

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

REGLAMENTO DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DE LOS OBREROS MUNICIPALES DEL PERÚ

ANTECEDENTES

En el Perú, el derecho a la protección de la salud de las personas y de la comunidad se encuentra consagrado en el artículo 7 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, el artículo 23 de la Norma Suprema establece que el trabajo es objeto de atención prioritaria por el Estado y que ninguna relación puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

En base a lo señalado, el derecho fundamental a la salud debe ser protegido por el Estado, por ello la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2012-TR tienen como objetivo promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país, la observancia del deber de prevención de los empleadores, el rol de fiscalización y control del Estado y la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales.

El artículo 16 de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, señala que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo tiene la calidad de organismo supra sectorial en la prevención de riesgos en materia de seguridad y salud en el trabajo.

A razón de ello, mediante Resolución Ministerial N° 166-2016-TR se conformó un Grupo de Trabajo denominado “Mesa de Trabajo para la elaboración de una propuesta de reglamento sectorial de seguridad y salud en el trabajo para obreros municipales”, integrada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, del Seguro Social de Salud – ESSALUD y de la Federación Nacional de Obreros Municipales del Perú – FENAOMP, y se contó con la participación del Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente para la Salud- CENSOPAS y del Ministerio Público.

Habiendo concluido sus funciones, mediante Oficio N° 478-2017-MTPE/2/15, de fecha 29 de mayo de 2017, la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo remite Informe Final que le fue encargado a la referida Mesa de Trabajo al Despacho del Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo.

DIAGNÓSTICO SOBRE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DE LOS OBREROS MUNICIPALES

De acuerdo con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, tienen como objetivo representar al vecindario y brindar una adecuada prestación de servicios públicos locales dentro de su circunscripción, para lo cual cuentan con personal operativo que se encarga de la ejecución de las actividades de saneamiento, mantenimiento de áreas verdes, mantenimiento de vías e infraestructura, así como preservar la seguridad ciudadana entre otros servicios municipales.

En el país, existen 196 municipalidades provinciales, 1,346 municipalidades distritales y 2,465 municipalidades de centros poblados (Fuente: INEI, 2015). Asimismo, en las municipalidades existen 221,862 trabajadores, lo que representa el 1.39% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en el Perú (Fuente: INEI, 2015), de los cuales 97,734 son obreros municipales. De estos últimos, el 58.4% (57,063)

corresponde a obreros de limpieza y personal de vigilancia. El 42% de obreros pertenece al régimen del Decreto Legislativo N° 728, el 28% es contratado a través de los contratos administrativos de servicios (CAS), el 24% cuenta con contratos de locación de servicios y el 6% pertenece al régimen del Decreto Legislativo N° 276, de los cuales el 3% es contratado y el 3% es nombrado.

A través de equipos técnicos de levantamiento de información conformados por representantes de la Federación Nacional de Obreros Municipales del Perú - FENAOMP, de ESSALUD y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se visitaron distintas municipalidades y se recogieron datos organizacionales y operativos relacionados al sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, así como, información sobre los principales riesgos existentes en el desarrollo de las actividades de los obreros municipales. Para la selección de las municipalidades a visitar se consideró la representatividad regional de las instituciones que conforman la Mesa, el número de accidentes registrados en la base de datos de ESSALUD y las tres regiones naturales del Perú.

Los principales hallazgos y la problemática referente al Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST) se han agrupado en ocho (08) elementos:

- 1) **Compromiso e involucramiento.**- La alta dirección trata los asuntos de seguridad y salud en el trabajo de forma habitual en un 14%, en los demás casos señalan que el involucramiento es ocasional. Una problemática identificada es la falta de conocimiento y claridad acerca de las funciones y responsabilidades del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo y del órgano responsable de la implementación y mantenimiento del SGSST, evidenciándose confusión respecto de un órgano con otro. Ninguna municipalidad visitada cuenta con canales de comunicación que permitan el aporte de los trabajadores en seguridad y salud en el trabajo, en consecuencia, no existen mecanismos institucionales de reconocimiento al desempeño del trabajador. Asimismo, no se muestra participación de los representantes de trabajadores y de las organizaciones sindicales en las decisiones sobre la seguridad y salud en el trabajo.
- 2) **Política de seguridad y salud ocupacional.**- Respecto a la documentación del SGSST, el 100% de municipalidades visitadas cuenta con un diagnóstico inicial de seguridad y salud en el trabajo pero sólo el 57% cuenta, además, con una política de seguridad y salud en el trabajo. La falta de directrices claras en materia de seguridad y salud en el trabajo establecidas por la alta dirección constituyen una problemática significativa, ya que no se establecen líneas de acción ni se asignan responsabilidades específicas en SST por niveles de mando. Del mismo modo, no se establecen perfiles de conocimiento necesarios en prevención de riesgos laborales para cada puesto de trabajo.
- 3) **Planeamiento y aplicación.**- En el 57% de las municipalidades visitadas se evidenció la existencia de una política y objetivos de seguridad y salud en el trabajo, mientras que sólo en el 29% de ellas se muestra planificación de la actividad preventiva. Del mismo modo, se observa que el 63% de las municipalidades visitadas cuenta con Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER), mientras que sólo el 38% de ellas posee Mapas de Riesgos. Es importante señalar que, durante las visitas efectuadas no se evidenció la implementación de los controles señalados en estos documentos. Por otro lado, respecto a planificación de la gestión de la salud ocupacional, no se evidenció la existencia de una vigilancia de la salud, ni la identificación de los riesgos que inciden en la función de procreación del trabajador. De igual forma, no se tiene

definido el personal que requiere contar con Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) u otro mecanismo de aseguramiento.

- 4) **Implementación y operación.** El 13% de las municipalidades no ha conformado Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo (CSST); asimismo, las municipalidades con CSST no tienen sesiones permanentes ni una correcta ejecución de funciones. Con relación a la vigilancia de la salud, de todas las municipalidades visitadas solo algunas realizan exámenes médicos de Hepatitis y TBC; asimismo, estos exámenes no comprenden al total de obreros municipales de limpieza pública, ni se realizan monitoreos ocupacionales de agentes físicos, químicos, biológicos, disergonómicos y psicosociales; lo cual indica que no se tiene establecido un sistema de vigilancia de la salud con exámenes médicos ocupacionales periódicos, de acuerdo a los riesgos a los cuales están expuestos los trabajadores. Por otro lado, no se tiene desarrollado un sistema de respuesta a emergencias que garantice: a) Planes y procedimientos de respuesta ante situaciones de emergencias/accidentes, b) Brigadas para actuar en caso de: incendios, primeros auxilios, evacuación, c) Revisión periódica del sistema y equipos de respuesta ante emergencias.

El 35% de trabajadores entrevistados en las municipalidades provinciales señala manipular sustancias químicas; sin embargo, el 29% no cuenta con hoja de seguridad de la sustancia química empleada. El almacenamiento de sustancias combustibles e inflamables se realiza en ambientes en los cuales existe elevada carga térmica y sin tomar en consideración la compatibilidad de las mismas, lo cual genera riesgo de incendio. El 85% de obreros municipales señala contar con algún tipo de equipo de protección personal (EPPs), siendo un 29% no apropiados para la labor realizada, ya sea por no cumplir con las especificaciones requeridas o porque la asignación de EPPs no tiene una periodicidad establecida, lo cual genera que en algunos casos transcurran varios años para la renovación de algún equipo, ocasionando que los trabajadores se vean en la necesidad de asumir el costo de sus EPPs o recogerlos de la basura, como ocurre en el caso de los guantes de seguridad.

El personal de limpieza pública y áreas verdes se encuentra expuesto directamente a agentes biológicos por la presencia de basura y excretas de animales. Esta exposición se incrementa al no haber mecanismos apropiados para la limpieza, desinfección e ingesta de alimentos. Las instalaciones sanitarias existentes carecen de condiciones higiénicas apropiadas, siendo así que en algunas municipalidades se encontró que el personal obrero municipal no tenía acceso a las mismas.

Durante el desarrollo de las labores de los obreros municipales existen actividades que pueden ser calificadas como de alto riesgo, debido a la existencia de factores de riesgo y condiciones que podrían desencadenar lesiones con incapacidades permanentes e incluso la muerte. Al respecto, podemos citar los trabajos en altura que ejecutan los obreros de áreas verdes durante la poda de árboles o los trabajos realizadas por los obreros de camales municipales dentro de las cámaras frigoríficas, así como los trabajos en caliente desarrollados por los obreros de los talleres de maestranza, y el ingreso de personal de riego a espacios confinados para realizar la limpieza de canales de regadío y canales subterráneos. Por otro lado, las máquinas y equipos empleados por el personal obrero municipal no cuentan con estándares de seguridad definidos. En ese sentido, los camiones de recolección de residuos sólidos no cuentan con dispositivos de sujeción estandarizados y se encuentran con superficies oxidadas y que no garantizan la resistencia del peso de los trabajadores. Por otro lado, el traslado del personal a

los puntos de trabajo se realiza empleando camiones no estandarizados, sin puntos de sujeción o asientos.

- 5) **Evaluación normativa.-** Se ha podido constatar que no se identifica ni monitorea el cumplimiento de la normatividad aplicable, así como la existencia de instructivos y/o manuales de trabajo. Del mismo modo, es recurrente encontrar instalaciones que no evidencien cumplimiento del Reglamento Nacional de Edificaciones en cuanto a criterios de diseño, rutas de evacuación, servicios higiénicos y vestuarios.
- 6) **Verificación.-** El 66% de los trabajadores entrevistados en provincias indica que no se les han realizado exámenes médico ocupacionales. Asimismo, el 32% señala haber pasado por algún examen médico ocupacional, mientras que el 9% no conoce los objetivos de los mismos. El 74% de trabajadores entrevistados indicó que percibe daños a su salud relacionados con el puesto de trabajo que desempeñan. El 100% de las municipalidades provinciales visitadas cuentan con algún tipo de registro de accidentes incapacitantes; sin embargo, dichos accidentes no son investigados ni se determinan las causas raíz con el fin de adoptar acciones correctivas y preventivas. Por otro lado, el 60% de los trabajadores entrevistados en provincias señaló haber sufrido o presenciado algún accidente de trabajo. Entre los accidentes de trabajo más comunes por categoría o grupo ocupacional expuesto, se encuentran:

Tabla N° 1
Principales accidentes de trabajos ocurridos en municipalidades visitadas

Categoría	Accidentes
Camal Municipal	Cortes en brazos y piernas
Maestranza	Cortes en dedos
Limpieza Pública	Golpes y aplastamiento en manos por compactadora, caída del camión, resbalones
Obras Civiles	Golpes en manos, aplastamiento por derrumbe de terrenos mal entibados
Seguridad Ciudadana	Agresión durante operativos
Mantenimiento de locales y servicios auxiliares	Caída por trabajos en altura
Áreas verdes	Lesiones en manos, quemaduras y cortes

- 7) **Control e información de documentos.-** No se entrega adjunto a los contratos de trabajo las recomendaciones de seguridad y salud considerando los riesgos del centro de labores y los relacionados con el puesto o función del trabajador. Del mismo modo, los documentos del SGSST no tienen una periodicidad de revisión establecida. Las municipalidades visitadas no demuestran mecanismos que garanticen la recepción y respuesta apropiada de comunicaciones internas y externas relativas a seguridad y salud en el trabajo; así como la comunicación interna de la información relativa a la seguridad y salud en el trabajo entre los distintos niveles y puestos de la organización.
- 8) **Revisión por la dirección.-** En ninguna municipalidad se ha podido verificar mecanismos de revisión del SGSST por parte de la alta dirección. No se han implementado mecanismos que garanticen que la investigación de los accidentes, enfermedades ocupacionales, incidentes peligrosos y otros incidentes permita identificar las causas inmediatas (actos y condiciones subestándares), las causas básicas (factores personales y factores del trabajo), la deficiencia del sistema de

gestión de la seguridad y salud en el trabajo para la planificación de la acción correctiva pertinente, conforme lo establece la Ley.

CONTENIDO DEL REGLAMENTO

El presente reglamento sectorial de seguridad y salud en el trabajo para obreros municipales tiene como propósito contar con una norma que garantice la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en las labores desempeñadas por los obreros municipales a nivel nacional. En esa línea, desarrolla disposiciones para la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y las medidas de prevención para las actividades que desarrollan los obreros municipales:

- Se precisa que el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en las Municipalidades es responsabilidad del Alcalde, quien asume el liderazgo de estas actividades en la entidad. Asimismo, se precisa que el órgano encargado de la Seguridad y Salud en el Trabajo en las municipalidades es la oficina de recursos humanos u órganos o unidades orgánicas que haga sus veces.
- Se determinan pautas para la elaboración del Programa Anual de Seguridad y Salud en el Trabajo, la Identificación de Peligros y Riesgos, la capacitación, inspecciones periódicas, preparación y respuesta ante emergencias.
- Se establece, como condiciones mínimas de las instalaciones, que el encargado de la Seguridad y Salud en el Trabajo asegura un ambiente limpio y que cuente con iluminación natural que se complementa con iluminación artificial, en los casos que corresponda, y la señalización debe cumplir con los estándares establecidos en las Normas Técnicas Peruanas.
- Se fijan pautas mínimas respecto a los servicios higiénicos que las Municipalidades destinen al personal obrero municipal, así como los comedores y los talleres de mantenimiento. Asimismo, se identifican las condiciones y el equipamiento básico de los trabajadores.
- Se precisan las condiciones y medidas de seguridad que se deben cumplir en el desarrollo de las actividades de riesgo que llevan a cabo los obreros municipales, como: manipulación y almacenamiento de sustancias químicas, operación de máquinas y herramientas de trabajo portátiles, manipulación manual de cargas, trabajos en espacios confinados, trabajos en altura, trabajo nocturno, trabajos a la intemperie, entre otros; asimismo, se establecen disposiciones sobre la protección durante el periodo de gestación y lactancia, y en casos de discapacidad.
- Se determina que las municipalidades deben efectuar los exámenes médicos ocupacionales a los obreros municipales, de acuerdo a la normativa vigente en el país. Asimismo, las municipalidades deben desarrollar e implementar programas sobre nutrición y estilos de vida saludable, así como, garantizar la hidratación de los obreros municipales dada la naturaleza de sus labores. En caso de existir actividades que impliquen posturas forzadas se desarrolla pautas de prevención.

IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

El presente reglamento se aprueba de conformidad con lo previsto en la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2012-TR.

Esta norma reglamenta las medidas de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en las labores desempeñadas por los obreros municipales a nivel nacional, y servirá como apoyo de las Municipalidades a fin de que aseguren las condiciones de trabajo dignas para los obreros municipales en todos los campos ocupacionales que se han identificado.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Lo que busca el presente reglamento es garantizar condiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo de los obreros municipales. El beneficio es contar con un documento normativo sectorial de prevención de los riesgos laborales para los obreros municipales.

La aprobación del presente decreto supremo no irroga gastos adicionales al Tesoro Público.