Evolución de la cuantía de los subsidios por accidente de trabajo 2017-2021

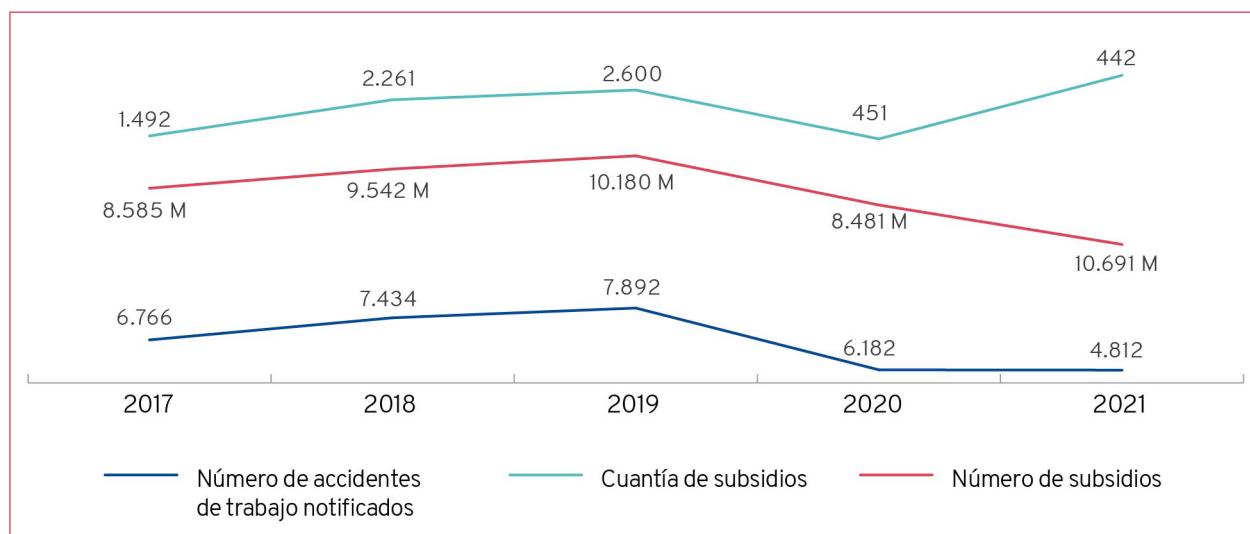


Fuente: Elaboración propia en base a información del Observatorio IPS.
M: Millones de guaraníes

221. <https://public.tableau.com/app/profile/instituto.de.prevision.social.paraguay/viz/POBLACIONPROTEGIDA>

► Gráfico 6

Comparación entre accidentes de trabajo notificados, número de subsidios y cuantía de subsidios por accidente de trabajo 2017-2021



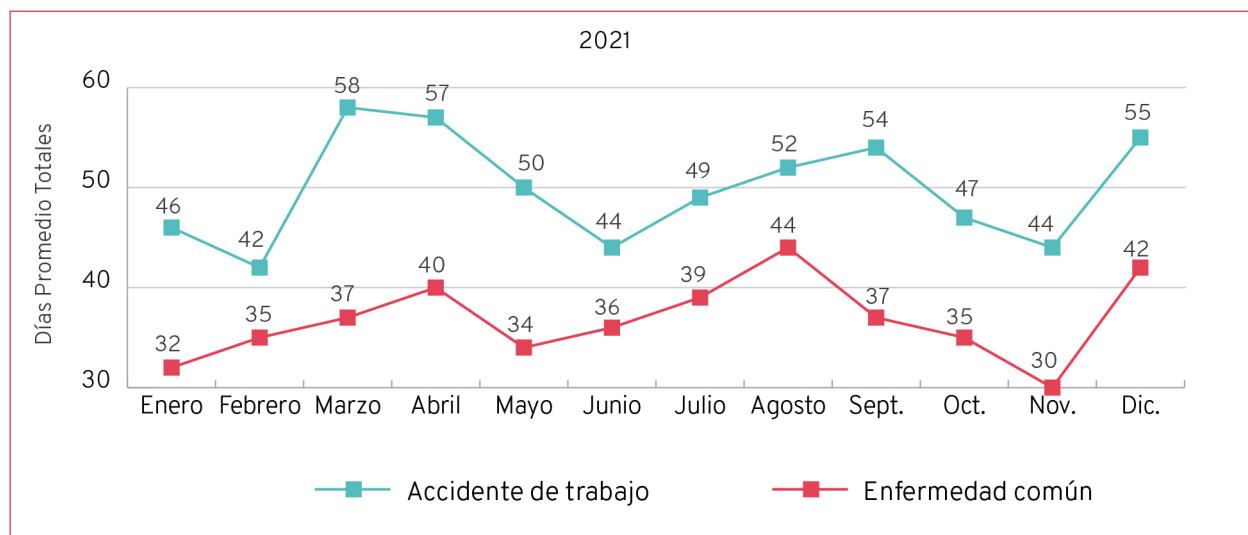
Fuente: Elaboración propia en base a información del Observatorio IPS.
M: Millones de guaranés.

La causa de que la cuantía de los subsidios en 2021 se incrementara en un 20 por ciento respecto al año anterior a pesar de que el número de subsidios hay disminuido en un 22 por ciento podría encontrarse en el hecho de que los accidentes producidos en 2021 revistieron mayor gravedad, por lo que la duración de los tiempos de reposo ha sido mayor, razón que explicaría ese incremento en los montos anuales por subsidios debidos accidentes de trabajo. Ese argumento queda apoyado al analizar en el gráfico siguiente el tiempo promedio de reposo por los accidentes de trabajo producidos en 2021 y al compararlo con los tiempos promedio de reposo por enfermedad común. Se puede apreciar que para la recuperación de un accidente de trabajo en 2021 se necesitó un tiempo promedio anual de 49 días, mientras que el reposo necesario para recuperarse de una enfermedad común fue de 36 días.

No obstante, para confirmar dicha explicación es necesario contar con datos sobre los subsidios por invalidez y muerte por causa de los accidentes de trabajo, información que, aunque se ha solicitado, no ha sido facilitada.

► Gráfico 7

Tiempo promedio de reposo por accidente de trabajo y por enfermedad común 2021



Fuente: Observatorio IPS.

En relación con la exclusión de los funcionarios del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales del IPS, cabe recordar que el artículo 103 de la Ley N° 1.626/2000 De la Función Pública señala que la Ley establecerá un régimen del seguro social de los funcionarios públicos con los beneficios y prestaciones, que contemplará, entre otros, los riesgos de maternidad, accidentes, enfermedades laborales y no laborales, invalidez, vejez y muerte, y los regímenes de jubilaciones y de pensiones.

En este sentido, el artículo 47 de la Ley N° 5.804 señala que “para los trabajadores de la función pública, deberá crearse u organizarse el sistema de cobertura en riesgos profesionales que ya se encuentra escrito en el artículo 103 de la Ley N° 1.626/00 de la Función Pública, en el plazo de 18 meses o en su defecto la contratación de pólizas de seguro que cubran dichos riesgos, conforme a las normativas aplicables”.

Hasta donde se conoce, este seguro todavía no se ha desarrollado.

► 10. Políticas y programas de seguridad y salud de las organizaciones de empleadores y trabajadores

El artículo 6 del Convenio núm. 155 de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores señala que la política nacional de SST deberá “precisar las funciones y responsabilidades respectivas (...) de las autoridades públicas, los empleadores, los trabajadores y otras personas interesadas, teniendo en cuenta el carácter complementario de tales responsabilidades”.

En esta sección se presentan algunas de las acciones e iniciativas más destacadas en materia de SST impulsadas por las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores.

► 10.1. Organizaciones de empleadores

Se exponen a continuación algunas informaciones, no taxativas, de las organizaciones de empleadores que participaron en el proceso de recolección de informaciones para la elaboración de este documento:

► Unión Industrial Paraguaya (UIP)

Es una organización empresarial que representa al sector industrial y que completa 85 años de existencia. Sus primeros antecedentes datan de 1936, con la iniciativa de propietarios y representantes de 55 industrias que decidieron organizar una exposición permanente de sus productos, con el doble objetivo de demostrar el grado de evolución industrial y de contribuir a extender el consumo de los productos nacionales.²²²

La UIP, que reúne a más de 80 gremios industriales y casi 1.000 socios individuales,²²³ tiene como misión “representar y defender los intereses de sus asociados y brindar servicios de calidad que permitan satisfacer sus necesidades y expectativas, impulsando su competitividad en beneficio del país”. Su visión busca “ser el gremio empresarial de mayor influencia en el desarrollo nacional respetado por la sociedad y referente de la opinión empresaria”.

Aunque no cuentan con un servicio de apoyo permanente en SST para dar asistencia técnica a las empresas afiliadas, la UIP informa de un importante número de iniciativas para ayudar a las empresas adheridas que han experimentado un progreso productivo importante, sin una contrapartida de igual avance en temas de SST.

En ese sentido, la UIP reporta haber realizado, a través de la Fundación Centro Paraguayo de Productividad y Calidad (CEPPROCAL), numerosas iniciativas de formación en temáticas de SST para las empresas y gremios asociados, como vemos en el siguiente cuadro:

.....
222. <https://www.uip.org.py/vision-de-la-uip/>

223. https://aprendizaje.mec.edu.py/aprendizaje/system/materiales_academicos/materiales/000/011/644/original/FUNDACI%C3%93N_CEPPROCAL_-_OFERTAS_VOCACIONALES_18-09-2020_%282%29.pdf?1600874630

► Cuadro 24

Cursos en SST promovidos por la UIP (2018-2021)					
	2018	2019	2020	2021	Total
Bioseguridad Industrial			34		34
Diplomado en Salud y Seguridad en las organizaciones con énfasis en Covid-19				9	9
Diplomado en Salud y Seguridad en las organizaciones con énfasis en Covid-19			13		13
Diplomado en Salud y Seguridad Ocupacional		17			17
Diplomado en Seguridad en la Navegación por Hidrovía		75			75
Diplomado en Seguridad en la Navegación por Hidrovía		10			10
Diplomado en Seguridad en la Navegación por Hidrovía		8			8
Diplomado en Salud y Seguridad Ocupacional	151	62			213
Especialista en Gestión de Salud y Seguridad en el Trabajo s/ Norma 45001:2018	70				70
Especialista en Gestión de Salud y Seguridad en el Trabajo s/ Norma ISO 45001:2018	22				22
Exigencias del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el ámbito laboral.			15		15
Exigencias del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el ámbito laboral.			10		10
Gerencia de Seguridad y la Salud Ocupacional				19	19
Higiene Aplicada en Industrias			41		41
Marco Jurídico de la Salud y Seguridad Ocupacional				15	15
Marco Jurídico en Salud y Seguridad Laboral				11	11
Salud y Seguridad en las organizaciones con énfasis en Covid-19			40		40
Salud y Seguridad Ocupacional				57	57
Seguridad en el Manejo de Montacargas				19	19
Seguridad en el Manejo de Productos Químicos				25	25
Seguridad en el Manejo de Productos Químicos				8	8
Seguridad en el Trabajo	14				14
Seguridad en la Navegación por Hidrovía		97			97
Seguridad en la Navegación por Hidrovía		25			25
Seguridad Integral en el Manejo Defensivo		25		10	35
Trabajo en Alturas				26	26
Total	257	319	153	199	928

Fuente: UIP / Fundación CEPROCAL.

Además, el Instituto Técnico Superior (ITS) de la Fundación CEPPROCAL cuenta con programas de formación de tecnicaturas. En la actualidad, oferta tecnicaturas en Mecatrónica Industrial, Logística Integral y Productividad y Calidad.²²⁴

A través de la creación de un comité permanente y grupos de trabajo, la UIP trata de impulsar incentivos para las empresas que adoptan buenas prácticas en SST, mediante, por ejemplo, premiaciones. Este es el caso del “Premio a la Innovación”, entregado a mipymes que presenten proyectos innovadores, en el marco del Programa de Apoyo a la Mejora de la Competitividad de las Mipymes y del Clima de Negocios en Paraguay (MIPYME COMPITE), iniciativa financiada por la Unión Europea y que tiene por objetivo general contribuir al crecimiento económico inclusivo y sostenible y a la creación de empleo, a través de la mejora en el desarrollo y la competitividad de las mipymes, y del que la UIP es uno de los socios implementadores.²²⁵

La UIP, junto a la Cámara Nacional de Comercio y Servicios de Paraguay (CNCS), la Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción (CAPACO) y la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, con el apoyo y la asistencia técnica de la OIT, ha promovido el centro de apoyo y formalización “Mi PYME Cumple”. La iniciativa tiene por objetivo brindar a las mipymes del país la oportunidad de acceder a capacitaciones, asesorías e informaciones referentes a derechos y obligaciones y a cómo avanzar en su proceso de formalización. Entre los talleres gratuitos disponibles se incluyen algunos en materia de SST, concretamente el módulo “Seguridad Ocupacional, Comercio y Servicios” y el módulo 10 “Seguridad Ocupacional, Industria y Construcción”.²²⁶

En el marco de esta iniciativa, la UIP ha difundido en línea las siguientes guías y herramientas en materia de Covid-19, elaboradas por la OIT:²²⁷

- *Cómo gestionar el lugar de trabajo durante la crisis de la COVID-19: Una guía para los empleadores.* La guía, elaborada por la OIT, se basa en una serie de preguntas y respuestas para abordar cuestiones clave en materia de empleo y SST.
- *Herramienta de 10 pasos para un retorno al trabajo seguro y saludable en tiempos de COVID-19.* La herramienta, elaborada por la OIT, contiene orientaciones a seguir para formular y aplicar protocolos de seguridad y salud, a nivel sectorial y/o de empresa, en base al diálogo social bipartito entre empleadores y trabajadores, que permitan un retorno al trabajo seguro y saludable y que actúen como una barrera frente a posibles nuevos brotes y contagios.
- *Regresar al trabajo de forma segura. Guía para los empleadores sobre la prevención de la COVID-19.* La guía, elaborada por la OIT, tiene la finalidad de proporcionar directrices e información general a los empleadores sobre la forma de evitar la propagación de Covid-19 en el lugar de trabajo, a fin de que los trabajadores puedan volver a la actividad laboral en condiciones de seguridad, manteniendo al mismo tiempo al mínimo posible el riesgo de contaminación. También facilita algunas ideas sobre cómo proteger el bienestar mental de los trabajadores durante la pandemia.
- *Cómo pasar efectivamente a trabajar desde casa durante COVID-19.*

224. <https://www.lanacion.com.py/negocios/2022/02/07/instituto-de-cepprocal-iniciara-tecnicaturas-de-rapida-salida-laboral/>

225. https://www.uip.org.py/wp-content/uploads/2021/11/PREMIO-A-LA-INNOVACION%CC%81N_BASES-Y-CONDICIONES-DE-PARTICIPACION%CC%81N-FINAL-2021.pdf

226. <http://uip.mipymecumple.org/talleres/>

227. Disponibles en: <http://uip.mipymecumple.org/covid/>

Además, se han desarrollado herramientas de autodiagnóstico sobre distintos temas prioritarios, incluyendo condiciones de trabajo, así como en salud y seguridad ocupacional, para mipymes de los sectores de la construcción, industria y comercio y servicios.²²⁸

Por último, en marzo de 2022 la UIP suscribió un convenio marco de cooperación interinstitucional con el INTN para, entre otros fines, prestar servicios de consultoría empresarial personalizados y para facilitar el intercambio de conocimiento de sus técnicos calificados en diversas áreas, especialmente para las mipymes. El convenio trata de aunar esfuerzos para la elaboración de normas paraguayas identificadas como estratégicas y así encaminar su obligatoriedad en los pliegos de bases y condiciones cuando sea requerido.²²⁹ En desarrollo de este convenio, el INTN ha impartido charlas técnicas durante la “Semana de la Seguridad Eléctrica”.²³⁰

No se han identificado experiencias en el ámbito de estudios o publicaciones, así como de campañas en SST.

► Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción (CAPACO)

Fundada en 1967, es una organización sin fines de lucro que congrega a profesionales y empresas del sector de la construcción.

De acuerdo con sus estatutos, entre sus objetivos se encuentran: proponer el mejoramiento cultural, profesional, moral y económico de los profesionales y empresarios de la industria de la construcción; organizar a los profesionales y empresas dedicadas a dicha actividad o relacionados con ellas, creando y manteniendo lazos efectivos de solidaridad; velar por los intereses de los socios y el libre ejercicio de sus actividades mediante los medios legales a su alcance; estudiar los problemas que interesan al sector y proponer las soluciones adecuadas; publicitar e informar a los socios sobre todo lo que sea de interés para esta industria y tener un órgano propio de difusión; celebrar, patrocinar y participar en congresos, conferencias, seminarios y exposiciones dentro y fuera del país; y estimular la producción de materiales nacionales para la construcción y recomendar su uso.

En su condición de miembro de la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción (FIIC), la CAPACO ha suscripto un convenio de colaboración con la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), en el marco del cual ésta ha proporcionado aportes técnicos a través de charlas y eventos en SST, tales como la invitación al “Día de la Reflexión por la Seguridad” de la CChC (5 de noviembre de 2019) y mediante el intercambio de buenas prácticas en seguridad, como es el caso del “Programa de las 7 reglas de oro en seguridad”. La CAPACO ha solicitado además el apoyo de la CChC en la implementación de políticas de seguridad laboral para medir y disminuir la tasa de accidentes y para promover una cultura de prevención.²³¹

228. http://uip.mipymecumple.org/guia/_lib/file/doc/Guia.pdf

229. <https://www.intn.gov.py/index.php/noticias/el-intn-y-la-uip-firman-convenio-de-cooperacion-que-beneficiara-las-mipymes>

230. https://www.intn.gov.py/index.php/noticias/inicia-hoy-la-semana-de-la-seguridad-electrica-en-itapua?ccm_paging_p=3

231. Fuente: Comisión de Asuntos Internacionales de la CChC. Disponible en: <http://www.fiic.la/Documentos/LXXV%20CONSEJO%20DIRECTIVO%20PARAGUAY%20OCT.2016/Presentacion%20convenios%20CChC%20-%20Capaco%20-%20Capaco.pdf>

Para una mejor implementación de los protocolos de SST frente al Covid-19 en el sector de la construcción, en 2020 la CAPACO desarrolló cartelería que resume las medidas preventivas frente al Covid-19.²³²

Además, con el apoyo de la OIT, en 2020 la CAPACO publicó la *Guía de seguridad y salud en el trabajo en la industria de la construcción*, que tiene por objetivos: identificar los principales aspectos a tener en cuenta en la SST de la industria de la construcción; consolidar mejores prácticas relacionadas al tema; brindar a los asociados un material de apoyo que colabore en la implantación de una cultura de SST; y ayudar a mejorar estándares relacionados a la materia en la industria de la construcción en Paraguay.²³³

Por último, en su publicación periódica *CONSTRUYE*, revista de la Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción, en ocasiones se incluyen algunos contenidos sobre SST, por ejemplo, la formación de conductores.²³⁴

► Federación Paraguaya de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FEDEMIPYME)

Constituida en 2020, representa a todos los gremios que agrupan a las mipymes, las cuales representan más del 70 por ciento del empleo formal en el país.

Fedemipyme tiene por objetivo atender cuatro ejes fundamentales de las mipymes: i) el financiamiento y la reactivación económica; ii) la formalización; iii) el acceso al mercado; y iv) la seguridad social. Cuenta con comisiones para cada uno de esos ejes, así como comisiones de comercio internacional, de bienvenida y de capacitación.²³⁵

► Asociación Rural del Paraguay (ARP)

Fundada en 1885 bajo la denominación de Sociedad Ganadera del Paraguay, toma su actual nombre en 1938. Es una entidad privada sin fines de lucro que reúne a productores agropecuarios de todo el país y que busca hacer de la ganadería un instrumento de desarrollo del Paraguay, con responsabilidad social y respeto al medio ambiente.²³⁶

Mantiene alianzas con distintos organismos públicos, entre otros: con el MTESS, para regularizar la situación laboral en establecimientos rurales; con la Secretaría de Emergencia Nacional, para entrenar al personal de estancias en la prevención de incendios y en actuación ante desastres naturales; con SENACSA, para vacunar anualmente todo el hato nacional; con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, para facilitar la gestión de las escuelas agrícolas y la formación de jóvenes agricultores; y con el SNNP y el SINAFOCAL, para la realización de cursos de capacitación destinados a trabajadores rurales.

232. Revista CONSTRUYE, núm. 562, abril-mayo 2022, pág. 6. Disponible en: https://issuu.com/construye.py/docs/construye_562-abr-mayo-2021

233. Disponible en: <https://capaco.mipymecumple.org/iniciativas/docs/Guia%20de%20SST%20CAPACO%202020.pdf>

234. Revista CONSTRUYE, núm. 569, diciembre 2021, pág. 36. Disponible en: https://issuu.com/construye.py/docs/construye_569

235. Fuente: <http://www.fedemipyme.org.py/>

236. Fuente: <https://www.arp.org.py/>

► 10.2. Organizaciones de trabajadores

De acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la tasa de sindicalización en Paraguay durante 2019 se situaba en un 6,9 por ciento. Se trata de una de las tasas más bajas del continente, solo por encima de Venezuela, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú (OIT, 2022).²³⁷

Analizando los sectores, puede notarse que en el sector público la densidad sindical era del 28 por ciento para el año 2019, mientras que la del privado apenas llegaba al 0,6 por ciento.

Según datos del MTESS de 2020, Paraguay cuenta con siete centrales sindicales registradas y activas que representan a las personas trabajadoras afiliadas de los diferentes sectores de la economía del país.²³⁸

Cuatro de ellas han accedido a la invitación para participar en el proceso de entrevistas como contribución a este Perfil Nacional de SST, a saber:

► Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A)

Fundada en 2000 por un grupo de sindicatos que se separó de la Central Única de Trabajadores (CUT), se plantean como objetivos recuperar el movimiento sindical, fortalecer a los sindicatos, recuperar la convocatoria para las movilizaciones y buscar la integración de la clase trabajadora.²³⁹

La central se autodefine socialdemócrata y señala que sus fundamentos son el compromiso con la defensa de los intereses inmediatos e históricos de los trabajadores y la lucha por mejores condiciones de vida y trabajo.²⁴⁰

Actualmente cuenta con 71 sindicatos afiliados, entre otros, el Sindicato del Ministerio de Justicia, Funcionarios, Empleados y Trabajadores del Ministerio Público (SIFETRAMIPAR), la Federación de Trabajadores Bancarios y Afines del Paraguay (FETRABAN), el Sindicato de Trabajadores de Petrobras Paraguay Gas (SITRAPETROBRAS), el Sindicato de Funcionarios Profesionales del Ministerio de Hacienda (SIFUPROMH), la Unión de Sindicatos de Trabajadores del Transporte (USTT) y el Sindicato de Trabajadores de la Industria Nacional del Cemento (SITRAINC).

La CUT-A se encuentra afiliada a la Confederación Sindical de las Américas (CSA), expresión regional de la Confederación Sindical Internacional (CSI).²⁴¹

► Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT)

Se autodefine como la central obrera más antigua del Paraguay.²⁴² Su origen se remonta a 1936 cuando se crea la Confederación Nacional de trabajadores (CNT) que agremiaba a 67 sindicatos. En

237. <https://ilostat.ilo.org/topics/union-membership/>

238. González Bozzolasco, I. (2020) “Las organizaciones sindicales en Paraguay. Un panorama general sobre su situación, composición y estrategias de incidencia”.

239. Centro de Documentación y Estudios (CDE) 2015 “El MERCOSUR: desde la perspectiva de las organizaciones campesinas, de mujeres y sindicales del Paraguay”. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cde/20121022045404/partie2.pdf>

240. Fuente: CUT-A: <https://cutautentica.org.py/afiliados/>

241. Fuente: ITUC: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/list_of_affiliates_2019_v2.pdf

242. Fuente: CGT: <https://cpt.org.py/cpt/>

1939, cambia de nombre y pasa a denominarse Confederación de Trabajadores del Paraguay (CTP) y, en 1951, Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT).

Propone, entre sus fines y objetivos, alcanzar el reconocimiento integral y la aplicación universal de los derechos inherentes a los trabajadores y de sus organizaciones gremiales (CDE, 2015).

Actualmente tiene 15 sindicatos afiliados, entre los que se encuentran: el Sindicato de Empleados Obreros y Profesionales de la Empresa Sanitaria ESSAP S.A. (SEOPESA), el Sindicato de Funcionarios Administrativos y de la ANNP (SIFAOP-ANNP), la Federación de Taxistas de Paraguay (FTP), la Confederación de Pescadores Profesionales del Paraguay (CPPP), el Sindicato del Instituto de Previsión Social (PAIPS) y el Sindicato de Trabajadores de CONTIPARAGUAY S.A. (CONTIPARAGUAY), entre otros.

► Central General de Trabajadores (CGT)

Fue fundada en agosto de 1998 con la participación de 114 sindicatos. Es la primera y única central obrera que tiene al frente a una mujer, y se autodefine como democrática, humanista, gestionaria libre, popular, solidaria y de integración latinoamericana (CDE, 2015).

Forma parte de la Alternativa Democrática Sindical de las Américas (ADS).²⁴³

► Central Nacional de Trabajadores (CNT)

Su fundación se produjo en diciembre de 1985, aunque tiene como antecedentes la Juventud Obrera Católica (JOC), el Movimiento Sindical Paraguayo (MSP), la Central Cristiana de Trabajadores (CCT) y la Coordinadora Nacional de Trabajadores.

De tendencia cristiana y humanista, libre, democrática y autónoma, se autodefine como la primera central democrática del Paraguay (CDE, 2015).

Tiene actualmente 11 sindicatos afiliados, entre los que se encuentran: la Asociación de Jubilados y Pensionados del IPS (APEJUIPS), la Organización Nacional Campesina (ONAC), la Federación de Trabajadores del Transporte (FETRAT), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Textil y Afines (SOIVA), la Unión Nacional de Educadores-Sindicato Nacional (UNE-SN), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Madera y Afines (SINTRAICMA) y el Sindicato Nacional de Obreros Metalúrgicos y Afines (SINOMA).

Existen, además, otras 3 centrales sindicales reconocidas:

► Central Sindical de Trabajadores del Paraguay (CESITP)

Fundada en 2005, sobre la base de la Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo,²⁴⁴ se autodefine como entidad sindical representativa de los trabajadores estatales y privados.²⁴⁵ Se encuentra afiliada a la Confederación Sindical de las Américas (CSA).²⁴⁶

243. Fuente: ADS: <https://adsamericas.org/paraguay/>

244. Orsatti A., (2021) "Mapa sindical de América Latina-Caribe. El universo de organizaciones".

245. Fuente: CESITP: <https://www.facebook.com/CESITP-225475204217657/>

246. Fuente: ITUC: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/list_of_affiliates_2019_v2.pdf

► Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

Fundada en 1989 sobre la base del Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT-P) en un congreso fundacional donde participaron 77 organizaciones sindicales obreras y dos organizaciones campesinas (el Movimiento Campesino Paraguayo -MCP- y la Coordinación Nacional de Productores Agrícolas -CONAPA-).

Se autodefine como clasista, combativa, autónoma y democrática, de tendencia socialdemócrata (CDC, 2015). Se encuentra afiliada a la Confederación Sindical de las Américas (CSA).

► Central Obrera y Transporte del Paraguay (COTP)

Fundada en 2019, se encuentra conformada mayoritariamente por sindicatos del sector transporte (González Bozzolasco, 2020).²⁴⁷

Aunque el panorama sindical paraguayo ha mostrado tradicionalmente un alto grado de fragmentación y atomización, la CUT, la CUT-A, la CNT y la CESITP iniciaron en 2000 un proceso de convergencia que derivó en la instalación en 2021 de una Mesa Sindical Paraguaya. La mesa cuenta con un mecanismo de gobernanza que implica la alternabilidad de la coordinación, el desarrollo de reuniones periódicas para revisar la actualidad nacional y los temas relacionados con el área laboral, la redacción de comunicados conjuntos, la organización de eventos con las organizaciones afiliadas y la definición de algunas acciones colectivas de calle.

En agosto de 2022, la Mesa Sindical Paraguaya aprobó el documento *Propuesta política, económica y social. Reactivación económica con empleo decente*, elaborado con apoyo de la OIT y la CSA, cuya visión y propuestas se centran en cuatro ejes: la dimensión política, la dimensión económica, la dimensión social, ambiental y gremial, y el instrumento marco de acción sindical ante el proceso de recuperación económica post-Covid-19.

Las centrales sindicales entrevistadas reportan que, debido a razones estructurales y presupuestarias en el interior de sus respectivas organizaciones, no han desarrollado iniciativas específicas en materia de SST, tales como cursos, campañas de sensibilización, publicaciones o estudios. Por las mismas razones, no cuentan con técnicos en SST que puedan dar asistencia especializada a los trabajadores afiliados. Cuando requieren de una opinión especializada, acuden al apoyo voluntario de profesionales.

Sus visiones sobre el sistema nacional de SST quedan reflejadas en la sección 13 de este documento.

247. https://www.facebook.com/events/2344913829080812/?active_tab=about

► 11. Acciones regulares o en curso relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo

En esta sección se presentan las acciones e iniciativas, regulares o en curso, relacionadas con la SST y no detalladas en secciones anteriores, particularmente las acciones promocionales o de sensibilización, las acciones específicas en materia de Covid-19, las acciones de apoyo específicas para las micro, pequeñas y medianas empresas y para las empresas en la economía informal y algunas iniciativas sectoriales.

► 11.1. Acciones promocionales o de sensibilización

Se destacan a continuación los principales eventos técnicos desarrollados desde 2016, tanto por instituciones públicas como privadas:

- En el marco del Día Mundial de la SST, el 28 de abril de 2016 la DSSO, conjuntamente con el MSPBS y representantes de trabajadores y empleadores, organizó la jornada *Juntos por la seguridad y salud ocupacional en Paraguay*.²⁴⁸
- Mediante la Ley Nº 5.630 de 2016 se declaró el 28 de abril como Día Nacional de la Seguridad y Salud en el Trabajo. La Ley hace hincapié en la prevención de los accidentes y las enfermedades profesionales en los lugares de trabajo, tanto en el sector público, como en el privado, autoriza a los organismos y entidades del estado a la organización y auspicio de actividades propias de la celebración del *Día Nacional de la Seguridad y la Salud en el Trabajo*, como forma de sensibilización y concienciación ciudadana e incorpora la fecha al calendario educativo del Ministerio de Educación y Cultura.²⁴⁹
- En abril de 2016, con motivo del Día Mundial de la SST, el MSPBS organizó la jornada informativa *Estrés en el trabajo, un reto colectivo*.²⁵⁰
- En el marco del Día Mundial de la SST, el 28 de abril de 2017, la DSSO organizó un seminario interinstitucional con el objetivo de implementar una red de comunicaciones para la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El seminario contó con la participación de funcionarios y autoridades del IPS, de la DIGESA y de la OIT, entre otros.²⁵¹
- En noviembre de 2018, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) organizó en Asunción y Encarnación las *Jornadas de sensibilización y actualización en seguridad ocupacional*, dirigidas a los jefes de divisiones y departamentos de la Dirección de Distribución

248. <https://www.ip.gov.py/ip/se-recuerda-este-jueves-el-dia-mundial-de-la-seguridad-y-salud-en-el-trabajo/>

249. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5149/declara-el-28-de-abril-como-dia-nacional-de-la-seguridad-y-la-salud-en-el-trabajo>

250. <http://portal.mspbs.gov.py/estres-en-el-trabajo-un-reto-colectivo/>

251. <https://www.ip.gov.py/ip/instituciones-realizaran-seminario-sobre-seguridad-y-salud-laboral/>

y la Gerencia Comercial, con el fin de acrecentar la cultura preventiva durante la ejecución de los trabajos que impliquen riesgo de contacto con la energía eléctrica.²⁵² Y en diciembre de 2018, ANDE organizó las *Jornadas de sensibilización para el trabajo seguro*.²⁵³

- Del 27 al 29 de junio de 2018, tuvieron lugar las jornadas internacionales *Gestión de la salud y la seguridad laboral. Productividad con bienestar laboral*, organizadas por la Asociación Paraguaya de la Calidad (APC) y la Asociación Paraguaya de Recursos Humanos (APARH). En ellas se trató la cercana entrada en vigor de la Ley 5.804 y otros temas, como la evaluación de riesgos laborales, el modelo de centro laboral saludable, la prevención, protección y promoción de la salud laboral desde una perspectiva psicosocial, la evaluación de riesgos psicosociales y buenas prácticas e indicadores de salud ocupacional. El MTESS declaró el evento de interés institucional.²⁵⁴
- Para conmemorar el Día Mundial de la SST, en abril de 2019 el MSPBS a través de la Dirección de Higiene, Salud Ocupacional y Sustancias Químicas de la DIGESA, organizó un ciclo de charlas técnicas dirigidas a los funcionarios de esa institución para sensibilizar acerca de la magnitud de los problemas en SST y la promoción de una cultura preventiva. En el llamado *Encuentro de sensibilización por el día mundial de la salud y seguridad en el trabajo* se abordaron los temas de bioseguridad y riesgos biológicos en el trabajo, las bases de la toxicología y la igualdad laboral.²⁵⁵
- En abril de 2019, el Instituto de Administración Bancaria (INABANC) organizó el taller *Seguridad y salud ocupacional en empresas*, con el objeto de promover la identificación oportuna de los riesgos laborales y la consecuente mejora del entorno laboral del trabajador y promover igualmente, en el ámbito de los procesos productivos, que se garanticen la seguridad y la salud del trabajador.²⁵⁶
- En julio de 2021, la APARH, con la colaboración de la Sociedad Paraguaya de Psicología (SPP), organizó la Jornada informativa virtual *Teletrabajo: Desafío de la nueva legislación para la organización y salud laboral*.²⁵⁷
- En el marco del Día Mundial de la SST, el 28 de abril de 2020, la DSSO organizó el *Seminario virtual de seguridad y salud en el trabajo en tiempos del Covid-19*, en el que se trataron temas como la evaluación y prevención de riesgos laborales y los cuidados a ser tomados en los ambientes laborales.²⁵⁸
- En septiembre de 2021, el MTESS y la APARH organizaron el webinar *Prevención de riesgos laborales y el rol de los recursos humanos ante el marco de la pandemia por Covid-19*.²⁵⁹

252. <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=5607#.Yr4V4XbMLIW>

253. <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=5660#.YsEFfnbMLIU>

254. <https://www.rdn.com.py/2018/06/19/invitan-a-jornadas-internacionales-de-salud-y-seguridad-ocupacional/>

255. <https://www.mspbs.gov.py/portal-18112/abordan-prevencion-de-accidentes-en-el-trabajo-y-enfermedades-de-profesionales.html>

256. <https://capacitaciones.com.py/taller-seguridad-y-salud-ocupacional-en-empresas-06-abr-2019/>

257. <https://www.facebook.com/120162643718/posts/10158456020973719/>

258. Fuente: MTESS: <https://www.facebook.com/MinisteriodeTrabajoPy/photos/po...> r el d%C3%ADa mundial y nacional de la seguridad y la salud en el trabajo el-mtess-/3864633656912524/

259. https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=10158593907858719&id=120162643718 y https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=209334441137525

- En junio de 2021, en el marco de la asistencia técnica desarrollada entre la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y el MTESS, se llevó a cabo el Seminario Web Internacional *Normativa sobre seguridad y salud en el trabajo* para comunicar las políticas laborales establecidas ante la emergencia sanitaria por Covid-19 en todo el territorio nacional. Con la participación de 408 personas de Paraguay, se promovió allí el intercambio de experiencias entre ambas instituciones en materia de SST.²⁶⁰
- En octubre de 2021 se realizó el taller denominado *Salud y seguridad laboral* impulsado por el SINAFOCAL y dirigido al primer grupo de funcionarios de la empresa Mundial Trading S.A. de la ciudad de San Lorenzo, para promover la aplicación de las medidas de prevención de accidentes y protección de la salud en el ámbito laboral.²⁶¹
- En noviembre de 2021, el MTESS a través de la DSSO junto a la Universidad Privada del Este (UPE) y la Consultora Ingetec (Ingenio y Técnica) realizó el seminario taller *Derecho, seguridad y salud ocupacional*, donde se trataron los contenidos de la Ley 5.804 y se abordaron las buenas prácticas para la prevención de riesgos laborales, desde la perspectiva del sector público y privado.²⁶²
- En junio de 2021, la SPP, junto con la Unión Latinoamericana de Entidades de Psicología (ULAPSI), organizó el VIII Congreso Latinoamericano de Psicología, que contó con la participación de países como Brasil, Chile, Bolivia, Argentina, Cuba, Ecuador, El Salvador, Costa Rica, Perú, México, Uruguay, Honduras, Puerto Rico, Colombia, España y Austria.²⁶³
- En febrero de 2022, la SPP organizó el *Taller de salud ocupacional y riesgos laborales*.²⁶⁴
- Durante abril de 2022 y en el marco del Día Mundial de la SST, el MDS, a través del Área de Salud Ocupacional de la Dirección General de Gestión y Desarrollo de Personas, organizó tres jornadas de sensibilización sobre SST dirigidas a sus funcionarios. La tercera jornada contó con la colaboración de la Dirección General de Enfermedades No Transmisibles del MSPBS, que se ocupó de dar una charla sobre alimentación y estilos de vida saludables.²⁶⁵
- En abril de 2022 y también en el marco del Día Mundial de la SST, el IPS organizó el webinar *V Jornada institucional de seguridad y salud en el trabajo* que, con el apoyo de la OIT, contó con conferencias sobre temas como los riesgos laborales en las plataformas digitales, los sistemas de gestión de la SST, la evaluación de los riesgos laborales y los factores psicosociales, entre otros.
- En junio de 2022, la Sociedad Paraguaya de Medicina del Trabajo (SPMT) organizó la *Jornada académica sobre metodología de evaluación de incapacidad de la agudeza visual*, en

260. <https://oiss.org/culmina-con-exito-seminario-internacional-web-paraguay-normativa-sobre-seguridad-y-salud-en-el-trabajo/>

261. <https://sinafocal.gov.py/index.php/noticias/sinafocal-inicio-capacitacion-sobre-salud-y-seguridad-laboral>

262. http://upe.edu.py/noticia_upe.php?N=MzKx

263. <https://m.facebook.com/soppsicologia/photos/%EF%8B%8F-viii-congreso-latinoamericano-de-psicolog%C3%ADA-ulapsi-paraguay-2021tendremos-la-o/4411804695503357/> y <https://www.lanacion.com.py/pais/2021/06/03/congreso-virtual-latinoamericano-de-psicologia-y-se-desarrolla-desde-hoy/>

264. Disponible en: <http://www.spps.org.py/capacitacion/conferencias-talleres-charlas/eventodetalie/13-/taller-de-salud-ocupacional-y-riesgos-laborales>

265. <https://www.mds.gov.py/index.php/noticias/mds-realizo-jornadas-de-sensibilizacion-sobre-la-salud-y-la-seguridad-en-el-trabajo>

lo previsional y laboral, dirigida a socios activos y estudiantes de posgrado de medicina del trabajo.²⁶⁶

Por otra parte, en materia de campañas, se destacan a continuación las principales iniciativas promovidas desde 2016 en materia de SST y temáticas afines, tanto por instituciones públicas como privadas:

- En mayo de 2016 y en el marco del Día de las Madres, el MSPBS y el MTESS promovieron la campaña *Mamá trabaja segura y saludable*, la cual instaba a las empresas a otorgar licencia para que las trabajadoras pudieran realizarse los exámenes de Papanicolaou y mamografía, según lo estipulado en la Ley 3.803.²⁶⁷
- En diciembre de 2018, ANDE promovió la campaña *Entre todos logramos un lugar de trabajo seguro*, con el objetivo de implementar un *tablero de días sin accidentes* en las unidades operativas de las agencias regionales del país.²⁶⁸
- En agosto de 2020, el Pacto Global Paraguay lanzó la campaña *Reforcemos los cuidados en nuestro espacio de trabajo*, que buscaba concientizar acerca de la importancia de mantener las medidas de salubridad en los espacios de trabajo, a fin de reducir el riesgo de contagio de Covid-19.²⁶⁹
- En octubre de 2020, el MSPBS, junto al Pacto Global Paraguay, el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC), promovió la campaña *Podemos trabajar seguros*, la cual, a través de videos, invitaba a empleadores, trabajadores y clientes de empresas y organizaciones a cumplir los protocolos de bioseguridad en los entornos laborales frente a la pandemia generada por el Covid-19.²⁷⁰
- Durante diciembre y enero de 2021, la OIT, con la adhesión de sus constituyentes tripartitos, impulsó en Paraguay la campaña *Formalízate para crecer y estar protegido*, con el objetivo de dar a conocer la importancia, los beneficios y las acciones concretas que fomentan la transición de la informalidad a la formalidad de la economía.²⁷¹
- En abril de 2021, y en el marco del Día Mundial de la SST, los países del MERCOSUR promovieron la campaña *El MERCOSUR por un trabajo seguro y saludable*, con afiches en español, portugués y guaraní.²⁷² El MTESS desarrolló materiales para implementar la campaña a nivel nacional.²⁷³
- En mayo de 2021, el MTESS y Asociación de Empresas Proveedoras para Eventos (ASEPPE) promovieron la campaña *Evento seguro*, con el objetivo de informar sobre las medidas

266. <https://www.facebook.com/SociedadParaguayaMedicinaTrabajo/photos/3241080482830841>

267. <https://www.mspbs.gov.py/portal/8646/arranca-campana-mama-trabaja-segura-y-saludable.html>

268. Fuente: ANDE: <https://www.ande.gov.py/interna.php?id=5660#.YsL9RHaZOU>

269. <https://www.facebook.com/1060865640590690/posts/pfbid02qHfXPYDV17fP5jeKS9ABrgCPdF8BQzio6Xd76Sba6wZBxCgQwfLqMAwzA2rhaxEVI/?d=n>

270. <https://www.youtube.com/watch?v=wW25C02fk0w>, <https://www.youtube.com/watch?v=JG94hYAqpls> y https://www.youtube.com/watch?v=JQxJMI_81uQ

271. <https://formalizateparacrecer.org/>

272. <https://www.mercosur.int/el-mercrosur-conmemora-el-dia-mundial-de-la-salud-y-seguridad-en-el-trabajo/>

273. https://www.mteess.gov.py/application/files/6916/1970/0379/MATERIAL_RESUMEN_Dia_MUNDIAL_SEGURIDAD_Y_SALUD_EN_EL_TRABAJO_2804.pdf

sanitarias a tener en cuenta para el sector de celebración de eventos y las funciones del agente de salud y seguridad ocupacional.²⁷⁴

- En abril de 2022, y en el marco del Día Mundial de la SST, el MTESS impulsó una *Campaña de difusión de las acciones impulsadas en materia de SST*, con el objetivo de informar sobre los avances en la materia y seguir promoviendo las acciones iniciadas; por ejemplo, la designación por parte de las empresas de los agentes de SSO. La campaña animaba a las CIPA a compartir con el MTESS las acciones promovidas durante el mes de la campaña, tal y como hicieron empresas como Minga Guazú, Villa Oliva Rice y VMA Siderúrgica Paraguaya.²⁷⁵ Durante esta campaña también se difundieron mensajes entregados por la OIT.²⁷⁶

► 11.2. Acciones específicas en materia de Covid-19

Además de las campañas y talleres ya mencionados en torno a la pandemia, se tomaron las siguientes medidas concretas:

► Protocolos Marco Sectoriales de SST frente al Covid-19

En junio de 2020, a solicitud del MTESS, la OIT elaboró una propuesta de siete Protocolos Marco en Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) frente al Covid-19 para sectores esenciales de la economía (agricultura, comercio, construcción, metalurgia, textil, instituciones financieras y transporte).²⁷⁷

El objetivo de los protocolos era establecer un marco de acción para que los empleadores de cada sector adoptaran las medidas preventivas y de control frente al riesgo de contagio de Covid-19 y otros riesgos asociados a la pandemia, de modo de permitir un retorno seguro y saludable a los lugares de trabajo. Además, buscaban incentivar el diálogo social efectivo en materia de seguridad y salud laboral.

Los protocolos fueron validados tripartitamente en el marco del Consejo Consultivo Tripartito Laboral en una sesión que contó también con la presencia del MSPBS.²⁷⁸

► Red de agentes de salud y seguridad ocupacional

En abril de 2020, y con el objetivo de implementar las medidas de SST frente al Covid-19 en los lugares de trabajo, el MTESS promovió la conformación de una red de agentes de salud y seguridad ocupacional.

La iniciativa, que sigue vigente, consiste en promover la designación por parte de los empleadores de dos personas trabajadoras de la empresa, una titular y una suplente, como agentes de salud y seguridad ocupacional (ASSO). No se requiere que los trabajadores designados reúnan ningún requisito para su designación. El empleador debe inscribirlos en la plataforma del Registro Obrero Patronal (REOP) del MTESS.

.....

274. <https://www.mtess.gov.py/evento-seguro/evento-seguro-materiales>

275. https://twitter.com/MTESS_PY/status/1518361098352746496, https://twitter.com/MTESS_PY/status/1519304469569228800 y https://twitter.com/MTESS_PY/status/1519458347509895169

276. https://twitter.com/MTESS_PY/status/1520086223553015810

277. <https://www.mtess.gov.py/medidas-laborales-aplicadas-por-la-pandemia/protocolos-covid-19-elaborados-por-la-oit>

278. http://www.oit.org/santiago/sala-de-prensa/WCMS_746411/lang--es/index.htm

Una vez inscriptos, los trabajadores serán contactados por la DSSO del MTESS para entregarles una capacitación gratuita en modalidad virtual. Se trata del curso *e-learning* sobre seguridad e higiene en el ámbito laboral, de 80 horas de duración, impartido por instructores y técnicos del MTESS y por el cual los participantes obtendrán una certificación del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).²⁷⁹

Desde el lanzamiento de la iniciativa hasta mayo de 2022, el MTESS reporta la inscripción de 8.869 ASO, con la siguiente desagregación de datos por género:

► Cuadro 25

Agentes de SSO inscriptos en el REOP desde abril 2020 a mayo 2022		
Hombres	4.388	49,47%
Mujeres	4.481	50,52%
Total	8.869	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de a DSSO.

Aunque la iniciativa no tiene un respaldo legal que garantice su obligatoriedad, a fecha de abril de 2022 el MTESS reporta que 8 876 agentes han sido capacitados.²⁸⁰

► 11.3. Acciones de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas

Una de las características de la estructura productiva paraguaya es el predominio de las unidades económicas unipersonales (trabajadores por cuenta propia), de micro y pequeñas empresas (muchas de ellas de carácter familiar), la ausencia de un estrato significativo de empresas medianas y un pequeño número de empresas de gran tamaño que concentra una importante proporción de la producción. En este contexto, también hay que señalar la existencia de considerables brechas en materia de productividad, desigualdad, empleo y condiciones de trabajo entre empresas de diferente tamaño (OIT, 2017).²⁸¹

La elevada incidencia de las **micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes)** en el entramado productivo de Paraguay amerita mecanismos específicos de apoyo para la implementación de medidas de SST en estas empresas.

Según informaciones del MTESS, las mipymes representan el 90 por ciento de las unidades productivas registradas en el país,²⁸² mientras que según fuentes del MIC, este índice se eleva al 95,7 por ciento.²⁸³

279. <https://www.facebook.com/MinisteriodeTrabajoPy/photos/-pol%C3%ADtica-de-salud-y-seguridad-ocupacionalhoy-lanzamos-red-de-agentes-de-segur/3868340389875184/>

280. <https://www.mtess.gov.py/noticias/mtess-commemorara-dia-de-la-salud-y-seguridad-en-el-trabajo-con-mas-de-10-mil-agentes-sso-y-tecnicos-sst-capacitados>

281. OIT (2017). “Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización”. Horacio Santander. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N° 3.

282. <https://www.mtess.gov.py/formalizacion/formalizacion-mipymes/exoneracion-de-multas-mipymes-sobrepasa-13000-millones>

283. Paredes Romero, J. A., Ministerio de Industria y Comercio. “Análisis de participación de las mipymes en las Compras Públicas de Paraguay sobre la base de los datos abiertos, Periodo 2011 – 2017”.

La Ley Nº 4.457 de 2012 establece los criterios de clasificación para mipymes tomando en cuenta el número de trabajadores ocupados y el monto de facturación bruta anual del ejercicio fiscal anterior.²⁸⁴ De acuerdo con estos criterios, las mipymes se clasifican en:

- » Microempresas: aquellas formadas por hasta un máximo de 10 personas, en las que el propietario trabaja personalmente él o integrantes de su familia y factura anualmente.
- » Pequeñas empresas: aquellas que ocupan hasta 30 trabajadores y facturan anualmente hasta 2.500 millones de guaraníes.
- » Medianas empresas: aquellas que ocupan hasta 50 trabajadores y facturan anualmente hasta 6.000 millones de guaraníes.

Los parámetros de clasificación expuestos deberán ser concurrentes y, en caso de dudas, debe primar el nivel de facturación anual.

Entre otros rasgos particulares, la Ley Nº 5.741/2016 establece que los propietarios de microempresas son sujetos del seguro social obligatorio del IPS, como si fueran un trabajador más, con derecho a todas las prestaciones.

Y por su parte, el artículo 32 de la Ley Nº 5.804, bajo el epígrafe “De los formatos tipo de Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo (SG-SST) para MIPYMES”, establece que “la autoridad de aplicación, a fin de facilitar la adopción gradual y reducir la onerosidad de la implementación del SG-SST, en particular para las pequeñas y medianas empresas (pymes) (...) emitirá formatos tipo de SG-SST para empleadores, según el nivel de riesgo y el nivel de ocupación de mano de obra, que favorezca la paulatina adopción de la cultura de la seguridad por parte de empleadores y trabajadores, y su cumplimiento en el menor tiempo posible con los menores costos”.

Sin embargo, en tanto la Ley Nº 5.804 no ha sido reglamentada, estos formatos tipo aún no han sido desarrollados.

Podemos señalar algunas otras iniciativas relativas a mipymes promovidas desde 2016, aunque ninguna de ellas tiene el foco en SST:

► Exoneración de multas a mipymes

El artículo 49 de la Ley Nº 4.457 del 16 de mayo de 2012 para las mipymes, bajo el epígrafe “Sustitución de multas por capacitación” establece que “en los casos en que las micro y pequeñas empresas se vean obligadas al pago de multas por la comisión de infracciones formales, podrán sustituirlas por cursos de capacitación que podrán ser realizados por el sector público o privado, debidamente fiscalizados. Las multas serán exoneradas contra la presentación del certificado de cumplimiento y aprobación el curso realizado en el equivalente del costo del curso. La autoridad de aplicación reglamentará el sistema de implementación”.²⁸⁵

Ampliando este concepto, el MTESS dictó la Resolución MTESS Nº 539/2021 por la que se reglamenta el procedimiento para la exoneración de multas por inscripción tardía, presentación tardía de planillas y comunicaciones tardías para las mipymes.

284. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8272/ley-n-4457-para-las-micro-pequenas-y-medianas-empresas-mipymes>

285. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8272/ley-n-4457-para-las-micro-pequenas-y-medianas-empresas-mipymes>

El MTESS reporta que, hasta diciembre de 2021, 2.700 mipymes accedieron al beneficio de exoneración de multas con un monto total exonerado de 13.108.966.169 guaraníes.²⁸⁶

► Concurso “Acción MYPIMES”

Es una iniciativa promovida en 2021 por el MTESS, conjuntamente con SINAFOCAL y la UIP, a través de la Fundación Centro Paraguayo de Productividad y Calidad (CEPPROCAL) en el marco del Plan Paraguay Poguapy, con el objetivo de impulsar la reactivación económica a través de las mipymes.

El concurso estuvo dirigido a todas las mipymes del país, formalizadas con RUC y con al menos un año de funcionamiento.

Los beneficios consistieron en la compra y entrega de bienes, servicios e insumos para las mipymes, capacitación y fortalecimiento de las capacidades empresariales a través de asesorías con consultores especializados y entrega de software y entrenamiento para el desarrollo de plataformas de comercio electrónico. Resultaron beneficiadas 97 microempresas, 30 pequeñas empresas y 7 medianas empresas.²⁸⁷

► Centro de apoyo y formalización “Mi PYME Cumple”

Según lo ya señalado en la subsección 10.1, la UIP, junto a la Cámara Nacional de Comercio y Servicios de Paraguay (CNCS), la Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción (CAPACO) y la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, con el apoyo y la asistencia técnica de la OIT, ha promovido el Centro de apoyo y formalización “Mi PYME Cumple”. La iniciativa tiene por objetivo brindar a las mipymes del país la oportunidad de acceder a capacitaciones, asesorías e informaciones referentes a derechos y obligaciones y a cómo avanzar en su proceso de formalización. Entre los talleres gratuitos disponibles se incluyen algunos en materia de SST; concretamente, el módulo “Seguridad ocupacional, comercio y servicios” y el módulo “Seguridad ocupacional industria y construcción”.

Además, se han difundido en línea guías y herramientas en materia de Covid-19, elaboradas por la OIT, y herramientas de autodiagnóstico sobre distintos temas prioritarios, incluyendo condiciones de trabajo y en salud y seguridad ocupacional para mipymes de los sectores de la construcción, industria, comercio y servicios.

► 11.4. Acciones de apoyo a empresas en la economía informal y trabajadores independientes

En relación con los **trabajadores en la economía informal**, conviene recordar que forman una parte importante del total de las personas trabajadoras en Paraguay. De acuerdo con las estimaciones del INE, los ocupados que se desempeñan en esta condición alcanzan un 64,2 por ciento y, en particular para el empleo femenino este indicador es del 66,3 por ciento.²⁸⁸

286. <https://www.mtess.gov.py/formalizacion/formalizacion-mipymes>

287. <https://www.uip.org.py/componente-2/> y https://www.mtess.gov.py/application/files/2316/0375/8445/ACCION-mipymes_001.pdf

288. INE (2022) “Ocupación Informal. EPHC 2016-2021”.

Podemos señalar algunas iniciativas promovidas desde 2016 relativas a trabajadores en la economía informal. Ninguna de ellas tiene el foco en SST pero, como sabemos, las condiciones de informalidad afectan de modo indirecto las condiciones de salud y seguridad en el trabajo:

► Campaña “Es tiempo de humanidad”

Fue promovida en marzo de 2020, en el marco del Día Internacional de las Trabajadoras Domésticas (30 de marzo), por el Sindicato de Trabajadoras Domésticas y Afines de Itapúa (SINTRADI), el Sindicato de Trabajadoras del Servicio Doméstico del Paraguay (SINTRADESPY), el Sindicato de Trabajadoras Domésticas de Paraguay-Legítimo (SINTRADOP-L), y tuvo por objetivo reclamar humanidad y solidaridad a fin de que los empleadores continuaran abonando los salarios a las trabajadoras domésticas durante las restricciones a la movilidad y que, en caso de tener que pasar la cuarentena en el domicilio del empleador, se respetaran los horarios de descanso y se remuneraran las horas extras de trabajo.²⁸⁹

► Campaña “Formalízate para crecer y estar protegido”

Ya mencionada en el Apartado 11.1, se reitera aquí por su pertinencia para este apartado sobre informalidad laboral. Se trata de una iniciativa implementada por la OIT, en colaboración con los actores tripartitos, con el objetivo de difundir la importancia, los beneficios y algunas acciones concretas que fomentan la transición hacia la formalización laboral. La campaña fue implementada durante diciembre y enero de 2021.²⁹⁰

► Campaña de formalización del empleo doméstico

Promovida por el MTESS en alianza con el IPS, la OIT y los sindicatos de trabajadoras domésticas, tenía por objetivo promover la formalización de las trabajadoras domésticas, considerando que solo un 7 por ciento de ellas se encuentran inscriptas en el IPS. Los materiales de la campaña informaban a las trabajadoras sobre las ventajas de la formalización y a los empleadores, sobre los trámites para la inscripción. Durante la campaña, implementada desde diciembre de 2021 hasta febrero de 2022, se realizaron visitas a domicilios particulares en las que se entregaron dichos materiales informativos.²⁹¹

► Campaña “Cambiemos el cuento”

Fue impulsada en octubre de 2021 por el Sindicato de Trabajadoras Domésticas y Afines de Itapúa (SINTRADI), el Sindicato de Trabajadoras del Servicio Doméstico del Paraguay (SINTRADESPY), el Sindicato de Trabajadoras Domésticas de Paraguay-Legítimo (SINTRADOP-L), el Sindicato de Trabajadoras Domésticas y Afines (SINTRADA) y el Sindicato de Trabajadoras Domésticas Indígenas del Chaco Central (SINTRADINDI) con el apoyo de la OIT. La campaña tenía por objetivo fortalecer

289. <https://informativomujer.org.py/singlepost/?pos=trabajadoras-domesticas-conmemoran-su-dia-por-primera-vez-sin-discriminacion-legal-en-paraguay>

290. <https://formalizateparacrecer.org/>

291. <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/12/03/arranco-visita-casa-por-casa-para-reforzar-la-formalizacion-del-empleo-domestico/>

a las organizaciones sindicales de las trabajadoras, dar a conocer a los empleadores cuáles son sus obligaciones en materia de trabajo doméstico y valorizar el trabajo doméstico.²⁹²

Por último, en relación con los **trabajadores independientes**, conviene recordar que también forman una parte importante del total de las personas trabajadoras en Paraguay. Según el IPS, los trabajadores independientes son las personas físicas que desempeñan habitualmente actividades lucrativas por cuenta propia, y que no tienen personal asalariado a su cargo. También son considerados trabajadores independientes los empleadores, definidos como las personas físicas que, en función de empresa, negocio, explotación o actividad lícita de cualquier clase, utilizan mediante un contrato de trabajo escrito o verbal los servicios de una o más personas a las que retribuyen y someten a dependencia en cuanto a la ocupación,²⁹³ y que se hallan registrados en el IPS como patronales sujetos del seguro social obligatorio regulado por el Decreto-Ley Nº 1.860. Por último, son trabajadores independientes los propietarios de las micro, pequeñas y mediana empresas, definidos según el artículo 5 de la Ley Nº 4.457/11.

Es importante mencionar que la Ley Nº 4.933/2013 en su artículo 4 prevé la jubilación por invalidez derivada de un accidente laboral o enfermedad profesional para los trabajadores independientes.

Según el Ministerio de Hacienda, el porcentaje de participación del trabajo independiente dentro de la estructura ocupacional del país es del 38,9 por ciento, situado por encima del promedio de la región (33,5 por ciento).²⁹⁴

La elevada incidencia de la informalidad es otra de las características relevantes de este conjunto de trabajadores. La evidencia muestra una relación estrecha entre informalidad y empleo independiente, donde la mayoría de los independientes son informales, especialmente los cuentapropistas.

No se han identificado acciones específicas en materia de SST para trabajadores independientes. De todos modos, existe un Centro de Entrenamiento del Emprendedor, que tiene como objetivos: aumentar las competencias de los emprendedores para el mantenimiento de su emprendimiento o negocio; fomentar la formalización del autoempleo mediante acciones de orientación, capacitación y asistencia técnica; y revisar las temáticas de las capacitaciones entregadas. Señalemos que, entre estas últimas, no se han encontrado capacitaciones relativas a SST.²⁹⁵

► 11.5. Acciones sectoriales

► Programa de Salud Ocupacional del MSPBS

La Resolución MSPBS Nº 486/2019 dispuso la implementación de un Programa de Salud Ocupacional, obligatorio para todas las dependencias del MSPBS, y reglamentó su organización y funcionamiento.²⁹⁶

.....
292. <https://www.youtube.com/watch?v=jlit7t6FOW8>

293. La aparente contradicción entre esta condición y la restricción anterior (no tener personal a cargo para ser considerado trabajador independiente) se explica a partir de que tanto trabajadores por cuenta propia como empleadores pueden participar en el IPS cotizando en el régimen voluntario.

294. Ministerio de Hacienda, Dirección de Estudios Económicos (2021) “Nota Técnica Nº 001/2021”.

295. <https://www.facebook.com/CentroDeEntrenamientoDelEmprendedor/>

296. <http://portal.mspbs.gov.py/mecip/wp-content/uploads/2012/03/RESOLUCION-SG.-N%C2%BD-486-19-Programa-de-Salud-Ocupacional.pdf> y <https://www.mspbs.gov.py/portal/20158/programa-de-salud-ocupacional-sera-implementado-en-salud-publica.html>

El programa persigue impulsar el mejoramiento y mantenimiento de las condiciones de vida y salud física, mental y social de los trabajadores del ministerio, así como fijar las obligaciones institucionales frente a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, acompañar el proceso de recuperación y rehabilitación de los trabajadores y promover la protección contra los riesgos provenientes de agentes físicos, químicos, biológicos, de seguridad, psicosociales, ergonómicos, de saneamiento y de seguridad.

El funcionamiento operativo del programa se encuentra a cargo de los comités de salud ocupacional dependientes de la Dirección de Desarrollo de las Personas de cada Dirección General de Recursos Humanos. Cada comité debe estar integrado por: un profesional médico con especialidad en áreas afines a salud ocupacional, con título certificado de estudios y experiencia mínima de tres años en salud ocupacional o medicina del trabajo debidamente acreditada; un profesional psicólogo con especialización o maestría afines al área; un profesional médico psiquiatra; un profesional de enfermería; un profesional de trabajo social; y técnicos en seguridad y/o higiene ocupacional. Todos estos profesionales y técnicos deben contar con registro habilitante expedido por la autoridad competente.

El programa se despliega a través de la conformación de las siguientes cuatro unidades de servicio:

- » Servicio de Seguridad del Trabajo. Se ocupa del conjunto de actividades relacionadas con la prevención y control de las causas de accidentes.
- » Servicio de Higiene del Trabajo. Se ocupa del conjunto de actividades orientadas a la promoción de la salud y prevención de enfermedades profesionales o relacionadas con el trabajo, originadas por contaminantes ambientales físicos, químicos o biológicos.
- » Servicio de Medicina del Trabajo. Se ocupa del conjunto de actividades médicas y paramédicas orientadas a evaluar la capacidad laboral del trabajador, al menos una vez por año, en sus aptitudes fisiológicas, psicológicas y sociales con el fin de diagnosticar precozmente posibles alteraciones de la salud derivadas de las condiciones de trabajo y orientar su tratamiento, de modo de garantizar así su óptimo desempeño laboral.
- » Servicio de Ergonomía y Psicología Aplicada. Se ocupa del conjunto de actividades orientadas a adecuar el puesto de trabajo y su entorno físico, mental y social a las características y capacidades del trabajador, de modo de evitar los efectos negativos sobre la salud, mejorar las condiciones de trabajo e incidir en el equilibrio del trabajador con el entorno que lo rodea.

► 12. Estadísticas de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

De conformidad con el Convenio núm. 187, todo sistema nacional de SST deberá contar con “un mecanismo para la recopilación y el análisis de los datos relativos a las lesiones y enfermedades profesionales”.

De acuerdo con la “Resolución sobre estadísticas de lesiones profesionales ocasionadas por accidentes del trabajo”, adoptada por la 16^a Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo (1998), el principal objetivo de las estadísticas sobre SST, incluidas las enfermedades y lesiones profesionales, consiste en suministrar información completa y actualizada a los efectos de la prevención.²⁹⁷

Específicamente, las estadísticas pueden utilizarse para los siguientes objetivos preventivos, entre otros:

- » Identificar las ocupaciones y actividades económicas donde se producen lesiones profesionales, así como su incidencia, su gravedad y la forma en que se producen. Esto servirá de base para planificar las medidas de prevención.
- » Establecer el orden de prioridad de las actividades de prevención.
- » Detectar cambios en la configuración y las circunstancias de las lesiones profesionales, a fin de observar las mejoras en materia de seguridad y poner de manifiesto toda nueva fuente de riesgos.
- » Informar a los empleadores, a las organizaciones de empleadores, a los trabajadores y a las organizaciones de trabajadores acerca de los riesgos inherentes a su trabajo y a los lugares de trabajo, para que puedan desempeñar una función activa respecto de su propia seguridad.
- » Evaluar la eficacia de las medidas de prevención.
- » Estimar las consecuencias de las lesiones profesionales, en particular los días de trabajo perdidos o el costo.
- » Servir de base para la formulación de políticas que estimulen a los empleadores, a las organizaciones de empleadores, a los trabajadores y a las organizaciones de trabajadores a aplicar medidas de prevención de accidentes.
- » Facilitar la elaboración de material didáctico y de programas en materia de prevención de accidentes.
- » Proporcionar las bases para identificar áreas de futuras investigaciones.

297. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087530.pdf

La Ley Nº 5.804/17 prevé en su artículo 12 la creación del ya mencionado Registro de Información de Seguridad Ocupacional (RISO), “con el objetivo de contar con información fidedigna acerca de los empleadores obligados por la presente Ley, los prestadores de servicios especializados, los municipios con personal homologado habilitados para la supervisión de los riesgos laborales y llevar el registro estadístico de accidentes laborales”.

La creación y administración del RISO corresponde al MTESS, a través de la DSSO, como ya vimos en el Apartado 2.1. El registro se alimentará de información y datos estadísticos proporcionados principalmente de los registros del empleador al Ministerio, el Instituto de Previsión Social y de las entidades públicas, gobernaciones y municipalidades.

Sin embargo, en la práctica este registro aún no ha sido implementado.

Por lo tanto, a la hora de analizar las estadísticas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, la principal fuente disponible es el IPS, institución que ha de recibir la comunicación por parte del empleador o su representante de cualquier accidente de trabajo que ocurra a sus trabajadores, dentro de los ocho (8) días de producido, según la obligación dispuesta en el artículo 51 del Decreto-Ley Nº 1.860.

En relación con los datos y gráficos contenidos en esta sección, es importante señalar que, aunque la fuente de los mismos ha sido el propio IPS, los sistemas de registro de dicha institución se encuentran en proceso de revisión y perfeccionamiento, por lo que podrían surgir discrepancias en algunos datos. Por otra parte, se advierte que los referidos datos solo se refieren al universo de personas trabajadoras afiliadas al IPS.

► 12.1. Accidentes del trabajo

Los datos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los años 2017-2021 que se expondrán a continuación han sido facilitados por el IPS. Llama la atención que estos datos no se encuentren publicados en el Observatorio del IPS, disponible en el sitio web de la institución.

Es necesario advertir, como adelantábamos en la sección 5.1, que el propio IPS estima que existe un subregistro de más del 50 por ciento de los accidentes de trabajo, los cuales no son comunicados al organismo, ya sea porque las empresas ocultan su reporte o por las dificultades antes descriptas para su comunicación oficial. Muchos de estos daños finalmente son informados como accidentes y enfermedades comunes, pues su tramitación ofrece menos complejidades.

Este subregistro podría ser la causa de que el Indicador 8.8.1 (*Tasas de frecuencia de lesiones laborales fatales y no fatales, por sexo y estado migratorio*) sugerido para el seguimiento de la Meta 8.8 (*Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios*) haya sido reemplazado por Paraguay por el siguiente indicador alternativo: *Proporción de subsidios liquidados por accidentes laborales no fatales ocurridos en los afiliados cotizantes de la Seguridad Social del IPS*.

En base a dichos datos, podemos resumir los accidentes de trabajo del periodo 2017-2021 en el siguiente cuadro:

► Cuadro 26

Accidentes de trabajo reportados por el IPS 2017-2021					
	2017	2018	2019	2020	2021
Enero	99	157	218	205	190
Febrero	75	142	215	220	205
Marzo	14	160	200	103	220
Abril	36	179	200	108	195
Mayo	95	191	205	146	210
Junio	133	201	179	207	235
Julio	184	216	242	174	238
Agosto	207	213	271	175	277
Septiembre	189	214	220	179	280
Octubre	178	218	258	238	279
Noviembre	153	203	207	197	279
Diciembre	129	167	185	174	199
Total	1.492	2.261	2.600	2.126	2.807

Fuente: IPS.

Advertimos la dificultad de establecer una relación estadística en los dos últimos años a causa de la interrupción de numerosas actividades por la pandemia por Covid-19 y su incidencia en el mercado de trabajo.

Si desglosamos los datos por grupos etarios, de acuerdo con la siguiente tabla, en los años 2017, 2019, 2020 y 2021 podemos apreciar una mayor incidencia de accidentes en el grupo de trabajadores más jóvenes, entre 18 y 28 años, seguido del grupo de entre 29 y 39 años.

► Cuadro 27

Accidentes de trabajo comunicados al IPS 2017-2021 por grupos etarios					
	2017	2018	2019	2020	2021
18-28 años	586	647	1.101	760	1.158
29-39 años	517	699	882	768	1.020
40-50 años	255	725	410	393	418
51-61 años	115	168	181	183	190
+61 años	19	22	25	22	21
Total	1.492	2.261	2.600	2.126	2.807

Fuente: IPS.

Ese mismo análisis debería hacerse, como vemos en el siguiente cuadro, respecto de los accidentes de trabajo sufridos por trabajadores y trabajadoras en el mismo periodo de tiempo, donde se observa que el 84 por ciento de los accidentes del 2017, el 81,4 por ciento de los accidentes del 2018, el 75,8 por ciento de los accidentes del 2019, el 55,3 por ciento de los accidentes del 2020 y el 80,6 por ciento de los accidentes del 2021, afectaron a varones.

► Cuadro 28

Accidentes de trabajo comunicados al IPS 2017-2021 por sexo					
	2017	2018	2019	2020	2021
Masculino	1.253	1.842	1.972	1.776	2.264
Femenino	239	419	628	350	543
Total	1.492	2.261	2.600	2.126	2.807

Fuente: IPS.

Si atendemos al lugar en que se han producido los accidentes, es importante destacar que un porcentaje importante ha tenido lugar fuera del centro de trabajo de la empresa, ya sea por ser calificados como accidentes *in itinere*, es decir, aquellos producidos en el trayecto directo, de ida o de regreso, entre la residencia del trabajador y el lugar de faena, trabajo o viceversa, o por tratarse de accidentes “en misión”, como es el caso de accidentes que se producen entre dos lugares de trabajo o durante desplazamientos fuera de la empresa, pero con motivo del trabajo. Según el cuadro siguiente, desde 2017 un promedio del 30 por ciento de los accidentes de trabajo comunicados han sido accidentes *in itinere*, lo que supone un porcentaje muy alto respecto al total de accidentes. En el caso de los accidentes “en misión”, el promedio de los últimos años es de un 15,8 por ciento.

► Cuadro 29

Accidentes de trabajo comunicados al IPS 2017-2021 por lugar de producción					
	2017	2018	2019	2020	2021
Dentro de la empresa	821	1.288	1.452	887	1.663
Fuera de la empresa	220 (14%)	316 (14%)	354 (14%)	408 (19%)	512 (18%)
<i>In itinere</i>	451 (30%)	657 (29%)	794 (30%)	831 (39%)	632 (22,5%)
Total	1.492	2.261	2.600	2.126	2.807

Fuente: IPS.

Las principales causas de los accidentes de trabajo registrados por el IPS en los años 2017 a 2021 son, por orden de importancia: los accidentes de transporte, las caídas, los contactos con objetos, sustancias calientes, equipos y máquinas y la exposición a sustancias/condiciones ambientales peligrosas. En el caso de las caídas, no se especifica si se trata de caídas a distinto nivel o al mismo nivel, distinción que sería altamente recomendable realizar para diseñar con más propiedad acciones específicas. También se identifican causas duplicadas, como es el caso de “explosión” y “fuego y explosión”.

► Cuadro 30

Principales causas de los accidentes de trabajo 2017-2021					
	2017	2018	2019	2020	2021
Accidente de transporte	470	785	949	645	945
Amputación dedo/s de la mano	1	14	11	17	44
Asaltos y actos violentos	8	8	21	24	56
Caídas	342	467	524	488	506
Colisión	0	0	11	83	73
Contacto con corriente eléctrica	8	7	2	12	39
Contacto con objetos o sustancias calientes	32	32	15	33	43
Contacto con objetos, equipos, máquinas	572	823	949	688	823
Explosión	0	2	11	10	27
Exposición a sustancias/condiciones ambientales peligrosas	12	46	62	50	73
Fuego y explosión	5	9	16	19	34
Fuego no intencional o incontrolable	0	1	1	0	0
Golpe contra objeto	0	5	5	12	47
Reacción corporal	13	14	2	45	97

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el IPS.

De acuerdo con el cuadro siguiente, las principales partes del cuerpo afectadas como consecuencia de los accidentes de trabajo registrados por el IPS en los años 2017 a 2021 son las extremidades inferiores y las extremidades superiores, las manos, dedos y muñecas, los brazos y antebrazos, la cabeza, los pies y tobillos y los sistemas corporales. En la clasificación se identifican algunas causas duplicadas, como “extremidades superiores” y “brazos y antebrazos”, y “extremidades inferiores” y “pies y tobillos”.

► Cuadro 31

Principales partes del cuerpo afectadas por accidentes de trabajo 2017-2021					
	2017	2018	2019	2020	2021
Abdomen, incluye cavidad abdominal	5	3	14	9	3
Antebrazo/s	18	28	35	20	23
Brazo/s	37	76	84	44	57
Cabeza	53	128	144	46	74
Cara	3	4	2	5	7
Cintura	5	7	6	4	5
Codo/s	5	8	26	18	27
Cuello	11	13	5	10	10
Dedos/s uña/s	68	87	37	13	26
Espalda	1	1	8	12	5
Espalda, vértebras, médula espinal, no especificado	2	4	0	5	2
Extremidades inferiores	312	426	425	442	602
Extremidades superiores	320	245	119	237	331

Hombro, incluye clavícula y humero	27	85	148	35	39
Mano/s y dedo/s	98	350	544	436	528
Mano/s y muñeca/s	39	89	133	32	102
Mano/s, excepto dedos	2	11	27	35	47
Muñecas	3	0	26	37	58
Muslo/s	2	9	23	9	15
Nariz, cavidad nasal	3	2	7	4	9
Ojo/s	8	23	36	14	5
Partes múltiples	95	153	152	41	63
Pie/s y pierna/s	5	26	30	58	69
Pie/s y tobillo/s	29	118	163	148	162
Rodilla	32	35	77	52	56
Sistemas corporales	229	140	37	253	267
Tobillo/s	26	30	68	71	145
Tórax, incluye órganos internos	8	23	5	33	67
Tronco	9	71	132	3	3

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el IPS.

Atendiendo a los sectores de actividad en los que se produjeron los accidentes de trabajo registrados por el IPS en los años 2017 a 2021, de acuerdo con el cuadro siguiente, se observa una mayor incidencia en sectores que, en principio, no serían identificados como de alto riesgo, tal es el caso del comercio al por mayor y en comisión, industrias manufactureras de productos alimenticios (excepto bebidas) y servicios generales, hoteles, bares, restaurantes.

► Cuadro 32

Principales sectores de actividad afectados por accidentes de trabajo 2017-2021					
	2017	2018	2019	2020	2021
Actividades no especificadas	0	0	0	1	2
Actividades inmobiliarias realizadas a cambio de una retribución o por contrato	7	11	16	0	0
Agricultura, silvicultura, tala y poda, obraje				10	23
Bancos y establecimientos financieros, cooperativas	7	9	11	3	4
Bienes inmuebles				7	9
Comercio al por mayor y en comisión	265	697	917	857	1.165
Comercio al por menor, excepto el comercio de vehículos automotores	321	192	74	0	0
Comunicaciones	0	0	0	6	6
Construcciones de maquinarias, (taller mecánico) excepto maquinarias eléctricas	0	0	0	23	32
Construcción de material de transporte. Construcción y reparación	0	0	0	11	26
Construcciones	50	78	90	90	103
Construcciones de maquinarias, (taller mecánico) excepto maquinarias eléctricas	0	0	0	10	19

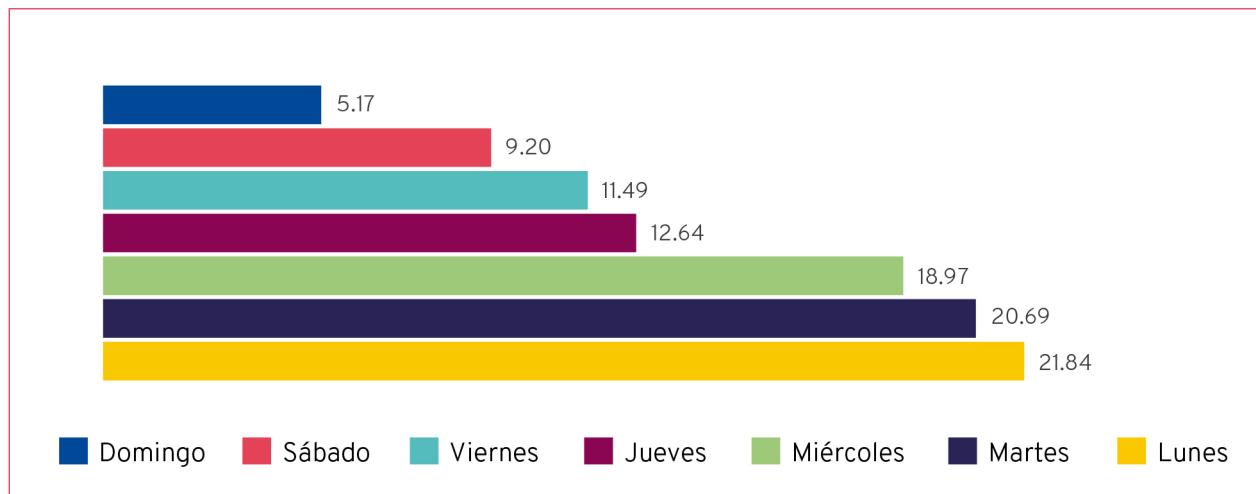
Cría especializada de ganado vacuno	70	87	112	0	0
Curtido y preparado de cueros	9	9	6	0	0
Depósito y almacenaje	0	0	0	3	4
Electricidad, gas y vapor	0	0	0	1	6
Extracción de minerales metálicos	0	0	0	0	1
Extracción de minerales no metálicos y explotación de canteras no clasificados en otras partes: yeso	16	14	18	4	13
Extracción de piedra, arcillosa, arena, pizarra	0	0	0	0	1
Fabricación de calzados, prendas de vestir y otros artículos confeccionados con productos textiles	0	0	0	6	15
Fabricación de calzados	13	11	15		
Fabricación de maquinarias y equipos de transporte, herrería	50	83	88	27	50
Fabricación de muebles y accesorios	11	11	21	37	45
Fabricación de papel y productos de papel y cartón	15	31	32	25	43
Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	0	0	0	5	5
Fabricación de productos minerales no metálicos (excepto petróleo y carbón)	0	0	0	14	7
Fabricación de sustancias y productos químicos	37	50	56	41	77
Fabricación de productos textiles	10	22	17	15	11
Fabricación de equipos médicos y quirúrgicos	31	44	42	0	0
Ganadería				111	120
Imprentas, editoriales e industrias conexas	19	27	36	23	29
Industria del tabaco: cigarrillos, cigarros, torcidos para mascar	11	10	6	9	14
Industrias de bebidas en general: destilación, rectificación, mezcla de bebidas, vinícolas, cerveza	13	19	16	9	15
Industrias de la madera y del corcho (aserradero)	7	13	12	6	12
Industrias del cuero y productos del mismo, excepto calzado	0	0	0	11	10
Industrias manufactureras de productos alimenticios (excepto bebidas)	136	282	340	302	306
Industrias manufactureras diversas: medicina, cirugía, óptica, relojes, joyas	0	0	0	40	43
Industrias metálicas básicas (fundición y refinación de metales)	15	19	40	13	38
Magisterio privado	0	0	0	1	1
Seguro doméstico-régimen general	0	0	0	8	9
Seguros	5	11	19	19	15
Servicios generales, hoteles, bares, restaurantes	131	217	223	136	198
Servicios personales, radio, tv, publicidad	13	14	13	9	32
Servicios prestados al público y a empresas comerciales	0	0	0	171	224
Transporte colectivo regular de pasajeros por vía terrestre	45	51	61	62	74

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el IPS.

Si analizamos en el gráfico siguiente los datos de los accidentes de trabajo de 2018 facilitados por el IPS, observamos que los días de la semana en que se produce el mayor número de accidentes son los lunes y martes, y esta incidencia es mayor en el horario de 07:00 a 10:00 a.m.

► Gráfico 8

Distribución de incidencia de accidentes de trabajo 2018 según días de la semana



Fuente: Elaboración propia en base a información del IPS.

Además de la comunicación de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales al IPS, de acuerdo con el artículo 275 del Código del Trabajo y el artículo 16 del Decreto N° 14.390, el empleador también debe comunicar inmediatamente a la DSSO del MTESS todos los accidentes que provoquen la muerte de un trabajador o lesiones graves. El plazo para los daños que causen incapacidad no debe ser superior a tres días y, para las enfermedades profesionales prescriptas, a ocho días. Los acontecimientos peligrosos tales como explosiones e incendios graves, desplome de grúas, otros aparatos elevadores, edificios, armazones, andamios o partes o elementos de los mismos también se deberán comunicar inmediatamente, hayan o no heridos. A tal efecto, el empleador deberá utilizar el formulario de comunicación de accidentes laborales contenido en el Anexo III de la Resolución MTESS N° 835/2016. A pesar de esta obligación, la DSSO no cuenta con datos sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

► 12.2. Enfermedades profesionales

En relación con las enfermedades profesionales del periodo 2017-2022, el IPS solo reporta los cuatro casos contenidos en el cuadro siguiente.

► Cuadro 33

Enfermedades profesionales declaradas por el IPS 2017-2021				
	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4
Género	Femenino	Masculino	Masculino	Masculino
Edad	38 años	54 años	51 años	53 años
Sector de actividad	Fabricación de componentes automovilísticos	Cerámica para el sector de la construcción	Fabricación y comercialización de tejidos de rafias de polipropileno	Fumigación y Desinsectación
Antigüedad en la empresa	7 años	21 años	15 años	10 años
Tipo de enfermedad	Tenosinovitis de estíloides radial	Neumoconiosis	Neumoconiosis	Cáncer ocupacional

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el IPS.

En este sentido, cabe señalar que las estimaciones globales de la OIT apuntan a que solo un 14 por ciento de las muertes que se producen cada año en el mundo como consecuencia del trabajo son debidas a accidentes del trabajo, mientras que un 86 por ciento se deben a enfermedades profesionales. Considerando estas estimaciones, todo pareciera indicar un subdiagnóstico y sobreconocimiento de las enfermedades profesionales a nivel nacional.

Se desconoce si el MSPBS cuenta con datos estadísticos sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. No obstante, nos parece interesante analizar algunos datos del MSPBS, especialmente los relativos a las causas de consultas registradas en los servicios del MSPBS y las causas de defunción, ambas del año 2019.

Como puede apreciarse en las tablas siguientes, algunas de las principales causas de consultas registradas en los servicios del MSPBS y de las causas de defunción están relacionadas con enfermedades reconocidas como enfermedades profesionales en la Recomendación núm. 194 de la OIT y con enfermedades profesionales reconocidas en el Decreto N° 5.649 (enfermedades del sistema respiratorio, enfermedades infecciosas o parasitarias, trastornos mentales y del comportamiento, dermatosis y otras enfermedades de la piel, entre otras).

► Cuadro 34

Principales causas de consultas registradas en los servicios del MSPBS 2019	
Accidente de tránsito	11.645
Accidentes en el hogar	10.046
Alergia	44.091
Dermatitis	12.723
Jaqueca	9.775
Micosis superficial	17.401
Neumonía	48.125
Parasitosis intestinal	67.787
Quemaduras	7.200
Tuberculosis	3.335
Tumores benignos	10.847

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Subsistema de Información de las Estadísticas Vitales (SSIEV) del MSPBS.

► Cuadro 35

Causas de muerte 2019		Total	Varones	Mujeres
Ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias	807	520	287	
Tumores (neoplasias)	4.831	2.532	2.299	
Enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos, y trastornos que afectan el mecanismo de la inmunidad	151	80	71	
Enfermedades endocrinas, nutricionales y metabólicas	3.031	1.339	1.692	
Trastornos mentales y del comportamiento	318	273	45	
Enfermedades del sistema nervioso	537	275	262	
Enfermedades del ojo y sus anexos	3	1	2	
Enfermedades del oído y de la apófisis mastoides	2	1	1	
Enfermedades del sistema circulatorio	8.599	4.685	3.914	
Enfermedades del sistema respiratorio	3.034	1.793	1.241	
Enfermedades del sistema digestivo	1.460	953	507	
Enfermedades de la piel y del subcutáneo	187	80	107	
Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo	197	58	139	
Enfermedades del sistema genitourinario	1.011	575	436	
Embarazo, parto y puerperio	114	-	114	
Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	760	431	328	
Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	545	304	234	
Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, no clasificados en otra parte	2.438	1.310	1.127	
Causas externas de morbilidad y mortalidad	3.233	2.498	735	
	31.258	17.708	13.541	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SSIEV del MSPBS.

Por último, también ofrece interés analizar las cifras entregadas por el MSPBS a la OMS en respuesta a la solicitud realizada en 2020 por el organismo internacional. La solicitud tuvo por objeto elaborar estimaciones conjuntas OMS/OIT sobre la carga de enfermedades y lesiones laborales para 39 pares de factores de riesgo ocupacional y sus resultados sanitarios para los años 2000, 2010 y 2016, desglosando los datos por sexo y grupos etarios.

En su respuesta a la solicitud, el Departamento de Higiene y Salud Ocupacional (DIGESA) del MSPBS, conjuntamente con la Dirección de Riesgos Laborales y Subsidios del IPS y la Dirección General de Información Estratégica en Salud, elaboraron la siguiente información:

► Cuadro 36

Número de personas atendidas en consultorios, distribuidas por causas. 2016-2018			
Causas	2016	2017	2018
Cáncer de laringe (C32)	33	50	47
Cáncer de tráquea, bronquios y pulmón (C33-C34)	151	268	291
Cáncer de ovario (C56)	56	159	171
Mesotelioma (C45)	4	2	5
Leucemia (C91-C95)	117	150	186
Cáncer nasofaríngeo (C11)	4	19	11
Cáncer de riñón (C34)	150	266	230
Asma (J45-J46)	22.859	26.997	33.306
Neumopatía obstructiva crónica (no incluye asma) (J40-J44; J47; J60-J70) (H90-H91); H83.3)	32.725	36.229	43.223
Lumbalgia no especificada y lumbalgia con ciática (M54.4-M54.5) (W00-W19)	50.167	61.413	72.370
(W65-W74)	1.044	1.745	1.983
Intoxicación por otros medios (X47)	4	6	6
Intoxicación por otros medios (X40-X46; X48-X49)	1	2	2
Lesiones involuntarias por arma de fuego (W32-W34)	36	32	27
Otros tipos de exposición a fuerzas mecánicas (W20-W31; W35-W49)	43	36	34
Contacto con animales venenosos (X20-X27)	1.385	1.489	1.533
Contacto con animales no venenosos (W53-W60)	3.465	441	398
Aspiración pulmonar y cuerpo extraño en las vías respiratorias (W78-W80)	5.236	6.734	9.492
Otros traumatismos no intencionales	10	15	24
Cuerpo extraño en otras partes del cuerpo (W44-W46)	236	900	837
Otros traumatismos no intencionales	1.408	708	1.866
Peatón lesionado en accidente de transporte (V01-V09)	270	644	507
Ciclista lesionado en accidente de transporte (V10-V19)	5.175	6.458	7.420
Motociclista lesionado en accidente de transporte (V20-V29)	13	45	93
Ocupante de vehículo motor de 3 ruedas lesionado en accidente de tránsito (V30-V39)	236	319	639
Ocupante de automóvil lesionado en accidente de transporte (V40-V49)			

Ocupante de camioneta o furgoneta lesionado en accidente de transporte (V50-V59)	26	28	69
Ocupante de vehículo de transporte pesado lesionado en accidente de transporte (V60-V69)	2	6	8
Ocupante de autobús lesionado en accidente de transporte (V70-V79)	4	3	11
Otros accidentes de transporte terrestre (V80-V89)	495	647	568
Accidentes de transporte por agua (V90-V94)	16	4	13
Accidentes de transporte aéreo (V95-V97)	2	4	13
Otros accidentes de transporte, y los no especificados (V98-V99)	718	847	855

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sub-Sistema de Información de Servicios de Salud Área Ambulatoria (SAA) del Sistema de Información en Salud (SIS) 2020.

Como puede observarse, la DIGESA envió a la OMS los datos de 2016, 2017 y 2018, aclarando en su respuesta que no contaba con datos desagregados por sexo ni edad, ni tampoco estadísticas de los años 2000 y 2010.

Informó, además, que los datos sistematizados se habían calculado sobre el 70 por ciento de los datos del 2016, el 80 por ciento de los datos del 2017 y el 90 por ciento de los datos del 2018, los que correspondían a instituciones dependientes del MSPBS, sin contar con datos del sector privado y otros ámbitos descentralizados.

Apartir de esos hallazgos y de la imposibilidad de remitir las informaciones específicas solicitadas hasta tanto se contara con un Sistema de Estimaciones Conjuntas sobre Factores de Riesgo Ocupacionales y sus Resultados Sanitarios (Capítulo Paraguay), se planteó la instalación de la Mesa de Trabajo antes mencionada entre el MSPBS, el MTESS y el IPS para avanzar en la implementación de un sistema de datos e información anual de los 39 pares de riesgo ocupacional y resultados sanitarios.

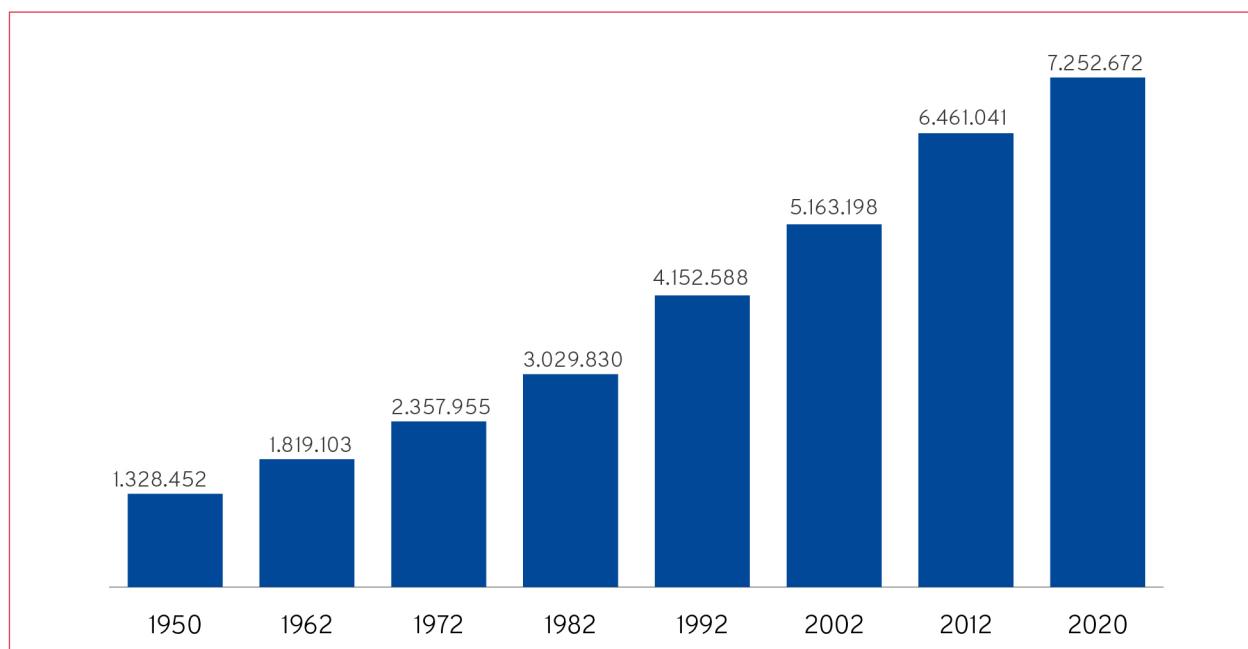
► 13. Datos demográficos, sociales y económicos

► 13.1. Datos demográficos

Según el INE, se estima que la población paraguaya en 2021 alcanzó los 7.252.672 habitantes, lo que evidencia una clara tendencia de permanente crecimiento como muestra el gráfico siguiente.

► Gráfico 9

Evolución demográfica entre 1950 y 2021

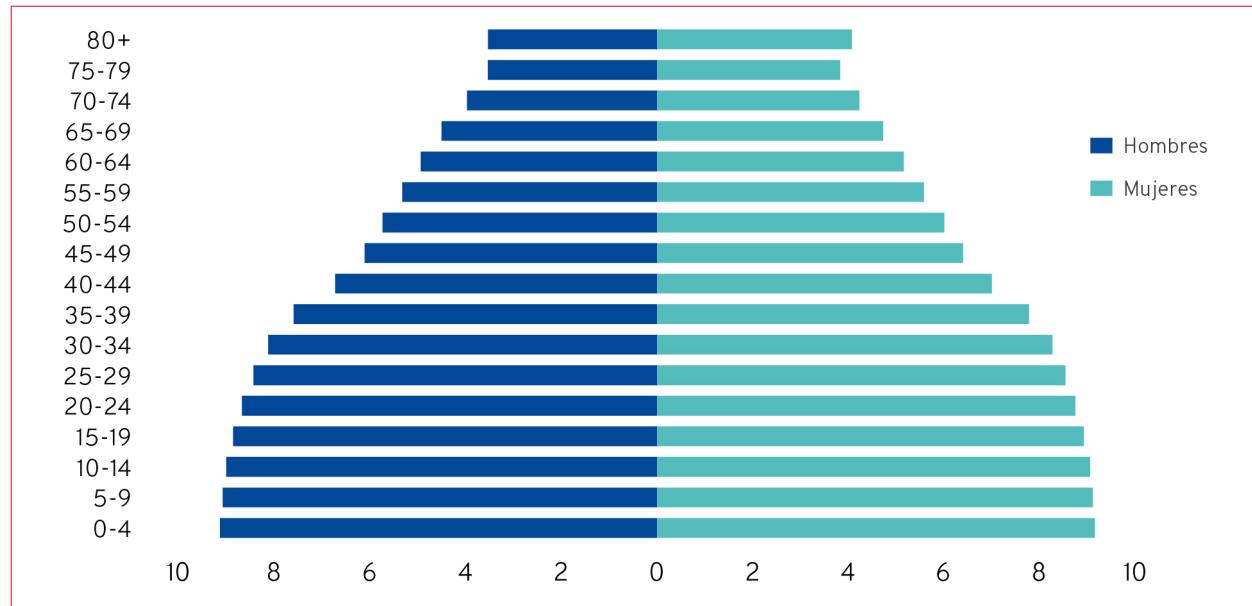


Fuente: INE.

La pirámide poblacional apunta a un equilibrio de género y a una distribución típica de países en crecimiento demográfico, con una base ancha, que se estrecha progresivamente según se avanza en edad. La mayor población se concentra en el grupo etario 0-15 años (29,6 por ciento), seguido del grupo 15-29 años (27,5 por ciento) y el grupo 30-44 años (20,3 por ciento).

► Gráfico 10

Pirámide poblacional 2022



Fuente: INE.

Ello es coherente con una tasa de crecimiento del 13,8%, una tasa de natalidad del 20% y una esperanza de vida de 71,8 años para los hombres y de 77,7 años para las mujeres.

La densidad de población promedio es de un 17,8 hab/km² para una superficie de 406.752 km². Sin embargo, esta densidad alcanza en Asunción los 7 hab/km² mientras que en algunos departamentos como Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay no alcanza los 2 hab/km². El 62,5 por ciento de dicha población vive en zonas urbanas y 37,5 por ciento en áreas rurales.

► 13.2. Datos económicos

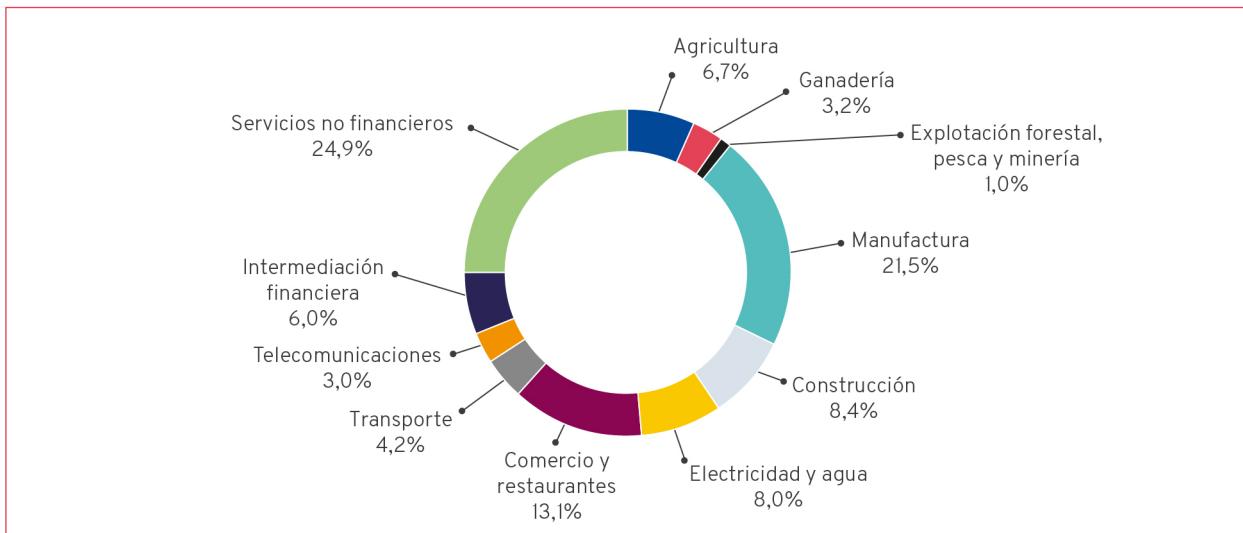
De acuerdo con el Banco Central del Paraguay, el PIB de 2021 asciende a 244.947.326 millones de guaraníes (sin impuestos).

El PIB, de acuerdo con el siguiente gráfico, está compuesto prioritariamente por los servicios no financieros, seguidos de la manufactura. Entre ambos sectores, alcanzan casi el 50 por ciento de la producción nacional. A continuación, el sector de comercio y restaurantes representa el 13,1 por ciento y el total de las actividades primarias (agricultura, ganadería, explotación forestal, pesca y minería) aportaron un 10,9 por ciento.²⁹⁸

298. Banco Central del Paraguay (BCP). 2022. "Anexo Estadístico del Informe Económico."

► Gráfico 11

Composición del PIB 2021 (sin impuestos) por sectores económicos



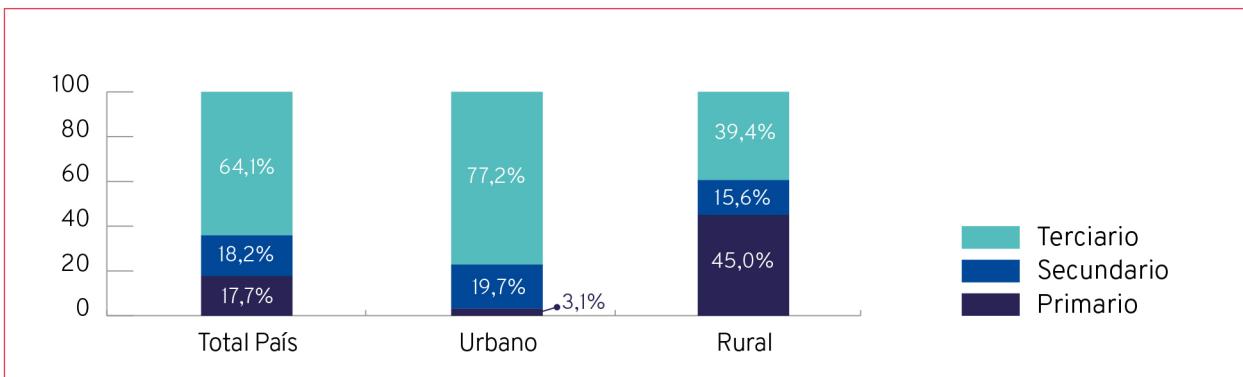
Fuente: Banco Central del Paraguay (2022).

En relación con el mercado de trabajo, los datos reflejan que las personas ocupadas se concentran principalmente en las actividades de los servicios (comunales, sociales y personales), en el comercio, restaurantes y hoteles, pues en tales ramas de actividad económica se desempeña un 53,9 por ciento de los trabajadores.²⁹⁹ Dicha importancia es mayor aun en zonas urbanas en donde alcanza a un 63,7 por ciento del empleo.

Le siguen en importancia los sectores secundarios de la industria manufacturera y la construcción. En estos sectores se desempeña un 18,2 por ciento de los trabajadores. Luego, en el sector primario la proporción del empleo generado en estas actividades es de un 17,7 por ciento del total en 2022.

► Gráfico 12

Distribución de los ocupados en sectores económicos



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay 2022.

299. INE. "Población ocupada por año y trimestre, según área de residencia y sector económico de la ocupación principal".

Respecto de la distribución de los ocupados según el tamaño de las empresas, de acuerdo con las EPHC para el primer trimestre de 2022, se observa que un 66,3 por ciento del total de personas trabajadoras se desempeñan mayoritariamente en microempresas, y esta proporción es del 79,1 por ciento en el sector rural. Solo un 10,6 por ciento de los trabajadores está ocupado en empresas de 51 y más trabajadores.³⁰⁰

► Cuadro 37

Población ocupada según área de residencia y tamaño de la empresa, Primer Trimestre 2022			
Tamaño de la empresa	Total país	Urbana	Rural
Microempresas	66,3	59,4	79,1
Pequeñas empresas	8,5	9,6	6,4
Medianas empresas	3,6	4,5	1,8
51 y más personas	10,6	14,0	4,4
Trabajador doméstico	7,3	8,1	5,9
No sabe	3,7	4,4	2,4
Total	3.427.318	2.231.481	1.195.837

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE/EPHC 2022. No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

En cuanto al mercado de trabajo, como puede comprobarse en el siguiente cuadro, un 71,2 por ciento del total de la población mayor de 15 años en Paraguay participa en el mercado de trabajo (ya sea porque cuenta con un empleo o porque están buscando un trabajo). Esta participación es significativamente mayor para los varones que para las mujeres. En el caso de los varones, el porcentaje de participación es de casi un 83 por ciento frente a un 60 por ciento de las mujeres.

Adicionalmente, la desocupación entre quienes participan en el mercado de trabajo alcanzó un 8,5 por ciento en los inicios de 2022, y esta condición afecta en mayor medida a las mujeres, ya que dicho indicador se sitúa en un 9,8 por ciento de la fuerza de trabajo, y así supera al 7,5 por ciento registrado entre los hombres.

Cabe destacar que esta situación se replica al considerar como indicador de subutilización de la fuerza de trabajo a quienes no tienen un empleo y lo están buscando junto con quienes trabajan menos horas que las deseadas (subutilización por insuficiencia de tiempo de trabajo o subocupación visible), pues en tal condición se encuentra un 16,9 por ciento de las mujeres activas, superando a un 11,3 por ciento de los varones que enfrentan dicha condición.³⁰¹

300. INE. “Población ocupada por año y trimestre, según área de residencia y tamaño de la empresa en la ocupación principal.”

301. INE. “Tasa de la Fuerza de Trabajo, ocupación, desocupación, subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo y subocupación combinada de subocupación y desocupación”.

► Cuadro 38

Tasas de participación, ocupación, desocupación y subutilización de la fuerza de trabajo, Primer Trimestre 2022				
	Participación de la fuerza de trabajo	Ocupación	Desocupación	Subocupación y desocupación
Total	71,2	65,2	8,5	13,7
Varones	82,7	76,6	7,5	11,3
Mujeres	60,0	54,1	9,8	16,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE 2022.

Finalmente, según el estudio más reciente del INE sobre informalidad en el mercado de trabajo en Paraguay, los ocupados que se desempeñan en tal condición alcanzan un promedio del 64,2 por ciento. Este indicador es del 66,3 por ciento en el caso de las mujeres.³⁰²

Lo anterior lleva a concluir que la alta informalidad que caracteriza al mercado de trabajo paraguayo impone severas barreras para el acceso de la población a la protección social, incluida la seguridad y salud en el trabajo.

► 13.3. Datos sociales

La proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de **pobreza** de 5,5 dólares estadounidenses por día se redujo drásticamente del 39,3 al 15,4 por ciento durante el período 2003-2019, más rápido que el promedio regional. La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, también se redujo en 9 puntos. No obstante, la pobreza y desigualdad siguen siendo elevadas según los estándares regionales. Se requieren, en este sentido, reformas estructurales que mejoren la prestación de servicios públicos y la responsabilidad de las instituciones públicas para hacer que el crecimiento sea más estable, sostenible e inclusivo.³⁰³

En 2020, Paraguay registró la menor contracción del PIB y uno de los aumentos de pobreza moderada más pequeños de la región (2,6 puntos porcentuales al 18 por ciento a 5,5 dólares por día). No obstante, al igual que otros países en la región, actualmente enfrenta un alza de inflación, una sequía histórica y un escenario global de mucha incertidumbre.³⁰⁴

En este contexto, adquiere una importancia preponderante fortalecer los programas sociales permanentes para atención a las familias en situación de vulnerabilidad, así como implementar nuevos programas, como Pytyvõ, que en principio fueron diseñados como respuesta a la pandemia para dar contención a los trabajadores y sus familias, y tuvieron así un marcado protagonismo en 2020. Según un informe del INE, Pytyvõ, junto con los programas Adulto Mayor y Tekoporã, evitaron que más de 230.000 personas cayeran en la pobreza.³⁰⁵

302. INE, EPCH. 2016-2021. “Ocupación Informal”.

303. Banco Mundial. 2022. “Paraguay: panorama general”.

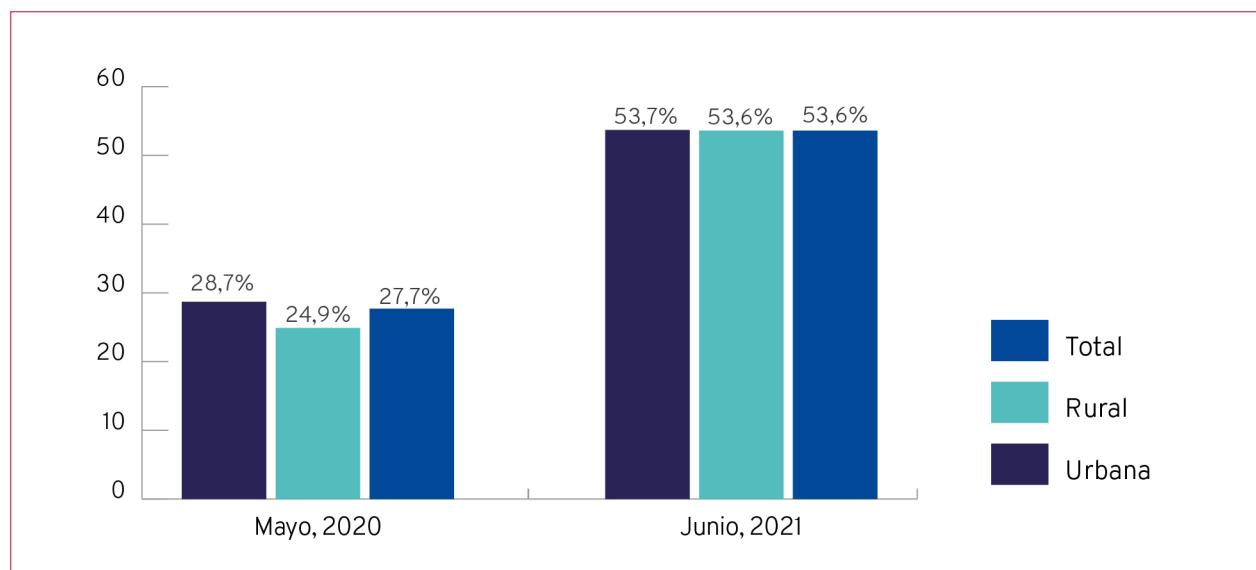
304. Banco Mundial. 2022. “Paraguay: panorama general”.

305. Banco Mundial. 2022. “Asistencia social en pandemia: Lecciones de Paraguay”.

De acuerdo con la Encuesta de Alta Frecuencia (EAF, iniciativa del Banco Mundial), en mayo del 2020, un 28 por ciento de los hogares paraguayos reportaba que al menos uno de sus miembros recibió algún tipo de asistencia social de emergencia durante la pandemia. A junio del 2021, este porcentaje había aumentado al 54 por ciento.

► Gráfico 13

Porcentaje de hogares que recibió alguna transferencia de emergencia durante la pandemia



Fuente: Encuesta de Alta Frecuencia Paraguay (2020-2021), Banco Mundial.

Respecto de la **educación** en el país, la cobertura en los distintos ciclos era en 2020 la siguiente: la educación preescolar era del 80 por ciento; la de la educación escolar básica, del 81 por ciento para los ciclos primero y segundo y del 74 por ciento para el tercer ciclo; y la de la educación media, del 54 por ciento.³⁰⁶

Asimismo, se detecta que 7 de cada 10 estudiantes no alcanzan el mínimo esperado en las pruebas de matemáticas y de lengua castellana y guaraní, resultados que son inferiores a los logrados en la medición anterior (de 2015) en casi todos los niveles y asignaturas.³⁰⁷

Por otra parte, aunque el promedio de años de estudio de los adolescentes de 15 o más años ha aumentado de 6,7 a 8,3 entre 1998 y 2019, existe una diferencia entre las zonas rurales y urbanas. En efecto, la población de 15 y más años que vive en zonas urbanas estudia aproximadamente 3 años más que las personas del mismo grupo etario de las zonas rurales. La población más pobre únicamente alcanza 5,8 años de estudio y la más rica llega, en promedio, a 10,8 años, mientras que las personas de pueblos indígenas solamente alcanzan hasta 3 años.³⁰⁸

306. Observatorio Educativo Ciudadano “Plan Nacional de Desarrollo 2030”.

307. Ministerio de Educación y Ciencias. 2019. “Programa de Evaluación Censal de Logros Académicos a estudiantes de finales de ciclo/nivel y de factores asociados al aprendizaje”.

308. Encuesta Permanente de Hogares 2019. Observatorio sobre Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia – CDIA.

Si bien las niñas y adolescentes muestran mejor desempeño académico, se observa que tienen mayores dificultades para acceder y permanecer dentro del sistema educativo. Al profundizar en las causas, se descubre que el 61,8 por ciento de mujeres adolescentes que no asisten a una institución educativa refiere que no lo hace por “motivos familiares”.³⁰⁹ Un millón de jóvenes de entre 15 y 29 años que no terminaron la escuela no asisten a ninguna institución educativa. Un 20 por ciento de las personas jóvenes de entre 15 y 29 años que no estudia ni trabaja son mujeres. Esto se debe a que las mujeres son las que se hacen cargo de las tareas domésticas, la crianza de niños o el cuidado de las personas adultas.³¹⁰

La tasa de alfabetización en 2020 era del 94,02 por ciento, cifra que indica un incremento de entre un 4 por ciento y un 7 por ciento entre 2014 y 2019. Sin embargo, la tasa de alfabetización en la población indígena se reduce al 66,65 por ciento.³¹¹

Para 2018, el 37 por ciento de la población de más de cinco años hablaba el guaraní en sus casas, el 29,3 por ciento el español y un 30,7 por ciento combinaba ambos idiomas. Estos datos hacen del guaraní paraguayo la lengua más hablada en los hogares. Se reporta una débil incorporación y producción de materiales educativos en la diversidad de las 19 lenguas existentes habladas por los 19 pueblos originarios.³¹²

En cuanto al **sistema de salud** del Paraguay, éste se encuentra constituido por dos subsectores, el público y el privado. El sector público comprende el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Instituto de Previsión Social (IPS), las Sanidades de las fuerzas armadas y la policía, la Universidad Nacional de Asunción y los servicios asistenciales de las empresas descentralizadas Itaipú Binacional y Yacyretá. El sector privado incluye a las aseguradoras privadas, los prestadores con fines de lucro, los prestadores sin fines de lucro y los prestadores mixtos.

El MSPBS se financia con recursos provenientes del tesoro público, no tiene separación de funciones y ejerce los roles de rectoría, financiamiento y prestación de servicios. Ésta última se realiza a través de una red integrada de servicios, distribuidos en las 18 regiones sanitarias que corresponden a cada uno de los departamentos y a la capital, Asunción. El MSPBS atiende a la mayoría de la población que carece de seguro social y privado. Las personas que se atienden en las instalaciones del MSPBS tienen acceso a servicios ambulatorios y de hospitalización gratuitos, pero no cuentan con un paquete de beneficios explícito. Asimismo, el subsistema público no cuenta con una lista de medicamentos e insumos médicos prioritarios y garantizados. Por lo tanto, el racionamiento termina decidiéndose por factores contingentes, lo cual genera un uso de los recursos ineficiente y poco estratégico.³¹³

Por su parte, el IPS cubre a los trabajadores asalariados del sector privado de la economía, los trabajadores de las entidades descentralizadas, los docentes de los sectores público y privado, los trabajadores independientes y las trabajadoras domésticas. Su cobertura abarca riesgos de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte de los trabajadores asalariados del sector formal de la economía. La protección en cuanto a riesgos de enfermedad incluye atención médica-quirúrgica y dental, medicamentos, hospitalización, prótesis y aparatos de ortopedia, así como subsidios económicos

309. Diana Serafini, “Programa nacional para la igualdad de oportunidades y resultados para las mujeres en la educación” (ponencia, Seminario sobre Política Educativa en Paraguay, 30 de agosto de 2019).

310. UNFPA, “Gasto público social en adolescencia y juventud, 2013-2016”.

311. Observatorio Educativo Ciudadano “Plan Nacional de Desarrollo 2030”.

312. DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2018.

313. OCDE. 2019. “Estudio Multidimensional del Paraguay. Vol. 3. Del Análisis a la Acción”..

durante la incapacidad que ocasiona la enfermedad. Su financiamiento proviene de los aportes de los trabajadores asalariados, la contribución patronal y la contribución del estado. Cuenta con su propia red de prestadores de servicios.

La sanidad de las fuerzas armadas y la sanidad policial cubren, respectivamente, a los militares y policías en actividad o retirados y sus familiares, además de atender a la población civil en los lugares en donde no existen otros prestadores. Sus recursos provienen del presupuesto general de gastos de la Nación a través del Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa. Estas instituciones cuentan con sus propias redes de servicios organizadas en tres niveles de complejidad.

La Universidad Nacional de Asunción cuenta con un hospital/escuela, afiliado a la Facultad de Medicina y financiado fundamentalmente con recursos del presupuesto general de la Nación, y cubre principalmente a población no asegurada de escasos recursos.

Los servicios de salud de las empresas hidroeléctricas descentralizadas Itaipú y Yacyretá, construidas sobre el río Paraná, limítrofes con Brasil y Argentina, se financian con recursos del Estado. Ofrecen atención ambulatoria en sus propias instalaciones y un seguro médico a sus funcionarios, exfuncionarios y familiares, así como programas de medicina preventiva y asistencia médica a la población que reside dentro de la zona donde operan.

Las instituciones prestadoras de servicios de salud privadas lucrativas se financian con las primas de seguros privados y con pagos de bolsillo, mientras que las instituciones prestadoras de servicios de salud no lucrativas se financian con donaciones y recursos propios. Las instituciones mixtas se financian con una combinación de estos dos tipos de recursos, como es el caso de la Cruz Roja Paraguaya, institución que, además de las donaciones hechas por una fundación privada, cuenta con el apoyo del MSPBS, que paga los salarios de su personal.

El aseguramiento a través de instituciones del sector privado está reservado a la población con capacidad de pago, y sus planes por lo general no incluyen protección contra epidemias, enfermedades congénitas, enfermedades psiquiátricas, tratamiento quirúrgico de infecciones de transmisión sexual, ni accidentes. Tampoco incluyen tratamientos costosos de largo plazo, como quimioterapias y hemodiálisis, y la provisión de medicamentos y otros insumos es muy limitada.³¹⁴

A través de la Política Nacional de Salud 2015-2030 y de la cartera de servicios del MSPBS, el gobierno trabaja, entre otras líneas de acción, en la mejora de la gobernanza y en la operación eficiente del sistema. Adicionalmente, el IPS y el MSPBS trabajan en la actualidad en varias iniciativas conjuntas para avanzar hacia una mayor integración de la prestación de sus servicios.

En 2017, el MSPBS definió la Política Nacional de Calidad de la Salud 2017-2030, con el apoyo de la OPS/OMS, que busca promover la excelencia en la atención médica enfocada en las personas y sus necesidades, y apoya al personal de salud en la promoción de la excelencia clínica y también en la adopción de buenas prácticas basadas en el mejor conocimiento científico disponible. Tiene seis líneas estratégicas, que incluyen: (i) la administración y el desarrollo institucional; (ii) la cultura de calidad orientada al desarrollo de buenas prácticas en la atención de salud; (iii) la mejora sistemática y permanente de la calidad de la atención de salud, (iv) la seguridad del paciente; (v) la participación ciudadana en el monitoreo de la calidad de la atención de salud; y (vi) el desarrollo del marco operativo para promover la ejecución y la valoración de las acciones de calidad en la salud.³¹⁵

.....

314. Sistema de Salud de Paraguay. 2011. Revista de Salud Pública Paraguaya. Vol 1.

315. MSPBS y OPS/OMS. 2017. “Política Nacional de Calidad en Salud 2017-2030”.

Finalmente, según la OECD pese a los persistentes esfuerzos por incrementar el gasto público en salud, el financiamiento sigue siendo insuficiente y poco equitativo. Los flujos financieros reflejan en buena medida la fragmentación del sistema de prestación de servicios de salud. Los ingresos para atender a los distintos grupos de población se recaudan por distintos cauces, incluido el financiamiento público, las cotizaciones de seguridad social, los planes de salud prepaga y los gastos de bolsillo pagados por los usuarios. Los fondos se mantienen de forma separada, y son escasas o nulas las posibilidades de mancomunar el riesgo y el subsidio cruzados entre los distintos segmentos; y dado que el gasto de bolsillo representa una fuente primaria de financiamiento, una parte significativa de la población paraguaya está expuesta al riesgo de incurrir en unos gastos catastróficos en salud. (OCDE, 2019).³¹⁶

316. OCDE. 2019. “Estudio Multidimensional del Paraguay. Vol. 3. Del Análisis a la Acción”.

► 14. Visiones tripartitas

Para completar el análisis cuantitativo de este perfil, se realizaron un total de 19 entrevistas en profundidad con 39 representantes de las instituciones de gobierno más relevantes en el ámbito de la SST, de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y otros actores, a fin de conocer en profundidad las opiniones tripartitas sobre los distintos elementos del sistema nacional de SST. Podemos sistematizar dichas visiones en torno a los siguientes elementos del sistema nacional de SST:

► Marco normativo de la SST

Por lo general, los actores tripartitos coinciden en señalar el gran avance que a nivel normativo significó la promulgación de la Ley Nº 5.804 de 2017, que formula nuevos mecanismos para avanzar en el desarrollo de un sistema nacional de SST y sus distintos elementos:

“La Ley 5.804 es muy clara, la mayoría de su contenido ya cuenta con reglamentación, aunque no completamente, y determina que debe existir una participación tripartita en su implementación, lo que también es muy positivo” (Representante de institución gubernamental).

“Esta normativa es muy buena y bastante amplia, y crea muchas instancias consultivas y debate” (Representante de institución gubernamental).

“Antes de la Ley 5.804, el Paraguay se manejaba en materia de seguridad y salud ocupacional con la ley del IPS, que es del año 50. Luego vino el Código del Trabajo y su Reglamento en el 92 (...). Es decir, hasta entonces tuvimos 40 años de mucho vacío legal, así que esto ha sido un gran logro del MTESS y el Ministerio de Salud, porque es la primera ley que habla de prevención, promoción y protección de trabajadores. Antes, todo lo que se hacía era de carácter reparatorio, no preventivo, así que es un gran avance en ese sentido” (Profesional y/o experto).

“Su implementación ha mejorado los recursos preventivos en las empresas públicas y privadas (...) Antes, solamente las multinacionales y grandes empresas contaban con esos recursos” (Profesional y/o experto).

“Una fortaleza de la Ley es su dimensión sistémica, que contempla su aplicación en los diferentes niveles del gobierno” (Profesional y/o experto).

No obstante lo anterior, existe una preocupación generalizada asociada a la débil implementación de dicho marco normativo, sobre todo por la falta de reglamentación pero también por una difusión limitada de la norma:

“Si bien la Ley está a la espera de su reglamentación para comenzar a operar debidamente, se está aplicando el Decreto antiguo 14.390 en materia de seguridad y salud ocupacional, es decir, ahora mismo no se está aplicando la Ley como tal

debido a esa falta de reglamentación que tenemos todavía” (Representante de institución gubernamental).

“La Ley prácticamente es letra muerta. No se ha aplicado desde su vigencia porque se ha quedado a la espera del reglamento y todavía no hay nada. El sistema en papel está muy bien, pero no es efectivo porque no se cumple” (Representante de organización de trabajadores).

“La verdad es que la Ley ha tenido poca difusión. Es así. Las empresas, por ejemplo, no saben cómo aplicar la prevención” (Representante de organización de trabajadores).

“Ciertamente hay mucho desconocimiento acerca del marco normativo sobre seguridad y salud en el trabajo. Incluso, desde el propio ministerio no se tiene claro a qué mecanismos recurrir en caso de accidentes o de regulación aplicable” (Representante de institución gubernamental).

“El problema real es que el funcionamiento de la Ley de Riesgos Laborales no cuenta con un lineamiento claro sobre política pública para su implementación” (Representante de institución gubernamental).

También existe la opinión de que la antigüedad y complejidad de la normativa vigente sobre SST no contribuye a su conocimiento y cumplimiento:

“El problema es que la legislación no es compatible con la realidad local (...) La Ley 5.804 es una “ley paraguas” (...) y el problema de la normativa que tenemos vigente, que es el Decreto 14.390, es que es muy viejo y es tan extenso y con tantos requisitos, que ni siquiera la gente sabe qué es lo que tiene que cumplir (...) Es una legislación demasiado densa, demasiado vasta” (Representante de organización de empleadores)

Un tema destacado por las organizaciones de empleadores es la falta de mecanismos legales específicos para mejorar la SST en las pequeñas y medianas empresas:

“Las normas y el sistema de seguridad y salud en el trabajo son transversales y se aplican por igual para todo tipo de empresa. Sin embargo, las industrias pequeñas no cuentan con los recursos económicos para cumplir al mismo nivel que las grandes empresas consolidadas, y eso genera un desequilibrio que debe revisarse por el gobierno” (Representante de organización de empleadores).

“En el artículo 32 de la Ley se habla de la clasificación de las empresas, pero eso hay que reglamentarlo para que funcione la Ley, porque si esto no se reglamenta no tiene sentido la Ley” (Representante de organización de empleadores).

Se ha detectado también una preocupación por algunos puntos específicos de la normativa, como el tema de la suspensión de los reconocimientos médicos ocupacionales y la falta de reglamentación sobre aspectos técnicos complejos como los riesgos psicosociales y ergonómicos:

“Aquí se presentó un problema tremendo porque el Ministerio de Trabajo dictaminó dejar sin efecto una Resolución del año 90 que reglamentaba lo que dice el Código del Trabajo sobre los procedimientos que se deben seguir de acuerdo al riesgo (...). Por eso se está solicitando un pronunciamiento al Ministerio de Salud para revisar la regulación de los exámenes médicos que hay que hacer según el tipo de trabajo” (Representante de organización de trabajadores).

“Si bien la Ley incorpora riesgos psicosociales y riesgos ergonómicos como parte del inventario, (...) no hay una normativa para medir estos aspectos” (Profesional y/o experto).

“Otra debilidad del sistema es que existen situaciones previstas en la Ley 5.804 (...) que en la práctica no son incluidas en las inspecciones (...) como la hipoacusia en trabajadores de las telecomunicaciones, violencia en el trabajo, problemas psicosociales, etc.” (Profesional y/o experto).

El cumplimiento efectivo de algunos contenidos principales de la Ley Nº 5.804, para los cuales no se necesita reglamentación, como es la política nacional de SST, también suscita preocupación entre algunos de los actores:

“En el Ministerio del Trabajo se han hecho muchos esfuerzos en la materia, pero desde lo que establece el Código Laboral y no la Ley de Seguridad y Salud Ocupacional (...). Aún se necesita desarrollar cuáles son los puntos clave para la ejecución de la política pública” (Representante de institución gubernamental).

“El país se encuentra rezagado dentro de la región (MERCOSUR) en la institucionalidad para la implementación de una política efectiva en la materia, y eso está explicado en parte por la reciente creación del Ministerio del Trabajo, así como también en la parte legislativa por la falta de ratificación de convenios internacionales sobre seguridad y salud en el trabajo promulgados por la OIT” (Profesional y/o experto).

“De partida, el Ministerio de Salud no cuenta con una política delineada sobre SST del Plan Nacional de Salud, de modo que falta visibilizarlas dentro de las líneas de acción del Ministerio de Salud, para poder ser identificadas como tales al momento de un accidente. Por ejemplo, el Programa de Accidentes de Tránsito del Ministerio de Salud, no prevé la situación de si los accidentes ocurren en el trayecto al trabajo o de regreso, o si están vinculados a la jornada laboral o dentro de las actividades laborales. Falta ajustar los contenidos para que el sistema funcione como debe ser” (Profesional y/o experto).

Mientras que el sector empleador encuentra que se han producido avances, el sector trabajador percibe que hay que avanzar en una cultura preventiva, tanto por parte de las empresas como de los trabajadores:

“Yo creo que los accidentes están disminuyendo, porque las empresas son más conscientes de la importancia de tomar las medidas de seguridad (...) Se mantuvo un número constante (de accidentes de trabajo) si comparamos la cantidad y los tipos de construcción que se vinieron haciendo en los últimos años. (...) Vos ves que la gente tiene sus elementos de seguridad cuando pasás por las obras, entonces gracias a eso se pudo mantener estático el número. Esa es mi percepción” (Representante de organización de empleadores).

“Hemos progresado bastante en el tema de seguridad ocupacional, porque por ejemplo ahora (...) se están adoptando muchas medidas que antes no se les daba importancia. (...) Como hay más tecnología en el sector y nuevas medidas de seguridad, se ha avanzado (...)” (Representante de organización de empleadores).

“Muchos sabemos que los principales obstáculos que existen para avanzar en la seguridad y salud ocupacional están relacionados con que las empresas no proveen de suficientes equipos de seguridad, ni capacitan a su personal sobre prevención de

riesgos. Y los trabajadores se niegan a cumplir los protocolos o a usar los equipos de seguridad” (Representante de organización de trabajadores).

► Marco institucional de la SST y mecanismos de fiscalización

Por otra parte, los sectores entrevistados coinciden en señalar la necesidad de fortalecer la institucionalidad relevante en materia de SST, particularmente del MTESS, no solo con la dotación de más funcionarios en todo el país para la implementación efectiva del sistema actual de SST, sino también con más recursos económicos que permitan disponer de los medios y la infraestructura para desarrollar las funciones públicas que les han sido encomendadas, especialmente en materia de inspección. En ese sentido han expresado:

“Sabemos que el sistema adolece de debilidades que se concentran en la falta de recursos humanos especializados en materia de seguridad y salud ocupacional, más que todo. Luego falta de infraestructura y presupuesto, y también sabemos que hay una falta de mayor presencia en las zonas del interior del país (Representante de institución gubernamental).

Sabemos que existen problemas de infraestructura y presupuesto. Recordemos que el Ministerio del Trabajo es relativamente nuevo en el país” (Representante de institución gubernamental).

“Falta mayor presencia en zonas del interior del país, zonas rurales, retiradas. Eso es una debilidad” (Representante de institución gubernamental).

“Si tuviera que destacar las cosas más importantes que se están requiriendo en este momento para el buen funcionamiento del sistema, yo diría que es muy importante el fortalecimiento del Ministerio del Trabajo y la necesidad de llegar a todo el país. Contar con los recursos humanos para eso” (Representante de institución gubernamental).

“Faltan inspectores en seguridad industrial” (Representante de organización de empleadores).

“No existe control por parte del Ministerio del Trabajo (...) Hay que otorgar al Ministerio mayor poder coercitivo e infraestructura. A veces ni siquiera tienen vehículos los inspectores para trasladarse a los sitios” (Representante de organización de trabajadores).

“Nosotros estamos muy preocupados porque hay muchos trabajadores que corren muchos riesgos todos los días, y el Ministerio hace lo que puede interviniendo con los escasos inspectores que tiene. Los trabajadores están muy abandonados, en el sector público y privado también” (Representante de organización de trabajadores).

“En algunas empresas, nosotros formamos comisiones de prevención de accidentes, por la preocupación por la cantidad de accidentes; y se comunican al Ministerio, pero no existe (...) la capacidad para que el Ministerio los proteja. Faltan inspectores” (Representante organización de trabajadores).

“No hay (...) fuerza suficiente de trabajo en el gobierno para hacer cumplir la normativa. Esa es la verdad” (Representante organización de trabajadores).

“Faltan recursos económicos y humanos para hacer cumplir el sistema. Si usted ve, hay un Ministerio del Trabajo sin recursos. Solamente 26 inspectores para todo el

país. De esos, varios son profesionales contratados por fuera (...)" (Representante de organización de trabajadores).

"Es muy necesario fortalecer al Ministerio del Trabajo en la formación de inspectores, más que todo, y a otros órganos como las municipalidades, por ejemplo, para trabajar en la fiscalización e inspección. Ese fortalecimiento debe ser de carácter técnico y financiero" (Profesional y/o experto).

"El Ministerio del Trabajo tiene aproximadamente 25 inspectores que no son técnicos sino abogados; el Ministerio de Salud no tiene y en el IPS tenemos tres técnicos en seguridad y salud (...) Estamos hablando de tres instituciones estatales que deben regular y fiscalizar el país y no llegamos a 40 personas" (Representante de institución gubernamental).

La formación específica de los funcionarios de instituciones relevantes en la materia genera cierta inquietud entre los actores de las mismas:

"Se debería hacer una evaluación acerca de cómo estamos capacitados nosotros, los funcionarios en general, para entender bien la materia de salud y seguridad ocupacional" (Representante de institución gubernamental).

"Tenemos proyectado dentro del organismo dar el curso de prevención de riesgos laborales a todos los funcionarios (...) pero para eso se tendrá que trabajar en conjunto con el Ministerio del Trabajo" (Representante de institución gubernamental).

A pesar del reducido número de multas impuestas por incumplimiento de la normativa en materia de SST, el sector empleador percibe que el rol de la inspección es eminentemente sancionador y algún sector de gobierno detecta que no siempre la sanción conlleva el cumplimiento:

"No hay una labor orientadora, ni acompañamiento del gobierno sobre el cumplimiento, sino nada más sancionadora. El Ministerio del Trabajo debería trabajar con la industria en educar, apoyar y orientar para mejorar las buenas prácticas a todo nivel, porque la verdad es que hay mucho desconocimiento del sistema y de las normas en seguridad y salud ocupacional en la industria" (Representante organización de empleadores).

"Ante las infracciones detectadas, la acción fiscalizadora deriva en un sumario y no en acciones para controlar el mejoramiento de la condición misma de trabajo. Se aplica la multa, pero ello no se traduce en una mejora de la situación" (Representante de institución gubernamental).

Algun actor se inclina por pensar que la debilidad institucional podría estar promoviendo una cierta autorregulación mediante iniciativas privadas de cumplimiento como las certificaciones:

"Generalmente el cumplimiento exitoso de las empresas en salud y seguridad ocupacional está asociado al control interno que se hace por las exigencias internacionales cuando son transnacionales, porque están obligados, pero en las empresas nacionales no se observa cumplimiento de la normativa interna, y eso pasa lastimosamente por la debilidad institucional en los órganos a cargo de velar por el cumplimiento" (Representante de institución gubernamental).

"Yo veo que hubo un gran progreso en el cumplimiento de la normativa gracias a las grandes obras públicas, sobre todo porque vinieron grandes empresas extranjeras

que ya tienen incorporado en sus procedimientos la seguridad y salud en el trabajo y ya tienen formatos tipo. Eso hace que el problema cultural sea solucionado a nivel del personal, y a la vez tiene un efecto cascada en las empresas que trabajan para esas grandes empresas extranjeras. Eso se notó en los últimos 5 o 7 años” (Representante de organización de empleadores).

Un tema destacado en algunas de las entrevistas es el relativo a la necesidad de una mayor coordinación entre las instituciones públicas relevantes en el ámbito de la SST.

“Hay poca acción conjunta con otras instituciones del gobierno. Esporádicamente se hacen capacitaciones y talleres con municipios y la Secretaría Nacional de Defensa de Semillas y Vegetal (...). También a veces con el Ministerio de Educación y Ciencias, o el Ministerio de Defensa Nacional” (Representante de institución gubernamental).

“Es necesario que se ordenen las competencias entre el Ministerio de Salud, el Ministerio del Trabajo y los municipios para trabajar coordinadamente” (Profesional y/o experto).

A pesar de estas críticas, algunos actores reconocen que se han hecho esfuerzos para mejorar esta coordinación interinstitucional.

“Existe una buena política interinstitucional de salud y seguridad en todas las instituciones dependientes del Ministerio de Salud que se encuentra muy bien encaminada, que está establecida en dos Resoluciones, la Nº 5.504 del 2010 y la Nº 486 del 2019. (...) También en este momento se está trabajando en conjunto con el Ministerio del Trabajo en un modelo de exámenes admisionales y periódicos (...)" (Representante de institución gubernamental).

“La Dirección General de Inspección y Fiscalización Laboral trabaja coordinadamente con la Dirección General de Seguridad Social para avisar cuando se detectan empleos no registrados en el sistema, y así avisar al IPS para ir a monitorear la situación” (Representante de institución gubernamental).

“Hay que destacar (...) que con el IPS se trabajó en el contexto de la pandemia en la prevención del Covid-19 para trabajadores, y se creó en conjunto la Tabla de Vulnerabilidad ante el Covid-19, aprobada en Resolución Nº 309, que fue una herramienta muy importante en su momento. Además, hay que hablar del exitoso trabajo realizado con la Dirección de Seguridad y Salud del Ministerio del Trabajo durante la pandemia, donde se capacitó masivamente a funcionarios y agentes de salud en las empresas sobre protocolos Covid” (Representante de institución gubernamental).

“En el 2020, en septiembre, se hizo una fiscalización conjunta con el Ministerio de Transporte y el IPS en el sector de transporte, cuyo resultado fue la incorporación de muchos choferes a la seguridad social. Esta actividad se replicó en 2021. (...) A finales de año también el Ministerio del Trabajo hizo operativos anti-contrabando en conjunto con otras instituciones del Estado, como la Policía, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, y Aduanas. (...) También se trabaja en colaboración con la Dirección de Salud y Seguridad Ocupacional” (Representante de institución gubernamental).

“Dentro del Ministerio de Salud, dependencias como la Dirección General de Salud Ambiente y la Dirección de Higiene y Salud Ocupacional y Sustancias Químicas,

están trabajando con el Ministerio del Trabajo, desde hace más de 10 años, en las verificaciones de las condiciones laborales y son quienes han recomendado la creación de programas de salud y seguridad ocupacional de las empresas privadas, las instituciones públicas y los entes descentralizados, que actualmente se encuentran en construcción. Hay registro de muchos logros conjuntos, la verdad” (Representante de institución gubernamental).

“Nosotros solemos trabajar con el Ministerio del Trabajo en forma conjunta en cuanto a las capacitaciones, las visitas y las estadísticas” (Representante de institución gubernamental).

Estos esfuerzos se potenciaron como consecuencia de la pandemia:

“Por nuestra parte, inclusive se habló de que podríamos ser un lugar de cuarentena durante la pandemia para los viajeros, y eso implicó todo un movimiento, donde hasta vino el Ministro de Salud a hablar sobre seguridad (...). Ahí hubo una actuación de todo el Estado prácticamente, hasta de la Municipalidad misma en acercarse y ponerse a disposición” (Representante de organización de trabajadores).

► Diálogo social

El sector trabajador percibe que el diálogo social en materia de SST es escaso y que, cuando se produce, no conduce a resultados concretos:

“Hace un tiempo fuimos convocados por la DGSS del Ministerio para discutir precisamente la Ley, pero hoy en día ya eso no existe. No hay diálogo con el Ministerio del Trabajo, y si hay, no tiene resultados; y el Ministerio de Salud tampoco casi se reúne” (Representante de organización de trabajadores).

“Aquí trabajamos en forma paralela con la Sociedad de Medicina del Trabajo y (...) también en el 2020 el Ministerio del Trabajo nos invitó a una Mesa de Trabajo y se hizo un planteamiento conjunto. Del resto, nada más” (Representante de organización de trabajadores).

“Durante muchos años se ha ido a reuniones con el Senado, la Cámara de Diputados, y en general con el gobierno, pero esas acciones nunca se concretan en algo. Siempre es así. No se avanza de la intención inicial en los planes y proyectos que se conversan” (Representante de organización de trabajadores).

“Con la Ley 5.804 se trabajó en una comisión junto con el Ministerio de Salud, el Ministerio del Trabajo y (...) el IPS, que aportó realmente muy poco, sobre todo porque como tenemos un sistema universal de cobertura obligatoria para trabajadores dependientes, el que más se beneficia es ese organismo. También fueron invitados sindicatos que tuvieron una participación, la verdad, muy fugaz” (Representante de organización de empleadores).

También existe una cierta percepción por parte del sector trabajador de que la SST no es prioritaria para las agendas tripartitas, ni siquiera para los propios dirigentes sindicales:

“Hay un hecho lamentable, pero que sucede (...), que es que falta voluntad política, también de los empresarios y de los propios dirigentes sindicales que no le prestan igual importancia a estos temas. (...) Solamente hay unión e interés cuando se va a discutir el aumento de salario mínimo” (Representante de organización de trabajadores).

Aunque existen instancias bipartitas de diálogo social a nivel de empresas, la preparación de los representantes de los trabajadores en estos espacios se percibe como una debilidad para su funcionamiento efectivo.

“Tampoco hay sindicatos dentro de las empresas con mucha preparación ni conocimiento del código laboral, ni en la defensa de los derechos de los trabajadores” (Representante de organización de trabajadores).

Sin embargo, existen sectores de empleadores que afirman mantener una relación de cooperación sostenida con instituciones del gobierno, con resultados positivos.

“Hemos tenido jornadas conjuntas con el Ministerio del Trabajo para capacitar más a la gente de la construcción (...) Siempre hemos tenido mucho contacto, y anteriormente hemos hecho varios programas de trabajo conjunto con muy buena participación” (Representante organización de empleadores).

► Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

En líneas generales, los actores perciben que el gran problema del sistema de seguro frente a los daños en la salud producidos en el trabajo es su limitada cobertura, debido a las altas tasas de informalidad laboral. Además, se menciona con especial énfasis la exclusión del seguro de los funcionarios del sector público y de los trabajadores independientes.

“En Paraguay, como se sabe, hay mucho trabajo informal, la tasa de informalidad es muy alta, es de 60 por ciento. Ese es un problema que hay con el sistema porque no lo cubre (...). Lo otro es que las personas que sí tienen un trabajo formal no están adheridas a la seguridad social” (Representante de organización de trabajadores).

“En Paraguay hay mucha informalidad, como usted sabe, y esas personas no están incluidas en el sistema, tampoco los funcionarios del sector público, y de las personas que sí tienen un empleo formal, hay muchísimas que no están adheridas a la seguridad social” (Representante organización de trabajadores).

“Lamentablemente la mayoría de los trabajadores no están protegidos (...)" (Representante organización de trabajadores).

“Este sistema solo cubre al sector asalariado del sector privado. El resto no tiene cobertura por riesgos laborales, sino solo por invalidez. Estamos hablando del 42,6 por ciento del total de asalariados privados. El sector público tiene un 80 por ciento de trabajadores formales y un 20 por ciento de trabajadores contratados que no tienen cobertura de jubilación, aunque sí se les cubre monetariamente en caso de reposo, maternidad, etcétera, pero no tienen atención médica, sino solamente a través de una póliza de seguros, en algunos casos (...)" (Representante de institución gubernamental).

“Otro asunto importantísimo es que la cobertura (...) debiera tener mayor alcance para que incluya a los funcionarios del sector público y a trabajadores independientes” (Representante de institución gubernamental).

“Hay una falta de coherencia discursiva desde el propio Estado, al no incluirse a los trabajadores del sector público” (Profesional y/o experto).

A pesar de los problemas anteriores, las organizaciones de trabajadores entienden que, por lo general, la calidad de las prestaciones del seguro es buena:

“El sistema tiene atenciones buenas y profesionales de primera, hay que decirlo” (Representante organización de trabajadores).

“Creemos que la calidad prestacional del sistema es buena” (Representante organización de trabajadores).

Por último, un tema reincidente y que será tratado más adelante, es el relativo al subregistro de accidentes de trabajo, lo que significa que muchos de los daños sufridos por los trabajadores cubiertos por el seguro como consecuencia del trabajo son finalmente atendidos como accidentes comunes.

“En la práctica sucede que las empresas no comunican al Ministerio del Trabajo y al IPS los accidentes de trabajo, estando obligadas por ley a hacerlo” (Representante de institución gubernamental).

“Los trabajadores desconocen las prestaciones asociadas a las que pueden acceder, de modo que los datos reales se distorsionan porque las personas accidentadas piden licencias médicas como enfermedad común por ese mismo desconocimiento, sumado a un alto índice de informalidad que tenemos también en el país. Esto se explica también en gran medida por la burocracia que existe para denunciar un accidente del trabajo. En la práctica, las empresas encuentran más sencillo pagar las licencias médicas por enfermedad común, que reunir los requisitos que exige el IPS para reportar un accidente” (Representante de institución gubernamental).

► Educación y formación en SST

Existe un interés compartido entre los actores tripartitos en seguir avanzando en instancias de capacitación en materia de SST, particularmente aquellas orientadas a los actores del mundo del trabajo:

“En el Ministerio del Trabajo se han hecho muchos esfuerzos en la materia, pero desde lo que establece el Código Laboral y no la Ley de Seguridad y Salud Ocupacional, si bien en ese marco se han desarrollado capacitaciones y formación de técnicos, especialmente en la pandemia” (Representante de institución gubernamental).

“Ha habido talleres de concientización, capacitaciones en empresas y formación de expertos que ha impulsado el Ministerio del Trabajo a través de la Dirección General de Seguridad y Salud Ocupacional” (Profesional y/o experto).

“La Dirección de Educación Ambiental imparte capacitaciones en seguridad ocupacional a distintas empresas. Se tienen convenios con la empresa de petróleos paraguaya y empresas públicas y privadas, donde se hacen charlas de concientización en seguridad y salud ocupacional, enfocadas en el tipo de actividades de cada empresa” (Representante de institución gubernamental).

“La principal función de nuestra organización es capacitar, y por eso anualmente se procura hacer un evento de capacitación” (Representante de organización de trabajadores).

“Desde nuestra organización se imparten cursos en materia de seguridad y salud casi todos los años, con la misión de formar recursos humanos para ser contratados por las industrias, y también se llevan a cabo charlas sobre distintos temas en el

área. Estas iniciativas forman parte del plan de acción y también obedecen a los requerimientos que hacen las empresas sobre esta necesidad” (Representante de organización de empleadores).

A pesar de dichos esfuerzos, hay consenso en que todavía existen brechas importantes en la formación de competencias en SST, particularmente de los trabajadores y de los empleadores:

“Falta más capacitación, formación y difusión general de esta materia tan importante” (Representante de organización de empleadores).

“Tenemos los programas preventivos donde solemos trabajar las capacitaciones, para informar a los trabajadores, que muchos no saben ni cuáles son los riesgos a los cuales están expuestos” (Representante de institución gubernamental).

“Falta capacitación en el personal que trabaja en la construcción (...) al ser la mayoría de los trabajadores empíricos, les falta un poco de instrucción. (...) Falta que se inculque cómo tomar medidas para evitar accidentes porque muchos no son conscientes, ya que están acostumbrados a trabajar empíricamente y lamentablemente no le dan importancia a esos detalles” (Representante de organización de empleadores).

“Tenemos proyectado dentro del organismo dar el curso de prevención de riesgos laborales (...) a todas las empresas, pero para eso se tendrá que trabajar en conjunto con el Ministerio del Trabajo” (Representante de institución gubernamental).

En materia de formación especializada dirigida a los profesionales de la SST, los actores entrevistados destacan que la reciente creación de la carrera de Ingeniería en Seguridad e Higiene Laboral en el país explicaría el número reducido de profesionales disponibles y el hecho de que profesionales de otras carreras se formen a través de diversos cursos y capacitaciones de distintos niveles formativos y acaben ejerciendo labores de expertos en SST.

“El tema de la formación y educación formal sobre seguridad y salud en el trabajo no se planteó en Paraguay sino a partir de 2004, con el incendio del supermercado Ycuá Bolaños, considerada posiblemente la peor tragedia del país. Hasta entonces no había existido cultura de prevención de riesgos, y ello fue el factor para que no se incluyera educación sobre el tema, pero ese hecho (...) hizo que se replanteara la necesidad de educar para evitar riesgos” (Representante de institución gubernamental).

“Ahora, en este momento, solo existe en Paraguay una carrera de Ingeniería en Seguridad e Higiene Ocupacional que cuenta con dos promociones de egresados, pero en general la mayoría de los profesionales de otras carreras se venían capacitando como podían, en cursos que se ofrecían en forma dispersa en distintos lugares” (Representante de organización de trabajadores).

“En 2011 se instaló la Maestría en Seguridad e Higiene Ocupacional en la Facultad Politécnica que comprende una especialización de 350 horas aproximadamente, que se puede complementar y profundizar con otras asignaturas, más una tesis para obtener el grado de Maestría, lo que haría un total de 700 horas más o menos. (...) En la especialización se ven todas las asignaturas, como salud ocupacional, medicina laboral, ergonomía, psicología laboral, etcétera, porque un especialista debe manejar todo, pero en la Maestría los ramos optativos son para avanzar en la profundización de esos temas a otro nivel” (Profesional y/o experto).

“Anteriormente los técnicos se formaban empíricamente, ahora con la promoción que ha impulsado el sistema, ya existen dos Maestrías, una carrera de Ingeniería en Seguridad, más la formación del SNPP, pero sigue faltando investigación, ojalá hubiera un Doctorado” (Profesional y/o experto).

“Vemos la necesidad de más formación de recursos humanos calificados para las evaluaciones de riesgo” (Representante de organización de trabajadores).

“Yo creo que es importante tener una base en cualquiera de las carreras de la educación terciaria que se complemente con la tecnicatura en seguridad ocupacional para conocer bien los peligros. No basta con formarse solo a nivel técnico y asumir responsabilidades en una empresa, porque ello podría ser un gran peligro. Lo ideal es formarse en alguna carrera y luego especializarse en la prevención de riesgos laborales porque permite tener una visión más amplia de todo” (Profesional y/o experto).

“Cuando se ven los programas de formación en seguridad y salud del trabajo, se observa mucho contenido en seguridad y débil abordaje en salud (...) En la Universidad Católica se han realizado diálogos intercátedra de salud ocupacional (...) con expertos en seguridad industrial y psicólogos laborales para acercar las disciplinas” (Profesional y/o experto).

“Sigue quedando pendiente el tema de la higiene ocupacional. Falta desarrollo de la higiene industrial ocupacional” (Representante de institución gubernamental).

También se ha hecho mención a la inclusión de contenidos de SST en otras carreras universitarias:

“Desde el año 2000 se empezó a incluir la asignatura de seguridad en la malla curricular de la Facultad Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción, y con el tiempo fue incorporándose a otras carreras, como Ingeniería Civil, Electrónica, Hotelería y Turismo, y la Facultad de Ciencias Químicas” (Profesional y/o experto).

“Tenemos también la Mesa de Cualificación Profesional, que viene trabajando en las bases, el diseño, y los perfiles de los especialistas y ha logrado la adaptación curricular de la formación profesional a nivel terciario, con una fuerte incorporación de contenidos de seguridad e higiene del trabajo, donde participan el SNPP y el SINAFOCAL (...). También se ha logrado la resignificación de la educación media técnica para todas las carreras de bachiller técnicas a mando medio terciario, incluyendo la visión de seguridad e higiene del trabajo en sus contenidos” (Representante de institución de gobierno).

“Casi todas las universidades privadas tienen alguna asignatura sobre estos temas, pero no las imparten profesionales especialistas” (Profesional y/o experto).

“A nivel del Ministerio de Educación se ha venido realizando un importante trabajo de revisión y resignificación de todos los principios educativos contenidos en los programas de estudio para introducir la educación para la gestión de riesgos, centrada en el trabajo con la higiene y seguridad ocupacional. Todo eso enlazado con el Consejo Nacional de Educación Superior y la Agencia Nacional de Acreditación de la Calidad de la Educación, para que todos los criterios de actualización de las carreras y diseños curriculares puedan introducir la cultura de la prevención” (Representante de institución de gobierno).

► Servicios de salud en el trabajo

Los actores coinciden en que hay una necesidad de contar con más profesionales especializados:

“Paraguay en los últimos años tuvo un salto de producción muy grande en diferentes rubros industriales, que lastimosamente no fue acompañado por profesionales expertos en seguridad, así como en otras áreas, y eso se ve reflejado en el atraso en seguridad y salud ocupacional que existe hoy” (Representante de organización de empleadores).

“El problema no es que las empresas no quieran contratar técnicos, sino que no hay suficientes técnicos en el mercado laboral que estén calificados formalmente” (Representante de organización de empleadores).

“El tratamiento de las condiciones de seguridad ahora dejó de ser exclusivo de los bomberos en Paraguay, y esto provocó un incentivo general para certificarse como experto, debido a la oferta laboral que hay en las empresas, que ahora se interesan más en buscar personas que manejen esto como especialistas” (Representante de organización de trabajadores).

“Cuesta encontrar profesionales expertos para poder implementar el sistema. No hay en el país la cantidad suficiente para cubrir esa necesidad” (Representante de organización de empleadores).

El déficit de especialistas y técnicos es especialmente preocupante en algunas disciplinas preventivas:

“Hay un déficit importante de funcionarios especializados en salud mental. Hay más especialistas en riesgos físicos, químicos, gestión de emergencias, que en gestión preventiva para la evaluación técnica de aspectos ergonómicos y psicosociales” (Profesional y/o experto).

“Casi no existen especialistas forenses en estos temas que hagan diagnósticos diferenciales en caso de disputa entre el trabajador y la empresa. Tampoco hay peritos judiciales” (Profesional y/o experto).

Por el contrario, parece que el problema es distinto en el caso de los médicos del trabajo, pues, aunque hay un número suficiente de profesionales, éstos no son contratados por las empresas ni por los servicios de salud para la vigilancia de las condiciones de salud de las personas trabajadoras:

“No hay campo laboral en el país para médicos del trabajo. Es así porque las empresas no quieren contratar, porque lo ven como un gasto y no como una inversión” (Representante de organización de trabajadores).

“Fíjese que la ley establece que los médicos del trabajo deben estar inscriptos en el Ministerio del Trabajo, pero no existe la instancia para hacerlo. (...) Tenemos 300 médicos aproximadamente, formados en medicina del trabajo, reconocidos por el Ministerio de Salud, disponibles para trabajar en las empresas, pero no se pueden registrar en el Ministerio del trabajo, porque no hay dónde” (Representante de organización de trabajadores).

► Sistema de información de SST

Los actores tripartitos coinciden en referirse a un importante subregistro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tanto como consecuencia de la alta informalidad registrada pero

también por las dificultades burocráticas relacionadas con la comunicación de un accidente de trabajo al IPS, aunque con alguna opinión discrepante respecto a este último punto.

“Tenemos un subregistro de las estadísticas, en primer lugar, por la informalidad laboral, luego porque el sistema de registro no es el adecuado” (Representante de institución gubernamental).

“Los datos reales se distorsionan porque las personas accidentadas piden licencias médicas como enfermedad común por ese mismo desconocimiento, sumado a un alto índice de informalidad que tenemos también en el país (...) y a la burocracia que existe para denunciar un accidente del trabajo. En la práctica, las empresas encuentran más sencillo pagar las licencias médicas por enfermedad común, que reunir los requisitos que exige el IPS para reportar un accidente” (Representante institución gubernamental).

“Existe un amplio sector informal en el país, con inexistencia total de registro estadístico sobre accidentes de trabajo” (Profesional y/o experto).

“No creo que las empresas quieran publicar tan abiertamente si es que tienen accidentes o no tienen accidentes (...) Es muy difícil en Paraguay armar una estadística porque hay muchas falencias en el sistema de control y las empresas tratan de ocultar los accidentes a no ser que sean muy graves y trasciendan, o sea, salvo que (...) salga por los medios o haya denuncia (...)” (Representante organización de empleadores).

“Si ocurre un accidente, nosotros tenemos un formulario que el empleador tiene que llenar con ciertos requisitos y después ya empieza a correr solo el trámite. O sea, no hay mucha burocracia. (...) más bien yo creo que es el empleador el que muchas veces genera esa idea. (...) además, muchos empleadores multinacionales que tienen ISO, no les conviene comunicar accidentes” (Representante de institución gubernamental).

Junto a esto, también se expresó preocupación por la falta de coordinación entre los distintos organismos gubernamentales que cuentan con registros administrativos relativos a accidentes de trabajo y por el limitado cruce de datos entre los mismos.

“Es alarmante la falta de registro unificado de accidentes del trabajo. Tenemos datos del IPS, pero en el Ministerio del Trabajo es muy bajo el registro y el Ministerio de Salud lleva sus propios datos y no hace una labor alineada con el resto de las instituciones en este punto. Cada uno trabaja por separado” (Profesional y/o experto).

“Falta mayor cruce de información interinstitucional para que los accidentes del trabajo sean visibilizados y no pasen registrados como accidentes personales” (Representante de institución gubernamental).

“Hay que fortalecer el mejoramiento del registro de accidentes profesionales con una mayor coordinación entre instituciones y formulación de nuevos mecanismos para garantizar el registro de los eventos, por ejemplo, a través de la colaboración con los trabajadores sociales del Ministerio de Salud (...) Se debería incorporar a la SST a los planes de trabajo del Ministerio de Salud, incluirla en sus estadísticas, cruzar información con el Ministerio del Trabajo, y canalizar las denuncias para que además se generen las inspecciones laborales correspondientes” (Representante de institución gubernamental).

Las organizaciones de trabajadores y empleadores manifestaron que no existen canales de difusión de los registros administrativos desde las instituciones públicas. La mayoría declara regirse por la información que en el pasado publicaba el IPS sobre accidentes de trabajo.

“Nosotros nos manejamos con los datos del IPS desde el año 2000 hasta el 2021, y ahí se puede ver la evolución de los riesgos laborales y la cantidad de prestaciones solicitadas” (Representante de institución gubernamental).

“La verdad es que los sindicatos o los gremios no tienen datos. Uno ve que el Ministerio de Salud lleva algunas estadísticas, pero al revisar eso uno se da cuenta que no hay correspondencia con la información que da el IPS o el Ministerio del Trabajo o el Ministerio de Industria. Por eso lo que hay son siempre datos parciales, porque además que no son exactos, varían de una institución a otra. Es muy difícil obtener datos” (Representante de organización de trabajadores).

“Aquí, por lo menos, cada sindicato maneja sus antecedentes por empresa. La central no tiene (datos), pero ahí se manejan datos sacados del IPS en el pasado (...) Además está el problema de que las empresas no comunican los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales” (Representante de organización de trabajadores).

“Creo que falta un sistema de automatización de gestión en seguridad y salud ocupacional para el análisis, investigación, monitoreo y control, que sea también de uso público” (Representante de institución gubernamental).

“No hay datos estadísticos, y si es que hay a nivel gubernamental, deben (estar) esparcidos. No hay una entidad que lleve los números que sean certeros” (Representante de organización de empleadores).

No obstante, se apunta a que ya existe un trabajo en progreso sobre este punto:

“El Ministerio de Salud tiene su estadística, luego el Ministerio del Trabajo maneja la suya, y nosotros la nuestra (...) La Ley estableció un punto para unificar esos datos y tener el registro de información de seguridad ocupacional (RISO) que va a estar a cargo del Ministerio del Trabajo, (...) y esa es una actividad en conjunto que desde hace aproximadamente tres años se está haciendo, porque le remitimos las estadísticas de accidentes a ellos. (...) Todas las instituciones, inclusive municipalidades y gobernaciones, van a tener que reportar los accidentes de trabajo al Ministerio del Trabajo, porque la idea es unificar las estadísticas y tener un centro estadístico a cargo” (Representante de institución gubernamental).

Una debilidad que fue reiterada desde todos los sectores fue la ausencia de mecanismos de registro y diagnóstico de las enfermedades profesionales, hasta el punto de que en los últimos años solo se han diagnosticado cinco casos de enfermedad profesional, en algún caso tras un largo proceso de litigio:

“Lo que pasa es que en Paraguay no se diagnostican ni se registran las enfermedades profesionales porque los médicos no preguntan las labores que desarrollan las personas, ni indagan en las condiciones del entorno que rodea cada oficio o actividad (...) En 25 años que tengo en esto, solamente he visto reportados cinco casos de enfermedad profesional, uno de los cuales tardó 11 años en litigio para poder ser determinado” (Profesional y/o experto).

“Respecto de las enfermedades profesionales, no hay registro oficial en el país porque la Ley del IPS establece expresamente que sean tratadas igual que los

accidentes profesionales. Por eso todo aparece registrado como accidente y además nadie pide registro de ellas” (Profesional y/o experto).

“No tenemos dato ni registro alguno en Paraguay de jubilación por enfermedad profesional, en cambio sí por invalidez, casi siempre vinculada a accidentes graves (donde se exige un 33 por ciento de grado de invalidez mínima), y eso tiene que ver con los exámenes admisionales que están establecidos por un decreto vinculado con el Código Laboral. No existe un mecanismo de monitoreo en el país para ver si una enfermedad preexistente empeoró o evolucionó a causa de una actividad laboral” (Representante de institución gubernamental).

“Recuerdo que en 2020 se trabajó en unas estimaciones conjuntas OMS/OIT sobre la clasificación de enfermedades profesionales relacionadas con el manejo de químicos. Se solicitaron los datos al Ministerio de Salud y se encontraron con que los diagnósticos no se adecuaban a las mismas clasificaciones internacionales de la OMS. Entonces hay que armonizar criterios para llevar estos registros como corresponde” (Representante de institución gubernamental).

“Sobre enfermedades profesionales los pocos casos que tuvimos están más relacionados con el trabajo repetitivo, como el síndrome de túnel carpiano y la exposición a químicos” (Representante de institución gubernamental).

“El problema de la ausencia de datos se vuelve más grave cuando se habla de salud mental en el trabajo. Hay muchos casos en el país de depresión reactiva, estrés crónico, *burnout*, etc., pero no hay datos oficiales que permitan medir la magnitud” (Profesional y/o experto).

► Otras iniciativas y actividades relacionadas con SST

De lo expresado por los distintos actores sociales, se pudo constatar que existe un interés compartido en impulsar acciones de promoción en SST. Se mencionó la organización de diversas actividades, no solo de formación, sino también charlas, conformación de mesas de trabajo, investigación y campañas de concientización y sensibilización, entre otras. Sin embargo, se detecta que, por lo general, se trata de iniciativas de cada uno de los actores pero que pocas veces se impulsan de manera tripartita.

“En el Ministerio del Trabajo se han hecho muchos esfuerzos en la materia, pero desde lo que establece el Código Laboral y no la Ley de Seguridad y Salud Ocupacional. Si bien en ese marco se han desarrollado (...) campañas, talleres, seminarios” (Representante de institución gubernamental).

“Lo bueno es que hay profesionales preocupados y ocupados en estas materias. Nosotros hacemos y también participamos en capacitaciones, cursos, actividades, inspecciones, campañas de prevención, conferencias. Los mismos sindicatos contratan a profesionales expertos en seguridad y salud para llevar a cabo estas cosas (...) El Ministerio del Trabajo y la OIT saca folletos informativos sobre temas expuestos por nosotros, pero que por razones económicas no podemos financiar. A veces nos hemos apoyado en el Ministerio de Salud y el IPS para hacer campañas de concienciación” (Representante de organización de trabajadores).

“El año pasado (2021) junto a la OIT pudimos llegar a dar charlas de capacitación sobre seguridad a las empresas privadas y a partir de eso se empezó a generar un impacto muy positivo. De hecho, muchas empresas nos agradecieron después” (Representante de organización de empleadores).

“La Asociación Paraguaya de Psicología y la Asociación Paraguaya de Recursos Humanos han realizado conjuntamente webinars sobre la nueva legislación, porque las personas que trabajan en recursos humanos deben ser aliadas estratégicas para generar conciencia e instalar programas de gestión de salud y seguridad (...) Se han hecho foros de discusión (...) Se trabaja permanentemente en concientización y sensibilización con las instituciones públicas, con la Facultad Politécnica de la UNA, con la Universidad Autónoma de Encarnación y con la Asociación Paraguaya de Abogados Laboralistas, con quien se logró una alianza y existe una participación en el Diplomado para abogados laboralistas en la Universidad Nacional de Asunción (...) Se está trabajando con el Ministerio del Trabajo en un material sobre cultura preventiva para difundirlo alrededor del Día Internacional de la Seguridad y Salud en el Trabajo” (Profesional y/o experto).

“Ha habido (acciones) que ha impulsado el Ministerio del Trabajo a través de la Dirección General de Seguridad y Salud Ocupacional. Faltaría trabajar con el sector privado en la formulación de sus manuales” (Profesional y/o experto).

“Se hizo una campaña de sensibilización sobre seguridad ocupacional a través de la Federación Internacional de la Industria de la Construcción que era una campaña lanzada por la Cámara Chilena de la Construcción, dirigida a los principales responsables en cada empresa para “aterrizar” todo lo que sabemos que hay que aplicar” (Representante de organización de empleadores).

“Encontramos positiva la gestión de los agentes de salud. (...) Si bien el SNPP estaba brindando los cursos de técnico de salud ocupacional, fue mayor el impacto de los agentes de salud en las empresas” (Representante de organización de trabajadores).

► 15. Recomendaciones de cara a la formulación de una política y un programa nacional de SST

En esta última sección se presentan un conjunto de recomendaciones que consideramos podrían ser de utilidad para el debate tripartito conducente a la formulación de la política y el programa nacional de SST. Esperamos entonces que estos puntos sean discutidos ampliamente en el seno del Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (CONSYSO), a fin de consensuar su eventual inclusión en ambos instrumentos.

Las recomendaciones se presentan sistematizadas siguiendo las mismas temáticas analizadas a lo largo del documento, las cuales constituyen los principales elementos del sistema nacional de SST de acuerdo con el Convenio núm. 187 de la OIT.

En su elaboración se han considerado los instrumentos normativos de la OIT, tanto los ratificados por Paraguay como los no ratificados, y de manera muy particular los Convenios núm. 155 y núm. 187, que recientemente han sido declarados convenios fundamentales, así como la experiencia más consolidada en la materia a nivel internacional.

► 15.1. Marco normativo de la seguridad y salud en el trabajo

A partir del análisis realizado en la sección 1, en términos generales se considera que el marco normativo en materia de SST establecido a partir de la Ley N° 5.804 de 2017 responde a un modelo basado en el principio preventivo de los riesgos laborales y de la gestión de la SST en la empresa con participación de los trabajadores.

No obstante, resulta clara la urgente necesidad de reglamentar la Ley N° 5.804, según lo dispuesto en el artículo 61, particularmente respecto de algunos aspectos entre los que se destacan los siguientes:

- » Desarrollo de lineamientos y herramientas para la implementación de los sistemas de gestión y seguridad en el trabajo (SG-SST) en las empresas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 33 y 34, y detallando especificidades para las mipymes, tal como lo dispone el artículo 32.
- » Establecimiento de reglas para el cumplimiento de la obligación empresarial de mantener y remitir estadísticas relativas a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, según lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley.
- » Regulación de la obligación de entregar los informes y estudios sobre actividades de riesgo, según lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley.
- » Regulación de las obligaciones de asesoramiento de las entidades previsionales en el diseño del SG-SST, según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley.

Por otra parte, se ha detectado la necesidad de actualizar algunos contenidos del Reglamento General Técnico y del Código del Trabajo a fin de armonizarlos tanto con la Ley N° 5.804 como con los Convenios núm. 155 y 187, que ahora son convenios fundamentales. Se enumeran a continuación algunos contenidos que deberían ser objeto de revisión y actualización:

- » Revisar las figuras del supervisor de seguridad y del asesor de seguridad, considerando que, en la medida en que el artículo 35 de la Ley Nº 5.804 asigna al primero funciones de planeación, organización, dirección y desarrollo del SG-SST, su designación ha de corresponder al empleador, mientras que al corresponder al asesor de seguridad las competencias atribuidas a las CIPA en el Decreto Nº 14.390, de acuerdo con el artículo 36, su elección debe corresponder a los trabajadores de la empresa para garantizar la participación de éstos en la gestión de los riesgos laborales. En ese sentido, se considera que el artículo 31 apartado 9 debe subsanarse.
- » Regular las garantías de los representantes de los trabajadores en materia de SST, tanto las de aquellos que integren las CIPA como de los que ostenten la posición de asesor de seguridad, incluyendo la protección contra el despido y otras medidas disciplinarias que el empleador pudiera adoptar como consecuencia del cumplimiento de sus funciones en la esfera de la SST. En el mismo sentido, debe garantizarse la puesta a disposición de un número razonable de horas de trabajo remuneradas para ejercer las funciones relativas a la SST, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 e) del Convenio núm. 155 y en el artículo 12.2 de la Recomendación núm. 164 de la OIT.
- » Reconocer la obligación empresarial de que los representantes de los trabajadores en las CIPA “reciban información adecuada acerca de las medidas tomadas por el empleador para garantizar la seguridad y la salud y puedan consultar a sus organizaciones representativas acerca de esta información, a condición de no divulgar secretos comerciales” y que “reciban una formación apropiada en el ámbito de la seguridad e higiene del trabajo”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, incisos c) y d) del Convenio núm. 155 de la OIT.
- » Regular el procedimiento para la elección, por parte de los trabajadores, del asesor de seguridad a fin de garantizar la participación de los trabajadores en la gestión de los riesgos laborales en las empresas en las que no sea obligatoria la constitución de la CIPA.
- » Incluir en la regulación de los servicios de salud en el trabajo, además de la seguridad en el trabajo, la higiene industrial y la medicina del trabajo, otras disciplinas preventivas, tales como la ergonomía y la psicosociología, en respuesta a la necesidad de una visión multidisciplinaria de dichos servicios.
- » Mejorar la perspectiva de género en la gestión de los riesgos laborales, comenzando por no limitarla a los riesgos que pudieran ejercer efectos mutagénicos o de toxicidad para la procreación, tanto en los aspectos de la fertilidad, como del desarrollo de la descendencia, tal y como establece el artículo 44 en su inciso 2.
- » Revisar el doble régimen sancionador contenido en los artículos 385 y siguientes del Código del Trabajo y en el artículo 50 de la Ley Nº 5.804, y derogar, en su caso, las posibles contradicciones que generarían problemas de inseguridad jurídica.

Por último, se recomienda duplicar los esfuerzos en materia de difusión, particularmente de la Ley Nº 5.804, en tanto se ha detectado de parte de los actores sociales un todavía alto grado de desconocimiento entre los sujetos obligados a su cumplimiento.

► 15.2. Marco institucional, mecanismos de coordinación y de diálogo social

Como se analizó en la sección 2, las competencias en materia de SST se encuentran alojadas en numerosos organismos públicos, dependientes de distintos ministerios. Así, junto a las funciones atribuidas al MTESS a través de la DSSO, podemos encontrar que esta competencia también es otorgada, entre otros, al MSPBS a través de la DIGESA, la DGVS y la DGPS, al IPS a través de la DAOP y de la Dirección de Riesgo Patronal y Subsidios (DRPS) y a algunos ministerios sectoriales como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, entre otros.

Esta dispersión institucional con competencias concurrentes no va a acompañada, en cambio, de una instancia formal de coordinación, tal y como señala el artículo 8 de la Ley Nº 5.804. Aunque se han detectado ejemplos de trabajo colaborativo, por lo general los resultados logrados tienen un carácter aislado. Sobre esta base, se considera que sería altamente recomendable la generación de una instancia interinstitucional de coordinación que incluya a la totalidad de las dependencias con competencias en materia de SST.

Por otra parte, existe una imperiosa necesidad de fortalecer algunas de estas instancias, tanto con recursos humanos como con recursos materiales y técnicos.

Se considera urgente la constitución y el funcionamiento efectivo del Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (CONSYSO) previsto en los artículos 20 y siguientes de la Ley Nº 5.804 en el seno del cual se deberá trabajar de modo tripartito en la formulación e implementación de la política nacional de riesgos laborales prevista en el artículo 8 de la Ley y del plan maestro de seguridad ocupacional definido en los artículos 8 y 9. Cabe recordar que la obligación de formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política y un programa nacional de SST, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, está explícitamente indicada en los artículos 4 y siguientes del Convenio núm. 155 de la OIT y en los artículos 3 y siguientes del Convenio núm. 187, normas recientemente declaradas como convenios fundamentales, por lo que su cumplimiento es exigible a todos los países pertenecientes a la OIT con independencia de su estatus ratificatorio.

Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda fortalecer las instancias de coordinación interinstitucional, particularmente con aquellas instancias no incluidas en el CONSYSO, como el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y otros ministerios de ámbito sectorial relevantes como el Ministerio de Ganadería y Agricultura o el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat.

► 15.3. Mecanismos para asegurar el cumplimiento normativo

Como se destacó en la sección 3, las facultades necesarias para asegurar el cumplimiento de la normativa en materia de SST se encuentran alojadas en distintos organismos públicos, dependientes de varios ministerios. Así, junto a la competencia inspectora general en materia de SST de la DGFIT del MTESS, podemos encontrar que esta materia también pueden ser objeto de vigilancia por parte de la DIGESA del MSPBS, de la DFAI del MADES, de la DINATRAN del MOPC, de la DAOP del IPS y de las municipalidades.

Esta dispersión institucional con competencias concurrentes no va a acompañada, en cambio, de una instancia formal de coordinación en materia de fiscalización del cumplimiento normativo,

tal y como señala el artículo 8 de la Ley Nº 5.804. Aunque se han detectado ejemplos de trabajo colaborativo mediante la implementación de operativos conjuntos de fiscalización, se considera que sería altamente recomendable la generación de una instancia interinstitucional de coordinación para la fiscalización de las condiciones de SST en los lugares de trabajo.

Por otra parte, existe una imperiosa necesidad de fortalecer estas instancias inspectoras, tanto con recursos humanos como con recursos materiales y técnicos, e igualmente de revisar los procedimientos inspectivos de modo de garantizar una mayor eficacia y eficiencia en su accionar.

No puede olvidarse que, en tanto que Paraguay ha ratificado el Convenio núm. 81 de la OIT, existen una serie de lineamientos internacionales reconocidos que deben ser implementados. Un sistema de inspección sólido cumplirá un cometido fundamental en el cumplimiento de la legislación en materia de SST.

En relación con los recursos humanos, y como ya se analizó en la sección 3, la DGIFT del MTESS reporta contar en la actualidad con solo 13 inspectores del trabajo, quienes ejecutan las órdenes de inspección tanto en Asunción como en el interior del país. Existen otros 12 inspectores que se encuentran desarrollando tareas en las direcciones regionales pero que dependen funcionalmente de los directores a cargo de las mismas.

La carencia de recursos humanos suficientes parece ser también una debilidad en otros organismos a cargo de la fiscalización de materias de SST, tales como la DIGESA cuyo Departamento de Control y Fiscalización Química reporta contar con cuatro fiscalizadores, o la Sección de Inspección y Verificación del Seguro Social del IPS que tiene 13 inspectores.

En lo relativo a los procedimientos inspectivos, de acuerdo con lo analizado en la sección 3, el actual procedimiento de inspección contenido en la Resolución MTESS Nº 43/2016 posee algunos rasgos que podrían presentar contradicciones con el Convenio núm. 81, en especial en lo relativo a la falta de atribuciones efectivas que permitan a los inspectores entrar libremente en todo establecimiento sujeto a inspección sin necesidad de contar con la autorización previa de una autoridad superior.

El limitado número de inspectores del trabajo y la falta de dichas atribuciones podrían ser las causas del número relativamente bajo de inspecciones por parte de la DGIFT del MTESS. Según los datos de los años 2019, 2020 y 2021, la cifra promedio de fiscalizaciones en todo este periodo sería de 235 fiscalizaciones por año. Si consideramos las 74 680 empresas registradas en febrero de 2022 en el Registro Obrero Patronal del MTESS, la cantidad de empresas formales inscriptas que fueron fiscalizadas apenas alcanzaría el 0,31 por ciento.

Si bien se han planificado e implementado algunos operativos de inspección, puede decirse que el enfoque de la inspección de trabajo es predominantemente reactivo, es decir, actúa principalmente en respuesta a quejas y denuncias. En este sentido, se recomienda la formulación de un plan nacional de inspección que defina objetivos estratégicos y acciones operativas a ser implementadas en un marco temporal determinado por los responsables que sean designados. Un plan nacional de inspección permitirá equilibrar las acciones fiscalizadoras de manera razonable en todo el espectro de las responsabilidades normativas, y así maximizar la eficiencia en la utilización de los recursos, casi siempre limitados.

Por último, si comparamos el número de procedimientos de inspección en los que se detectaron incumplimientos a la normativa en materia de SST con el total de sanciones impuestas por estas materias, detectamos que, en promedio, solo un 20 por ciento de los incumplimientos en materia de SST del periodo 2019-2021 fueron finalmente sancionados. En ese sentido, hemos de recordar que el Convenio núm. 155 establece la obligación de asegurar el control de la aplicación de las normas de SST mediante un sistema de inspección apropiado y suficiente, con sanciones adecuadas.

En ese sentido, se recomienda reforzar las instancias jurídicas del MTESS a cargo de la imposición de las sanciones y establecer criterios claros sobre los supuestos en los que debería instarse un procedimiento sancionador.

► 15.4. Sistemas de información en seguridad y salud en el trabajo

En la sección 4 vimos que el Observatorio Institucional del IPS permite acceder a través de su sitio web a algunas informaciones y datos estadísticos históricos sobre número de asegurados y prestaciones económicas a corto y largo plazo, pero también detectamos que las cifras sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales no se publican en dicho observatorio. De hecho, para la elaboración de este documento, algunas de esas informaciones fueron enviadas por el IPS a la OIT. A partir de esta situación, se recomienda publicar toda esta información y que el acceso a ella sea libre.

Asimismo, se considera que este registro requiere de mejoras en lo relativo, por ejemplo, a accidentes con resultado de fallecimiento y a enfermedades profesionales.

En relación con el escaso número de enfermedades profesionales registradas, se recomienda involucrar a los servicios de salud de todos los niveles, de modo de entregar lineamientos para una mayor investigación sobre el posible origen laboral de las enfermedades, a fin de profundizar en su diagnóstico y reconocimiento. Ello será imprescindible para poder diseñar políticas de prevención frente a las enfermedades profesionales diagnosticadas.

Al respecto, es necesario mencionar, como se analizó en la subsección 12.1, que el propio IPS estima que existe un subregistro de más del 50 por ciento de los accidentes de trabajo, los cuales no son comunicados al organismo, ya sea porque las empresas los ocultan o por las dificultades para su comunicación oficial. Muchos de estos daños finalmente son informados como accidentes y enfermedades comunes, pues su tramitación ofrece menos complejidades. En ese sentido, se recomienda seguir avanzando en las políticas de formalización laboral y en la ampliación de la cobertura del seguro.

Por otra parte, se recomienda proceder a la implementación del Registro de Información de Seguridad Ocupacional (RISO) previsto en el artículo 12 de la Ley Nº 5.804/17 y cuya creación y administración corresponde al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a través de la Dirección de Salud y Seguridad Ocupacional. El RISO debería centralizar toda la información y datos estadísticos proporcionados por los empleadores a las distintas instituciones de gobierno, entre ellas el MTESS, el IPS, municipalidades y otras entidades públicas. Se entiende, por consiguiente, la obligación de dichas entidades de compartir tales datos con el MTESS.

Ello permitirá fortalecer los esfuerzos de intercambio de datos estadísticos entre las instituciones a cargo de los diferentes registros, recomendación que también elevamos, y que permitirá un análisis más exhaustivo de los datos a fin de poder diseñar políticas específicas dirigidas a dar solución a los problemas detectados. A modo de ejemplo, el registro del IPS entrega información de gran utilidad sobre las lesiones producidas como consecuencia del trabajo, las principales causas de los accidentes de trabajo, las principales partes del cuerpo afectadas y los sectores de actividad en los que se producen el mayor número de accidentes. Estos datos podrían ser el punto de partida para el diseño e implementación de acciones específicas dirigidas a un determinado tipo de accidente o lesión o un determinado sector económico.

Por otra parte, y en relación con los registros del MSPBS, aunque éste no cuenta con registros específicos sobre SST, se considera que algunos de los subsistemas del SINAIS son de especial importancia para detectar tendencias en materia de salud de la población, específicamente, el

Subsistema de Información de Estadísticas Vitales (SSIEV) y el Subsistema de Información de Vigilancia de la Salud y Ambiente (SSIWSA). Estos registros adquieren una particular relevancia ya que son la única fuente de datos disponible para la detección y monitoreo de enfermedades y fallecimientos de las personas trabajadoras en la economía informal. En ese sentido, se recomienda seguir avanzando en el Sistema de Estimaciones Conjuntas sobre Factores de Riesgo Ocupacionales y sus Resultados Sanitarios (Capítulo Paraguay), para la implementación de un sistema de datos e información anual de los 39 pares de riesgo ocupacional y resultados sanitarios conforme a los lineamientos de la OMS.

Cabe recordar que el artículo 16 de la Ley Nº 5.804, dedicado a las “estadísticas de riesgos profesionales” establece la obligación de todas las empresas y entidades previsionales de “llevar las estadísticas de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, para lo cual deberán, en cada caso, determinar la gravedad y la frecuencia de los accidentes de trabajo o de las enfermedades profesionales”. Este precepto está pendiente de reglamentación.

Por último, en algunas informaciones proporcionadas por otros registros nacionales se detecta espacio para explorar la etiología laboral de algunas informaciones. Este es el caso, por ejemplo, del Registro sobre Siniestralidad Vial, que cuenta con datos estadísticos sobre las personas lesionadas y fallecidas en accidentes de tránsito pero que no permite averiguar si los mismos tuvieron un origen laboral.

Junto a la necesidad de fortalecer los registros mencionados, se detecta que existen otras fuentes que pueden tener un gran valor informativo en la temática de la seguridad y salud ocupacional, como son las encuestas nacionales. Aunque todavía no existe una encuesta específica sobre condiciones de seguridad, salud y bienestar en el trabajo, se han detectado algunos esfuerzos por incluir en el cuestionario de otras encuestas preguntas que vinculan los ámbitos laborales. Este es el caso de la I Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades no Transmisibles (ENFRENTE) y de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS). Habiéndose anunciado recientemente la elaboración de la II ENFRENTE, se recomienda seguir trabajando en estas dimensiones laborales y profundizar en ellas en futuras ediciones de la ELPS.

Asimismo, se recomienda profundizar en el origen común o laboral de las preguntas relativas a accidentes y enfermedades del cuestionario de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de la Encuesta Permanente Continua de Hogares (EPCH).

► 15.5. Servicios de consultoría y asesoramiento en seguridad y salud en el trabajo

En la medida en que la normativa solo establece la obligación de inscripción de los servicios internos de medicina del trabajo en el registro habilitado para tal fin en el MSPBS y en el MTESS, se recomienda la extensión de tal obligación legal a los servicios internos de seguridad del trabajo y de higiene industrial y a todos los servicios externos. Se considera que es muy importante contar con informaciones sobre todos estos servicios con la finalidad de fortalecer el rol de supervisión de las autoridades sobre los mismos.

Por otra parte, se recomienda revisar la normativa existente a fin de que los servicios, tanto externos como internos, además de contar con disciplinas preventivas como seguridad del trabajo, higiene industrial y medicina del trabajo, pueda incorporar también otras disciplinas preventivas como la ergonomía y la psicosociología, que responden a riesgos nuevos y emergentes y que han cobrado un protagonismo significativo en los últimos años, especialmente como consecuencia de la pandemia.

Asimismo, esta revisión normativa debería contemplar el reconocimiento de la plena independencia del personal de los servicios internos y externos en el cumplimiento de sus funciones respecto al empleador y los trabajadores y sus representantes, tal y como establece el Convenio núm. 161.

En lo relativo a los profesionales encargados de los servicios especializados de seguridad del trabajo, higiene industrial y medicina del trabajo, se recomienda revisar el procedimiento de registro a fin de poder desagregar las informaciones por categoría y género y poder determinar si se encuentran inscriptos a servicios externos o internos.

Por último, y en relación a los exámenes médicos ocupacionales y su reciente reglamentación según Resolución MTESS N° 3/2022, se estima que la falta de determinación de un plazo preciso para la repetición periódica de estos reconocimientos y el hecho de supeditar los mismos o algunas pruebas médicas a una previa evaluación de riesgos que no siempre se desarrolla en las empresas, podría ser contrario al espíritu y el tenor literal de los artículos 259 y ss. del Decreto N° 14.390 y al contenido del artículo 5 f) del Convenio núm. 161, por lo que se recomienda la revisión de esta reglamentación.

► 15.6. Educación y formación en seguridad y salud en el trabajo

Tras el análisis realizado, se puede decir que el país cuenta con una amplia oferta de formación especializada superior. Junto a una ingeniería en seguridad e higiene, existen varias especializaciones y maestrías de distintas universidades y centros formativos, así como una tecnicatura superior del SNPP.

Pese a ello, algunos actores entrevistados coinciden en señalar que existe un déficit de profesionales disponibles en el mercado laboral para ser reclutados por las empresas o por los servicios externos que desarrollan actividades preventivas en las empresas que no están obligadas a constituir un servicio interno. Sobre este punto, se recomienda hacer un análisis exhaustivo del número de titulados que egresan anualmente y de la demanda del mercado, a fin de determinar si este déficit es real y explorar, en conjunto con las instituciones educativas oferentes, posibles soluciones a implementar.

Junto a lo anterior, al estudiar las mallas curriculares de las referidas titulaciones especializadas, se observa que mientras en casi todas ellas se imparten temáticas de seguridad en el trabajo y de higiene industrial durante un considerable número de horas, la carga horaria de algunas otras disciplinas preventivas como la ergonomía y la psicosociología, tan importantes como las primeras, es muy inferior. Sobre este tema, se recomienda establecer lineamientos, trabajados en conjunto entre el MTESS y el MEC, a fin de revisar de manera permanente los contenidos de acuerdo con la diversidad de riesgos existentes en los lugares de trabajo y, particularmente, con la aparición de riesgos nuevos y emergentes.

Por otra parte, al analizar la transversalización de la SST en las mallas curriculares de otras titulaciones superiores no especializadas, se detecta que las asignaturas relacionadas con la SST y sus cargas horarias podrían no ser suficientes para garantizar un adecuado conocimiento y competencias en esta materia por parte de los futuros profesionales. Se recomienda, en este sentido, revisar las mallas y actualizar los contenidos allí donde se estime necesario.

En materia de formación profesional, se recomienda seguir avanzando en la integración de la SST, y no solo mediante la oferta de capacitaciones específicas en la materia sino, sobre todo, mediante la transversalización de contenidos de SST en la totalidad de la oferta formativa, de manera que la entrega de competencias técnicas profesionales siempre vaya acompañada de las competencias para ejecutar las tareas de cada profesión de manera segura y saludable.

Se reconocen los esfuerzos realizados en incluir contenidos de promoción de la salud y de ambientes saludables en los ciclos 1º y 2º de la educación básica.

No obstante lo anterior, con el objetivo de articular adecuadamente los avances en esta materia, se recomienda la elaboración del Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales previsto en el artículo 13 de la Ley Nº 5.804. Además de su formulación tripartita en el marco del CONSYSO, la concreción de este plan exigirá un trabajo articulado que involucre otras instituciones que no conforman el CONSYSO, como es el caso del Ministerio de Educación y Ciencias.

Por último, se considera que la iniciativa de formación e-learning de los agentes de SSO podría ser replicada para extender la formación en SST a otros colectivos de trabajadores y empleadores, particularmente en sectores de mayor riesgo o con mayores índices de siniestralidad.

En el marco de programas sectoriales para actividades de mayor riesgo y más altos índices de siniestralidad, podría establecerse un plan piloto de capacitación mínima en la materia para trabajadores.

► 15.7. Investigación en seguridad y salud en el trabajo

De lo analizado en la sección 8, se puede concluir que Paraguay no cuenta con una institución especializada en la investigación en SST. Junto a ello, se detecta que las instituciones científicas existentes apenas desarrollan investigaciones específicas en materia de SST.

No existe todavía, como ya señalamos en la sección 15.4, una encuesta nacional específica sobre condiciones de seguridad, salud y bienestar en el trabajo, pero en este sentido el caso de la I ENFRENT y de la ELPS son buenas señales. Conviene entonces reiterar aquí que, habiéndose anunciado la elaboración de la II ENFRENT, se recomienda seguir trabajando en la misma en estas dimensiones laborales y profundizar en las mismas en futuras ediciones de la ELPS.

También reiteramos, en este sentido, que se recomienda profundizar en el origen común o laboral de las preguntas relativas a accidentes y enfermedades del cuestionario de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de la Encuesta Permanente Continua de Hogares (EPCH), en tanto son fuentes para la investigación en SST.

Es laudable el esfuerzo hecho en los últimos años por parte de distintas instituciones y organizaciones en el desarrollo de manuales, guías y otros productos informativos en la materia.

Sin embargo, sería altamente recomendable explorar la realización a mediano plazo de una encuesta específica sobre condiciones de seguridad, salud y bienestar en el trabajo que permita identificar con mayor precisión la situación real y poder incidir con mayor eficiencia sobre las principales brechas, sobre todo habida cuenta que la incidencia de informalidad y el subregistro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales no permite extraer lecciones concluyentes de los registros administrativos del IPS.

► 15.8. El seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

A partir del análisis realizado en la sección 9, se puede concluir que, en términos generales, el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales entrega prestaciones oportunas y de calidad a los beneficiarios.

En cambio, existe un amplio consenso en reconocer los déficits de cobertura de dicho seguro particularmente considerando que deja afuera a las personas que trabajan en la informalidad. También hay que recordar que los funcionarios públicos, entre otros colectivos, no están asegurados en casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

En ese sentido, se recomienda seguir avanzando en las políticas de formalización laboral y en acciones para ampliar la cobertura del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales a aquellos colectivos que todavía no están cubiertos por el mismo.

► 15.9. Políticas y programas de seguridad y salud de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

De acuerdo con la sistematización de iniciativas referidas en la sección 10, se puede destacar que la SST es una materia de preocupación común para las organizaciones empresariales y para las organizaciones sindicales.

Es por ello que algunas organizaciones empresariales, particularmente la UIP y la CAPACO, han reportado la realización de numerosas acciones de capacitación, promoción, difusión y apoyo para sus asociados en temáticas de SST, sobre las que se recomienda continuar con su implementación.

Respecto de las acciones promovidas por las organizaciones de trabajadores, se sugiere que el plan de acción que resulte del proceso de convergencia sindical en torno a la Mesa Sindical Paraguaya contemple la SST como un posible ámbito estratégico de acción mediante iniciativas concretas.

► 15.10. Actividades regulares y en curso relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo

A partir del análisis realizado en la sección 11, se puede concluir que desde 2016 se han hecho considerables esfuerzos en desarrollar acciones promocionales o de sensibilización en materia de SST. Son numerosas las jornadas, charlas, seminarios (presenciales y virtuales), talleres y campañas promovidos por distintas instituciones públicas y organizaciones privadas.

A pesar de esto, los actores sociales perciben un alto grado de desconocimiento sobre los contenidos de la Ley Nº 5.804 entre los sujetos obligados a su cumplimiento.

Por otro lado, reconociendo los esfuerzos realizados por las mencionadas instituciones y organizaciones, se detecta, en cambio, un cierto grado de fragmentación de las iniciativas, por lo que se recomienda sumar las acciones y tratar de promover más iniciativas conjuntas, por ejemplo, mediante una campaña nacional de SST que podría ser impulsada por los integrantes tripartitos del Consejo Nacional de Salud y Seguridad ocupacional (CONSYSO).

En relación con la iniciativa de la Red de Agentes de Salud y Seguridad Ocupacional, promovida desde 2020 con el objetivo de implementar las medidas de SST frente al Covid-19 en los lugares de trabajo, se considera que la acción ha sido muy exitosa, en tanto se reportó la inscripción de un número considerable de agentes, la mayoría de los cuales recibieron capacitación. Sin embargo, considerando que la iniciativa no cuenta con un respaldo legal que la haga obligatoria y que le garantice una sostenibilidad, se recomienda que en un futuro la Red se convierta en una Red de Supervisores de Seguridad, figura regulada en el artículo 35 de la Ley Nº 5.804 con funciones de planeación, organización, dirección y desarrollo del SG-SST. Al tratarse de una obligación legal y

que, hasta donde se conoce, no ha sido todavía implementada, se sugiere focalizar los esfuerzos en promover su cumplimiento aprovechando las inercias de la iniciativa de los agentes de SSO.

Por último, se recomienda un mayor impulso de acciones específicas de apoyo en materia de SST, dirigidas a micro, pequeñas y medianas empresas, a empresas en la economía informal y a trabajadores independientes, así como programas fijados para los sectores de mayor riesgo o con mayores índices de siniestralidad.

► Referencias bibliográficas

► Informes y publicaciones

- Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear (2022). “Informe Anual 2021”.
- Banco Central del Paraguay (2022). “Anexo Estadístico del Informe Económico”.
- Banco Mundial (2022). “Paraguay: panorama general”.
- Banco Mundial (2022). “Asistencia social en pandemia: Lecciones de Paraguay”.
- Bueno, C. y Álvarez, P. (2022). “Diálogo social tripartito en seguridad y salud en el trabajo. Marcos regulatorios, avances y desafíos en seis países de América Latina”. Informes Técnicos OIT Cono Sur, Nº24.
- Bueno, C. (2022). “Un entorno de trabajo seguro y saludable: nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo”. Nota informativa OIT Cono Sur.
- Casalí, P. y Velásquez, M. (2016). “Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento”. OIT.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2020). “Informe de Gestión 2019”.
- Centro de Documentación y Estudios (2015). “El MERCOSUR: desde la perspectiva de las organizaciones campesinas, de mujeres y sindicales del Paraguay”.
- Diana Serafini (2019). “Programa nacional para la igualdad de oportunidades y resultados para las mujeres en la educación” (ponencia, Seminario sobre Política Educativa en Paraguay, 30 de agosto de 2019).
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2018). “Gasto público social en adolescencia y juventud, 2013-2016”.
- Galván, P. y otros (2013). “Implementación de un sistema de televigilancia epidemiológica comunitaria mediante tecnologías de la información y la comunicación en Paraguay”.
- González Bozzolasco, I. (2020). “Las organizaciones sindicales en Paraguay. Un panorama general sobre su situación, composición y estrategias de incidencia”.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2022). “EPCH 2016-2021 Ocupación Informal”.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2022). “Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) primer trimestre de 2022”.
- Instituto Nacional de Estadísticas, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2022). “Encuesta Permanente de Hogares 2018”.
- Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (2022). “Informe de Gestión primer semestre 2020”.
- Instituto de Previsión Social (2022). “Balance Anual de Gestión Pública 2021”.

Instituto de Previsión Social (2022). “Anuario Estadístico Institucional 2021”

Ministerio de Educación y Ciencias (2019). “Programa de Evaluación Censal de Logros Académicos a estudiantes de finales de ciclo/nivel y de factores asociados al aprendizaje”.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Estudios Económicos (2021). “Nota Técnica N° 001/2021”.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Dirección General de Vigilancia de la Salud (2015). “Guía Nacional de Vigilancia y Control de Enfermedades. Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica”.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y OPS/OMS (2017). “Política Nacional de Calidad en Salud 2017-2030”.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2022). “Balance Anual de Gestión Pública 2021”.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2022). “Informe de Gestión 2018-2019”.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2022). “Informe de Gestión 2020”.

Observatorio sobre Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia – CDIA (2022). “Encuesta Permanente de Hogares 2019”.

OCDE (2019). “Estudio Multidimensional del Paraguay. Vol. 3. Del Análisis a la Acción”.

OIT (2013). “Plan de Formación sobre Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”, Módulo 2.

OIT (2021). “Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2021 Informe III/Adenda (Parte A). Adenda al Informe de 2020 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)”.

Orsatti A. (2021). “Mapa sindical de América Latina-Caribe. El universo de organizaciones”.

Páramo, P. y Bueno, C. (2018). “Tendencias legislativas en seguridad y salud en el trabajo con enfoque preventivo”. Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Paredes Romero, J. A. (2018). “Análisis de participación de las mipymes en las Compras Públicas de Paraguay sobre la base de los datos abiertos, Periodo 2011 – 2017”. Ministerio de Industria y Comercio.

Revista de Salud Pública Paraguaya. Vol. 1 (2011). “Sistema de Salud de Paraguay”.

Santander, H. (2017). “Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización”. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N° 3.

► Normativa nacional

► Leyes

Constitución de la República de Paraguay.

Ley N° 375/1956 que aprueba el Decreto-Ley N° 1.860 del 1º de diciembre de 1950, por el cual se modifica el Decreto-Ley N° 17.071 de fecha 18 de febrero de 1943 de creación del Instituto de Previsión Social.

Ley N° 992/1964 que aprueba y ratifica el convenio relativo al examen médico de aptitud para el empleo de los menores en trabajos no industriales.

Ley N° 993/1964 que aprueba y ratifica el convenio relativo a la limitación del trabajo nocturno de los menores en trabajos no industriales.

Ley Nº 994/1964 que aprueba y ratifica el convenio relativo al examen médico de aptitud para el empleo de menores en la industria.

Ley Nº 996/1964 que aprueba y ratifica el convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria.

Ley Nº 998/1964 que aprueba y ratifica el convenio relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria.

Ley Nº 1.155/1966 que aprueba el convenio relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes.

Ley Nº 1.174/1966 que aprueba y ratifica el convenio relativo al examen médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos en las minas.

Ley Nº 1.179/1967 que aprueba y ratifica el convenio relativo a la protección de la maquinaria.

Ley Nº 1.180/1966 que aprueba y ratifica el convenio relativo a la edad mínima de admisión al trabajo subterráneo en las minas.

Ley Nº 253/1971 que crea el Servicio Nacional de Promoción Profesional- SNPP.

Ley Nº 836/1980 que establece el Código Sanitario.

Ley Nº 1/1989 que aprueba y ratifica la Convención Americana Sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.

Ley Nº 42 /1990 que prohíbe la importación, depósito y utilización de productos calificados como residuos. industriales peligrosos o basuras tóxicas y establece las penas correspondientes por su incumplimiento.

Ley Nº 123/1991 que adopta nuevas normas de protección fitosanitaria.

Ley Nº 4/1992 que aprueba la adhesión de la República al «Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales».

Ley Nº 213/1993 que establece el Código del Trabajo.

Ley Nº 567/1995 que aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

Ley Nº 1.032/1996 que crea el Sistema Nacional de Salud.

Ley Nº 1.100 /1997 de prevención de la polución sonora.

Ley Nº 1.028/1997 que crea el sistema general de Ciencia y Tecnología.

Ley Nº 1.431/1999 que regula la organización de los cuerpos de Bomberos voluntarios.

Ley Nº 1.561/2000 que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente.

Ley Nº 1.590/2000 que regula el Sistema Nacional de Transporte y crea la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN) y la Secretaría Metropolitana de Transporte (SMT).

Ley Nº 1.652/2000 que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Profesional.

Ley Nº 1.680/2001 que establece el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Ley Nº 2.135/2003 que aprueba el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional.

Ley Nº 2.575/2005 que reforma de la carta orgánica del Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología.

Ley Nº 2.615/2005 que crea la Secretaría de Emergencia Nacional.

Ley Nº 3.742/2009 que establece el control del uso de productos fitosanitarios de uso agrícola.

Ley Nº 3.940/2009 que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA).

Ley Nº 3.966/2010 que crea la Ley Orgánica Municipal.

Ley Nº 4.819/2012 que aprueba el Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos (2011) núm. 189.

Ley Nº 5.115/2013 que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Ley Nº 5.016/2014 que crea la ley nacional de tránsito y seguridad vial.

Ley Nº 5.169/2014 que crea la Autoridad Reguladora Radiológica y Nuclear.

Ley Nº 5.375/2014 que modifica varios artículos de la Ley Nº 1.431/99 que regula la organización de los cuerpos de bomberos voluntarios del Paraguay.

Ley Nº 5.804/2017 que establece el Sistema Nacional de Prevención de Riesgos Laborales.

Ley Nº 6.036/2018 que aprueba el Convenio de Minamata sobre el mercurio.

Ley Nº 6.611/2020 que modifica el artículo 2º de la Ley Nº 2.385/2004 “que reconoce al Instituto Nacional de Salud (INS), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, como instituto superior de formación de recursos humanos e investigación del área de la salud”.

Ley Nº 6.791/2021 que aprueba el Convenio relativo a la norma mínima de seguridad social.

► Decretos

Decreto-Ley Nº 17.071/1943 que crea el Instituto de Previsión Social (IPS).

Decreto-Ley Nº 1.860/1950 por el cual se modifica el Decreto-Ley Nº 18.071, de creación del Instituto de Previsión Social.

Decreto Nº 10.810/1952 por el cual se aprueban los reglamentos del Decreto-Ley Nº 1.860.

Decreto Nº 14.390/1992 que aprueba el Reglamento General Técnico de Seguridad, Higiene y Medicina en el Trabajo.

Decreto Nº 18.969/1997 por el cual se reglamenta la Ley Nº 42/90 que prohíbe la importación, depósito, utilización de productos calificados como residuos industriales peligrosos o basura tóxica y establece las penas correspondientes por su incumplimiento.

Decreto Nº 21.376/1998 que establece la nueva organización funcional del MSPyBS.

Decreto Nº 10.754/2000 que fija el Reglamento Nacional de Seguridad para la protección contra las radiaciones ionizantes y para la seguridad de las fuentes de radiación.

Decreto Nº 1.825/2004 por el cual se designa a la Dirección de Defensa Vegetal (DDV) dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería, como autoridad nacional en materia de plaguicidas a los fines del “Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional”.

Decreto N° 4.951/2005 que reglamenta la Ley N° 1.657/2001 y aprueba el listado de trabajo infantil peligroso.

Decreto N° 4.954 /2005 por el cual se reglamenta la Ley 1.657/2001 y se aprueba el listado de Trabajo Infantil Peligroso.

Decreto N° 5.649/2010 que adopta el listado de enfermedades profesionales, acorde al Convenio núm. 121 de la OIT.

Decreto N° 5.442/2016 que reglamenta la Ley N° 16.521/2000, de fecha 26 de diciembre de 2000, “que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)” se crea el registro de instituciones de formación y capacitación laboral (REIFOCAL), y se abroga el Decreto 15.904/2001.

Decreto N° 6.157/2016 que aprueba la Estructura Orgánica del MTESS.

Decreto N° 8.304/2017 por el cual se establecen regulaciones sobre la inscripción obrero patronal.

► Resoluciones

Resolución MAG N° 440/1994 que establece la clasificación toxicológica de los productos fitosanitarios.

Resolución S.G. N° 041/1994 que crea el Instituto Nacional de Salud, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Resolución S.G. N° 907/2007 que actualiza la estructura orgánica y el manual de funciones de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA).

Resolución MTESS N° 472/2012 que crea la oficina de atención y prevención de la violencia laboral y se establece el procedimiento de actuación ante casos de violencia laboral, mobbing y acoso sexual en los lugares de trabajo, dentro de las empresas.

Resolución MTESS N° 846/2015 por la cual se aprueba el método general de evaluación de riesgos laborales.

Resolución MTESS N° 47/2016 que aprueba el procedimiento general de inspección para el control de la legislación laboral, de seguridad social y de seguridad y salud ocupacional.

Resolución MTESS N° 359/2016 que reglamenta el procedimiento para el registro de profesionales que desempeñen funciones en el ámbito de la salud y seguridad ocupacional, y establece las categorías, requisitos y sanciones a los mismos.

Resolución MTESS N° 793/2016 que aprueba la estructura orgánica del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Resolución MTESS N° 835/2016 que aprueba el procedimiento para la presentación de las comunicaciones de entrada y salidas de trabajadores de empresas; de los permisos y vacaciones otorgadas; de las amonestaciones; apercibimientos y suspensiones del personal; de los accidentes de trabajo, y de las enfermedades profesionales, ante la autoridad administrativa del trabajo, vía internet.

Resolución MTESS N° 56/2017 que amplía el reglamento de trámite administrativo para la verificación del cumplimiento de las normas laborales, de seguridad social y de seguridad y salud ocupacional, y para los sumarios administrativos instruidos por el incumplimiento de dichas normas.

Resolución MSPBS N° 181/2017 que establece la calificación de riesgos laborales por puestos de trabajo para Paraguay.

Resolución MTESS Nº 644/2017 que establece el manual descriptivo de cargos y estructura organizacional del MTESS.

Resolución MTESS Nº 94/2018 que aprueba el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2018-2022 del MTESS.

Resolución MTESS Nº 388/2019 que crea la oficina de atención y prevención de la violencia laboral y se establece el procedimiento de actuación ante casos de violencia laboral, mobbing y acoso sexual en los lugares de trabajo, dentro de las empresas.

Resolución MTESS Nº 2760/2019 por la cual se aprueba el plan de fortalecimiento y mejoramiento de las micro y pequeñas empresas en relación al cumplimiento de las normas administrativas laborales, de salud y seguridad ocupacional.

Resolución MTESS Nº 473/2020 sobre suspensión de plazos de procedimientos por la emergencia nacional ante pandemia de coronavirus.

Resolución MTESS Nº 785/2020 que dispone la implementación de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 17, 18, 19, 23, 24, 25, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 de la Ley Nº 5.804/2017.

Resolución MTESS Nº 989/2020 por la cual se suspende por el término de seis 6 meses la realización de los exámenes médicos admisionales y periódicos, previstos en el Decreto Nº 14390/92, Reglamento General Técnico de Seguridad, Higiene y Medicina en el Trabajo.

Resolución MTESS Nº 251/2021 que aprueba el Plan de Gestión anual para el ejercicio fiscal 2021 del MTESS.

Resolución MTESS Nº 554/2021 que declara la semana del 26 al 30 de abril de 2021 como Semana de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Resolución MTESS Nº 03/2022 que reglamenta el contenido y la frecuencia de los exámenes médicos obligatorios de admisión y periódicos de los trabajadores.

Resolución MSPBS Nº 204/2022 que aprueba la misión, visión, política y objetivos de calidad establecidos por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN); y se dispone su aplicación en los sistemas de gestión de calidad implementados por la institución.

► Normativa internacional

Convenio núm. 77 sobre el examen médico de los menores (industria), 1946.

Convenio núm. 88 sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946.

Convenio núm. 79 sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946.

Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo, 1947.

Convenio núm. 89 (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948.

Convenio núm. 90 (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948.

Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952.

Convenio núm. 115 sobre la protección contra las radiaciones, 1960.

Convenio núm. 119 sobre la protección de la maquinaria, 1963.

Convenio núm. 120 sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964.

Convenio núm. 123 sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965.

Convenio núm. 124 sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965.

Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981.

Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999.

Convenio núm. 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006.

Convenio número 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011.

Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998.

Directrices de la OIT sobre sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo ILO-OSH 2001.

Resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2022.

Decisión CMC Nº 32/06 sobre salud y seguridad en el trabajo.

Decisión CMC Nº 33/06 sobre requisitos mínimos de perfil del inspector del trabajo.

Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, 2015.

Resolución GMC Nº 04/2015 sobre el Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el MERCOSUR.



Organización
Internacional
del Trabajo

Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Tel: +56-2 2580-5500
E-mail: santiago@ilo.org
www.ilo.org/santiago

Santiago de Chile