

Directrices de OIT para la gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo

Juan Carlos Hiba

Especialista en condiciones de trabajo, seguridad y salud ocupacional
Oficina de OIT en Argentina

Introducción

La *Organización Internacional del Trabajo* fue fundada en 1919 para promover la justicia social y contribuir así a una paz universal y duradera. Su estructura tripartita es única en el sistema de Naciones Unidas y está compuesta por representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores. Estos tres constituyentes participan activamente en el Consejo de Administración, en la Conferencia Internacional del Trabajo –que se celebra cada año para debatir cuestiones sociales y del mundo del trabajo– y en numerosas reuniones técnicas.

Desde su fundación, la OIT ha elaborado una suerte de código internacional del trabajo, con convenios y recomendaciones que se someten a la aprobación de los Estados Miembros y que tratan, entre otros temas, de la libertad sindical, empleo, política social, condiciones de trabajo y seguridad y salud en el trabajo, seguridad social, relaciones de trabajo y administración del trabajo.

Por intermedio de sus oficinas locales y especialistas en diferentes materias y disciplinas instalados en más de cuarenta países, la OIT suministra asistencia técnica y asesoramiento especializado a los Estados

Miembros en diferentes áreas: derecho laboral y relaciones de trabajo, promoción del empleo, formación para el desarrollo de pequeñas empresas, gestión de proyectos, seguridad social, seguridad de los trabajadores y condiciones de trabajo, compilación y difusión de estadísticas del trabajo y educación obrera.

Este enfoque tripartito proporciona fortaleza, flexibilidad y bases adecuadas para el desarrollo de una cultura sostenible de la seguridad en la *organización*.

Estas Directrices referidas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo han sido establecidas por la OIT con arreglo a principios acordados a nivel internacional y definidos por los tres mandantes de la OIT. Por esta razón, la OIT ha elaborado directrices voluntarias sobre los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo que reflejan los valores e instrumentos pertinentes de la OIT para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.

¿Por qué Directrices y no un Convenio o una Recomendación?

La adopción de estas Directrices ha sido consecuencia de una decisión adoptada por el Consejo de Administración de la OIT. En este caso, el Consejo consideró apropiado contar con un instrumento adecuado y voluntario que pudiera servir de ayuda a las autoridades competentes, a las organizaciones de empleadores y a las empresas de los países, para adoptar disposiciones técnicas que faciliten la adopción de políticas y sistemas que promuevan una gestión eficaz y eficiente de la seguridad y la salud en el trabajo en las empresas. En ese sentido, nótese que para la adopción de disposiciones reglamentarias o de otro tipo a nivel nacional, en los textos de las Directrices, así como en las Recomendaciones y en los Repertorios de Recomendaciones Prácticas de la OIT, se utiliza la expresión "debería" en vez de "debe", que es como se utiliza en los textos de los convenios de OIT.

¿Por qué en las Directrices hablamos de "sistemas" y no de "programas"?

En términos generales, los programas requieren o responden a un enfoque "ad hoc", que plantea, muchas veces, una cierta independencia del programa en relación a otros programas o áreas que pudieran estar funcionando en la empresa o en la organización. Un programa se plantea como un proceso lineal de aplicación de actividades, que incluye la búsqueda de ciertas metas, y que tiene objetivos predefinidos. Los programas, si bien pueden contar con procesos para la evaluación de resultados, casi siempre utilizan mecanismos pobres de retroalimentación.

En cambio, los sistemas hablan de la existencia de un cierto desarrollo organizacional más sólido. Hablar de sistemas significa hablar de articulación, integración e interdependencia de sus componentes. Asimismo, el desarrollo de un sistema implica tener en cuenta un proceso dinámico, de mejoras continuas, en el que sus objetivos son continuamente reformulados, existe una evaluación de los resultados alcanzados y se llevan a cabo procesos intermedios de observación de impacto para los cuales la retroalimentación es un punto clave.

¿Qué proceso siguió la OIT para adoptar las Directrices?

En primer lugar, se realizó un análisis sistemático de todas las normas nacionales existentes, incluidas las BS 8800, OSHAS 18000, DIN de Alemania, AFNOR de Francia, las normas japonesas, etc. Cerca de 17 normas y reglamentos fueron recopilados, analizados y comparados, antes de proponer un primer texto preliminar para las Directrices.

A continuación, se llevaron a cabo consultas en todas las regiones con los actores sociales de los países miembros, seguidos de varios talleres en esas regiones con expertos en seguridad y salud en el trabajo. Como resultado de esas reuniones se recogieron las opiniones emanadas y se tuvieron en cuenta para la preparación de una versión preliminar de las Directrices.

Para completar el proceso de adopción, se organizó una Reunión de expertos tripartita, que se celebró en Ginebra en abril de 2001. En esa ocasión, se discutió a fondo el contenido de la propuesta provisional y se acordó un texto que luego fue sometido a la consideración del Consejo de Administración de la OIT, quien posteriormente lo adoptó en una de sus sesiones regulares.

Acerca de la terminología para denominar a las empresas

En esta publicación de la OIT se utiliza por primera la expresión *organización* en vez de *empresa*, tal como es costumbre en los demás instrumentos normativos de OIT. Se decidió adoptar la expresión *organización* para ser consistente con la denominación utilizada en diversas normas técnicas internacionales y nacionales consultadas, y que ya estaban vigentes en el mundo del trabajo.

Campo de aplicación de las Directrices

Las Directrices pueden aplicarse en dos ámbitos: nacional y de la *organización*. En el primer ámbito, facilitan la creación de un marco nacional para los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo. Preferentemente, ese marco debería expresarse en la forma de leyes o reglamentos.

En el ámbito de la *organización*, las Directrices fomentan la integración de los elementos del sistema de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo como un componente importante de las disposiciones generales en materia de políticas y de gestión.

En ese sentido, las Directrices de OIT motivan a las organizaciones, los empleadores, el personal de dirección, los trabajadores y sus representantes a aplicar los principios y métodos adecuados de gestión

de la seguridad y salud en el trabajo para la mejora continua de los resultados que se van alcanzando a lo largo de las etapas de la aplicación de tales sistemas.

Estructura de las Directrices

La primera parte sustantiva de las Directrices presenta los objetivos que persigue. A continuación se trata la cuestión del marco nacional de los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo que podría adoptarse. Una parte principal de las Directrices está dedicada a tratar diferentes aspectos y etapas de los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo en las *organizaciones*.

Las Directrices se completan con un glosario y con la bibliografía. En un anexo se incluyen la lista de participantes en la reunión que las adoptó y dos gráficos ilustrativos que representan, uno de ellos, las relaciones existentes entre las Directrices a nivel nacional y las que se pueden adoptar en el nivel de las organizaciones. El otro gráfico presenta las diferentes etapas de la aplicación del concepto de sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo en las organizaciones, los elementos que los componen y sus relaciones.

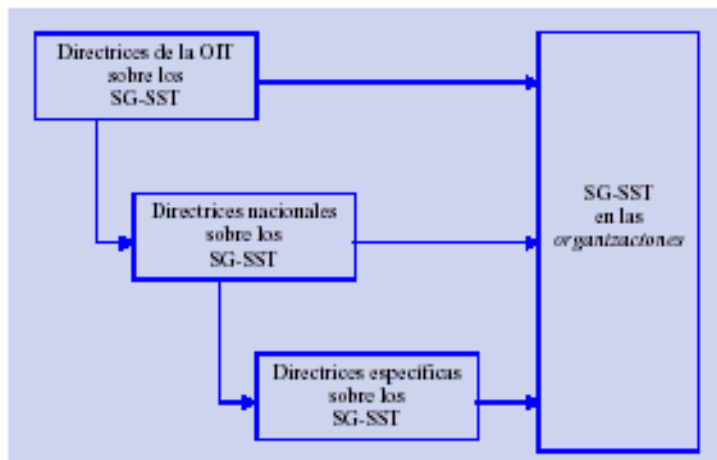
Marco nacional de la seguridad y salud en el trabajo

Tal como se ha señalado anteriormente, el primer concepto que tratan las Directrices se refiere a la formulación de una política nacional relativa a sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo. Para ello podría ser necesario establecer un marco normativo, que permita la implementación de las Directrices de la OIT mediante directrices nacionales adaptadas a la situación y posibilidades de cada país. A su vez, tal implementación debería propiciar, en la medida que fuera apropiado, la adopción de

directrices por ramas productivas específicas. Asimismo, también sería posible, según las necesidades propias de cada *organización*, la implementación directa de sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo basados en dichas Directrices.

El Gráfico 1 muestra los elementos principales del marco nacional y las relaciones existentes entre las disposiciones que pudieran adoptarse en ese nivel, así como de qué manera podrían establecerse directrices nacionales y, derivadas de éstas, directrices propias para las organizaciones.

Gráfico 1. Elementos del marco nacional para los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo



Política nacional relativa a la gestión de la seguridad y salud en el trabajo

En relación con esta cuestión, las Directrices señalan que debería ser formulada por la autoridad que es competente en el nivel nacional. Esa política debería considerar la aplicación voluntaria de los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, teniendo en cuenta que tal política debería ser parte integral de la gestión general de la *organización*. La política debería propiciar la participación de los trabajadores y de sus representantes. Debería, además, contar con el apoyo por parte de la inspección del trabajo, de los servicios técnicos existentes que se ocupan de la seguridad y salud en el trabajo y de otros servicios similares.

El sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo en la *organización*

Las Directrices establecen –y recuerdan– que la seguridad y salud en el trabajo es responsabilidad y deber del empleador. En ese sentido, deben dar cumplimiento a las disposiciones reglamentarias vigentes relacionadas con esas materias. También hacen hincapié en el liderazgo y compromiso firme que deberían tener los empleadores en relación con la seguridad y salud en el trabajo, propiciando la creación de un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo en su *organización*.

Los componentes principales de un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo en las organizaciones son: (i) la política que debería tener la propia *organización* para la puesta en marcha del sistema, (ii) la forma en que debería estar organizado dicho sistema; (iii) las cuestiones relativas a la planificación, aplicación y evaluación del sistema de gestión; y (iv) las acciones que deberían emprenderse para asegurar un proceso de mejoras continuas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El Gráfico 2 ilustra dichos componentes y los vincula de manera que se puede observar su secuencia y la forma en que el proceso de mejoras continuas forma parte del sistema de gestión.

Gráfico 2. Principales elementos del sistema de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo



Política en materia de la seguridad y salud en el trabajo

Este apartado de las Directrices señala que dicha política debería ser específica y apropiada para la *organización*. Establece, además, que sus objetivos fundamentales son fomentar la protección de la seguridad y salud de todos los integrantes de la *organización*; promover el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias vigentes en esas materias, y asegurar el establecimiento de procesos de mejora continua en el desempeño del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo que se haya adoptado en la *organización*.

Participación de los trabajadores

Las Directrices sostienen que la participación de los trabajadores es un factor esencial para la planificación y aplicación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo. Hace referencia, asimismo, a los derechos que tienen los trabajadores en relación con la consulta, información y capacitación en todos los aspectos de la seguridad y salud en el trabajo que correspondan. Destaca la necesidad de lograr un funcionamiento eficiente de un comité de seguridad y salud en el trabajo y el reconocimiento de los representantes de los trabajadores en esos temas.

Responsabilidad y obligación de rendir cuentas

Un aspecto importante es que la seguridad y salud en el trabajo es responsabilidad y deber del empleador, en particular, es responsabilidad directa del personal directivo de la *organización*. En ese sentido, este apartado señala la necesidad de establecer las responsabilidades entre los funcionarios de la organización, la obligación de rendir cuentas, y asignación de autoridad al personal encargado del desarrollo, la aplicación y el desempeño del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo.

Competencia y capacitación

El empleador debería ser competente para identificar riesgos y para aplicar un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Para ello el empleador debería establecer requisitos y disposiciones para que a su vez el personal sea competente en aspectos de seguridad y salud en el trabajo relacionados con sus trabajos y establecer programas de capacitación que faciliten dichas competencias.

Organización del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo

Las Directrices tratan dos dimensiones relevantes para la organización del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, que se refieren a la documentación necesaria y a los diversos mecanismos de comunicación que deberían utilizarse en la *organización* en relación con estos temas.

Documentación del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo

En cuanto a la documentación necesaria para llevar registros del funcionamiento de un sistema de gestión, las Directrices señalan que la misma debería diseñarse de manera que responda de la manera más adecuada posible a las necesidades específicas de la *organización*. Por otra parte, toda la documentación debería estar redactada con claridad, ser fácil de comprender, estar archivada correctamente, y estar disponible para consultas por quienes tienen el derecho a acceder a ella.

Comunicación

En lo que se refiere a las comunicaciones necesarias, se debería establecer los procedimientos que permitan recibir, responder y garantizar la existencia de comunicaciones internas y externas relativas a la seguridad y salud en el trabajo. Por otra parte, los responsables del funcionamiento del sistema deberían cerciorarse de que las inquietudes, las ideas y las aportaciones de los trabajadores y de sus representantes relativas a la seguridad y salud en el trabajo se reciban, consideren y atiendan.

Planificación y aplicación del sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo

Las Directrices prestan especial atención a las cuestiones relativas al examen inicial de la situación en que se encuentra la *organización* en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como a la planificación y aplicación de los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo. Los apartados que se enuncian a continuación se ocupan de la secuencia lógica en esos aspectos.

Examen inicial

En primer lugar, las Directrices señalan que si en la *organización* no existe un sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo, es necesario establecer uno nuevo. Por el contrario, en el caso de que se haya diseñado con anterioridad algún sistema o mecanismo que trate sobre ese tema y que estuviera vigente, sería necesario evaluarlo. Dicho análisis y evaluación debería servir de base para la planificación y aplicación de un sistema nuevo de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, y pudiendo ser utilizado como primera referencia para evaluar los avances de la mejora continua que pueda instaurarse más adelante en la *organización*.

Planificación, desarrollo y aplicación

En este apartado las Directrices señalan que en la *organización* sería necesario establecer la contribución del sistema de gestión que se adoptará, para que sea capaz de cumplir con las disposiciones reglamentarias nacionales vigentes en esas materias y que, además, sirva para mejorar el desempeño en seguridad y salud en el trabajo.

Objetivos

Los objetivos del sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo deberían ser específicos para la *organización*, centrarse en la mejora continua de las condiciones de trabajo para lograr los mejores resultados, y ser realistas, alcanzables y ser comunicados.

Prevención de riesgos y situaciones peligrosas

La primera cuestión a ser tenida en cuenta para la planificación y desarrollo del sistema de gestión es la necesidad de establecer medidas de prevención y control de peligros y riesgos en el trabajo. Estas medidas incluyen aspectos tales como la supresión, el control y la minimización de los riesgos y peligros, así como las cuestiones relativas al aprovisionamiento y uso de los equipos de protección individual.

Asimismo, deberían tenerse en cuenta la posible aparición de nuevos peligros y riesgos que emanen de los cambios organizacionales, sean estos originados por causas internas o externas a la *organización*.

Especial cuidado debería tenerse en relación con las medidas específicas que debería adoptar la *organización* que sean requeridas según las necesidades de prevención, preparación y respuesta respecto de posibles situaciones de emergencia que pudieran surgir y que estén relacionadas con las materias primas y los procesos productivos.

En materia de adquisiciones, las Directrices establecen diversas disposiciones que deberían tenerse en cuenta antes de la adquisición de bienes y servicios que pudieran tener algún impacto sobre la seguridad y salud en el trabajo. De la misma manera, se describen las medidas que deberían establecerse en esos temas con los contratistas y sus trabajadores que trabajen en la *organización*.

Evaluación del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo

La sección de las Directrices destinada a tratar este tema está compuesta por cuatro apartados, que se presentan a continuación.

Supervisión y medición de los resultados

En primer lugar, las Directrices establecen la necesidad de supervisar, medir y recopilar con regularidad datos relativos a los resultados de la seguridad y salud en el trabajo de la *organización*. En materia de supervisión, señala que ésta debería servir de base para tomar decisiones que permitan eliminar peligros y controlar riesgos y no fundarse solamente en estadísticas de accidentes del trabajo. El texto distingue entre la supervisión proactiva –principalmente destinada a actividades de prevención y de vigilancia de la salud de los trabajadores– de la supervisión reactiva –que se ocupa de las lesiones, dolencias, enfermedades, ausencias e incidentes que sufren los trabajadores, así como de la evaluación de los programas relativos a su rehabilitación y reubicación.

Investigación de las lesiones, enfermedades, dolencias e incidentes relacionados con el trabajo y sus efectos en la seguridad y salud.

El segundo campo de la evaluación trata de la investigación de lesiones, dolencias y enfermedades y de sus consecuencias en la salud y seguridad de los trabajadores. El propósito es la identificación de deficiencias en el sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Ese proceso debería estar a cargo de personas competentes, y debería facilitarse la participación de trabajadores. Los resultados deberían servir para la planificación y aplicación de las acciones correctivas que sean necesarias.

Auditorías

El tercer tema que forma parte de la evaluación de los sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo son las auditorías y constituyen un aspecto crítico de tales sistemas. Están destinadas a asegurar el funcionamiento y la mejora del sistema. Sirven para verificar, por periodos, si el sistema y sus elementos se han puesto efectivamente en práctica y si son adecuados y eficaces para la protección, prevención y participación de los trabajadores.

La revisión de los distintos componentes del sistema debería llevarse a cabo con auditores que sean independientes respecto a la actividad objeto de la auditoría. Las auditorías y la selección del auditor debería realizarse en consulta con los trabajadores.

Examen realizado por la Dirección

El cuarto y último aspecto de la evaluación es fundamental: se trata del examen que debe realizar la Dirección de la *organización*. Dicho examen sirve para determinar (i) si se alcanzaron los resultados esperados en relación a los objetivos previstos; y (ii) si existe la necesidad de introducir cambios en el sistema de gestión, en la política y en sus objetivos. Las conclusiones a las que llegue dicho examen

deben comunicarse al comité de seguridad y salud en el trabajo, así como a los trabajadores y a sus representantes.

Acción en pro de mejoras

La última sección de las Directrices trata acerca de un tema estratégico para la vigencia de un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo. Se trata del desarrollo de acciones sostenidas para cada una de las etapas descritas anteriormente y que están destinadas a asegurar el establecimiento de un proceso continuo de mejoramiento de cada una de ellas. Esta sección se compone de dos partes: la que se refiere a las acciones preventivas y correctivas y la que trata sobre las mejoras continuas del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo.

Acciones preventivas y correctivas

Están destinadas a establecer disposiciones y aplicar medidas basadas en los resultados de vigilar la eficiencia del sistema de gestión, de las auditorías y de los exámenes realizados por la Dirección.

Tales medidas deberían versar sobre la identificación y análisis de las causas profundas de las disconformidades con las normas pertinentes de SST y/o las disposiciones del sistema de gestión, y acerca de la adopción, planificación, aplicación, comprobación de la eficacia y documentación de las medidas preventivas y correctivas, incluidos los cambios en el propio sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo.

Mejora continua

Las Directrices concluyen con una referencia a las disposiciones que deberían adoptarse para la mejora continua del sistema de gestión, teniendo en cuenta (i) los objetivos de la seguridad y salud en el trabajo de la *organización*; (ii) los resultados de la identificación de los riesgos y situaciones peligrosas, la supervisión, los programas de protección y promoción de la salud, y las investigaciones; y (iii) la necesidad de recoger nuevos cambios que hubieran ocurrido en las leyes y reglamentos nacionales, programas voluntarios y convenios colectivos.

En ese sentido, las Directrices disponen que debería adoptarse y mantenerse disposiciones para la mejora continua de los elementos pertinentes del sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo y de este sistema en su conjunto. Estas disposiciones deberían tener en cuenta:

- a) los objetivos en seguridad y salud en el trabajo de la *organización*;
- b) los resultados de las actividades de identificación y evaluación de los peligros y de los riesgos;
- c) los resultados de la supervisión y medición de la eficiencia;
- d) la investigación de lesiones, dolencias, enfermedades e incidentes relacionados con el trabajo y los resultados y recomendaciones de las auditorías;
- e) los resultados del examen realizado por la Dirección;
- f) las recomendaciones presentadas por todos los miembros de la *organización* en pro de mejoras, incluyendo el comité de seguridad y salud, cuando exista;
- g) los cambios en las leyes y reglamentos nacionales, acuerdos voluntarios y convenios colectivos;
- h) la información pertinente nueva, y
- i) los resultados de los programas de protección y promoción de la salud.

El texto completo de las Directrices se puede consultar en la dirección de la OIT en internet siguiente:

http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/managmnt/download/guide_sp.pdf

Para quienes estén interesados en contar con un documento original de las Directrices, el precio de venta del ejemplar impreso es de 20 francos suizos y puede ser adquirido en World Publications, Av. Córdoba 1877, Buenos Aires, teléfono 4815-8156.