



# **Impacto de las políticas públicas en la salud ocupacional: Lecciones aprendidas de casos emblemáticos atendidos por entidades de salud en Lima Metropolitana**

Fiorella Sumiko Tokumoto Valera  
Javier Juan Aliaga Salguero

## **Impacto de las políticas públicas en la salud ocupacional: Lecciones aprendidas de casos emblemáticos atendidos por entidades de salud en Lima Metropolitana**

Fiorella Sumiko Tokumoto Valera

Javier Juan Aliaga Salguero

### **RESUMEN**

El Ministerio de Salud de Perú tiene como misión fundamental proteger la dignidad humana, priorizando la vida, la salud y el bienestar de la población. Esta labor se lleva a cabo bajo principios de ética, equidad, eficacia y eficiencia, garantizando que las políticas y acciones en salud estén alineadas con valores humanistas y responsabilidad social. La institución busca resguardar los derechos de las personas mediante servicios de salud accesibles, oportunos y de calidad, asegurando que todos los ciudadanos, sin distinción, reciban atención integral que promueva su bienestar físico, mental y social. Con un enfoque en la equidad, se trabaja para reducir las brechas en el acceso a los servicios de salud, especialmente entre poblaciones vulnerables, mientras se optimizan los recursos disponibles para maximizar el impacto positivo en la salud pública. Además, la gestión del Ministerio está comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas, incorporando tecnología e innovación para mejorar la eficiencia operativa y la calidad de los servicios ofrecidos. En este contexto, se fomenta la participación activa de la sociedad civil, gobiernos locales y otros actores clave en la construcción de un sistema de salud más inclusivo y resiliente.

**Palabras clave:** salud pública, equidad, dignidad humana, bienestar, eficiencia.





## ABSTRACT

The fundamental mission of the Peruvian Ministry of Health is to protect human dignity, prioritizing the life, health, and well-being of the population. This work is carried out under the principles of ethics, equity, effectiveness, and efficiency, ensuring that health policies and actions are aligned with humanistic values and social responsibility. The institution seeks to safeguard people's rights through accessible, timely, and quality health services, ensuring that all citizens, without distinction, receive comprehensive care that promotes their physical, mental, and social well-being. With a focus on equity, efforts are being made to reduce gaps in access to health services, especially among vulnerable populations, while optimizing available resources to maximize the positive impact on public health. Furthermore, the Ministry's management is committed to transparency and accountability, incorporating technology and innovation to improve operational efficiency and the quality of the services offered. In this context, the active participation of civil society, local governments, and other key stakeholders is encouraged in building a more inclusive and resilient health system.

**Keywords:** public health, equity, human dignity, well-being, efficiency.

## INTRODUCCIÓN

La salud ocupacional constituye un componente esencial para garantizar el bienestar social y económico de las sociedades modernas. Su relevancia radica en la protección de la integridad física, mental y social de los trabajadores, lo que no solo contribuye a mejorar su calidad de vida, sino también a incrementar la productividad y competitividad de las empresas (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2019). Sin embargo, en contextos urbanos como Lima Metropolitana, caracterizados por una alta densidad poblacional y una economía dominada por actividades informales, la implementación efectiva de políticas públicas en este ámbito enfrenta desafíos significativos. Según cifras del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE, 2021), más del 70% de la población económicamente activa en Lima se encuentra en empleos informales, lo que agrava la exposición a riesgos laborales y limita el acceso a servicios de prevención y atención en salud ocupacional (Soler et al., 2020).

En Lima Metropolitana, los riesgos laborales prevalentes incluyen enfermedades musculoesqueléticas asociadas a la carga física excesiva, trastornos respiratorios derivados de la exposición a agentes químicos, y problemas psicosociales vinculados al estrés laboral y la inestabilidad económica (Ministerio de Salud [MINSA], 2020). A pesar de la existencia de normativas y programas gubernamentales orientados a mitigar estos riesgos, persisten brechas importantes en la cobertura y calidad de los servicios. Por ejemplo, estudios recientes han evidenciado que menos del 40% de los trabajadores expuestos a riesgos ocupacionales reciben capacitaciones adecuadas o tienen acceso a equipos de protección personal (Cárdenas & Torres, 2022). Estas necesidades no satisfechas subrayan la urgencia de evaluar el impacto real de las políticas públicas en la mejora de la salud ocupacional en esta región (Delgado-Arteaga et al., 2020).

El presente estudio busca responder a dos preguntas fundamentales: ¿cómo han influido las políticas públicas en la mejora de la salud ocupacional en Lima Metropolitana? y ¿qué lecciones se pueden extraer de los casos emblemáticos atendidos por entidades de salud? Estas interrogantes son cruciales para comprender tanto los avances logrados como las barreras estructurales que aún impiden una intervención efectiva. En este contexto, se plantea como objetivo general evaluar el impacto de las políticas públicas en la salud ocupacional en Lima Metropolitana. Para ello, se proponen tres objetivos específicos: identificar los casos emblemáticos atendidos por entidades de salud, analizar los factores que han facilitado o limitado la implementación de dichas políticas, y extraer lecciones aprendidas que puedan orientar futuras intervenciones (Pozo et al., 2024).

Este trabajo cobra especial relevancia debido a la creciente informalidad laboral en Lima Metropolitana, un fenómeno que no solo incrementa la vulnerabilidad de los trabajadores, sino que también dificulta la fiscalización y el cumplimiento de normativas de salud ocupacional. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2021), las economías con altos niveles de informalidad tienden a presentar mayores tasas de enfermedades laborales no reportadas y menor acceso a servicios de salud preventiva. Además, la falta de articulación entre actores clave, como el gobierno, empleadores y organizaciones de la sociedad civil, ha limitado la eficacia de las políticas públicas existentes. Este estudio busca contribuir al diseño de estrategias más efectivas para proteger la salud de los trabajadores, promoviendo una mejor coordinación interinstitucional y la asignación de recursos adecuados.

Finalmente, es importante destacar que la investigación no solo tiene un propósito académico, sino también práctico. Al identificar las lecciones aprendidas de casos



emblemáticos, se espera generar recomendaciones concretas que puedan ser adoptadas por entidades de salud, gobiernos locales y otros actores involucrados en la promoción de la salud ocupacional. En un contexto marcado por la incertidumbre económica y los cambios en las dinámicas laborales, es fundamental contar con herramientas que permitan abordar los riesgos emergentes y garantizar un entorno laboral seguro y saludable para todos los trabajadores de Lima Metropolitana.

## **METODOLOGÍA**

Este estudio adopta un enfoque mixto basado en una revisión narrativa y sistemática de literatura e informes institucionales, complementada con entrevistas semiestructuradas a expertos en salud ocupacional y representantes de entidades de salud. Este diseño metodológico permite integrar información cuantitativa y cualitativa para evaluar el impacto de las políticas públicas en la salud ocupacional en Lima Metropolitana y extraer lecciones aprendidas de casos emblemáticos.

### **Tipo de estudio**

La investigación se llevó a cabo mediante una revisión narrativa y sistemática de fuentes secundarias, incluyendo literatura académica, informes técnicos y datos estadísticos relevantes. Según Grant y Booth (2009), este tipo de revisión es especialmente útil para sintetizar evidencia heterogénea y proporcionar una visión integral sobre un tema específico. Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas para obtener perspectivas cualitativas que permitieran profundizar en los factores contextuales y las experiencias prácticas relacionadas con la implementación de políticas públicas en salud ocupacional.

### **Fuentes de información**

Las fuentes de información se seleccionaron cuidadosamente para garantizar su relevancia y calidad. Se consultaron bases de datos académicas reconocidas como PubMed, Scielo y Redalyc, donde se identificaron artículos científicos, revisiones sistemáticas y estudios de caso publicados entre 2010 y 2023. Estas bases de datos fueron seleccionadas debido a su amplia cobertura de temas relacionados con la salud pública y ocupacional en América Latina (García & López, 2020).

Además, se revisaron informes técnicos elaborados por entidades clave como el Ministerio de Salud (MINSA), EsSalud y organizaciones no gubernamentales (ONGs) especializadas en salud laboral. Estos documentos proporcionaron información valiosa sobre programas específicos, estadísticas oficiales y análisis de casos emblemáticos atendidos en Lima Metropolitana. Por último, se realizaron entrevistas semiestructuradas con 15 expertos en salud ocupacional y representantes de entidades de salud, seleccionados mediante un muestreo intencional basado en su experiencia y conocimiento del tema. Las entrevistas se diseñaron para explorar percepciones sobre el impacto de las políticas públicas y las barreras estructurales que han limitado su efectividad.

### **Criterios de inclusión y exclusión**

Los criterios de inclusión establecieron que solo se considerarían documentos publicados entre 2010 y 2023, relacionados directamente con políticas públicas y salud ocupacional en Lima Metropolitana. Esta delimitación temporal permitió capturar información reciente y relevante sobre el tema. Además, se priorizaron estudios que abordaran casos específicos o proporcionaran datos empíricos sobre la implementación de políticas públicas.

Por otro lado, se excluyeron estudios realizados fuera del ámbito geográfico de Lima Metropolitana o aquellos que no abordaran casos específicos, ya que no contribuían directamente al objetivo del estudio. También se descartaron documentos cuya calidad metodológica o rigor científico no pudiera ser verificado (Hernández et al., 2018).

### **Análisis de datos**

El análisis de datos se dividió en dos componentes principales: revisión cualitativa de los casos emblemáticos seleccionados e identificación de patrones y tendencias en el impacto de las políticas públicas. Para la revisión cualitativa, se empleó un enfoque inductivo basado en la codificación temática, siguiendo los principios propuestos por Braun y Clarke (2006). Este método permitió organizar y categorizar la información obtenida de las fuentes secundarias y las entrevistas en temas recurrentes, como "avances en la prevención de enfermedades laborales", "barreras estructurales" y "lecciones aprendidas".

Posteriormente, se realizó un análisis comparativo para identificar patrones y tendencias en el impacto de las políticas públicas. Este proceso incluyó la triangulación de datos provenientes de diferentes fuentes (literatura académica, informes institucionales y entrevistas) para garantizar la validez y confiabilidad de los hallazgos. Además, se



utilizaron herramientas de análisis cualitativo como NVivo para facilitar la organización y sistematización de la información.

En resumen, esta metodología permitió un enfoque integral y riguroso para evaluar el impacto de las políticas públicas en la salud ocupacional en Lima Metropolitana. Al combinar revisiones sistemáticas de literatura, análisis de informes técnicos y entrevistas semiestructuradas, se logró capturar tanto la dimensión teórica como práctica del tema, proporcionando una base sólida para extraer conclusiones y recomendaciones útiles para futuras intervenciones.

## RESULTADOS

### Descripción de los casos emblemáticos

El análisis de los casos emblemáticos permitió identificar experiencias significativas en diversos sectores laborales de Lima Metropolitana. Un caso destacado fue el programa de prevención de enfermedades musculoesqueléticas en trabajadores del sector construcción, implementado por el Ministerio de Salud (MINSA) en colaboración con EsSalud. Este programa incluyó capacitaciones sobre ergonomía y la distribución de equipos de protección personal, logrando reducir en un 30% las lesiones relacionadas con esfuerzos físicos excesivos en los primeros dos años de su ejecución (MINSA, 2021).

Otro caso relevante fue la intervención dirigida a trabajadores del comercio informal en mercados mayoristas, donde se detectó una alta incidencia de enfermedades respiratorias debido a la exposición a polvo y agentes químicos. La intervención consistió en la instalación de sistemas de ventilación mejorada y la realización de campañas de sensibilización sobre prácticas saludables. Aunque los resultados fueron parciales debido a limitaciones presupuestarias, se observó una mejora del 20% en la percepción de riesgos entre los trabajadores (Cárdenas & Torres, 2022).

Finalmente, se analizó el caso de una ONG que implementó un programa de atención psicosocial para trabajadores del sector servicios afectados por estrés laboral. A través de talleres de manejo del estrés y terapias grupales, se logró reducir en un 40% los índices de ansiedad reportados por los participantes (Asociación Peruana de Salud Ocupacional [APSO], 2022). Estos casos ilustran tanto los avances como las limitaciones en la implementación de políticas públicas en diferentes sectores laborales.

## Impacto de las políticas públicas

El impacto de las políticas públicas en la salud ocupacional en Lima Metropolitana puede dividirse en avances significativos y limitaciones estructurales. Entre los avances, destaca la mejora en la detección temprana de enfermedades laborales gracias a la implementación de programas de vigilancia epidemiológica. Por ejemplo, el aumento en la cobertura de exámenes médicos preventivos ha permitido identificar casos de insuficiencia respiratoria en trabajadores expuestos a productos químicos antes de que desarrollen complicaciones graves (OPS, 2021). Además, la creación de alianzas intersectoriales ha fortalecido la coordinación entre entidades de salud, empleadores formales y sindicatos, lo que ha ampliado el alcance de las intervenciones preventivas.

Sin embargo, las limitaciones son notorias, especialmente en contextos de informalidad laboral. La falta de recursos financieros y humanos ha limitado la capacidad de las entidades de salud para atender a todos los sectores vulnerables. Por ejemplo, solo el 45% de los trabajadores informales en Lima Metropolitana ha tenido acceso a programas de salud ocupacional, según datos del MTPE (2021). Además, la descoordinación entre instituciones gubernamentales ha generado duplicidades en los esfuerzos y ha diluido la efectividad de las políticas. Finalmente, la baja participación de empleadores informales en programas preventivos ha sido un obstáculo persistente, debido a la resistencia al cambio y la percepción de que estas intervenciones no generan beneficios económicos inmediatos (García & López, 2020).

## Factores críticos

Los factores críticos que influyen en el impacto de las políticas públicas pueden clasificarse en facilitadores y barreras. Entre los facilitadores, se destacan la colaboración intersectorial y la capacitación del personal de salud. La creación de mesas de trabajo conjuntas entre MINSA, EsSalud y organizaciones civiles ha permitido diseñar intervenciones más integrales y adaptadas a las necesidades locales. Asimismo, la capacitación continua del personal de salud en temas de salud ocupacional ha mejorado la calidad de los servicios prestados, especialmente en áreas rurales y urbanas marginadas (Hernández et al., 2018).

Por otro lado, las barreras más significativas incluyen la resistencia al cambio por parte de empleadores y trabajadores, así como la insuficiencia de presupuestos asignados a programas de salud ocupacional. Según un estudio reciente, más del 60% de las empresas pequeñas y medianas en Lima Metropolitana no cumplen con las normativas mínimas de seguridad laboral debido a restricciones financieras (Martínez & Rojas, 2023). Esta situación se agrava en el sector informal, donde la ausencia de





regulación efectiva dificulta la implementación de medidas preventivas. Además, la falta de monitoreo y evaluación sistemática de las políticas públicas ha limitado la capacidad de ajustarlas a las necesidades cambiantes de los trabajadores.

En resumen, los resultados evidencian avances importantes en la mejora de la salud ocupacional en Lima Metropolitana, pero también subrayan la necesidad de abordar las barreras estructurales que limitan el impacto de las políticas públicas. La colaboración intersectorial y la capacitación del personal de salud han sido factores clave para el éxito de algunas intervenciones, mientras que la falta de recursos y la resistencia al cambio siguen siendo desafíos pendientes que requieren atención prioritaria.

## DISCUSIÓN

### Comparación con estudios previos

El análisis de los resultados obtenidos en este estudio se alinea con investigaciones similares realizadas en otros contextos urbanos, destacando tanto similitudes como diferencias significativas. Por ejemplo, un estudio realizado en São Paulo, Brasil, evaluó el impacto de políticas públicas en la salud ocupacional y encontró que la colaboración entre empleadores, trabajadores y entidades de salud fue un factor clave para el éxito de las intervenciones (Silva & Santos, 2020). Este hallazgo coincide con los resultados observados en Lima Metropolitana, donde las alianzas intersectoriales han mejorado la cobertura de programas preventivos. Sin embargo, a diferencia de São Paulo, donde existe una mayor formalización laboral, en Lima Metropolitana la alta informalidad ha limitado la efectividad de las políticas públicas, especialmente en sectores como el comercio ambulatorio y la construcción informal.

Otro estudio comparativo realizado en Ciudad de México identificó que la fiscalización y el monitoreo sistemático de las políticas públicas fueron cruciales para garantizar su implementación efectiva (González et al., 2021). En contraste, en Lima Metropolitana, la falta de recursos y la descoordinación entre instituciones han dificultado la supervisión continua de las normativas, lo que ha resultado en bajos niveles de cumplimiento, especialmente entre empleadores informales. Estas diferencias subrayan la necesidad de adaptar las estrategias de intervención a las características específicas del contexto local.

## Lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas de los casos emblemáticos analizados resaltan la importancia de la articulación entre empleadores, trabajadores y entidades de salud para garantizar la efectividad de las políticas públicas. La experiencia en Lima Metropolitana demuestra que las intervenciones más exitosas han sido aquellas en las que se logró involucrar activamente a todos los actores clave. Por ejemplo, el programa de prevención de enfermedades musculoesqueléticas en el sector construcción no solo incluyó capacitaciones para los trabajadores, sino también la participación de empleadores en la provisión de equipos de protección personal y la adaptación de prácticas laborales más seguras (MINSA, 2021).

Por otro lado, se evidencia la necesidad de fortalecer la fiscalización y el monitoreo de las políticas públicas. La falta de mecanismos efectivos para supervisar el cumplimiento de las normativas ha permitido que muchos empleadores, especialmente informales, ignoren las medidas preventivas. Según un estudio reciente, la implementación de sistemas de monitoreo basados en tecnología digital podría mejorar significativamente la capacidad de las autoridades para evaluar el impacto de las políticas y ajustarlas según sea necesario (Martínez & Rojas, 2023). Además, es fundamental establecer incentivos para que los empleadores adopten prácticas más seguras, como reducciones en impuestos o acceso a créditos preferenciales.

## Implicaciones para la práctica

Este estudio proporciona recomendaciones prácticas para mejorar la implementación de políticas públicas en salud ocupacional en Lima Metropolitana. En primer lugar, se sugiere promover la creación de mesas de trabajo conjuntas entre empleadores, trabajadores, entidades de salud y gobiernos locales, con el objetivo de diseñar intervenciones más integrales y adaptadas a las necesidades específicas de cada sector laboral. Estas mesas podrían servir como espacios de diálogo y coordinación, facilitando la implementación de programas preventivos y la resolución de conflictos.

En segundo lugar, se propone abordar la informalidad laboral como un factor de riesgo prioritario. Dado que más del 70% de los trabajadores en Lima Metropolitana están en empleos informales, es crucial desarrollar estrategias específicas para este grupo. Por ejemplo, se podría implementar un sistema de certificación voluntaria para empleadores informales que cumplan con estándares mínimos de seguridad laboral, otorgándoles beneficios como acceso a capacitaciones gratuitas o descuentos en servicios de salud (Cárdenas & Torres, 2022).



Finalmente, se recomienda fortalecer los mecanismos de fiscalización y monitoreo mediante el uso de tecnologías digitales, como aplicaciones móviles para reportar incumplimientos o plataformas en línea para evaluar el impacto de las políticas públicas. Estas herramientas no solo mejorarían la transparencia y la rendición de cuentas, sino que también permitirían ajustar las intervenciones en tiempo real, maximizando su efectividad (García & López, 2020).

En conclusión, las lecciones aprendidas de los casos emblemáticos estudiados subrayan la importancia de una articulación efectiva entre actores clave y la necesidad de fortalecer la fiscalización de las políticas públicas. Las recomendaciones propuestas buscan contribuir al diseño de estrategias más inclusivas y sostenibles, que aborden los desafíos específicos del contexto urbano de Lima Metropolitana y promuevan un entorno laboral seguro y saludable para todos los trabajadores.

## CONCLUSIONES

El análisis realizado evidencia que las políticas públicas han tenido un impacto positivo en la salud ocupacional en Lima Metropolitana, destacándose avances como la mejora en la detección temprana de enfermedades laborales y el aumento en la cobertura de programas preventivos. Sin embargo, su efectividad sigue estando limitada por factores estructurales, como la falta de recursos, la descoordinación entre instituciones y la baja participación de empleadores informales. Las lecciones aprendidas de los casos emblemáticos subrayan la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional, garantizar la asignación de recursos adecuados y promover la participación activa de todos los actores involucrados, incluyendo trabajadores, empleadores y entidades de salud. Estos elementos son esenciales para superar las barreras que aún persisten y maximizar el impacto de las intervenciones.

Finalmente, futuras investigaciones deben centrarse en evaluar el impacto de intervenciones específicas y en desarrollar estrategias adaptadas al contexto local, particularmente en sectores caracterizados por alta informalidad laboral. Solo a través de un enfoque integral y contextualizado será posible garantizar un entorno laboral seguro y saludable para todos los trabajadores de Lima Metropolitana, contribuyendo así al bienestar social y económico de la región.

## REFERENCIAS

- Asociación Peruana de Salud Ocupacional (APSO). (2022). *Programa de atención psicosocial para trabajadores del sector servicios*. Informe técnico. Recuperado de <https://www.apsoperu.org>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Cárdenas, J., & Torres, L. (2022). Riesgos laborales y acceso a servicios de salud ocupacional en Lima Metropolitana. *Revista de Salud Pública*, 24 (3), 123-135.
- Delgado-Arteaga, L. J., Borroto-Cruz, E. R., & Moreira-Macías, E. L. (2020). Normativas en seguridad y salud ocupacional y los problemas éticos. *Revista San Gregorio*, (40), 176-200.
- García, M., & López, R. (2020). Tendencias en la investigación de salud ocupacional en América Latina: Un análisis bibliométrico. *Revista Latinoamericana de Salud Ocupacional*, 15 (2), 89-102.
- González, A., Pérez, R., & Ramírez, L. (2021). Evaluación de políticas públicas en salud ocupacional: Un estudio de caso en Ciudad de México. *Revista de Políticas Públicas*, 8 (2), 78-92.
- Grant, M. J., & Booth, A. (2009). A typology of reviews: An analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Information and Libraries Journal*, 26 (2), 91-108. <https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2018). *Metodología de la investigación* (7ª ed.). McGraw-Hill Educación.
- Martínez, P., & Rojas, F. (2023). Cumplimiento de normativas de seguridad laboral en empresas pequeñas y medianas de Lima Metropolitana. *Revista de Gestión y Políticas Públicas*, 10 (1), 45-60.
- Ministerio de Salud (MINSA). (2021). *Informe anual sobre salud ocupacional en Lima Metropolitana*. Recuperado de <https://www.minsa.gob.pe>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2021). *Estadísticas del empleo informal en Lima Metropolitana*. Recuperado de <https://www.trabajo.gob.pe>





- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). *La importancia de la salud ocupacional en el desarrollo sostenible*. Ginebra: OIT.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2021). *Impacto de la informalidad laboral en la salud ocupacional en América Latina*. Washington, DC: OPS.
- Pozo, R. S., Vargas Gutierrez, C. A., & Saldaña Chinchayán, M. B. (2024). Gestión de riesgos laborales en Perú: un análisis integral y perspectivas futuras. *Revista de Investigación*, 48(113).
- Silva, J., & Santos, M. (2020). Impacto de las políticas públicas en la salud ocupacional en São Paulo: Análisis comparativo. *Revista Brasileña de Salud Ocupacional*, 12(4), 56-70.
- Soler, J. M. A., Moreno, Y. A. C., & García, J. E. L. (2020). La Salud Ocupacional y su respuesta histórica a las necesidades de salud de los trabajadores. *Revista Cubana de Salud y Trabajo*, 21(2), 14-29.