



folla de prevención

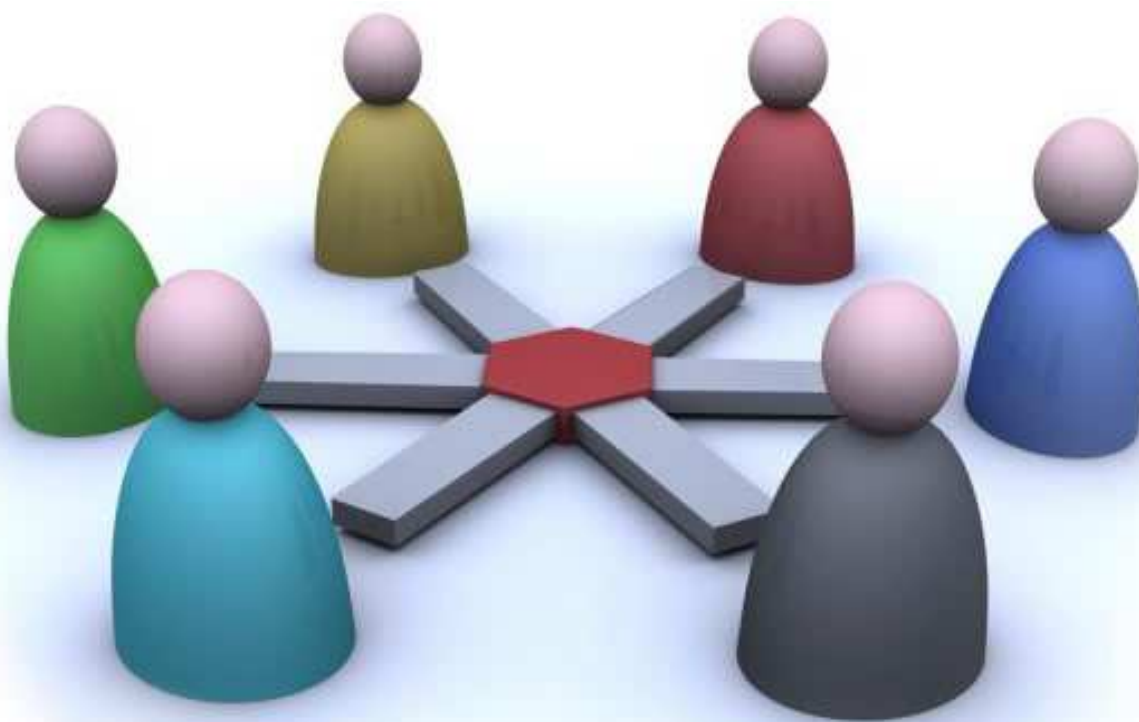
JOSÉ REGA PIÑEIRO

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 (I)



DEFINICIÓN

El artículo 14.2 de la Ley de prevención de riesgos laborales obliga al empresario a realizar la prevención de los riesgos laborales para lo que ha de integrar la actividad preventiva en la empresa, y

adoptar las medidas de protección necesarias, con las especialidades recogidas en los artículos siguientes, que completan el capítulo III de la citada ley.

Ese conjunto de actividades o medidas constituyen lo que el artículo 4 de la ley define como "prevención", que por su diversidad y complejidad precisan ser administradas. Se entenderá por administración varias de las acepciones que el diccionario de la Real Academia Española confiere a este término, como "dirigir", "ordenar, disponer, organizar", y "suministrar, proporcionar, distribuir". Al mismo tiempo, y dado que se trata de un conjunto de actividades o medidas que, relacionadas entre sí ordenadamente, contribuyen a la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, responde el que el mismo diccionario define como "sistema". Llegamos en este punto a los términos "sistema" y "administración"; y hay que volver al diccionario para introducir la entrada "gestión", donde dice que gestionar es "hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo". Falta sólo definir un deseo, o mejor, una intención o una política de la organización que fije unos objetivos en materia preventiva, para tener los elementos básicos de un sistema de gestión de la prevención.

Para dar una definición amplia y más concreta de lo que es un sistema de gestión, recurriremos a las "directrices europeas" que se comentarán más adelante: "Los sistemas de gestión son sistemas formales e institucionalizados, posiblemente introducidos por la dirección en todos los niveles jerárquicos y organizativos para cubrir todas las actividades, con objeto de optimizar las operaciones y los procedimientos. Establecen responsabilidades, competencias y funciones, y constituyen un instrumento permanente para asegurar que se persigan sistemáticamente en la práctica los objetivos de la empresa con el objeto de lograr mejoras progresivas. Los sistemas de gestión también incluyen componentes de autoseguimiento y autoevaluación, que permiten detectar las deficiencias en la organización y poner en marcha las mejoras oportunas".

ANTECEDENTES LEGALES

La firma del Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas supuso que, desde el 1 de enero de 1986, España se integrara como miembro de pleno derecho en la Comunidad Económica Europea (CEE).

Un mes y medio después, concretamente el 17 de febrero de ese año, se firmó en Luxemburgo el Acta

Única Europea, primera modificación de gran alcance del Tratado Constitutivo de la CEE, que supuso un avance en la integración política, y que creó nuevas competencias comunitarias y reformando las instituciones. Con relación al tema que nos ocupa, constituyó el inicio de la política comunitaria en materia de protección de la salud de los trabajadores mediante la prevención de los riesgos derivados de su trabajo, al autorizar al Consejo, en su nuevo artículo 118 A, a establecer las condiciones mínimas para promover "la mejora...del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores".

El procedimiento seguido para la consecución de este objetivo se basó en la adopción, a través de directivas, de disposiciones mínimas de aplicación progresiva. Consecuencia de todo eso fue la creación de un acervo jurídico europeo sobre protección de la salud de los trabajadores en el trabajo, basado en la Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, que contiene el marco jurídico general en el que opera la política de prevención comunitaria, y que se traspuso al derecho español por la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales.

Esta ley supuso un salto cualitativo, al determinar el cuerpo básico de garantías y responsabilidades preciso para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo. Este cuerpo básico se estructura en una serie de obligaciones que van más allá de la adopción de medidas técnicas, ya que se articulan como un auténtico sistema de gestión de la prevención de los riesgos laborales en la empresa, y sus premisas son las siguientes: la protección del trabajador frente a los riesgos laborales exige una actuación en la empresa que trasciende del cumplimiento formal de un conjunto de deberes y obligaciones empresariales; la prevención debe ser planificada a partir de la evaluación inicial de los riesgos inherentes al trabajo; las medidas preventivas deben ordenarse como un conjunto coherente adecuado a la naturaleza de los riesgos detectados, y debe existir un control de la efectividad de dichas medidas, entre las cuales se incluyen la información y la formación de los trabajadores, adaptadas a sus características personales y a las peculiaridades de la actividad concreta que realizan.

Puede concluirse entonces que el cumplimiento de las obligaciones legales en materia preventiva, cuando se hace de manera ordenada y coherente, y cuando responde a una determinación firme de mejorar las condiciones de seguridad y salud, constituye la base de un sistema de gestión de la prevención. Este es el gran valor de la Ley de prevención de riesgos

laborales, que al tiempo que dotó a España de un marco en esta materia homologable a las políticas de los Estados de la UE, incide fundamentalmente en aspectos de organización y gestión de la prevención que deben propiciar la integración de esta actividad en el conjunto de actuaciones de la organización.



NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La Ley de prevención de riesgos laborales y la normativa que la desarrolla, especialmente el Reglamento de los servicios de prevención, determinan una serie de obligaciones y procedimientos que, sin exigir formalmente la constitución de un sistema de gestión, en la práctica constituyen uno de los pilares de su desarrollo: plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de riesgos, información, consulta y participación y formación de los trabajadores, actuación en casos de

emergencia y de riesgo grave e inminente, vigilancia de la salud, organización y medios necesarios y servicios de prevención.

Las disposiciones legales marcan "qué" es lo que se debe hacer. Sin embargo, sólo hasta cierto punto indican "cómo" llevarlo a cabo. Por eso se puede ir un paso más allá, implantando en la empresa un sistema de gestión normalizado (es decir, ajustado a una norma). Una norma técnica es un documento de aplicación voluntaria, aprobado por un organismo de normalización reconocido después de un consenso entre todas las partes interesadas en la materia (administraciones, fabricantes, usuarios o consumidores, expertos, y centros de investigación, asociaciones o colegios profesionales, agentes sociales, etc.). La normalización permite reducir la diversidad de modelos (de sistemas de gestión, en nuestro caso), y facilita, de alguna manera, la interoperatividad en el ámbito de las organizaciones y

la intercambiabilidad a escala internacional. A veces para un determinado proceso, producto o servicio, se aplican series o familias de normas: hablaremos por ejemplo de la serie de normas aplicables a los sistemas de gestión ambiental como ISO 14000; no existe una norma ISO 14000, sino un grupo que comenzando por la norma 14001, y en función de los procesos, puede abarcar hasta 23 normas diferentes.

Los organismos de normalización pueden ser nacionales o internacionales; habitualmente son organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro entre las cuales existe también, como para las normas que elaboran, una interoperatividad. En España, AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación) elabora y valida normas técnicas nacionales, al tiempo que forma parte del CEN (Comité Europeo de Normalización), en el que participan al mismo tiempo organizaciones de otros treinta países, que desarrolla las normas europeas. Al mismo tiempo, y con carácter más global, participa también en la ISO (International Standard Organization), en la que se federan 162 organizaciones nacionales de normalización. Es frecuente que normas elaboradas por ISO se adopten como normas europeas (EN) de aplicación también en España (UNE). Así las normas sobre sistemas de gestión de la calidad y de gestión ambiental reciben la triple denominación de UNE-EN ISO 9001 y UNE-EN ISO 14001 respectivamente. Esta correlación no siempre se produce, y existen normas ISO que no adoptadas como norma europea EN, y viceversa, hay normas EN que no son ISO. Hay otras organizaciones internacionales de normalización (IEC, ASTM, etc.) que también pueden correlacionarse con las normas antes citadas.

Es frecuente que las normas técnicas puedan ser certificadas. La certificación es la acción llevada a cabo por una entidad independiente en la que se manifiesta que una organización, producto, proceso o servicio, cumple los requisitos definidos en las normas o especificaciones técnicas correspondientes. Estas entidades certificadoras están acreditadas por un organismo nacional y deben demostrar su competencia técnica también de acuerdo con las normas específicas para este tipo de organismos.

La implantación de un sistema de gestión normalizado, y sobre todo si se certifica, puede significar para la empresa una serie de ventajas, aunque también puede suponer inconvenientes:



VENTAJAS:

■ Imagen

- Es un hecho innovador y diferenciador para la empresa tanto en el ámbito sectorial como internacional.
- Mejora la imagen corporativa de la empresa, y sus relaciones con el público, con la comunidad y con las autoridades.

■ Negocio

- Facilita la introducción en nuevos mercados ampliando las oportunidades de negocio y en algunos sectores puede, ser incluso imprescindible.
- Racionalización de costes de las actividades y medidas preventivas.
- Posible disminución de costes de determinados seguros o avales.
- Ventajas competitivas en concursos públicos.

■ Eficiencia:

- Sistematización de tareas y unificación de criterios en las actividades diarias: puede

mejorar el rendimiento global y la mejora de las actividades.

- ▮ Obligación al conocimiento y al estricto cumplimiento de la legislación aplicable: disminuye la probabilidad de sanciones o el pago de compensaciones.
- ▮ Proporciona una valoración externa de la eficacia del propio sistema de gestión.
- ▮ Integración con otros sistemas de gestión ya implantados en la empresa (calidad, ambiente).

■ Participación:

- ▮ Define responsabilidades y permite el seguimiento de la motivación de los empleados.
- ▮ Implicación del personal en la actividad de gestión..
- ▮ Establecimiento y cumplimiento de planes de formación regulada del todo el personal.
- ▮ Más posibilidades de coordinación eficaz con otras empresas que hayan implantado el sistema de gestión.

INCONVENIENTES

- ▮ La seguridad y la salud en el trabajo no pueden gestionarse como un producto.
- ▮ Costes asociados al proceso de certificación.

- ▮ Incremento de la burocracia interna en los procesos cotidianos: aumento de la carga de trabajo.
- ▮ Falta de flexibilidad que dificulta la adaptación a los cambios.
- ▮ Dificil implantación en PYMES pemes.

Por tanto un sistema de gestión, que debe incluir el cumplimiento de las exigencias y requisitos legales, abarca también un modo de hacer efectivo dicho cumplimiento que propicie una mejora de los resultados. Al adoptar un sistema normalizado, se añade al mismo tiempo una serie de requisitos para que el sistema se adapte a un modelo que permita el seguimiento de estos resultados de manera veraz.

Así como los sistemas de gestión de la calidad (ISO 9000) alcanzaron un nivel de expansión elevado entre las empresas, y la certificación de sistemas de gestión ambiental (ISO 14000) crece permanentemente, la implantación de sistemas de gestión de la prevención conforme a la familia de normas OHSAS 18000 es mucho menor, debido en parte a que no está adoptada como norma ISO ni como norma europea EN.

Las versiones actuales de la 18001 y la 18002 son las normas técnicas más importantes desarrolladas hasta ahora para implantar y valorar los sistemas de gestión. Datan de los años 2007 y 2008, la primera especifica los requisitos que han de cumplir los sistemas de gestión, y la segunda constituye una guía de asesoramiento para la aplicación de la anterior. En la siguiente hoja de prevención se ofrece más información sobre estas normas.



ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE GESTIÓN

Tanto si es normalizado o no, como si es certificable o, no un sistema de gestión, como ya se vio en la definición, debe constar de una serie mínima de elementos para que pueda considerarse un "sistema" y para que cumpla los objetivos básicos de mejora permanente.

Dichos elementos que se describen a continuación son los siguientes:

- Política
- Mejora continua
- Revisión por la dirección
- Participación

■ Política

Como se dijo, el elemento de partida para hacer gestión es definir una política que oriente todo el sistema, que sirva de base para establecer unos

objetivos, y que establezca el compromiso de toda la organización para su cumplimiento. Esto requiere que la política preventiva sea liderada desde el nivel jerárquico más alto de la organización, y que sea coherente, tanto con la naturaleza y magnitud de los riesgos laborales como con la capacidad de la organización para actuar contra ellos. El artículo 15 de la Ley de prevención de riesgos laborales, que recoge los principios generales de la acción preventiva, puede servir de base para la definición de una política en esta materia. La política preventiva de la empresa puede no estar aislada, y asociarse (de hecho, en muchos casos es así) con otras, como la corporativa, la ambiental, la de calidad, etc.

Para lograr un compromiso global, además de ser declarada por la "alta dirección", se debe comunicar internamente a todos los niveles de la organización de una manera adecuada a la capacidad de percepción y asimilación de cada uno de sus miembros, para hacerlos conscientes de sus obligaciones individuales y de que estas forman parte de un conjunto que implica a todo el personal. Se trata de la integración de la prevención que orientó la modificación de la Ley de prevención de riesgos laborales en 2003.



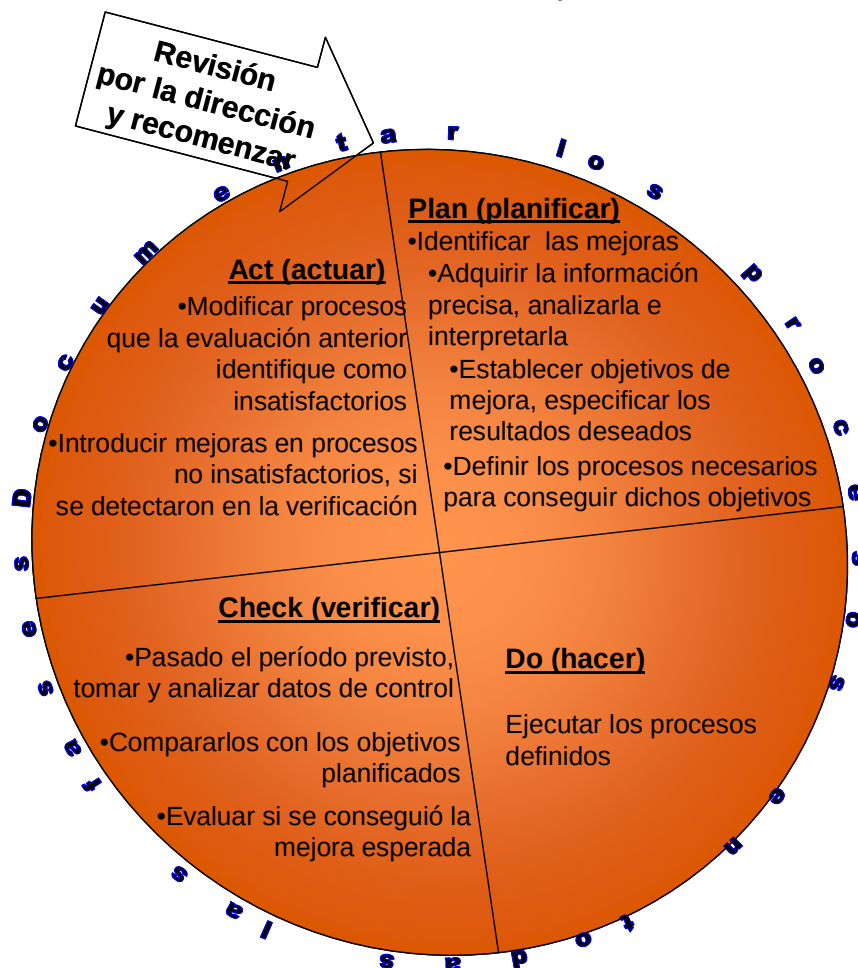
■ Mejora continua

Dentro de la política de prevención, debe incluirse siempre la mejora continua como compromiso permanente, tal como se deduce del epíteto.

El diagrama más conocido del proceso de mejora continua, aunque se basa en una idea de Walter A. Shewhart, se conoce como ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act) o ciclo de Deming, porque fue desarrollado por William E. Deming, un estadístico

que ayudó a desarrollar los conceptos ligados a la calidad en Japón en el período de reconstrucción posterior a la II Guerra Mundial. Consta de cuatro fases, que se resumen en el propio gráfico.

Este ciclo no se cierra, dado el carácter de "continua" de la mejora buscada en la gestión, de manera que recomienza en un nivel más alto, ampliando el alcance de los objetivos concretos del sistema.



■ Revisión por la dirección

Aunque en realidad, se encadena en buena parte con la fase Act (actuar) del diagrama anterior, esta revisión tiene una importancia capital porque constituye la toma de decisiones sobre todo el sistema de gestión, dado que será aquí cuando se determinen los cambios para introducir en el resto de los elementos, incluidos la actualización o la posible reformulación de la política y de los objetivos. Supone, en realidad la validación de dichos cambios por la jerarquía más alta de la organización y, al tiempo el compromiso de esta en la mejora continua.

■ Participación

Hasta ahora, los elementos descritos son comunes para casi cualquier sistema, sea de prevención de

riesgos laborales, de calidad, ambiental, o de cualquier otra área de gestión. En todos ellos, se tienen en cuenta las "partes interesadas" (stakeholders), que pueden ir desde los inversores a los clientes, a los empleados, y a cualquier individuo o grupo sobre el que incida de alguna manera el sistema de gestión.

Sin embargo, en la prevención de los riesgos laborales, el grupo de los trabajadores tiene una significación especial, por ser el objeto principal del sistema de gestión la defensa de su salud. Por ello, en este caso los procesos de información y comunicación deberían complementarse con procedimientos sólidos de consulta y participación de los empleados, por su capacidad de interacción con la propia gestión de la prevención.

RECUERDE

- ▶ Los sistemas de gestión son instrumentos permanentes de mejora progresiva, para lo cual incluyen componentes de autoevaluación y revisión cíclica.
- ▶ A La legislación actual en materia de prevención de riesgos laborales incide en la organización y en la gestión de la prevención, y contiene muchos de los elementos de un sistema de gestión.
- ▶ La implantación de un sistema de gestión es voluntaria.
- ▶ Los elementos básicos de un sistema de gestión son la definición de una política de prevención de riesgos laborales, la mejora continua con una componente importante de autoevaluación, la revisión por la dirección, la participación de las partes interesadas, el estricto cumplimiento legal, y en general, el registro y la documentación sistemático de todos los procesos y actividades.
- ▶ La normalización de los sistemas de diversas áreas de gestión (calidad, ambiente, prevención), permite su integración en un único sistema más amplio.
- ▶ La certificación del sistema implantado proporciona ventajas competitivas para la organización, especialmente en lo referente a una buena imagen corporativa y los beneficios que de ella se derivan.

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.

Edición: enero 2012