



CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Informe de la Reunión de expertos sobre las directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo
(Ginebra, 19-27 de abril de 2001)

1. La Reunión de expertos sobre las directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo se celebró en Ginebra del 19 al 27 de abril de 2001. Se invitó a participar en la misma a 21 expertos, siete de los cuales fueron designados previa consulta con los gobiernos, siete previa consulta con el Grupo de los Empleadores del Consejo de Administración y otros siete previa consulta con el Grupo de los Trabajadores. A la Reunión asistieron todos los expertos y varios observadores de organizaciones internacionales intergubernamentales y no gubernamentales.
2. Los expertos examinaron y adoptaron por unanimidad las Directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo.
3. El informe de la Reunión¹, y las directrices² presentados al Consejo de Administración para su examen, figuran en anexo.
4. ***Se invita al Consejo de Administración a tomar nota del informe de la Reunión de expertos y a autorizar al Director General a publicar las Directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo.***

Ginebra, 13 de junio de 2001.

Punto que requiere decisión: párrafo 4.

¹ Documento MEOSH/2001/1.

² Documento MEOSH/2001/2 (Rev.).

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Informe final

**Reunión de expertos sobre las directrices relativas a los sistemas
de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo**

Ginebra, 19-27 de abril de 2001



Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo
y Medio Ambiente (SafeWork)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

GINEBRA

**Reunión de expertos sobre las directrices
relativas a los sistemas de gestión de la
seguridad y la salud en el trabajo**

Ginebra
19-27 de abril de 2001

Informe

Introducción

1. En su 278.^a reunión (junio de 2000), el Consejo de Administración decidió convocar una Reunión de expertos sobre las directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo y aprobó el orden del día de la Reunión. La Reunión se celebró en Ginebra del 19 al 27 de abril de 2001.
2. El orden del día de la Reunión contenía un punto único: Examen y adopción de directrices técnicas relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo.

Participantes

3. Fueron invitados a participar en la Reunión 21 expertos: siete designados por los Gobiernos de Alemania, Brasil, Guinea, Japón, México, Nueva Zelanda y Polonia; siete tras consultas con el Grupo de los Empleadores y siete tras consultas con el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración.
4. Asistieron también a la Reunión varios observadores en representación de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Unión Europea (UE), la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FIM), la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la *Americana Industrial Hygiene Association*, (AIHA), el Instituto Internacional de la Construcción (IIC), la Comisión Internacional de Medicina del Trabajo (CMIT), el Consejo Internacional de Enfermeras (CIE), la *International Occupational Hygiene Association* (IOHA), la *Korea Occupational Safety and Health Agency* (KHOSA), el Organismo de Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA) del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, la *Institution of Occupational Safety and Health* (IOSH) del Reino Unido y el *International Head College of Experts* (IHCE).
5. La lista de participantes figura como anexo al presente informe.

Discurso de apertura

6. El Sr. Assane Diop, Director Ejecutivo del Sector de la Protección Social de la OIT, inauguró la Reunión. Dio la bienvenida a los participantes a la Reunión expresándoles su agradecimiento por haber ofrecido su tiempo y su experiencia con miras al examen y adopción de las directrices técnicas sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo. Expresó asimismo su agradecimiento por la asistencia de observadores de los gobiernos y organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales. Recordó las labores iniciales de la OIT relativas a la preparación de las directrices. Señaló que en el Seminario internacional de la ISO sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (SG-SST) celebrado en Ginebra en 1996 se decidió que la ISO debería suspender sus actividades encaminadas a la elaboración de una norma SG-SST y que la OIT sería el organismo más apropiado para preparar documentos internacionales sobre este tema. El proyecto de directrices se elaboró con base en una serie de discusiones y consultas celebradas con los mandantes y otras partes interesadas. Se puso de relieve la importancia de elaborar directrices prácticas puesto que muchos gobiernos, empleadores y trabajadores y especialistas en seguridad y salud esperan directrices de la OIT.

Elección del Presidente

7. El Dr. Karl-Ernst Poppendick, experto designado por el Gobierno de Alemania, fue elegido por unanimidad Presidente de la Reunión. El Dr. Daniel Podgórski, experto designado por el Gobierno de Polonia, también fue elegido por unanimidad ponente de la misma.

Presentación de los documentos de trabajo

8. El Dr. Jukka Takala, Director del Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (Trabajo sin riesgo), recordó los antecedentes de la cuestión y las medidas adoptadas por la Oficina en la elaboración del proyecto de directrices. Describió la estructura de dicho proyecto y la función de las directrices de la OIT en el desarrollo de directrices nacionales sobre SG-SST y de directrices específicas sobre el mismo tema. En el proyecto de directrices se reconocía la existencia de una serie de programas de alcance internacional o nacional relativos a la gestión de la SST, como los de protección responsable, iniciativas privadas voluntarias y buenas prácticas en materia de SST, así como la existencia de normas ISO sobre gestión de la calidad y medio ambiente. Las directrices deberían ser suficientemente flexibles para permitir diferentes enfoques en la elaboración de sistemas de gestión de la seguridad y la salud. Estos deberían comprender sistemas específicos para organizaciones pequeñas y medianas, contribuciones profesionales de la inspección del trabajo y de los servicios de seguridad y salud en el trabajo, así como el reconocimiento de la existencia de sistemas eficaces de gestión de la SST. Señaló que directrices de la OIT no revestían el carácter de fuerza vinculante y no entrañaban obligaciones legales. Su finalidad no era sustituir leyes, reglamentos o normas internacionales del trabajo, sino servir como directrices prácticas.

-
9. Describió su estructura organizativa, que se basaba en el modelo de gestión aceptado a nivel internacional de planificación–ejecución–verificación–acción. Dieciséis componentes fundamentales del sistema de gestión de la SST constituían la base de una mejora continuada del mismo para garantizar la protección y el bienestar de los trabajadores. El proyecto se había enviado a todos los Estados Miembros para que formularan observaciones. Se había recibido un número considerable de comentarios y propuestas de gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de instituciones profesionales. Puso de relieve las cuestiones principales mencionadas en los comentarios e informó a la Reunión de que un resumen de los mismos se incluiría en una carpeta distribuida a los participantes, que también podían consultar el texto completo de los comentarios.

Examen del proyecto de directrices

10. En la discusión general, los expertos felicitaron a la Oficina por haber preparado un proyecto de directrices técnicas sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo muy completo y flexible que ofrecía una buena base para que la Reunión lo adoptara en su versión final. Expresaron su aprecio por las personas que habían participado en la elaboración del proyecto de directrices, en las que se proponían nuevas perspectivas para la seguridad y la salud en el trabajo. Los expertos trabajadores recalcaron la importancia de fortalecer mejor la participación de los trabajadores a nivel nacional y de la organización. Varios expertos y observadores subrayaron la necesidad de fortalecer la función de la salud en el trabajo y de otros factores psicosociales, así como la participación de profesionales de la seguridad y salud en el trabajo, mientras que un observador estimó que el enfoque de la cuestión de la salud en el trabajo adoptado en el proyecto era mejor que el que se proponía en la mayor parte de los documentos existentes sobre los SG-SST.
11. También se estimó que era importante la definición de los términos utilizados en el documento. Los expertos reconocieron la necesidad de celebrar discusiones detalladas sobre el glosario después de haberse terminado el examen del texto principal, mientras que la discusión de algunos de estos términos podría iniciarse antes, según fuera necesario.
12. Varios expertos gubernamentales recalcaron la necesidad de que la OIT elaborara documentos de aplicación para completar las directrices técnicas. Otros expertos consideraron que la elaboración de estos documentos de aplicación debería corresponder a cada país. Los expertos trabajadores expresaron la opinión de que la elaboración de documentos de aplicación podría requerir un examen tripartito antes de presentarse en su versión final. La Oficina indicó que no se habían consignado créditos presupuestarios para celebrar otra reunión tripartita con este fin en el bienio actual y próximo. Sin embargo, al finalizar la Reunión los expertos consideraron que no era necesario que la OIT elaborase directrices de aplicación.
13. Muchos expertos expresaron su preocupación en cuanto a la aplicación de sistemas de gestión de la SST en organizaciones pequeñas y medianas y estimaron que la cuestión merecía especial consideración. Respondiendo a una petición de aclaraciones, la Oficina indicó que la estructura y estrategia del proyecto de

directrices consistía en ofrecer flexibilidad para el establecimiento de directrices nacionales sobre los SG-SST basadas en las directrices de la OIT, así como la posibilidad de elaborar directrices específicas adecuadas a las necesidades de determinados grupos o categorías de organizaciones como las organizaciones pequeñas. Esta flexibilidad en la aplicación de las directrices de la OIT mediante su adecuación a condiciones y necesidades locales se consideraba como una ventaja fundamental en comparación con el enfoque adoptado por la ISO que consistía en la adopción de una norma única en materia de gestión.

14. Un experto empleador expresó la opinión de que el documento abarcaba un campo en el que intervenían muchas disciplinas que competían entre sí y que, por consiguiente, el texto debería ser claro y referirse a las personas ocupadas en el lugar de trabajo. El Presidente estimó que era necesario evitar repeticiones innecesarias en las directrices, incluidas referencias múltiples a otras partes del documento. La Reunión decidió examinar detenidamente las repeticiones.
15. La Reunión decidió poner de relieve en los objetivos la importancia de los sistemas de gestión de la SST para contribuir a la protección de los trabajadores y la eliminación de riesgos profesionales, lesiones, dolencias, enfermedades, incidentes y muertes. La Reunión también decidió poner de relieve el concepto de mejora continua de los objetivos. Se estimó que las directrices deberían apuntar a motivar a todos los miembros de la organización. Los expertos trabajadores subrayaron la necesidad de designar específicamente a los empleadores y a los propietarios entre los grupos que habían de ser motivados.
16. Varios expertos trabajadores propusieron que la institución competente fuera tripartita. Sin embargo, al señalar que la institución competente sería a menudo un ministerio competente en cuestiones laborales, la Reunión decidió que la noción de «carácter tripartito» no se consideraría como condición para la institución competente. La consulta tripartita tendría que garantizarse en la formulación y ejecución de una política nacional relativa al establecimiento y promoción de sistemas de gestión de la SST. Si bien la consulta con organizaciones profesionales de la SST resultaría útil en la formulación de una política nacional, la Reunión estimó que no era necesario hacer especial hincapié en estas organizaciones y prefirió el texto utilizado en el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).
17. Los expertos trabajadores propusieron una nueva versión de la sección de la participación de los trabajadores, la cual fue aceptada como base para la discusión de dicha sección.
18. Se consideró que la expresión organizaciones no gubernamentales (ONG) no era apropiada dentro del marco de las directrices porque podía interpretarse de diversas maneras en los distintos países, por ejemplo, un posible significado de una ONG podía ser un grupo de presión público. Se decidió entonces utilizar la expresión «organismos e instituciones involucrados en actividades relativas a la SST» en lugar de ONG.
19. Los expertos empleadores subrayaron la importancia de velar por que existiera una relación coherente entre las directrices de la OIT y las directrices nacionales y específicas, permitiendo al mismo tiempo una flexibilidad suficiente para su

aplicación directa o específica a nivel de la *organización*. Se manifestó que el diagrama presentado al final del capítulo 2 presentaba una clara imagen de la relación entre estas directrices en diferentes niveles.

20. Se consideró que el desarrollo de directrices específicas era un componente importante del marco nacional del sistema de gestión de la SST. Sin embargo, varios expertos estimaron que no era necesario enumerar los criterios relativos a la selección de los grupos a los que habían de aplicarse directrices específicas, puesto que éstas deberían elaborarse con base en requisitos locales. Después de una amplia discusión, la Reunión llegó a la conclusión de que convenía incluir orientaciones sobre el particular, reconociendo la importancia de señalarlas a la autoridad nacional puesto que las directrices de la OIT tendrían que utilizarse en todo el mundo, incluidos muchos países en desarrollo.
21. Antes de que se examinara el capítulo 3, el Consultor de la OIT señaló que el objeto de dicho capítulo era definir la estructura y funciones del sistema de gestión de la SST a nivel organizativo. Recalcó la importancia de facilitar información adecuada en dicho capítulo con miras a ofrecer orientaciones a una amplia gama de usuarios, incluidos aquellos de los países en desarrollo. El modelo de la OIT propuesto era único, pero compatible con otras normas y directrices relativas a los sistemas de gestión.
22. La Reunión estimó que era importante confirmar, al principio del capítulo 3, que la seguridad y salud en el trabajo era una responsabilidad y obligación del empleador. El reconocimiento de esta responsabilidad ofrecía una base sólida para establecer sistemas de gestión de la SST en las organizaciones. También se consideró que el liderazgo y responsabilidad principal del empleador eran esenciales para el establecimiento y aplicación eficaces de sistemas de gestión de la SST. El diagrama sobre mejora continuada también se consideró útil porque ilustraba claramente los componentes fundamentales de los sistemas de gestión de la SST. La Reunión expresó su acuerdo para simplificar el diagrama con miras a poner de relieve sus componentes fundamentales.
23. Los expertos trabajadores presentaron una propuesta con arreglo a la cuál el empleador debería consultar con los trabajadores y sus representantes para definir la política de la organización en materia de SST. Los expertos empleadores y gubernamentales apoyaron la propuesta reconociendo que la colaboración del empleador y de los trabajadores era esencial para todas las actividades de la SST a nivel de la *organización*, en especial las relativas a la formulación de una política en esta esfera.
24. En la elaboración de los principios fundamentales que habían de integrarse en la política de la SST, los expertos trabajadores propusieron insertar las palabras «como mínimo» con el fin de garantizar la integración de todos los componentes fundamentales en la política adoptada. Teniendo presente esta propuesta, la Reunión consideró los 11 componentes que figuraban en el proyecto y decidió limitarlos a cuatro relativos a la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, el cumplimiento de los requisitos de la SST, la participación de los trabajadores y la mejora continuada del sistema. Aunque se consideraran útiles otros componentes como los relativos a la promoción de la salud, la definición de objetivos, la garantía de eficacia y la asignación de recursos, éstos se eliminaron de

la lista de requisitos «mínimos». A continuación, la Reunión aprobó la inclusión de las palabras «como mínimo».

25. La Reunión estimó que la integración del sistema de gestión de la SST en los demás sistemas de gestión de la organización era esencial para su buen funcionamiento. Reconociendo que las formas de integración y su alcance variaban, en especial según el tamaño de la organización, se decidió hacer hincapié en la necesidad de velar por la compatibilidad de los sistemas de gestión de la SST con los demás sistemas de gestión de la *organización*.
26. Los expertos trabajadores presentaron una propuesta de sustituir la sección existente relativa a la «participación de los trabajadores» para que la discusión del tema resultara más fácil y planteara menos dificultades. Los expertos empleadores estimaron que la propuesta ofrecía una base para un sistema coherente, pero expresaron su preocupación respecto de la participación de representantes de los trabajadores ajenos a la organización. La Reunión utilizó la propuesta como base para la discusión.
27. La Reunión confirmó que la participación de los trabajadores era fundamental para una planificación y aplicación eficaces del sistema de gestión de la SST a nivel de la organización. Los trabajadores y sus representantes deberían ser consultados, informados y capacitados respecto de todos los aspectos de la SST relacionados con su trabajo. Deberían adoptarse disposiciones con el fin de que los trabajadores y sus representantes dispusieran de tiempo y recursos para participar activamente en todos los aspectos del sistema de gestión de la SST. La Reunión estimó que las comisiones mixtas de seguridad y salud y los representantes de los trabajadores encargados de estas cuestiones eran importantes para facilitar la participación de los trabajadores y de sus representantes. A ese respecto, los expertos trabajadores estimaron que convendría incluir una referencia a los convenios pertinentes de la OIT. Después de una discusión de fondo, la Reunión prefirió que se conservara el texto original de las directrices y decidió no incluir referencias a ninguno de los convenios, recomendaciones, Repertorio de recomendaciones prácticas u otros documentos de la OIT. Sin embargo, la Reunión convino en que las disposiciones relativas a los comités mixtos de seguridad y salud y a los representantes de los trabajadores encargados de estas cuestiones deberían ajustarse a la legislación y la práctica nacionales.
28. La Reunión celebró una amplia discusión sobre la expresión «control de los peligros y de los riesgos». El concepto del control de los peligros estaba bien establecido y se comprendía claramente en los países de habla inglesa, mientras que éste no era el caso en español y en francés. Estas diferencias en los términos técnicos conducían a menudo a confusiones. Algunos expertos estimaron que la noción de «identificación de los peligros» era importante y otro propuso que se añadiera expresamente la de «prevención». La Reunión decidió utilizar la expresión «identificar, eliminar o controlar los peligros y los riesgos relacionados con el trabajo».
29. En las discusiones sobre responsabilidad y obligación de rendir cuentas, la Reunión subrayó la importancia de velar por que la SST fuera uno de los cometidos de los mandos intermedios, así como la de definir y delegar la responsabilidad y

obligación de rendir cuentas. También se decidió incluir un punto sobre la supervisión.

30. La Oficina facilitó aclaraciones sobre los principios incluidos en el enfoque reciente de la OIT relativo a la SST que comprende actividades de prevención, protección y promoción. La promoción de la salud en el trabajo es un aspecto cada vez más importante de esta actividad que abarca cuestiones como el VIH/SIDA y factores psicosociales, como el estrés. Varios expertos recalcaron la importancia de la promoción de la salud y la Reunión decidió incluir un punto sobre la promoción de la salud en el trabajo.
31. La Reunión decidió que la Organización debería poseer la competencia necesaria en materia de SST o poder recurrir a la misma para aplicar el sistema de gestión de la SST, en especial con el fin de identificar, eliminar o controlar los peligros y los riesgos relacionados con el trabajo. El empleador debería definir los requisitos de competencia necesarios en materia de SST, y adoptar y aplicar medidas con el fin de garantizar que todas las personas sean competentes para atender los aspectos de la seguridad y la salud correspondientes a sus deberes y obligaciones. Los expertos trabajadores recalcaron la necesidad de especificar que la formación inicial y los cursos de actualización de los conocimientos deberían organizarse sin costo alguno para los participantes y, de ser posible, durante las horas de trabajo.
32. Si bien se estimó que la documentación era un aspecto muy importante del sistema de gestión de la SST, ésta debería adecuarse al tamaño y naturaleza de la *organización*. La cuestión de presentar la documentación en diferentes idiomas preocupaba a los empleadores porque tal vez no siempre fuera posible. Se hizo la aclaración de que lo que se pretendía era abordar la complejidad de un idioma, y no de idiomas extranjeros. La Reunión decidió que la documentación del sistema de gestión de la SST debería presentarse de una manera que pudieran comprenderla aquellos que habían de utilizarla, pero sin ninguna referencia a la cuestión de los idiomas.
33. Los registros de la SST deberían conservarse adecuadamente a nivel local. Tales registros deberían comprender todos los que se creen tras la aplicación del sistema de gestión de la SST, como los relativos a las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo, el grado de exposición de los trabajadores, la vigilancia de la salud y la vigilancia del medio ambiente de trabajo. Los expertos trabajadores subrayaron la importancia de recoger en un registro los datos relativos al grado de exposición de los trabajadores a riesgos y peligros aunque éstos puedan tenerse en cuenta en la mayor parte de los casos en la vigilancia del medio ambiente de trabajo. Los trabajadores deberían tener acceso a los registros relativos a su medio ambiente de trabajo y su salud siempre y cuando se respeten los requisitos de confidencialidad.
34. La Reunión subrayó que el estudio inicial era una base importante para el establecimiento de los sistemas de gestión de la SST o para el fortalecimiento del que ya existiera. Los resultados del estudio inicial y de los estudios posteriores también deberían ofrecer una base para medir las mejoras conseguidas con los sistemas de gestión de la SST.
35. La Reunión hizo hincapié en la importancia de señalar objetivos a la SST que se ajustaran a la política adoptada en la materia. Si bien los objetivos deberían ser

realistas y coherentes con las respectivas obligaciones legales, deberían intentar optimar el funcionamiento de la SST.

36. La Reunión confirmó que la finalidad de la planificación debería ser crear un sistema de gestión de la SST que fortalezca: 1) como mínimo, el cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales; 2) los componentes de los sistemas de gestión de la SST de la organización, y 3) la mejora continuada del funcionamiento del sistema de la SST.
37. Respecto al control de los peligros y los riesgos, la Reunión puso de relieve la importancia de destacar el principio de adopción de medidas preventivas por orden de prioridad, incluyendo la eliminación de los peligros y riesgos, el control técnico, las medidas organizativas y las medidas de protección personal. Se discutió e introdujo el concepto de medidas de protección colectivas. Respecto al suministro de equipo de protección personal, se consideró de especial importancia que el equipo fuera adecuado, de carácter gratuito y se mantuviera en buenas condiciones. Se deberían tener en cuenta la información y los informes de organizaciones tales como la Inspección del Trabajo y los servicios de la SST.
38. En la gestión del cambio, la evaluación «previa al cambio» se debería llevar a cabo tras consultar a los trabajadores y sus representantes, así como al Comité de seguridad y salud, según fuera necesario.
39. En la sección de situaciones de emergencia, un experto trabajador introdujo el concepto de prevención de las situaciones de emergencia. Si bien varios expertos argumentaron que dicho término no era de uso general, la Reunión acordó la inclusión de este término, basándose en la experiencia de América del Norte, así como de una frase adicional en la sección que destaque la importancia de la prevención. Se insistió en el suministro de información y formación sobre los procedimientos de emergencia a todos los miembros de la organización, incluyendo ejercicios regulares. Se acordó la modificación adicional de la sección anterior sobre la participación de los trabajadores para incorporar los temas relacionados con la preparación y la respuesta.
40. La Reunión se mostró de acuerdo en poner de relieve las disposiciones de la SST para los contratistas y decidió crear una sección sobre contratación independiente de los temas relativos a la adquisición de equipo. Los expertos trabajadores señalaron que los requisitos de la organización de la SST se les deberían exigir a los contratistas. Sin embargo, los expertos empleadores explicaron que en algunos casos las normas de la SST de los contratistas podían ser de rango superior o diferentes, y lograr sin embargo, el mismo nivel de protección. Tras tomar nota de ello, la Reunión se mostró de acuerdo en permitir cierta flexibilidad mediante el uso del término «garantizando la aplicación de las normas sobre la seguridad y salud de la *organización* o su equivalente como mínimo». Un paso fundamental consistía en establecer los criterios de la SST en los procedimientos de evaluación y selección de los contratistas. Se consideró fundamental la efectiva comunicación y coordinación entre la *organización* y el contratista.
41. La vigilancia de la salud de los trabajadores se consideró un elemento importante del control activo para determinar la efectividad de las medidas de prevención y control, mediante el control médico para una temprana detección de los signos y

síntomas de perjuicio para la salud. Un experto empleador comentó que la vigilancia de la salud por parte del empleador podía no siempre resultar una forma efectiva de control, y en particular, considerando que existían suficientes medidas de control y que se disponía de buenos programas de salud pública. Con la finalidad de reflejar este punto de vista de los empleadores, la Reunión expresó su acuerdo para añadir una frase condicional de «cuando fuera necesario» para el uso de la vigilancia de la salud de los trabajadores.

42. Los expertos trabajadores propusieron la inclusión de la rehabilitación del trabajador y de programas de restitución de la salud como elemento de supervisión reactiva. Varios expertos empleadores y los expertos gubernamentales declararon que dichas acciones eran normalmente responsabilidad de los sistemas de la seguridad social y que no se deberían incluir en el sistema de gestión de la SST. Después de intercambiar opiniones, la Reunión decidió incluir el elemento propuesto por los trabajadores.
43. La investigación de las lesiones, enfermedades, dolencias e incidentes relacionados con el trabajo fue considerada como una base importante para la identificación de los fracasos de los sistemas de gestión de la SST. Tales investigaciones se deberían llevar a cabo con la adecuada participación de los trabajadores y sus representantes. Los resultados de las investigaciones se deberían comunicar al Comité de seguridad y salud con el fin de obtener recomendaciones. Las investigaciones deberían asimismo tener como resultado la aplicación de las acciones correctivas para evitar reincidencias, respetando la confidencialidad médica.
44. Respecto a la sección de la auditoría, los expertos trabajadores presentaron una propuesta para sustituir toda la sección con el propósito de completarla, destacar los componentes claves y permitir un grado de flexibilidad. La propuesta incluía frases sin el tiempo verbal «debería» para evitar la posible reacción negativa de los auditores. La auditoría fue considerada como un aspecto esencial para garantizar el efectivo funcionamiento y la mejora del sistema de gestión de la SST, por lo que las directrices no deberían dar lugar a interpretaciones erróneas. Los expertos empleadores propusieron la modificación de la propuesta de los trabajadores, aunque se mostraron de acuerdo con las ideas básicas de la misma. La mayor diferencia de la propuesta de los empleadores era la introducción de una sección sobre «conclusión de la auditoría» para evitar la elaboración de una «lista de especificaciones» relativa al efectivo funcionamiento de los sistemas de gestión de la SST.
45. La Reunión utilizó la propuesta de los trabajadores, tal y como la modificaron los expertos empleadores, en tanto que base para la discusión. Respecto al área de auditoría, se acordó la elaboración de una lista con todos los títulos del capítulo 3, concediendo así flexibilidad para realizar la auditoría, abarcando todo el sistema o algunos de sus elementos. La Reunión acordó la inclusión de «cualquier otro criterio o elemento de auditoría que pudiera ser apropiado» en tanto que área adicional de la auditoría. Se consideró que un elemento esencial de la auditoría era la comunicación de los resultados y de las conclusiones a las personas responsables de realizar la acción correctiva. La Reunión confirmó la importancia de la participación del trabajador, y entre otros, en la selección de los auditores, según fuera conveniente.

-
46. La independencia de los auditores fue considerada como un factor clave. El proyecto original contenía una declaración clara en este sentido, estableciendo en un pie de página que dicha independencia no significaba necesariamente una auditoría externa. Los expertos empleadores propusieron la inclusión de las expresiones «en tanto que posible» reconociendo la dificultad que supone para las pequeñas empresas el hecho de contar con auditores independientes y con la intención de no insistir en la utilización de auditores externos. Tras un intercambio de opiniones, la Reunión decidió utilizar la definición de «personas competentes e independientes de la actividad auditada».
 47. Los expertos trabajadores subrayaron la importancia del examen realizado por la dirección, y en particular, su evaluación del conjunto de la estrategia del sistema de gestión de la SST. La Reunión acordó que dicho examen debía realizarlo «el empleador o el auditor más veterano». Los expertos trabajadores propusieron la inclusión del elemento «mano de obra» como aspecto a considerar en el examen que efectúe la dirección. Los expertos empleadores consideraron que la sección relativa a la participación de los trabajadores abordaba suficientemente el tema, por lo que debía evitarse que las directrices repitieran excesivamente el aspecto de la participación de los trabajadores. Destacaron la necesidad de directrices simples y precisas, ya que la gente podría preferir utilizar otras normas, como la norma OHSAS 18001. En vista de la fuerte oposición, los expertos trabajadores retiraron su propuesta y mantuvieron su punto de vista sobre la importancia de los aspectos relativos a los trabajadores en el examen que efectúe la dirección.
 48. Se consideraron importantes tanto la comunicación a las personas pertinentes de las conclusiones obtenidas tras el examen realizado por la dirección como los elementos del sistema de gestión de la SST. Reconociendo la importancia de los papeles que desempeñaban los trabajadores, la Reunión consideró apropiado indicar que las conclusiones deberían compartirse con el Comité de la SST, los trabajadores y sus representantes.
 49. Respecto a la sección de «Acción preventiva y correctiva», un experto gubernamental propuso la inclusión de un párrafo que pusiera de relieve dos niveles de intervención, incluyendo la acción inmediata para eliminar o reducir el peligro inminente y la acción basada en el análisis de las causas. Los expertos trabajadores manifestaron su oposición a la inclusión de la acción inmediata para eliminar o reducir el peligro inminente puesto que tal acción no resultaba necesaria en esta sección. Después de intercambiar puntos de vista, el experto gubernamental aceptó a regañadientes la eliminación de la primera parte de la propuesta.
 50. Los expertos trabajadores hicieron hincapié en la importancia de una mejora continuada del sistema de gestión de la SST, y en concreto, a través de las acciones correctivas de los elementos del sistema y del sistema en su conjunto. La Reunión acordó que se tuviera en cuenta, como aspectos adicionales para la realización de un examen continuado, las modificaciones de las leyes, reglamentos, acuerdos voluntarios y acuerdos colectivos, así como la nueva información que fuera pertinente.
 51. Los expertos empleadores propusieron la eliminación del apéndice sobre la evaluación de los riesgos. Se mostraron de acuerdo en la importancia de evaluar los riesgos, pero consideraron que las directrices de la OIT no debían preconizar uno

de los muchos métodos de evaluación de los riesgos. Los expertos trabajadores y gubernamentales apoyaron asimismo la propuesta y la Reunión decidió eliminar el apéndice. La Reunión acordó asimismo limitar la referencia de documentos a las normas y publicaciones de la OIT, incluyendo las próximas publicaciones del Convenio y la Recomendación sobre seguridad y salud en la agricultura. No se consideró apropiado mencionar únicamente alguno de los documentos relevantes elaborados por organizaciones internacionales y nacionales, así como por expertos empleadores e instituciones profesionales.

52. La Oficina explicó que la introducción pretendía, por una parte, recordar los antecedentes de la elaboración de las presentes directrices, incluyendo los convenios y recomendaciones de la OIT, así como diversos códigos y directrices y, por otra, destacar la importancia del programa de seguridad y salud en el trabajo. El texto de la Oficina se examinó conjuntamente con la enmienda propuesta por los expertos empleadores. La Reunión consideró que la introducción debía ser breve y concisa. El párrafo relativo a las normas de la OIT se debía transferir a la sección de referencias en tanto que párrafo de cobertura. La Reunión decidió empezar la introducción refiriéndose al efecto positivo de la existencia del sistema de gestión de la SST. La importancia de la consulta tripartita debía destacarse en este documento de la OIT. Los expertos empleadores subrayaron la importancia de aclarar que estas directrices eran un documento de la OIT que carecía de carácter obligatorio y que requerían certificación. En base a estas ideas enunciadas a propósito de la introducción, los expertos empleadores propusieron un nuevo texto, que fue adoptado con escasas modificaciones.
53. La Reunión constituyó dos grupos de trabajo, uno para discutir el glosario y otro para examinar el texto revisado de las directrices. Ambos grupos trabajaron de forma paralela.
54. El Grupo de Trabajo para examinar el texto revisado informó a los expertos de que había llegado a un acuerdo sobre varias modificaciones de edición. Estas incluían la utilización de forma consistente en todo el texto de los términos: «accidentes, dolencias, lesiones e incidentes del trabajo», «leyes y reglamentos nacionales», y «programas voluntarios». La Reunión se mostró de acuerdo con tales propuestas de introducir cambios adicionales para una mayor consistencia y mejor lectura.
55. Los términos que se debían incluir en el glosario se discutieron en base a las propuestas del Grupo de Trabajo constituido a este efecto. La Reunión decidió emplear las definiciones de la OIT ya existentes, puesto que se adecúan a los aspectos tratados en las directrices. Las nuevas definiciones sobre las que se llegó a un acuerdo fueron: «contratista», «peligro», «riesgo», «evaluación de los riesgos», «representante de la seguridad y salud», «vigilancia del medio ambiente de trabajo», «vigilancia de la salud de los trabajadores», «accidentes, dolencias y lesiones del trabajo» y «lugar de trabajo».
56. Los expertos trabajadores propusieron incluir la definición del término «evaluación de los peligros» para reflejar las diferentes perspectivas sobre el control de los riesgos y los peligros en Europa y América del Norte. En lugar de «evaluación de los peligros», un experto gubernamental propuso la elaboración de la definición de «identificación de los peligros», notando que tal término, en relación con la evaluación de los riesgos, era utilizado regularmente en todo el texto. Los expertos trabajadores se opusieron a la propuesta y tras un intercambio de opiniones, el

experto gubernamental aceptó a regañadientes la inclusión del término «evaluación de los peligros». Las discusiones técnicas fueron clausuradas por el Presidente.

57. Hubo una discusión sobre el proceso de consulta que había tenido lugar con anterioridad a la elaboración del proyecto de directrices y la Reunión pidió a la Secretaría de la OIT que revisara la naturaleza y la utilidad de dicho procedimiento.

Adopción de las directrices y del informe

58. Después de examinar el texto del proyecto de directrices técnicas relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, los expertos adoptaron las directrices técnicas en su forma enmendada y decidieron dar al documento el nombre de «Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo».
59. Después de haber examinado el informe, los expertos lo adoptaron tal y como había sido enmendado. Así, los expertos adoptaron el informe y las directrices en su totalidad.

Ginebra, 27 de abril de 2001.

(Firmado) Dr. Karl-Ernst Poppendich,
Presidente.

Dr. Daniel Podgórski,
Ponente.

Anexo

Lista de participantes y observadores

Expertos designados tras consultar a los gobiernos

Dr. K.E. Poppendick, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, (Federal Institute for Occupational Safety and Health), Postfach 17 02 02, 44061 DORTMUND, Alemania.

Sr. R.L.M. Puiatti, Auditor Fiscal do Trabalho, Ministerio do Trabalho e Emprego, Delegacia Regional do Trabalho e Emprego/RS, Av. Mava', 1013, 90010-110 PORTO ALEGRE – RS, Brasil.

Mr. N. Diallo, Directeur National de l'Emploi et de la Réglementation du Travail, Ministère de l'Emploi et de la Fonction publique, 3999 CONAKRY, República de Guinea.

Mr. M. Sasaki, Director, International Office, Ministry of Health, Labour and Welfare, 1-2-2 Kasumigaseki Chiyoda-ku, 100-8916 TOKYO, Japón.

Dr. J.A. Legaspi Velasco, Director General, Secretaría del Trabajo y Prevision Social. Dirección General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Valencia No. 36, 03920 D.F. MEXICO, México.

Mr. G.D. Cahalane, Manager, Strategic Policy, Occupational Safety and Health Service. Department of Labour, Unisys House, 62 The Terrace, WELLINGTON, Nueva Zelandia.

Dr. D. Podgórski, Deputy-Director for Management Systems and Certification, Central Institute for Labour Protection, Czerniakowska 16, 00-701 WARSAW, Polonia.

Expertos designados tras consultar al Grupo de los Empleadores

Dr. L. Greco, Membro Do Grupo Técnico De Segurança E Saúde No Trabalho, Confederação Nacional Da Indústria (Cni), Avenida Nilo Peçanha 50 Grupo 2711, 20.044.900 Rio De Janeiro, Brasil.

Mr. T. Jepsen, Danish Employers' Confederation, Vester Voldgade 113, 1790 Copenhagen V, Dinamarca.

Mr. L. A. Mazhar, Executive Director, Federation of Egyptian Industries (FEI), 1195 Cornish El Nil, Ramlet Boulak, CAIRO 11221, Egipto.

Dr. S. Böhm, Head, Occupational Health and Safety Department, Management Systems and Auditing, Bayer AG, KS/QUS, Geb. 9115, D-51368 LEVERKUSEN, Alemania.

Mr. S. Tanaka, General Manager, Safety and Health Administration Section, Nissan Motor Co. Ltd., 31-5 Shinkoyasu, 1 Chome, Kanagawa-ku, YOKOHAMA-CITY 221 0013, Japón.

Dr. J. Asherson, Head of Environmental Affairs, Confederation of British Industry, 103 New Oxford Street, LONDON WC1A 1 DU, Reino Unido.

Mr. T. Ott, Senior Corporate Manager, Environment, Health and Safety, Motorola Labs., 7700 S River Parkway, TEMPE Arizona 85284, Estados Unidos.

Expertos designados tras consultar al Grupo de los Trabajadores

Sra. R. Rigotto, Profesor, Federal University of Ceará (UFC), Av. prof. Costa Mendes 1608. 60 430-140 Ceará, Fortaleza, Brasil.

Dr. D. Bennett, National Director, Health, Safety and Environment, Canadian Labour Congress.
2841 Riverside Drive, OTTAWA Ontario K1V 8X7, Canadá.

Mr. T. Mellish, Trades Union Congress, Congress House 23-28 Great Russel Street, WC1B 3LS
LONDON, Reino Unido.

Mr. B. Erikson, Industrial Hygienist, Landsorganisasjonen i Norge, The Norwegian Confederation
of Trade Unions, Youngs gate 11, N-0181 OSLO 1, Noruega.

Ms. C. Ching, Director, Economic and Social Policy Department, ICFTU Asian and Pacific
Regional Organization, 73 Bras Basah Road 4th Floor, NTUC Trade Union House, SINGAPORE
189556, República de Singapur.

Mme F. Murie, Director of Occupational Health and Safety, International Federation of Building
and Woodworkers (IFBWW), P.O. Box 1412, 54, route des Acacias, CH 1227 CAROUGE, Suiza.

M P. Goguet-Chapuis, Conseiller technique en HSCT et chargé des formations syndicales en HSCT,
Institut Syndical de formation de la CFTC (ISF/CFTC), 13, rue des Ecluses St. Martin. F-75483
PARIS CEDEX 10, Francia.

Observadores

Organización Mundial de la Salud, World Health Organization (WHO), 20, avenue Appia, CH-1211
Genève 27, Suiza.

(Dr. D. Nelson, Occupational and Environmental Health Unit)

Unión Europea, European Union, Plateau du Kirchberg – rue Alcide de Gasperi, L2920
Luxembourg, Luxemburgo.

(Mr. D.R. Carruthers, DG Employment and Social Affairs, European Commission)

Confederación Mundial del Trabajo, World Confederation of Labour (WCL), Rue de Varembe 1,
Case postale 122, CH-1211 Genève 20, Suiza.

(Ms. B. Fauchère, Representante Permanente)

Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, International Confederation of
Free Trade Unions (ICFTU), International Trade Union House Boulevard Emile Jacquain 155,
1211 Bruxelles, Bélgica.

(Mr. Dan Cunniah, Director, ICFTU Geneva)

(Ms. Anna Biondi, Assistant Director, ICFTU Geneva Office)

Organización Internacional de Empleadores, International Organisation of Employers (IOE),
Chemin de Joinville 26, P.O. Box 68. CH 1216 Cointrin, Suiza.

(Ms. B. Perkins, Assistant to the Secretary General)

Asociación Internacional de la Seguridad Social, International Social Security Association (ISSA),
Case Postale 1, CH 1211 Genève 22, Suiza.

(Mr. R. David, Representative)

Comisión Internacional de Medicina del Trabajo, International Commission on Occupational Health
(ICOH), National University of Singapore. Lower Kent Bridge Road, Singapore 119074, República
de Singapur.

(Professor Alain Cantineau, Representative)

(Ms. J. Fanchette, Representative)

International Occupational Hygiene Association (IOHA), Suite 2, Georgian House, Great Northern Road, Derby DE1 1LT, Reino Unido.

(Mr. H.G.E. Wilson, Representative)

Fondo Monetario Internacional, International Metalworkers' Federation (IMF), Case Postale 1516, 54 bis Route des Acacias. CH 1227 Genève, Suiza.

(Mr. L. Powell, Director of Occupational Health and Safety)

Consejo Internacional de Enfermeras, International Council of Nurses (ICN), 3, place Jean Marteau, CH 1201 Genève, Suiza.

(Dr. M. Kingma, Representative)

Instituto Internacional de la Construcción, International Construction Institute (ICI), ICOSH, Via Della Panetteria, 15 int. 17, 00187 Rome, Italia.

(Dr. B. Goelzer, Representative)

American Industrial Hygiene Association (AIHA), 2700 Prosperity Ave., Suite 250, Fairfax, VA 22031, Estados Unidos.

(Dr. Redinger, Representative)

(Dr. Z. Mansdorf, Representative)

Occupational Safety and Health Administration (OSHA), U.S. Department of Labor, 200 Constitution Ave. NW, Washington D.C., Estados Unidos.

(Mr. Z. Bagdy, Deputy Director of Federal State)

The Institution of Occupational Safety and Health (IOSH), The Grange, Highfield Drive, Wigston. Leicestershire, LE18 1NN, Reino Unido.

(Mr. Ian Waldram, Representative)

Korea Occupational Safety and Health Agency (KOSHA), 34-6 Kusan-Dong Bupyong-ku, 403-711 Inchon, República de Corea.

(Mr. B.-N. Choi, Representative)

International Head College of Experts (HCIE), C/o Mr. Robert Mazin, 11, Avenue de la Gare. 38210 Tullins, Francia.

(Ms. M.J. Canizarès, Representative)

Secretaría de la OIT

Dr. J. Takala, Representante del Director General.

Dr. J. Serbitzer, Representante adjunto del Director General.

Mr. S. Machida, Experto.

Mr. P. Baichoo, Experto.

Dr. N. Byrom, Consultor, HM Principal Inspector HSE, Reino Unido.

Dr. S. Niu, Secretario de Comisión (inglés).

Dr. D. Gold, Secretario de Comisión (inglés).

Ms. C. Dufresne, Secretaria de Comisión (francés).

Ms. V. Dumollard, Secretaria de Comisión (francés).

Mr. A. López-Valcárcel, Secretario de Comisión (español).

Mr. M. Hurtado Huysen, Secretario de Comisión (español).

Ms. P. Calvo Azpeitia, Secretaria de Comisión (español).

Ms. J. Boixader, Coordinadora.

Ms. S. Alvarez, auxiliar administrativo.

Ms. V. Hellmann, auxiliar administrativo.

Ms. L. Kagny, auxiliar administrativo.

Directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo



**Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo
y Medio Ambiente (SafeWork)**

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

Indice

Introducción	1
1. Objetivos.....	3
2. Marco nacional del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo	4
2.1. Política nacional	4
2.2. Directrices nacionales.....	5
2.3. Directrices específicas	5
3. El sistema de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo en la <i>organización</i>	7
Política.....	7
3.1. Política en materia de la seguridad y la salud en el trabajo	7
3.2. Participación de los trabajadores	8
Organización.....	9
3.3. Responsabilidad y obligación de rendir cuentas.....	9
3.4. Competencia y capacitación	10
3.5. Documentación del sistema de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo.....	11
3.6. Comunicación.....	12
Planificación y aplicación.....	12
3.7. Examen inicial.....	12
3.8. Planificación, desarrollo y aplicación del sistema.....	13
3.9. Objetivos en materia de la seguridad y la salud en el trabajo.....	13
3.10. Prevención de los peligros.....	14
3.10.1. Medidas de prevención y control.....	14
3.10.2. Gestión del cambio	14
3.10.3. Prevención, preparación y respuesta respecto de situaciones de emergencia .	15
3.10.4. Adquisiciones	15
3.10.5. Contratación.....	16
Evaluación	16
3.11. Supervisión y medición del desempeño	16
3.12. Investigación de las lesiones, enfermedades, dolencias e incidentes relacionados con el trabajo y sus efectos en la seguridad y salud	18
3.13. Auditoría	18
3.14. Examen realizado por la dirección	20
Acción en pro de mejoras	21
3.15. Acción preventiva y correctiva.....	21
3.16. Mejora continua.....	21
Glosario.....	23
Bibliografía	26

Lista de figuras

1. Elementos del marco nacional para la seguridad y la salud en el trabajo.....	6
2. Principales elementos del sistema de gestión de la SST.....	7

Introducción

El efecto positivo resultante de la introducción de los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (SST) en el nivel de la *organización*¹, tanto respecto a la reducción de los peligros y los riesgos como a la productividad, es ahora reconocido por los gobiernos, los empleadores y los trabajadores.

Estas directrices sobre sistema de gestión de la SST han sido establecidas en base a principios acordados por la OIT a nivel internacional y definidos por los tres mandantes de la OIT. Este enfoque tripartito proporciona fortaleza, flexibilidad y bases adecuadas para el desarrollo de una cultura sostenible de la seguridad en la *organización*. Por esta razón, la OIT ha elaborado directrices voluntarias sobre los Sistemas de Gestión de la SST que reflejan los valores e instrumentos pertinentes de la OIT para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.

Las recomendaciones prácticas de estas Directrices se han establecido para uso de los responsables de la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo. Dichas recomendaciones no tienen carácter obligatorio y no tienen por objeto sustituir ni las leyes o reglamentos nacionales ni las normas vigentes. Su aplicación no exige certificación.

El empleador tiene la obligación de rendir cuentas y el deber de organizar la seguridad y salud en el trabajo. La puesta en práctica del presente sistema de gestión de la SST ofrece entre otros un enfoque útil para cumplir este cometido. La OIT ha elaborado las presentes directrices como un instrumento práctico que ayude a las *organizaciones* y las instituciones competentes a mejorar continuamente la eficacia de la SST.

¹ Véase el glosario para la definición.

1. Objetivos

1.1. Estas directrices deberían contribuir a proteger a los trabajadores contra los peligros y a eliminar las lesiones, enfermedades, dolencias, incidentes y muertes relacionadas con el trabajo.

1.2. En el nivel nacional, las directrices deberían:

- a) servir para crear un marco nacional para el sistema de gestión de la SST que de preferencia cuente con el apoyo de leyes;
- b) facilitar orientación para el desarrollo de iniciativas voluntarias, a fin y efecto de reforzar el cumplimiento de los reglamentos y normas con vistas a la mejora continua de los resultados de la SST, y
- c) facilitar orientación sobre el desarrollo tanto de directrices nacionales como de directrices específicas sobre sistemas de gestión de la SST a fin de responder de modo apropiado a las necesidades reales de las *organizaciones*, de acuerdo con su tamaño y la naturaleza de sus actividades.

1.3. En el nivel de la *organización*, las directrices proponen:

- a) facilitar orientación sobre la integración de los elementos del sistema de gestión de la SST en la *organización* como un componente de las disposiciones en materia de política y de gestión, y
- b) motivar a todos los miembros de la *organización* y en particular a los empleadores, a los propietarios, al personal de dirección, a los trabajadores y a sus representantes para que apliquen los principios y métodos adecuados de gestión de la SST para la mejora continua de los resultados de la SST.

2. Marco nacional del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo

2.1. Política nacional

2.1.1. En función de las necesidades, deberían designarse una o varias instituciones competentes y se debería formular, poner en práctica y revisar periódicamente una política coherente para el establecimiento y la promoción de sistemas de gestión de la SST en las *organizaciones*. Lo anterior debería realizarse en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, así como con otras entidades según corresponda.

2.1.2. La política nacional en materia de sistemas de gestión de la SST debería establecer principios generales y procedimientos para:

- a) promover la aplicación y la integración de los sistemas de gestión de la SST como parte de la gestión general de una organización;
- b) facilitar y mejorar las iniciativas voluntarias para la identificación sistemática, la planificación, la aplicación y el control de las actividades relativas a la SST en el nivel nacional y en el nivel de la *organización*;
- c) promover la participación de los trabajadores, y de sus representantes en el nivel de la *organización*;
- d) poner en práctica la mejora continua evitando al mismo tiempo los trámites administrativos y gastos innecesarios;
- e) promover mecanismos de colaboración y apoyo para los sistemas de gestión de la SST en el nivel de la *organización* por parte de la inspección del trabajo, de los servicios de SST y de otros servicios, y canalizar sus actividades en un marco compatible con dicha gestión;
- f) evaluar la eficacia de la política y del marco nacional a intervalos apropiados;
- g) evaluar y hacer público, a través de los medios adecuados, la eficacia de los sistemas y de las prácticas de gestión de la SST, y
- h) asegurar que a los contratistas y a sus trabajadores, y a los trabajadores eventuales, se les aplica el mismo nivel de exigencia en materia de seguridad y salud que a los trabajadores empleados directamente por la *organización*.

2.1.3. Con miras a garantizar la coherencia de la política nacional y de las medidas adoptadas para aplicarla, la institución competente debería crear un marco nacional para los sistemas de gestión de la SST a fin de:

- a) identificar y establecer las respectivas funciones y responsabilidades de las diversas instituciones encargadas de aplicar la política nacional, y tomar las disposiciones adecuadas a fin de garantizar la coordinación necesaria entre ellas;

-
- b) publicar y revisar periódicamente las directrices nacionales sobre la aplicación voluntaria y sistemática de los sistemas de gestión de la SST en las *organizaciones*;
 - c) establecer los criterios que resulten apropiados para designar las instituciones encargadas de la preparación y promoción de directrices específicas respecto a los sistemas de gestión de la SST, y señalar sus respectivas obligaciones, y
 - d) garantizar que dichas orientaciones estén a disposición de los empleadores, de los trabajadores y de sus representantes para que puedan beneficiarse de la política nacional.

2.1.4. La institución competente debería adoptar las disposiciones necesarias y facilitar orientaciones técnicas fundamentadas a la inspección del trabajo, a los servicios de SST y a otros servicios públicos y privados, agencias e instituciones relacionadas con la SST, incluyendo las organizaciones encargadas de la prestación de asistencia médica, al objeto de alentar y ayudar a las *organizaciones* a la puesta en práctica de los sistemas de gestión de la SST.

2.2. Directrices nacionales

2.2.1. Las directrices nacionales sobre la aplicación voluntaria y sistemática de los sistemas de gestión de la SST deberían elaborarse a partir del modelo propuesto en el capítulo 3, teniendo en cuenta las condiciones y la práctica nacional.

2.2.2. Deberá existir coherencia entre las directrices de la OIT, las directrices nacionales, y las directrices específicas, con la suficiente flexibilidad para permitir la aplicación directa o la aplicación específica en el nivel de la organización.

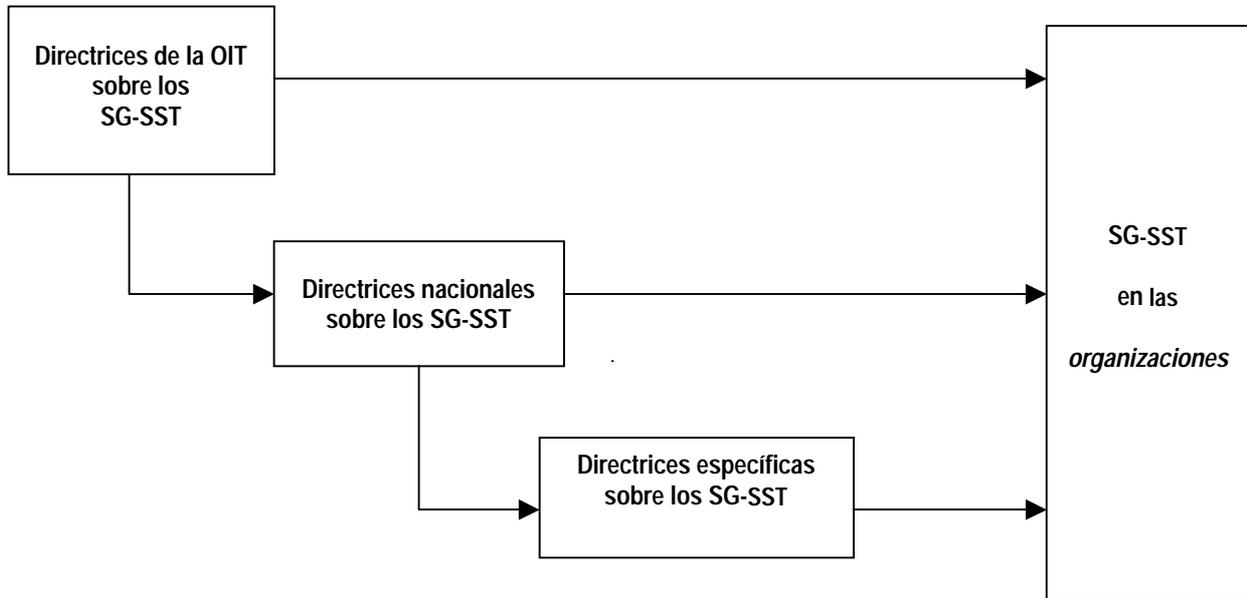
2.3. Directrices específicas

2.3.1. Las directrices específicas, al tiempo que reflejan los objetivos de las directrices de la OIT, deberían contener los elementos genéricos de las directrices nacionales y deberían asimismo diseñarse de forma que reflejen las condiciones y necesidades específicas de *organizaciones* o de grupos de *organizaciones* teniendo en cuenta, en particular:

- a) su tamaño (grande, mediano y pequeño) e infraestructura, y
- b) el tipo de peligros y el nivel de los riesgos.

2.3.2. En la figura 1 se ilustran los vínculos que existen entre el marco nacional para los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (SG-SST) y sus elementos esenciales:

Figura 1. Elementos del marco nacional para la seguridad y la salud en el trabajo



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

La seguridad y la salud en el trabajo incluyendo el cumplimiento de los requerimientos de la SST conforme a las leyes y reglamentaciones nacionales son la responsabilidad y el deber del empleador. El empleador debería mostrar un liderazgo y compromiso firme con respecto a las actividades de SST en la *organización*, y debería adoptar las disposiciones necesarias para crear un sistema de gestión de la SST, que incluya los principales elementos de política, organización, planificación y aplicación, evaluación y acción en pro de mejoras, tal como se muestra en la figura 2:

Figura 2. Principales elementos del sistema de gestión de la SST



Política

3.1. Política en materia de la seguridad y la salud en el trabajo

3.1.1. El empleador, en consulta con los trabajadores y sus representantes, debería exponer por escrito la política en materia de SST, que debería:

- a) ser específica para la *organización* y apropiada a su tamaño y a la naturaleza de sus actividades;
- b) ser concisa, estar redactada con claridad, estar fechada y hacerse efectiva mediante la firma o endoso del empleador o de la persona de mayor rango con responsabilidad en la *organización*;
- c) ser difundida y fácilmente accesible a todas las personas en el lugar de trabajo;

-
- d) ser revisada para que siga siendo adecuada, y
 - e) ponerse a disposición de las partes interesadas externas, según corresponda.

3.1.2. La política en materia de SST debería incluir, como mínimo, los siguientes principios y objetivos fundamentales respecto de los cuales la organización expresa su compromiso:

- a) la protección de la seguridad y salud de todos los miembros de la *organización* mediante la prevención de las lesiones, dolencias, enfermedades e incidentes relacionados con el trabajo;
- b) el cumplimiento de los requisitos legales pertinentes en materia de SST, de los programas voluntarios, de la negociación colectiva en SST, y de otras prescripciones que suscriba la *organización*;
- c) la garantía de que los trabajadores y sus representantes son consultados y alentados a participar activamente en todos los elementos del sistema de gestión de la SST;
- d) la mejora continua del desempeño del sistema de gestión de la SST.

3.1.3. El sistema de gestión de la SST debería ser compatible con los otros sistemas de gestión de la *organización*, o estar integrado en los mismos.

3.2. Participación de los trabajadores

3.2.1. La participación de los trabajadores es un elemento esencial del sistema de gestión de la SST en la *organización*.

3.2.2. El empleador debería asegurar que los trabajadores, y sus representantes en materia de SST, son consultados, informados y capacitados en todos los aspectos de SST relacionados con su trabajo, incluidas las disposiciones relativas a situaciones de emergencia.

3.2.3. El empleador debería adoptar medidas para que los trabajadores, y sus representantes en materia de SST, dispongan de tiempo y de recursos para participar activamente en los procesos de organización, planificación y aplicación, evaluación y acción, del sistema de gestión de la SST.

3.2.4. El empleador debería asegurar, según corresponda, el establecimiento y el funcionamiento eficiente de un comité de SST y el reconocimiento de los representantes de los trabajadores en materia de SST, de acuerdo con la legislación y la práctica nacional.

Organización

3.3. Responsabilidad y obligación de rendir cuentas

3.3.1. El empleador debería asumir la responsabilidad general de proteger la seguridad y la salud de los trabajadores y el liderazgo de las actividades de SST en la *organización*.

3.3.2. El empleador y los directores de mayor rango deberían asignar la responsabilidad, la obligación de rendir cuentas y la autoridad necesarias al personal encargado del desarrollo, la aplicación y la puesta en práctica del sistema de gestión de la SST, así como del logro de los objetivos pertinentes, y deberían establecerse estructuras y procedimientos a fin de:

- a) garantizar que la SST se considere una responsabilidad directa del personal directivo que es conocida y aceptada en todos los niveles;
- b) definir y comunicar a los miembros de la organización la responsabilidad, la obligación de rendir cuentas y la autoridad de las personas que identifican, evalúan o controlan los riesgos y peligros relacionados con la SST;
- c) disponer de una supervisión efectiva, según sea necesario, para asegurar la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores;
- d) promover la cooperación y la comunicación entre los miembros de la *organización*, incluidos los trabajadores y sus representantes, a fin de aplicar los elementos del sistema de gestión de SST en la *organización*;
- e) cumplir los principios de los sistemas de gestión de la SST que figuran en las directrices nacionales pertinentes, en los sistemas específicos o en programas voluntarios, según sea pertinente, que suscriba la *organización*;
- f) establecer y aplicar una política clara en materia de SST con objetivos medibles;
- g) adoptar disposiciones efectivas para identificar y eliminar o controlar, los riesgos y peligros relacionados con el trabajo, y promover la salud en el trabajo;
- h) establecer programas de prevención y promoción de la salud;
- i) asegurar la adopción de medidas efectivas que garanticen la plena participación de los trabajadores y de sus representantes en la ejecución de la política de SST;
- j) proporcionar los recursos adecuados para garantizar que las personas responsables de la SST, incluido el comité de SST, puedan desempeñar satisfactoriamente su cometido, y
- k) asegurar la adopción de medidas efectivas que garanticen la plena participación de los trabajadores y de sus representantes en los comités de SST, cuando existan.

3.3.3. De ser necesario debería nombrarse a una o varias personas de alto nivel de dirección con la responsabilidad, la autoridad y la obligación de rendir cuentas para:

- a) desarrollar, aplicar, examinar periódicamente y evaluar el sistema de gestión de la SST;
- b) informar periódicamente a la alta dirección sobre el funcionamiento del sistema de gestión de la SST, y
- c) promover la participación de todos los miembros de la *organización*.

3.4. Competencia ² y capacitación

3.4.1. El empleador debería definir los requisitos de competencia necesarios y deberían adoptarse y mantener disposiciones para que todas las personas en la organización sean competentes en todos los aspectos de sus deberes y obligaciones relativos a la seguridad y salud.

3.4.2. El empleador debería tener la suficiente competencia, o tener acceso a la misma, para identificar y eliminar o controlar los peligros y los riesgos relacionados con el trabajo, y para aplicar el sistema de gestión de la SST.

3.4.3. De conformidad con las disposiciones mencionadas en el párrafo 3.4.1, los programas de capacitación deberían:

- a) hacerse extensivos a todos los miembros de la organización, según sea pertinente;
- b) ser impartidos por personas competentes;
- c) ofrecer cuando proceda y de manera eficaz una formación inicial y cursos de actualización, a intervalos adecuados;
- d) comprender una evaluación por parte de los participantes de su grado de comprensión y retención de la capacitación;
- e) ser revisados periódicamente, con la participación del comité de seguridad y la salud, cuando exista, y ser modificados según sea necesario para garantizar su pertinencia y eficacia, y
- f) estar suficientemente documentados, y adecuarse al tamaño de la *organización* y la naturaleza de sus actividades.

3.4.4. La formación debería ofrecerse gratuitamente a todos los participantes y, cuando fuera posible, organizarse durante las horas de trabajo.

² La competencia en materia de SST incluye la capacitación, la experiencia y la formación en el trabajo, o una combinación de estos elementos.

3.5. Documentación del sistema de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo

3.5.1. En función del tamaño y la naturaleza de las actividades de la *organización*, debería elaborarse y mantenerse actualizada una documentación sobre el sistema de gestión de la SST que comprenda:

- a) la política y los objetivos de la *organización* en materia de SST;
- b) las principales funciones y responsabilidades que se asignen en materia de SST para aplicar el sistema de gestión;
- c) los peligros y riesgos más importantes para la SST que conllevan las actividades de la *organización*, así como las disposiciones adoptadas para su prevención y control, y
- d) las disposiciones, procedimientos, instrucciones y otros documentos internos que se utilicen en el marco del sistema de gestión de la SST.

3.5.2. La documentación relativa al sistema de gestión de la SST debería:

- a) estar redactada con claridad y presentarse de una manera que puedan comprenderla los que tienen que utilizarla, y
- b) estar sujeta a exámenes regulares, ser revisada según sea necesario, difundirse y ponerse a disposición de todos los miembros apropiados o involucrados de la *organización*.

3.5.3. Los registros y la SST deberían establecerse, archivarse y conservarse a nivel local, de conformidad con las necesidades de la *organización*. Los datos recopilados tendrían que clasificarse en función de sus características y origen, especificándose el tiempo durante el cual han de conservarse.

3.5.4. Los trabajadores deberían tener el derecho de consultar los registros relativos a su medio ambiente de trabajo y su salud, a reserva de que se respeten los requisitos de confidencialidad.

3.5.5. Los registros de SST podrían comprender:

- a) registros relativos al funcionamiento del sistema de gestión de la SST;
- b) registros de lesiones, dolencias, enfermedades e incidentes, relacionados con el trabajo;
- c) registros basados en leyes o reglamentos nacionales relativos a la SST;
- d) registros relativos a los niveles de exposición de los trabajadores, la vigilancia del medio ambiente de trabajo y de la salud de los trabajadores, y
- e) los resultados de la supervisión activa y reactiva.

3.6. Comunicación

3.6.1. Deberían establecerse y mantenerse disposiciones y procedimientos para:

- a) recibir, documentar y responder adecuadamente a las comunicaciones internas y externas relativas a la SST;
- b) garantizar la comunicación interna de la información relativa a la SST entre los niveles y funciones de la *organización* que sean apropiados, y
- c) cerciorarse de que las inquietudes, las ideas y las aportaciones de los trabajadores y de sus representantes sobre SST se reciban, consideren y atiendan.

Planificación y aplicación

3.7. Examen inicial

3.7.1. El sistema de gestión de la SST y las disposiciones pertinentes de la *organización* deberían evaluarse mediante un examen inicial, según corresponda. En el supuesto de que no exista ningún sistema de gestión de la SST, o cuando la organización sea reciente, el examen inicial debería servir de base para el establecimiento de tal sistema.

3.7.2. El examen inicial debería llevarse a cabo por personas competentes en consulta con los trabajadores y/o sus representantes, según corresponda. Deberá:

- a) identificar las prescripciones legales vigentes en materia de SST, las directrices nacionales, las directrices específicas, los programas voluntarios de protección y otras disposiciones que haya suscrito la *organización*;
- b) identificar, prever y evaluar los peligros y los riesgos existentes o posibles en materia de seguridad y salud que guarden relación con el medio ambiente de trabajo o la organización del trabajo;
- c) determinar si los controles previstos o existentes son adecuados para eliminar los peligros o controlar riesgos, y
- d) analizar los datos recopilados en relación con la vigilancia de la salud de los trabajadores.

3.7.3. El resultado del examen inicial debería:

- a) estar documentado;
- b) servir de base para adoptar decisiones sobre la aplicación del sistema de gestión de la SST, y
- c) servir de referencia para evaluar la mejora continua del sistema de gestión de la SST.

3.8. Planificación, desarrollo y aplicación del sistema

3.8.1. La planificación debería apuntar a la creación de un sistema de gestión de la SST que contribuya:

- a) a cumplir, como mínimo, las disposiciones de las leyes y reglamentos nacionales;
- b) a fortalecer los componentes del sistema de gestión de la SST, y
- c) a mejorar continuamente los resultados de la SST.

3.8.2. Deberían adoptarse disposiciones encaminadas a conseguir una planificación adecuada y apropiada de la SST que se base en los resultados del examen inicial o de exámenes posteriores, o en otros datos disponibles. Esas disposiciones en materia de planificación deberían contribuir a la protección de la seguridad y salud en el trabajo e incluir:

- a) una clara definición, el establecimiento de prioridades y la cuantificación, de ser pertinente, de los objetivos de la *organización* en materia de SST;
- b) la preparación de un plan para alcanzar cada uno de los objetivos, en el que se definan responsabilidades y criterios claros de funcionamiento, indicándose lo que debe hacerse, quién debe hacerlo y cuándo;
- c) la selección de criterios de medición para confirmar que se han alcanzado los objetivos señalados, y
- d) la dotación de recursos adecuados, incluidos recursos humanos y financieros, y la prestación de apoyo técnico, según proceda.

3.8.3. Las disposiciones relativas a la planificación de la SST en la *organización* deberían abarcar el desarrollo y funcionamiento de todos los componentes del sistema de gestión de la SST, mencionados en el capítulo 3 de estas directrices e ilustrados en la figura 2.

3.9. Objetivos en materia de la seguridad y la salud en el trabajo

3.9.1. De conformidad con una política de SST basada en el examen inicial o exámenes posteriores, tendrían que señalarse objetivos medibles en materia de SST que deberían:

- a) ser específicos para la *organización*, apropiados y conformes con su tamaño y con la naturaleza de las actividades;
- b) ser compatibles con las leyes y reglamentos pertinentes y aplicables, así como con obligaciones, técnicas y comerciales de la *organización* en relación con la SST;
- c) centrarse en la mejora continua de la protección de la seguridad y salud de los trabajadores para conseguir los mejores resultados en materia de SST;
- d) ser realistas y posibles;

-
- e) estar documentados, y comunicarse a todos los cargos y niveles pertinentes de la *organización*, y
 - f) evaluarse periódicamente y, de ser necesario, actualizarse.

3.10. Prevención de los peligros

3.10.1. Medidas de prevención y control

3.10.1.1. Deberían identificarse y evaluarse los peligros y los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores sobre una base continua. Las medidas de prevención y protección deberían aplicarse con arreglo al siguiente orden de prioridad:

- a) supresión del peligro/riesgo;
- b) control del peligro/riesgo en su origen, con la adopción de medidas técnicas de control o medidas administrativas;
- c) minimizar el peligro/riesgo, con el diseño de sistemas de trabajo seguro que comprendan disposiciones administrativas de control, y
- d) cuando ciertos peligros/riesgos no puedan controlarse con disposiciones colectivas el empleador debería ofrecer equipo de protección personal, incluida ropa de protección, sin costo alguno y aplicar disposiciones relativas al uso y a la conservación de dicho equipo.

3.10.1.2. Procedimientos o disposiciones de prevención y control de los peligros/riesgos deberían adoptarse y:

- a) adaptarse a los peligros y riesgos que existan en la *organización*;
- b) examinarse y, de ser necesario, modificarse periódicamente;
- c) cumplir las prescripciones legales y reflejar las prácticas más adecuadas, y
- d) tener en cuenta los conocimientos más recientes, incluida la información o los informes de *organizaciones* como la inspección del trabajo, los servicios de seguridad y salud en el trabajo, u otros servicios, según sea necesario.

3.10.2. Gestión del cambio

3.10.2.1. Deberían evaluarse las medidas en la SST de cambios internos (tales como, cambios en la composición de la plantilla o debidos a la introducción de nuevos procesos, métodos de trabajo, estructura organizativa o adquisiciones), así como de cambios externos (por ejemplo, debidos a la modificación de leyes y reglamentos, a fusiones organizativas, o a la evolución de los conocimientos en el campo de la SST y de la tecnología), y deberían adoptarse las medidas de prevención adecuadas antes de introducirlos.

3.10.2.2. Tendría que procederse a una identificación de los peligros y una evaluación de los riesgos antes de introducir cualquier modificación, o de utilizar métodos, materiales, procesos o maquinaria nuevos. Esta evaluación debería

efectuarse consultando y asociando a la misma a los trabajadores y/o sus representantes, y al comité de seguridad, según el caso.

3.10.2.3. Antes de adoptar la «decisión de introducir un cambio» habría que cerciorarse de que todos los miembros interesados de la *organización* han sido adecuadamente informados y capacitados.

3.10.3. Prevención, preparación y respuesta respecto de situaciones de emergencia

3.10.3.1. Deberían adoptarse y mantenerse las disposiciones necesarias en materia de prevención, preparación y respuesta respecto de situaciones de emergencia. Estas disposiciones deberían determinar los accidentes y situaciones de emergencia que puedan producirse. Tendrían que referirse también a la prevención de los riesgos para la SST que derivan de los mismos. Habrían de adecuarse al tamaño de la *organización* y a la naturaleza de sus actividades y deberían:

- a) garantizar que se ofrecen la información, los medios de comunicación interna y la coordinación necesarios a todas las personas en situaciones de emergencia en el lugar de trabajo;
- b) asegurar la información y la comunicación con las autoridades competentes interesadas, la vecindad y los servicios de intervención en situaciones de emergencia;
- c) ofrecer servicios de primeros auxilios y asistencia médica, de extinción de incendios y de evacuación a todas las personas que se encuentren en el lugar de trabajo, y
- d) ofrecer información y formación pertinentes a todos los miembros de la *organización*, en todos los niveles, incluidos ejercicios periódicos de prevención de situaciones de emergencia, preparación y métodos de respuesta.

3.10.3.2. Tendrían que establecerse medios de prevención de situaciones de emergencia, preparación y respuesta en colaboración con servicios exteriores de emergencia y otros organismos, de ser posible.

3.10.4. Adquisiciones

3.10.4.1. Deberían establecerse y mantenerse procedimientos a fin de garantizar que:

- a) se identifiquen, evalúen e incorporen en las especificaciones relativas a compras y arrendamiento financiero disposiciones relativas al cumplimiento por parte de la *organización* de los requisitos de seguridad y salud;
- b) se identifiquen las obligaciones y los requisitos tanto legales como de la propia *organización* en materia de SST antes de la adquisición de bienes y servicios, y
- c) se tomen disposiciones para que se cumplan dichos requisitos antes de utilizar los bienes y servicios mencionados.

3.10.5. Contratación

3.10.5.1. Deberían adoptarse y mantenerse disposiciones a fin de garantizar que se apliquen las normas de SST de la *organización*, o cuando menos su equivalente, a los contratistas y sus trabajadores ocupados en la *organización*.

3.10.5.2. Las disposiciones relativas a los contratistas ocupados en el lugar de trabajo de la *organización* deberían:

- a) incluir procedimientos para la evaluación y la selección de los contratistas;
- b) establecer medios de comunicación y de coordinación eficaces y permanentes entre los niveles pertinentes de la *organización* y el contratista antes de iniciar el trabajo. Se incluyen en los mismos disposiciones relativas a la notificación de los peligros y de las medidas adoptadas para prevenirlos y controlarlos;
- c) comprender disposiciones relativas a la notificación de lesiones, enfermedades, dolencias e incidentes relacionados con el trabajo que pudieran afectar a los trabajadores del contratista en su actividad para la *organización*;
- d) fomentar en el lugar de trabajo una concienciación de la seguridad y de los riesgos para la salud, e impartir capacitación al contratista o a sus trabajadores, antes o después de que comience el trabajo, según sea necesario;
- e) supervisar periódicamente la eficiencia de las actividades de SST del contratista en el lugar de trabajo, y
- f) garantizar que el(los) contratista(s) cumple(n) los procedimientos y disposiciones relativos a la SST.

Evaluación

3.11. Supervisión y medición del desempeño

3.11.1. Tendrían que elaborarse, establecerse y revisarse periódicamente procedimientos para supervisar, medir y recopilar con regularidad datos relativos a los resultados de la SST. Deberían definirse en los diferentes niveles de la gestión las autoridades encargadas de la supervisión, así como las responsabilidades y la obligación de rendir cuentas en la materia.

3.11.2. La selección de indicadores de eficiencia debería adecuarse al tamaño de la *organización*, la naturaleza de sus actividades y los objetivos de la SST.

3.11.3. Habría de considerarse la posibilidad de recurrir a mediciones, tanto cualitativas como cuantitativas, adecuadas a las necesidades de la *organización*, y éstas deberían:

- a) basarse en los peligros y riesgos que se hayan identificado en la *organización*, las orientaciones de la política de SST y los objetivos de la SST, y

-
- b) fortalecer el proceso de evaluación de la *organización*, incluido el examen de la dirección.

3.11.4. La supervisión y la medición de los resultados deberían:

- a) utilizarse como medio para determinar en qué medida se cumplen la política y los objetivos de SST y se controlan los riesgos;
- b) incluir una supervisión tanto activa como reactiva, y no fundarse únicamente en estadísticas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y
- c) incluirse en un registro.

3.11.5. La *supervisión* debería:

- a) prever el intercambio de información sobre los resultados de la SST;
- b) aportar información para determinar si las medidas ordinarias de prevención y control de peligros y riesgos se aplican y demuestran ser eficaces;
- c) servir de base para la adopción de decisiones que tengan por objeto mejorar la identificación de los peligros y el control de los riesgos, y el sistema de gestión de la SST.

3.11.6. La supervisión activa debería comprender los elementos necesarios para establecer un sistema proactivo e incluir:

- a) la supervisión del cumplimiento de planes específicos, de los criterios de eficiencia establecidos y de los objetivos fijados;
- b) la inspección sistemática de los sistemas de trabajo, las instalaciones, la fábrica y el equipo;
- c) la vigilancia del medio ambiente de trabajo, incluida la organización del trabajo;
- d) la vigilancia de la salud de los trabajadores por medio de una vigilancia médica o de un seguimiento médico apropiados de los trabajadores con miras a un diagnóstico precoz de señales o síntomas de daños para la salud con el fin de averiguar la eficacia de las medidas de prevención y control, y
- e) el cumplimiento de la legislación y los reglamentos nacionales que sean aplicables, los convenios colectivos y otras obligaciones que suscriba la *organización*.

3.11.7. La *supervisión reactiva* debería abarcar la identificación, la notificación y la investigación de:

- a) lesiones, enfermedades, dolencias relacionadas con el trabajo (incluida la vigilancia de las ausencias acumuladas por motivo de enfermedad) e incidentes;
- b) otras pérdidas, por ejemplo, daños a la propiedad;

-
- c) deficiencias en las actividades de seguridad y salud y otros fallos en el sistema de gestión de la SST, y
 - d) los programas de rehabilitación y de recuperación de la salud.

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

3.12.1. La investigación del origen y causas subyacentes de los incidentes, lesiones, dolencias y enfermedades debería permitir la identificación de cualquier deficiencia en el sistema de gestión de la SST y estar documentada.

3.12.2. Esas investigaciones deberían ser llevadas a cabo por personas competentes, con una participación apropiada de los trabajadores y sus representantes.

3.12.3. Los resultados de tales investigaciones deberían comunicarse al comité de seguridad y salud, cuando exista, y el comité debería formular las recomendaciones pertinentes que estime oportunas.

3.12.4. Los resultados de la investigación, además de las recomendaciones del comité de seguridad y salud, deberían comunicarse a las personas competentes para que tomen disposiciones correctivas, incluirse en el examen que realice la dirección y tomarse en consideración en las actividades de mejora continua.

3.12.5. Las medidas correctivas resultantes de estas investigaciones deberían aplicarse con el fin de evitar que se repitan los casos de lesión, dolencia, enfermedad o incidente relacionados con el trabajo.

3.12.6. Los informes elaborados por organismos de investigación externos como los servicios de inspección del trabajo y las instituciones de seguro social deberían considerarse de la misma manera que las investigaciones internas a los efectos de la adopción de decisiones, respetándose los requisitos de confidencialidad.

3.13. Auditoría

3.13.1. Se van a adoptar disposiciones relativas a la realización de auditorías periódicas con miras a comprobar que el sistema de gestión de la SST y sus elementos se han puesto en práctica y que son adecuados y eficaces para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores y la prevención de los incidentes.

3.13.2. Convendría desarrollar una política y un programa de auditoría que comprenda una definición de la esfera de competencia del auditor, el alcance de la auditoría, su periodicidad, su metodología y la presentación de informes.

3.13.3. La auditoría comprende una evaluación del sistema de gestión de la SST en la *organización*, de sus elementos o subgrupos de elementos, según corresponda. La auditoría deberá abarcar:

- a) la política de SST;
- b) la participación de los trabajadores;
- c) la responsabilidad y obligación de rendir cuentas;
- d) la competencia y la capacitación;
- e) la documentación del sistema de gestión de la SST;
- f) la comunicación;
- g) la planificación, desarrollo y puesta en práctica del sistema;
- h) las medidas de prevención y control;
- i) la gestión del cambio;
- j) la prevención de situaciones de emergencia y la preparación y respuesta frente a dichas situaciones;
- k) las adquisiciones;
- l) la contratación;
- m) la vigilancia y medición de los resultados;
- n) la investigación de las lesiones, dolencias, enfermedades e incidentes relacionados con el trabajo y su efecto en los resultados de la seguridad y salud;
- o) la auditoría;
- p) los exámenes realizados por la dirección;
- q) la acción preventiva y correctiva;
- r) la mejora continua, y
- s) cualesquiera otros criterios de auditoría o elementos que se consideren oportunos.

3.13.4. En las conclusiones de la auditoría debería determinarse si la puesta en práctica del sistema de gestión de la SST, de sus elementos o subgrupos de elementos:

- a) es eficaz para el logro de la política y objetivos de SST de la *organización*;
- b) es eficaz para promover la plena participación de los trabajadores;

-
- c) responde a las conclusiones de evaluaciones de los resultados de la SST y de auditorías anteriores;
 - d) permite que la *organización* pueda cumplir las leyes y reglamentos nacionales, y
 - e) alcanza las metas de mejora continua y mejores prácticas de SST.

3.13.5. Las auditorías deberían llevarse a cabo por personas competentes que pueden estar o no estar vinculadas a la *organización* y que son independientes respecto de la actividad objeto de la auditoría.

3.13.6. Los resultados y conclusiones de la auditoría tendrían que comunicarse a las personas competentes para adoptar medidas correctivas.

3.13.7. La consulta sobre la selección del auditor y sobre todas las fases de la auditoría del lugar de trabajo, incluido el análisis de los resultados de la misma, requieren la correspondiente participación de los trabajadores.

3.14. Examen realizado por la dirección

3.14.1. Los exámenes de la dirección deberían:

- a) evaluar la estrategia global del sistema de gestión de la SST para determinar si se consiguen los resultados esperados en los objetivos previstos;
- b) evaluar la capacidad del sistema de gestión de la SST para satisfacer las necesidades globales de la *organización* y de las partes interesadas en la misma, incluidos sus trabajadores y las autoridades normativas;
- c) evaluar la necesidad de introducir cambios en el sistema de gestión de la SST, incluyendo la política de SST y sus objetivos;
- d) identificar qué medidas son necesarias para resolver en su momento cualquier deficiencia, incluida la adaptación de otros aspectos de la estructura de la dirección de la *organización* y de la medición de los resultados;
- e) presentar los antecedentes necesarios para la dirección, incluida información sobre la determinación de las prioridades, en aras de una planificación útil y de una mejora continua;
- f) evaluar los progresos conseguidos en el logro de los objetivos de la SST y en las medidas correctivas, y
- g) evaluar la eficacia de las actividades de seguimiento con base en exámenes anteriores de la dirección.

3.14.2. La frecuencia y alcance de los exámenes periódicos realizados por el empleador o el directivo de mayor responsabilidad para rendir cuentas deberían definirse en función de las necesidades y situación de la *organización*.

3.14.3. El examen realizado por la dirección debería tomar en consideración:

- a) los resultados de las investigaciones de lesiones, dolencias, enfermedades e incidentes, así como de las actividades de supervisión, medición y auditoría, y
- b) los insumos internos y externos y cambios adicionales, incluidos cambios organizativos, que puedan afectar al sistema de gestión de la SST.

3.14.4. Las conclusiones del examen realizado por la dirección deberían registrarse y comunicarse oficialmente:

- a) a las personas responsables del(de los) elemento(s) pertinente(s) del sistema de gestión de la SST para que puedan adoptar las medidas oportunas;
- b) al comité de seguridad y salud, los trabajadores y sus representantes.

Acción en pro de mejoras

3.15. Acción preventiva y correctiva

3.15.1. Deberían tomarse y aplicarse disposiciones relativas a la adopción de medidas preventivas y correctivas con base en los resultados de la vigilancia y medición de la eficiencia del sistema de gestión de la SST, de las auditorías y de los exámenes realizados por la dirección. Tales medidas deberían versar sobre:

- a) 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 de la SST, y
- b) 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 SST.

3.15.2. Cuando la evaluación del sistema de gestión de la SST u otras fuentes muestren que las medidas de prevención y protección relativas a peligros y riesgos son inadecuadas o pueden dejar de ser eficaces, éstas deberían someterse a la jerarquía competente en materia de medidas de prevención y control para que las complete y documente según corresponda y sin dilación.

3.16. Mejora continua

3.16.1. Deberían adoptarse y mantenerse disposiciones para la mejora continua de los elementos pertinentes del sistema de gestión de SST y de este sistema en su conjunto. Estas disposiciones deberían tener en cuenta:

- a) los objetivos de SST 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) las investigaciones 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.

3.16.2. Los procedimientos y los resultados de la *organización* en el campo de la seguridad y la salud deberían compararse con otros para mejorar su eficiencia y cumplir mejor la legislación sobre seguridad y salud.

Glosario

En las presentes directrices, los términos que aquí se enumeran tienen el siguiente significado:

Auditoría: Procedimiento sistemático, independiente y documentado para obtener pruebas y evaluarlas objetivamente a fin de determinar en qué medida se cumplen los criterios establecidos. No significa necesariamente auditorías externas independientes (realizadas por un(os) auditor(es) ajeno(s) a la *organización*).

Comité de Seguridad y Social: Comité integrado por representantes de los trabajadores para cuestiones de seguridad y salud y por representantes de los trabajadores que fue establecido y desempeña sus funciones a nivel de *organización* de conformidad con la legislación y la práctica nacionales.

Contratista: Una persona u organización que presta servicios a un empleador en el lugar de trabajo del empleador de conformidad con especificaciones, plazos y condiciones convenidos.

Empleador: Toda persona física o jurídica que emplee a uno o más trabajadores.

Evaluación de los peligros: Evaluación sistemática de los peligros.

Evaluación de los riesgos: Procedimiento de evaluación de los riesgos para la seguridad y la salud derivados de peligros existentes en el lugar de trabajo.

Incidente: Suceso acaecido en el curso del trabajo o en relación con el trabajo, sin que nadie sufra lesiones corporales.

Institución competente: Un ministerio u otro organismo responsable encargado de formular una política nacional y establecer un marco nacional para los sistemas de gestión de la SST en las *organizaciones*, así como de señalar orientaciones pertinentes.

Lesiones, dolencias y enfermedades relacionadas con el trabajo: Efectos negativos en la salud de una exposición en el trabajo a factores químicos, biológicos, físicos, psicosociales o relativos a la organización del trabajo.

Lugar de trabajo: Área física a la que los trabajadores han de ir o en la que deben permanecer por razones de trabajo efectuado bajo el control de un empleador.

Mejora continua: Procedimiento iterativo de perfeccionamiento del sistema de gestión de la SST, con miras a mejorar la eficiencia de las actividades de SST, en su conjunto.

Organización: Toda compañía, negocio, firma, establecimiento, empresa, institución o asociación, o parte de los mismos, independientemente de que tenga carácter de sociedad anónima, o de que sea público o privado, con funciones y administración propias. En las *organizaciones* que cuenten con más de una unidad operativa, podrá definirse como *organización* cada una de ellas.

Peligro: Situación inherente con capacidad de causar lesiones o daños a la salud de las personas.

Persona competente: Toda persona que tenga una formación adecuada, y conocimientos, experiencia y calificaciones suficientes para el desempeño de una actividad específica.

Representante de los trabajadores: De conformidad con el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), toda persona reconocida como tal por la legislación o la práctica nacionales:

- a) representantes sindicales, es decir, representantes nombrados o elegidos por los sindicatos o por los afiliados a ellos, o
- b) representantes electos, es decir, representantes libremente elegidos por los trabajadores de la *organización*, de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional o de los contratos colectivos, y cuyas funciones no se extiendan a actividades que sean consideradas en el país como prerrogativas exclusivas de los sindicatos.

Representante de los trabajadores para cuestiones de seguridad y salud: Persona elegida o designada de conformidad con la legislación y la práctica nacionales para representar a los trabajadores en las cuestiones relativas a la SST en el lugar de trabajo.

Riesgo: Una combinación de la probabilidad de que ocurra un suceso peligroso con la gravedad de las lesiones o daños para la salud que pueda causar tal suceso.

Sistema de gestión de la SST: Conjunto de elementos interrelacionados o interactivos que tienen por objeto establecer una política y objetivos de SST, y alcanzar dichos objetivos.

Supervisión activa: Actividades que vienen llevándose a cabo con el fin de comprobar que las medidas de prevención y control y las disposiciones relativas a la puesta en práctica del sistema de gestión de la SST cumplen con los criterios que se hubieren definido.

Supervisión reactiva: Comprueba que se identifican y subsanan las deficiencias de las medidas de prevención de los peligros y los riesgos y de control de la protección, así como del sistema de gestión de la SST cuando lesiones, dolencias, enfermedades e incidentes demuestran su existencia.

Trabajador: Toda persona que realiza un trabajo, de manera regular o temporal, para un empleador.

Trabajadores y sus representantes: Las referencias a los trabajadores y sus representantes en las presentes directrices tienen por objeto establecer que, cuando existan, estos representantes deberían ser consultados en aras de lograr una participación adecuada de los trabajadores. En algunos casos, puede ser oportuna la participación de todos los trabajadores y todos los representantes.

Vigilancia del medio ambiente del trabajo: Es un término genérico que comprende la identificación y evaluación de los factores medioambientales que pueden afectar la salud de los trabajadores. Abarca la evaluación de las condiciones sanitarias y la higiene en el trabajo, los factores de la organización del trabajo que puedan presentar riesgos para la salud de los trabajadores, el equipo de protección colectivo y personal, la exposición de los trabajadores a los factores de riesgo y el control de los sistemas concebidos para eliminarlos y reducirlos. Desde el punto de vista de la salud de los trabajadores, la vigilancia del medio ambiente de trabajo se centra, aunque no exclusivamente, en una serie de consideraciones básicas: ergonomía, prevención de los accidentes y de las enfermedades, higiene industrial, organización del trabajo y factores psicosociales presentes en el lugar de trabajo.

Vigilancia de la salud de los trabajadores: Es un término genérico que abarca procedimientos e investigaciones para evaluar la salud de los trabajadores con vistas a detectar e identificar toda anomalía. Los resultados de esta vigilancia deberían utilizarse para la protección y promoción individual y colectiva de la salud en el lugar de trabajo, así como la salud de la población trabajadora expuesta a riesgos. Los procedimientos de evaluación de la salud pueden incluir, aunque no limitarse, a exámenes médicos, controles biológicos, evaluaciones radiológicas, cuestionarios, o un análisis de los registros de salud.

Bibliografía

Desde su fundación en 1919, la OIT ha elaborado y adoptado un gran número de convenios internacionales del trabajo (y sus correspondientes recomendaciones) directamente relacionados con los temas sobre la seguridad y la salud en el trabajo, así como muchos repertorios de recomendaciones y publicaciones técnicas sobre varios aspectos del tema. Dichos instrumentos representan un formidable conjunto de definiciones, principios, obligaciones, derechos y obligaciones, así como directrices técnicas que reflejan las opiniones consensuadas de los mandatos tripartitos de la OIT provenientes de los 175 Estados Miembros ³, sobre la mayoría de los aspectos relativos a la seguridad y la salud del trabajo.

Convenios y recomendaciones pertinentes de la OIT

Convenios

<i>Número</i>	<i>Título</i>
115	Protección contra las radiaciones, 1960
135	Representantes de los trabajadores, 1971
136	Benceno, 1971
139	Cáncer profesional, 1974
148	Medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977
155	Seguridad y salud de los trabajadores, 1981
161	Servicios de salud en el trabajo, 1985
162	Asbesto, 1986
167	Seguridad y salud en la construcción, 1988
170	Productos químicos, 1990
174	Prevención de accidentes industriales mayores, 1993
176	Seguridad y salud en las minas, 1995

³ En junio de 2001.

Recomendaciones

<i>Número</i>	<i>Título</i>
114	Protección contra las radiaciones, 1960
144	Benceno, 1971
147	Cáncer profesional, 1974
156	Medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977
164	Seguridad y salud de los trabajadores, 1981
171	Servicios de salud en el trabajo, 1985
172	Asbesto, 1986
175	Seguridad y salud en la construcción, 1988
177	Productos químicos, 1990
181	Prevención de accidentes industriales mayores, 1993
183	Seguridad y salud en las minas, 1995

Repertorios seleccionados de recomendaciones prácticas de la OIT

Prevención de accidentes industriales mayores (Ginebra, 1991)

Seguridad y salud en las minas a cielo abierto (Ginebra, 1991)

Seguridad y salud en la construcción (Ginebra, 1992)

Seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo (Ginebra, 1993)

Prevención de accidentes a bordo de los buques en el mar y en los puertos, 2.ª edición (Ginebra, 1996)

Tratamiento en los lugares de trabajo de los problemas que plantea el consumo de drogas y de alcohol (Ginebra, 1996)

Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ginebra, 1996)

Seguridad y salud en el trabajo forestal (Ginebra, 1996)

Protección de los datos personales de los trabajadores, 2.ª edición (Ginebra, 1997)

Factores ambientales en el lugar de trabajo (Ginebra, 2001)

Publicaciones pertinentes

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD): *Programa 21, capítulo 19 sobre la gestión ecológicamente racional de los productos químicos*. Río de Janeiro, Brasil, 1992.

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.ª reunión, 1998. Ginebra, 1998.

OIT: *Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo*, editada por Jeanne Mager Stellman. Ginebra, 4.ª edición, 1998; cuatro versiones impresas y un CD-ROM.

OIT: *Principios directivos técnicos y éticos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores*. Serie de documentos sobre seguridad y salud en el trabajo, núm. 72. Ginebra 1998.