



folla de prevención

JOSÉ REGA PIÑEIRO

Técnico superior en Prevención de Riesgos Laborales
Instituto Galego de Seguridade e Saúde Laboral

Edita: Instituto Galego de Seguridade e
Saúde Laboral - ISSGA
Coordinación: Alberto Conde Bóveda
Maquetación: Alberto Conde Bóveda

SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES (II)



MODELOS DE SISTEMAS DE GESTIÓN

En gestión preventiva, al hablar de los antecedentes de los sistemas actuales, tenemos la obligación de citar a dos modelos tradicionales: el control total de pérdidas y el DuPont, que se mencionan brevemente.

Control total de pérdidas: se introdujo en España a mediados de la década de los 70 del siglo pasado a través de la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA) y tuvo una influencia importante en la gestión de la prevención de riesgos laborales en empresas de todo el mundo. Dicho modelo no trata exclusivamente esta área de gestión; también se centra en el control y en la reducción de todas las

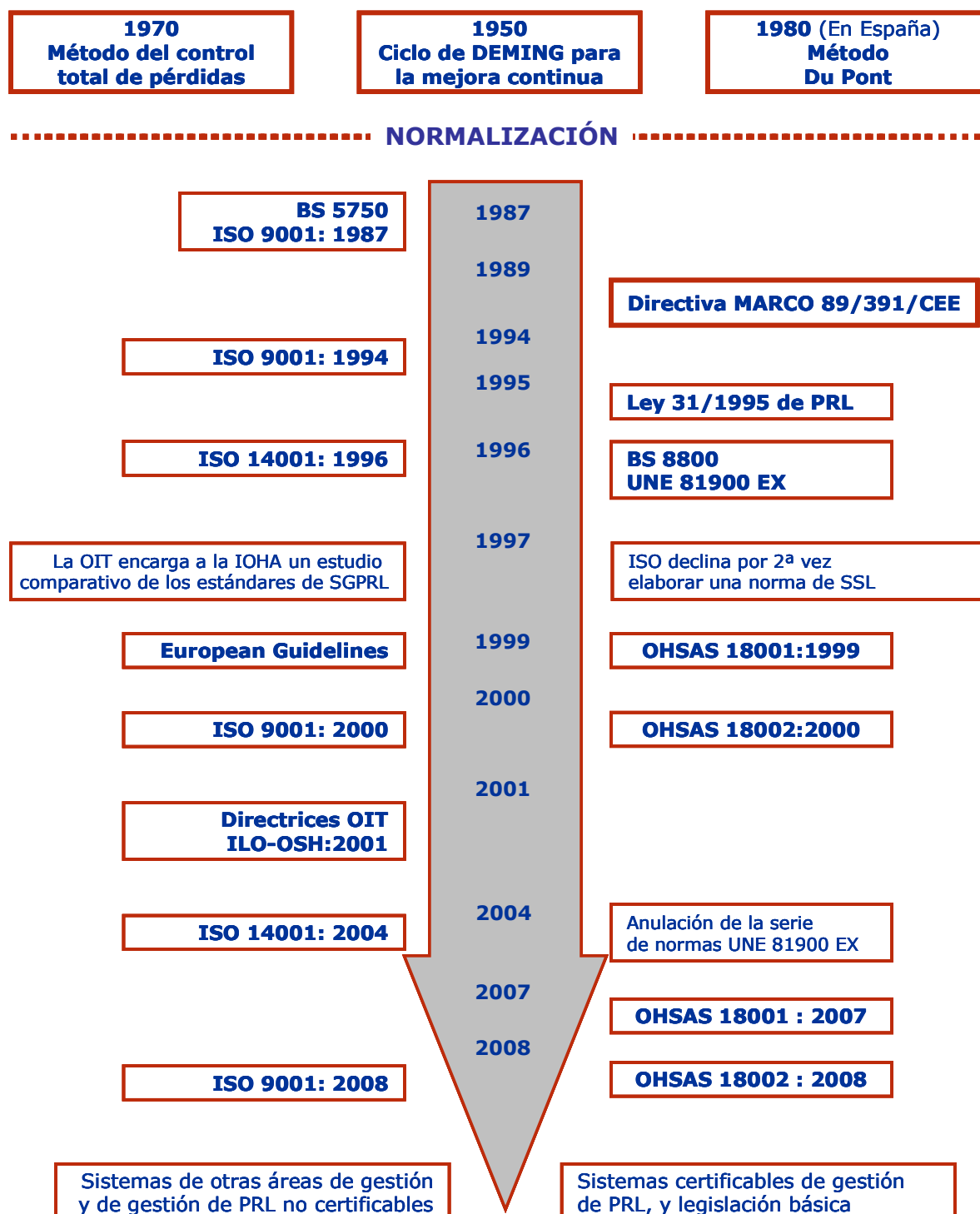
pérdidas susceptibles de producirse en la organización, lo que incluye robos, catástrofes naturales, comportamientos derrochadores etc. Así, la prevención de los accidentes se enfoca como un tipo de pérdida específica que no incluye sólo los daños para las personas, sino también los daños al medio natural, a las máquinas y a los equipos de trabajo e instalaciones, a la seguridad del producto, etc.

No incluye un elemento fundamental desde el punto de vista legal, que es la evaluación de los riesgos laborales, el inicio y la base de la planificación preventiva, según la Ley de prevención de riesgos laborales.

Método DuPont: la compañía DuPont es una de las

químicas más importantes de la actualidad, con centros de trabajo en todo el mundo y con multitud de reconocimientos de gobiernos a su labor preventivo, lo que se traduce en índices muy bajos de siniestralidad. Al contrario que en el método anterior, en este caso el sistema nació de la práctica y acabó creando un cuerpo teórico y metodológico que está comercializando hoy en día una empresa consultora del grupo DuPont. Este método se basa, entre otros, en el principio de que la seguridad es un buen negocio para la empresa y una condición intrínseca ligada al trabajo, y de que todos los accidentes y las enfermedades profesionales se pueden prevenir; todo esto puede resumirse en el eslogan que aplica a todos sus productos: "si no podemos fabricarlo de forma segura, no lo haremos".

Evolución de modelos, directrices y normas



Además de estos modelos concretos, un importante número de organizaciones de distinto tipo – industriales, certificadoras, entidades de normalización privadas o estatales- desarrollaron guías, normas o modelos en procedimientos de gestión de la prevención de riesgos laborales. Puede servir como ejemplo la lista de documentos que la especificación OHSAS 18002:2000 cita como sus antecedentes, de la que se excluyen los estándares de calidad y medio ambiente:

- BS 8800:1996, Guide to occupational health and safety management systems.
- Technical Report NPR 5001: 1997, Guide to an occupational health and safety management system.
- SGS & ISMOL ISA 2000:1997, Requirements for Safety and Health Management Systems.
- BVQI SafetyCert: Occupational Safety and Health Management Standard.
- DNV Standard for Certification of Occupational Health and Safety Management Systems (OHSMS):1997
- LRQA SMS 8800:1998, Health & Safety management systems assessment criteria.
- Draft NSAI SR 320, Recommendation for an Occupational Health and Safety (OH and S) Management System.
- Draft AS/NZ 4801, Occupational health and safety management systems - Specification with guidance for use.
- Draft BSI PAS 088, Occupational health and safety management systems.
- Series UNE 81900 EX de pre-estándares para la prevención de riesgos laborales.

Conviene mencionar expresamente esta última serie de seis normas experimentales UNE 81900, elaboradas por AENOR y actualmente retiradas, que tenían la intención de llegar a ser un estándar europeo en la materia (como norma EN), pero que encontraron una fuerte oposición en algunos países de la UE, pese a ser valoradas positivamente en otros ámbitos internacionales.

Este cúmulo de especificaciones no responde a las necesidades de gestión de las empresas, especialmente de las más importantes, que tienen

centros de trabajo extendidos por todo el mundo y a las que les interesa implantar un único procedimiento que tenga validez para toda la organización, independientemente del país en el que se asiente. Al mismo tiempo, las organizaciones de menor tamaño que trabajen con estas grandes compañías deberían de tener también sistemas de gestión de la prevención de riesgos laborales coherentes. Se hace necesaria, por lo tanto, la definición de un sistema de gestión "global".

En este sentido, en la actualidad son imprescindibles los siguientes referentes:

- Las directrices europeas para la gestión de la seguridad y en el trabajo.
- Las directrices relativas a los sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo de la OIT (ILO-OSH 2001).
- La Occupational and Health Assessment Series 18000 (OHSAS 18001 y 18002).



DIRECTRICES EUROPEAS

Este documento del año 1999 (Doc. 0135/4/99) consta de dos secciones. En la primera, que es de carácter introductorio, justifica la necesidad de los sistemas de gestión e indica que deben adaptarse a las necesidades y a las características individuales de las empresas, por lo que recomienda trabajar a partir de un modelo y establece los requisitos básicos que ha de tener un modelo de sistema de gestión para ser eficaz:

- Ha de ser de aplicación voluntaria.
- Debe considerar las circunstancias especiales de las pymes.

- Ha de tener procedimientos de evaluación que requieran auditorías externas obligatorias.
- No debe tener objetivos de certificación.
- Ha de ser económicamente justificable.
- Debe implicar un mayor cumplimiento de las leyes.
- Ha de fomentar la cooperación con las autoridades.
- Debe mantener los mecanismos de relaciones laborales de participación del personal empleado.

La sección segunda desarrolla, de manera bastante genérica, las directrices para la preparación y la evaluación de modelos de sistemas de gestión, e indica que deben basarse en siete elementos y procesos llave:

1. Política y estrategia de seguridad y salud.
2. Responsabilidades, funciones y competencias.
3. Estructura del sistema de gestión.
4. Flujos de información y cooperación internos y externos.
5. Generalización de la seguridad y salud en el trabajo.
6. Documentación y gestión de documentos.
7. Determinación y evaluación de resultados y mejora del sistema de gestión.

DIRECTRICES DE LA OIT (ILO-OSH 2001)

Son recomendaciones prácticas para los responsables de los sistemas de gestión y sirven como orientación, tanto en el ámbito de las naciones como de las organizaciones, para el desarrollo de directrices específicas en la gestión de la prevención de riesgos laborales. Parten de un encargo que la OIT le hizo en 1997 a la International Occupational Hygiene Association (IOHA) para que analizara la multitud de estándares existentes.

Este estudio concluía que la mayoría de las normas nacionales existentes se presentan como guías, sin formular unos requisitos auditables, y recomendaba la intervención de la OIT para desarrollar una norma internacional, tipo ISO, ante la ausencia de una norma certificable (aun no se había publicado la OHSAS 18001) que fuera compatible con las series ISO 9000 e

ISO 14000 y que tuviera dos niveles o fases de desarrollo, la primera de ellas de carácter genérico y no muy detallada, para facilitar la implantación del sistema de gestión en las pymes.

Otras conclusiones a las que llegó fueron que, en general, los modelos estudiados presentaban una buena cobertura de algunos elementos de gestión, como el control de los riesgos, la formación, la evaluación y el análisis de riesgos, pero desarrollaban en menor medida otras áreas importantes, como el compromiso asumido por la dirección, la asignación de recursos, la mejora continua, la integración del sistema de gestión de riesgos laborales con otros sistemas de la organización y la revisión por parte de la dirección. Otro punto débil detectado, incluso en los modelos destacados como buenos, fue la carencia de métodos de seguimiento y programas sanitarios y el escaso desarrollo de los sistemas de participación del personal empleado.

En consecuencia, la OIT publicó sus directrices, cuyas características generales son:

- Carácter voluntario.
- No sustituir a las leyes o los reglamentos nacionales.
- Los sistemas de gestión implantados siguiendo estas directrices no son certificables.

Aunque los requisitos que especifican estas directrices para estructurar e implantar un sistema de gestión pueden ser compatibles con otros sistemas de gestión, medioambiental o de la calidad, el hecho de la "no certificación" supone, hasta cierto punto, un freno a su adopción por parte de las organizaciones privadas, a pesar de partir de una organización global como es la OIT. Hay que recordar que, como se dijo, la visualización es una de las ventajas principales de la implantación de un sistema de gestión, y es mucho mayor cuando se certifica por una entidad externa.



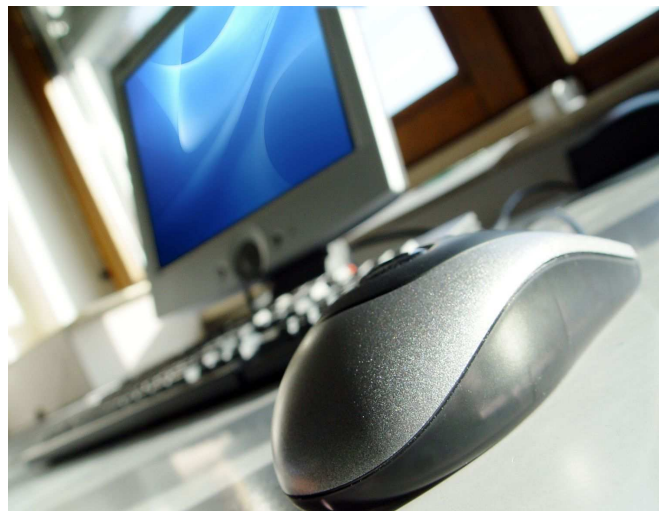
NORMAS OHSAS 18001 E 18002 (OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY ASSESSMENT SERIES)

Son los estándares internacionales más extendidos en la actualidad. Aunque se desarrollaron siguiendo las reglas y los procedimientos de la ISO para la elaboración de normas, y en su prólogo indican que quedarán anulados cuando se publiquen como norma internacional (es decir, como ISO o EN), por el momento no hay expectativas de que suceda esto, pues la ISO no avanzó en la elaboración de una norma en materia de seguridad y salud laboral o en la adopción de la OHSAS.

Las versiones actuales de la 18001 y 18002 datan de los años 2007 y 2008 respectivamente, y sustituyen a las anteriores, de 1999 y 2000. La primera especifica los requisitos que tienen que cumplir los sistemas de gestión y la segunda constituye una guía de asesoramiento para la aplicación de la anterior. Desde hace años, existe la previsión de añadir una más a esta familia de normas, la 18003, relativa a los criterios de auditoría de los sistemas de gestión, pero aun no se publicó.

Las normas OHSAS derivan de un estándar británico (BS), la norma BS8800:1996, aunque actualmente ocurre a la inversa, y la OHSAS 18001 se adoptó como norma BS, pero en realidad su mayor concomitancia es con la serie de normas internacionales que desarrollan los sistemas de gestión ambiental, a ISO 14000, con la que, especialmente las nuevas versiones, guardan un paralelismo casi absoluto. En cualquier caso, la filosofía de la OHSAS 18001 y, por extensión, de la 18002 es la de ser compatible con las normas internacionales más implantadas sobre sistemas de gestión: la ya mencionada ISO 14001 medioambiental y la de sistemas de la calidad, la ISO 9001; de hecho, las normas OHSAS incluyen un anexo donde se muestran las correspondencias entre estas tres normas. De esta manera, las empresas que ya implantaran con anterioridad sistemas de calidad o ambiente conformes con las ISO correspondientes encuentran menos dificultades para desarrollar su sistema de gestión de acuerdo con la OHSAS, y parte de los procedimientos son comunes, por lo que el proceso se simplifica significativamente con la reducción de los costes de implantación.

Además, y tal como se indica en otro anexo de estas normas, existe también una correspondencia entre la OHSAS y las directrices de la OIT, señalando que no se identifican áreas de una diferencia significativa. Con todo, en su introducción, la OHSAS 18001 remarca su diferencia con las directrices, en el sentido de que esta es una norma que permite la certificación/registro y/o la autodeclaración del sistema de gestión, con las ventajas estratégicas y competitivas que supone su visualización. De este modo, la compatibilidad con la ILO-OSH y la facilidad de integración con las normas internacionales ISO de calidad y ambiente posibilitó que la familia OHSAS tenga a día de hoy un crecimiento sustancial en cuanto a la difusión e implantación, sobre todo en los países europeos más industrializados, a pesar de que, como se dijo, queda muy lejos aun de aquellas.



Por lo que respecta a su contenido, y a tenor de las normas internacionales para desarrollar sistemas de gestión, pensadas para organizaciones de todo tipo y magnitud, no establece especificaciones detalladas para el diseño y la implementación del sistema de gestión, ni requisitos absolutos más allá de los cuales la propia organización defina y del estricto cumplimiento de la legalidad. El ámbito de detalle y complejidad del sistema de gestión, la extensión de la documentación y los recursos que dediquen dependerán de varios factores, como el alcance del sistema de gestión, el tamaño de la organización, la naturaleza de sus actividades, productos y servicios y la cultura de la organización.

Hay que reseñar que la especificación es una de las características comunes a todas las normas técnicas. La OHSAS le dedica un apartado bastante amplio a

definiciones, como se indica en la tabla en la que se compara con las definiciones contenidas en la Ley de prevención y en el Reglamento de los servicios de prevención.

DEFINICIONES	
OHSAS 18001:2007	LPRL + RSP
1 riesgo aceptable**	
2 auditoría	auditoría
3 mejora continua	
4 acción correctiva*	
5 documento*	
6 peligro	
7 identificación de peligros	
8 deterioración de la salud*	daños derivados del trabajo
9 incidente	
10 parte interesada	
11 no conformidad	
12 seguridad y salud en el trabajo	
13 sistema de gestión da SST	plan de prevención de riesgos laborales
14 objetivo de SST	
15 desempeño da SST	
16 política de SST*	
17 organización	
18 acción preventiva*	prevención
19 procedimiento*	
20 registro*	
21 riesgo	riesgo laboral
	riesgo laboral grave o inminente
22 evaluación de riesgos	evaluación de los riesgos
23 lugar de trabajo*	
	equipo de trabajo
	condición de trabajo
	procesos, actividades, operaciones, equipos o productos potencialmente peligrosos
	equipo de protección individual
* Definiciones que no existían en la versión de 1999.	
** En la versión 1999, se definía el “riesgo tolerable”.	
Las definiciones de “accidente” y de “seguridad” de la versión 1999 desaparecen en la de 2007.	



En cuanto a los requisitos que define esta norma para el sistema de gestión, se indican los distintos puntos en la tabla siguiente, con indicación del paralelismo posible con los artículos correspondientes de la Ley de prevención y del Reglamento de los servicios de prevención. Las concomitancias y divergencias con las ISO 9001 y 14001, así como con la ILO-OSH, forman, como se dijo, los dos anexos de la norma OHSAS, que por su extensión no se reproducen aquí.

OHSAS 18001:2007	Artículo de la LPRL	Artículo del RSP
4.1 Requisitos generales		
4.1.1 Sistema de gestión de la SST	14.2.; 16	2
4.1.2 Revisión inicial	16.2	4
4.1.3 Alcance del sistema de gestión de la SST	15; 16	1.1. e 9
4.2 Política de SST	15	2.1; 2.2.e)
4.3 Planificación	16	8; 9
4.3.1 Planificación e identificación de peligros, evaluación y control de riesgos		
4.3.1.1 Generalidades	16.1	3
4.3.1.2 Metodología y procedimientos de identificación y evaluación	16.2	5
4.3.1.3 Identificación de peligros	16.2.a 16.2.a 16.2.a 16.2.a	4.1
4.3.1.4 Evaluación de los riesgos		4
4.3.1.5 Gestión del cambio		4.2
4.3.1.6 Determinación de la necesidad de controles		3.1.b
4.3.1.7 Registro y documentación de los resultados	23	7
4.3.1.8 Revisión continua	16.2.b	6
4.3.2 Requisitos legales y otros requisitos	14.3; 14.4	
4.3.3 Objetivos y programa(s)	15.1; 16	2; 9
4.4 Implementación y operación		
4.4.1 Recursos, funciones, responsabilidad y autoridad	24; 29; CAP VII	CAP III
4.4.2 Competencia, formación y toma de conciencia	19; CAP IV	1; CAP VI
4.4.3 Comunicación, participación y consulta		
4.4.3.1 Comunicación	18	
4.4.3.2 Participación y consulta	CAP V	1.2; 3.2
4.4.4 Documentación	23	7
4.4.5 Control de documentos	23	
4.4.6 Control operacional	14.2; 16.2; 17	3.1.b)
4.4.7 Preparación e respuesta ante emergencias	20; 21	
4.5 Verificación		*CAP V, 33bis
4.5.1 Medición y seguimiento del desempeño	14.2	*30;31
4.5.2 Evaluación del cumplimiento		*30
4.5.3 Investigación de incidentes, no conformidades y acciones correctivas y preventivas	16.3.	
4.5.3.1 Investigación de incidentes	16	
4.5.3.2 No conformidades y acciones correctivas y preventivas	16.2	*31.4
4.5.4 Control de registros		
4.5.5 Auditoría interna		*31 bis
4.6 Revisión por la dirección	14.2	1
* Se aplica sólo a los recursos propios, excluyendo l os concertados con entidades especializadas		

RECUERDE

- ▶ Existen experiencias de sistemas de gestión de prevención de riesgos laborales desde los años 70 del siglo pasado, pero los primeros modelos normalizados datan de mediados de los 90.
- ▶ En la segunda mitad de esa década, muchas organizaciones, tanto privadas como normalizadoras, desarrollaron sus modelos y engendraron una "sobrenormalización" por carencia de una norma internacional.
- ▶ En la actualidad, los sistemas globales de gestión de la prevención de riesgos laborales se basan en las directrices de la OIT (no certificable) y en la OHSAS 18001 (certificable) y ambas no son incompatibles.
- ▶ Las directrices de la OIT pretenden orientar la gestión de la prevención de riesgos laborales, no sólo en el ámbito de las organizaciones, y también inspirar la elaboración de marcos y directrices nacionales. La aplicabilidad de la norma OHSAS se limita a organizaciones.
- ▶ La norma técnica más difundida en Europa para la implantación de sistemas de gestión de prevención de riesgos laborales es la OHSAS 18000; la ISO rechazó varias veces su adopción o la creación de un estándar propio en esta materia.
- ▶ La OHSAS 18001 sigue las mismas pautas que las ISO 9001 y 14001, con lo que facilita la implantación de un sistema integrado calidad-ambiente-prevención.

NORMATIVA

- Directiva 89/391/CEE del Consejo, del 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (directiva marco).
- Ley 31/1995, del 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.
- Real Decreto 39/1997, del 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención.
- Comisión Europea. Directrices europeas para la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo. Doc. 0135/4/99 ES.

BIBLIOGRAFÍA

- AENOR OHSAS 18001:2007. Sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo - Requisitos.
- AENOR OHSAS 18002:2008. Sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo - Directrices para la implementación de OHSAS 18001.
- AENOR. UNE 81900:1996 EX Prevención de riesgos laborales. Reglas generales para la implantación de un sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales.
- British Standards Institution. BS 8800:1996. Guide to occupational health and safety management systems.
- International Organization for Standardization. ISO 9001:2008. Quality management systems - Requirements.
- International Organization for Standardization. ISO 14001:2004. Environmental management systems - Requirements with guidance for use.
- Organización Internacional del Trabajo. Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo. ILO-OSH 2001.