

NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA NORMALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Dr. Juan Carlos Rubio Romero, Dr. Carlos A. Benavides Velasco
E.T.S.I.Industriales de Málaga, Campus el Ejido s/n, 29014 Málaga, juro@uma.es
E.T.S.I.Industriales de Málaga, Campus el Ejido s/n, 29014 Málaga, deym@uma.es

Resumen

Las empresas vienen gestionando desde hace años la seguridad y salud utilizando diversos modelos o sistemas (Du Pont, CTP, etc.). Con el éxito de las normas ISO 9001 e ISO 14001, se han venido desarrollando modelos, sistemas, borradores, guías o normas para facilitar la integración con las mismas. En este sentido, en la actualidad contamos con la norma internacional OHSAS 18001, el proyecto de Directrices de la OIT y la Guía de la UE, entre otros muchos modelos o sistemas como la norma UNE 81900-EX, o la guía BS 8800, sin embargo aun no disponemos de una norma ISO 18001 por diversas razones. En esta comunicación se analizan los sucesos que nos han conducido a esta situación, así como las principales señas de identidad de las normas, sistemas o modelos más representativos.

1. Introducción.

Con el éxito de los sistemas de gestión de la calidad ISO 9000, de la gestión medioambiental ISO 14000 y con la globalización de la economía, las empresas demandan una norma de gestión de la seguridad y la salud de tipo global, de cara a facilitar la integración de los tres sistemas de gestión en uno y así reducir costes y aprovechar sinergias. Ante la inexistencia de una norma ISO por diferentes motivos, han proliferado sistemas, modelos y normativas de gestión de la seguridad y la salud de tipo local en todo el mundo. De entre todas ellas destacamos por diversas circunstancias: la guía británica, la norma experimental española, la norma OHSAS 18001 y las Directrices de la OIT y de la UE. Básicamente las diferencias entre las diferentes normas, sistemas o modelos radican en los distintos enfoques en cuanto a la posibilidad de certificación, la voluntariedad entendida en el sentido amplio de la palabra, y el nivel de especificación en la en la que se sitúan.

2. Antecedentes

Todos conocemos los sistemas de gestión utilizados tradicionalmente, como el Control Total de Pérdidas de Frank E. Bird o el modelo DuPont de la empresa del mismo nombre. También sabemos que en última instancia lo habitual ha sido que las empresas (al menos en las pequeñas y medianas) implantasen los modelos desarrollados por la Mutua o Consultoría que les asesoraba, y estos modelos eran conformes a los sistemas antes comentados o incluso a la mezcla de alguno o algunos de los anteriores, además de a la legislación aplicable en cada momento.

3. La proliferación de modelos de gestión ante la demanda de un modelo global e integrable

Si bien en nuestro país, los modelos a los que antes nos hemos referido, eran los más extendidos, no es menos cierto que la proliferación de normas, sistemas o modelos es una realidad en la actualidad a nivel mundial. En concreto a partir de las publicaciones de la norma ISO 9001 en

1987, y especialmente de la ISO 14001 en 1996, y ante la globalización de la economía, incentivada por el desarrollo de los mercados internacionales, los acuerdos de libre comercio y las nuevas tecnologías de la información, así como por la publicación de la Directiva Marco en 1989 y su transposición posterior a los respectivos Estados de la UE, la idea de un modelo estándar de gestión de la prevención de riesgos laborales de tipo global se comienza a debatir, y se empieza a hablar de la conocida como ISO 18000.

Así en una primera fase, y a partir de un estudio realizado en Inglaterra por la EEF (*Engineering Employer's Federation*) entre 69 empresas y publicado en 1995, a la pregunta sobre la necesidad de una norma BS para la seguridad e higiene en el trabajo, la mitad de ellas contestó que no era precisa, por lo que la EEF no recomendaba al BSI el desarrollo de la misma de una manera formal y por lo tanto mucho menos de una norma ISO 18000. No obstante el *British Standards Institute* basándose en las normas BS 5750 sobre calidad y BS 7750 sobre medioambiente, o sea las ISO 9001 e ISO 14001, publica en mayo de 1996 la guía BS 8800, aunque en esos momentos no se planteaba a efectos de certificación, poco después en junio del mismo año AENOR publica la norma UNE 81900:1996 EX (que aún continuará con su carácter de experimental, al menos hasta julio del año 2002).

En septiembre de ese mismo año en un Taller de trabajo realizado en Ginebra y convocado por la *International Organization for Standardization* (ISO) donde participaron gobiernos, sindicatos, aseguradores y trabajadores, de más de 300 delegaciones de 45 países, se concluyó que al menos por el momento no se consideraba a ISO la Institución adecuada para el desarrollo de una norma 18000 de gestión de la seguridad y salud, aunque si se acordaba su utilidad para difundir documentos-guía e incluso normas desarrolladas por los organismos nacionales de normalización. En enero de 1997 el Comité de Gestión Técnica de ISO encargado del desarrollo de la citada norma, decidió interrumpir todas las actividades al respecto, a la vez curiosamente que trataba la posible integración de la ISO 9001 y la ISO 14001 en un único sistema.

Ante esta situación y puesto que la demanda de una norma de gestión de la seguridad y salud que fuese fácilmente integrable con las normas ISO 9001 e ISO 14001 venía incrementándose, numerosos organismos de normalización comienzan a elaborar sus propias normas de gestión. De esta forma AENOR continúa desarrollando otras normas de la serie como las UNE 81901, UNE 81902, PNE 81903, PNE 81904, UNE 81905, PNE 81906, etc.

A la vez el *Social Accountability International* (SAI, antigua CEPAA), con la participación de organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y sindicatos, publica en octubre de 1997 la norma SA 8000 sobre Responsabilidad Social, basada en diferentes convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, aunque con un enfoque mucho más dirigido a evitar el “dumping social”, que es precisamente una de las mayores dificultades para la implantación de una norma de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo internacional.

Por otro lado el BSI, ante la confusión creada y la proliferación de sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, ya que las empresas así lo demandan y como el *Health and Safety Executive* estaba en la línea de revisar su planteamiento igualmente en contra de normas certificables, se plantea reconsiderar su decisión de que la BS 8800 fuese solo una guía y lidera un consorcio de empresas certificadoras entre las que se encuentran AENOR, Det Norske Veritas, Lloyds, SGS, o Bureau Veritas entre otras, desarrollando las normas internacionales OHSAS 18001/18002 (publicadas en abril y octubre de 1999 respectivamente), a imagen de la

BS 8800 y sus anexos y con similitud con la ISO 9000:2000 además de compatible con la ISO 9001:1994 y la ISO 14001:1996 con el objetivo de ejercer presión a ISO para que publique la ISO 18000 sobre gestión de la seguridad y la salud. Por cierto, ante esta situación, y a pesar del amplio desarrollo de las normas UNE de la serie 81900, muchos se preguntan sobre la línea a seguir por parte de AENOR al respecto, en el sentido de si va a optar por potenciar la OHSAS 18001 en la que ha participado, o por el contrario va a continuar con el desarrollo en paralelo de las normas de carácter experimental de la serie 81900, apoyándose en lo especificado textualmente en la OHSAS 18001: “la norma OHSAS 18001 mantiene un alto nivel de compatibilidad y equivalencia técnica con la norma UNE 81900:1996 EX” (BSI, 1999:IV).

En cualquier caso en fechas recientes el BSI propuso de nuevo crear un Comité Técnico ISO sobre Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud, con la finalidad de desarrollar una norma ISO basada en la norma OHSAS 18001, ante lo que el Secretario General de la CIOSL (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres) Bill Jordan, argumentaba que para evitar que dicha norma quede librada al arbitrio de las grandes corporaciones, el foro adecuado para discutir la gestión relativa a dichos sistemas es la OIT. Según nuestras noticias respecto a la consulta de ISO acerca de la creación del Comité Técnico de Gestión de Seguridad y Salud, en votaciones celebradas el 10 de enero y el 12 de abril de 2000, 29 votaron a favor, mientras que 20 lo hicieron negativamente y hubo tres abstenciones con lo que al no alcanzarse los dos tercios necesarios no se creó el citado comité.

Está claro que la situación respecto a la ISO 18000 es ésta porque la misma no solamente reportaría ventajas, sino que también presentaría inconvenientes. Resumiendo los argumentos en contra, podríamos decir que existe una reacción de rechazo en general hacia las normas que especifican requisitos certificables generada a partir del auge de las normas ISO 9001 e ISO 14001. En particular una norma certificable en seguridad supondría por un lado un aumento de costes demasiado importante para la estructura de las pequeñas empresas, ya que la “voluntariedad” en el sentido amplio de la palabra no podría preservarse y por otro no supondría una garantía real de disminución de riesgos.

Por esto, también la OIT se encontraba preparando unas directrices no obligatorias sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud, que en la actualidad está ya publicado en forma de proyecto, y que como hemos dicho apuesta por la voluntariedad de tales sistemas; la integración de los mismos en la gestión general de la empresa; y la promoción de la cooperación y colaboración de las Administraciones y de los interlocutores sociales; siempre mediante el desarrollo de políticas nacionales y directrices nacionales y específicas por parte de los diferentes Estados.

Por otro lado, otras Organizaciones e Instituciones desarrollan sus propios sistemas como dijimos antes, de forma que la mayoría de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales disponen de sus modelos particulares. Por ejemplo también APA, durante muchos años Auditor de Seguridad Acreditado del ILCI, promueve desde 1999 el sistema GIP (Gestión Integrada de la Prevención) basado en el Control Total de Pérdidas, la norma UNE 81900:1996 EX y claro está la LPRL.

Así en estos momentos nos encontramos con la existencia de numerosos sistemas o modelos de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, entre otros los que figuran en la siguiente tabla (Rubio, 2001):

NORMAS, GUÍAS, O MODELOS DE GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES
CONTROL TOTAL DE PÉRDIDAS (ISRS de ILCI en la actualidad DNV).
DU PONT.
DIRECTRICES DE LA OIT.
GUÍA DE LA UE
UNE 81900:1996 EX.
BS 8800:1996.
OHSAS 18001.
UNIT 100.
Tecnical Report NPR 5001:1997, <i>Guide to occupational health and safety management systems.</i>
SGS & ISMOL ISA 2000:1997, <i>Requirements for Safety and Health Management Systems.</i>
BVQI SafetyCert: <i>Occupational Safety and Health Management Standard</i>
DNV <i>Standard for Certification of occupational Health and Safety Management Systems(OHSMS):1997.</i>
Draft NSAI SR 320, <i>Recommendation for an Occupational Health and Safety Management System.</i>
Draft AS/NZ 4801, <i>Occupational Health and Safety Management Systems - Specification with guidance for use.</i>
Draft BSI PAS 088, <i>Occupational Health and Safety Management Systems.</i>
Draft LRQA SMS 8800, <i>Health & Safety management systems assessment criteria.</i>
NTS 001.
VOLUNTARY PROTECTION PROGRAMS OF THE U.S. <i>Occupational Health and Safety Administration .</i>
DOW MINIMUM REQUIREMENTS .
ACRONYM.
PROYECTO CEPS.
PASHT-STPS (Méjico).
MODELO JONES, S.E.
GIP.
TH&SM.
SA 8000.

Tabla 1: Normas, guías o modelos de gestión de la prevención de riesgos laborales
(Fuente: Rubio Romero, 2001)

4. La OHSAS 18001

Como respuesta a la demanda de la industria de una norma global y certificable, la inexistencia de una norma ISO y la multiplicación de estándares sobre seguridad y salud en el trabajo, se decidió por parte de una serie de organismos de normalización el desarrollo de una norma de tipo internacional. Para ello se creó un comité liderado por el *British Standards Institution* e integrado por los siguientes organismos de normalización:

- *National Standards Authority of Ireland.*
- *South African Bureau of Standards.*
- *British Standards Institution.*
- *Bureau Veritas Quality International.*
- *Det Norske Veritas.*
- *Lloyds Register Quality Assurance.*
- *National Quality Assurance.*
- *SFS Certification.*
- *SGS Yarsley International Certification Services.*
- *Asociación Española de Normalización y Certificación.*
- *International Safety Management Organisation Ltd.*

- *Standards and Industry Research Institute of Malaysia Quality Assurance Services.*
- *International Certification Services.*

El comité identificó la necesidad de desarrollar por los menos los tres siguientes documentos:

- *OHSAS 18001 (Occupational Health and Safety Assessment Series): Specifications for OH&S Management Systems.*
- *OHSAS-18002: Guidance for OH&S Management Systems.*
- *OHSAS-18003: Criteria for auditors of OH&S Management Systems.*

Se aprobó el desarrollo de los documentos OHSAS-18001 y 18002, pero se evitó el desarrollo de la OHSAS-18003, probablemente en espera de los resultados del trabajo de los comités técnicos de ISO respecto a la ISO 19011, que se ha publicado a principios de año y donde se especifican los criterios para las auditorías de calidad y medio ambiente, por lo que podemos esperar la publicación en el futuro de una norma OHSAS 18003.

5. Diferencias y similitudes entre las normas OHSAS 18001:1999, guía BS 8800:1996 y UNE 81900:1996 EX

Para el desarrollo de las normas OHSAS 18001/18002, lógicamente se utilizaron como referencias las normas publicadas por los organismos participantes, aunque la estructura de la BS 8800 queda muy patente, así como la intención de su compatibilidad con la ISO 14001 e ISO 9001.

La OHSAS 18001 que consta de 6 puntos, presenta una mayor elasticidad que la norma UNE 81900:1996-EX, ya que el objetivo de convertirla en el origen de una futura ISO 18000 imponía elevada compatibilidad con cualquier legislación moderna en prevención de riesgos laborales y el no crear innecesarias tensiones con las mismas, por lo que las menciones expresas a la legislación son más habituales en la norma UNE. Ésta elasticidad de la norma OHSAS queda subrayada por el hecho de que no necesita de una norma específica para PYMES, mientras que AENOR se vió obligada a desarrollar una norma PNE 81906 al respecto.

Por otro lado el paralelismo en la estructura con la norma ISO 14001 especialmente y con la BS 8800 es casi total. En concreto, la guía BS 8800 nació con dos redacciones alternativas, la basada en la aproximación a la guía del HSE (*Successful Health and Safety Management*) y la basada en la norma BS EN ISO 14001, con lo que esto era de esperar. Este paralelismo está orientado a la integración de los tres sistemas y así se desprende del prólogo de la norma OHSAS 18001, donde se expone que “la OHSAS fue desarrollada para ser compatible con ISO 9001:1994 (calidad) e ISO 14001:1996 (medio ambiente), para ofrecer a las organizaciones la posibilidad de la integración...así mismo se realizarán revisiones de la misma cuando existan ediciones nuevas de ISO 9001 o ISO 14001 para garantizar continuamente la compatibilidad” (BSI, 1999:5). En esta exposición del prólogo se deja claro la intención del Consorcio de que la norma OHSAS 18001, sea compatible y evolucione a la vez que lo hagan ambas normas hermanas, la ISO 9001 y la ISO 14001, lo que señala también su vocación de constituirse en el germen de la futura ISO 18000.

Siguiendo con la comparación entre OHSAS 18001, UNE 81900 y BS 8800, destacamos el mayor grado de exigencia que presentan las normas OHSAS y UNE, empleando con frecuencia el tono imperativo y demandando el desarrollo y mantenimiento de procedimientos

(especialmente en la norma UNE), mientras que la guía británica requiere solo a modo de recomendación que se establezcan las disposiciones o arreglos necesarios, en coherencia con el espíritu con la que nació. Igualmente puede destacarse el escaso tratamiento que de las emergencias hace la norma UNE (punto 4.3.1. (f) sobre responsabilidades de la dirección y recursos) frente a la norma OHSAS, ésta última mucho más acorde con la importancia que las mismas deben tener dentro de las actividades preventivas en la empresa, y estableciendo así mismo los necesarios mecanismos para la realimentación de la gestión a partir de las actividades de preparación y respuesta ante las mismas.

Otro aspecto a señalar, es el hecho de que de las normas y/o borradores desarrollados desde el año 1994 por organismos de normalización o similares de todo el mundo, la norma UNE es la única que establece todo un marco de orientación para la realización de las auditorías de certificación, a falta de la posible publicación de una futura OHSAS 18003 (pendiente de la publicación de la norma ISO 19011, ya aparecida).

Para finalizar, de forma gráfica podríamos decir que la norma OHSAS 18001 se encuentra en el “espacio” que separa ambas normas, aunque más cerca de la norma UNE.

6. Las Directrices de la OIT y la guía de la UE

En contraposición con la OHSAS 18001 y la hipotética ISO 18000, nos encontramos con las iniciativas de la Unión Europea y la Organización Internacional del Trabajo entre otras. Así el documento 0135/4/99 EN (con siete elementos clave) que la Unión Europea a través del Comité Consultivo creado *ad hoc*, publicó en 1999, titulado “*European guidelines on the successful organisation of safety and health protection for workers at work (Safety and health managements systems)*”, subrayaba que las condiciones básicas para que el sistema de gestión de la seguridad y la salud sea eficaz son:

- Implantación voluntaria.
- Considerar las circunstancias especiales de las PYME.
- Procedimientos de evaluación que no requieran auditorías externas obligatorias.
- Sin objetivos de certificación.
- Económicamente justificable.
- Desarrollo y mejora de las aptitudes para el cumplimiento y la cooperación con la legislación y el ordenamiento en seguridad y salud.
- Incorporación de los trabajadores y/o sus representantes en el diseño, implementación y evaluación del sistema de gestión de la seguridad y la salud.

Por su parte el proyecto de directrices técnicas de la OIT sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, que ha sido publicado por la Oficina Internacional del Trabajo de Ginebra en el presente año, y que se discutirá en su versión final en abril por un grupo de expertos, especifica de forma muy esclarecedora respecto a su postura en cuanto al resto de normas, guías o modelos, que (OIT, 2001:1):

Aunque se han desarrollado una serie de sistemas de gestión de la SST a escala internacional, nacional, regional e industrial, y éstos suelen estar bien diseñados y resultar útiles, no están arraigados en el conjunto de principios sobre SST internacionalmente acordados, tales como los definidos por los mandantes tripartitos de la OIT. Solo un vínculo de esa índole puede proporcionar la fuerza, la flexibilidad y la base apropiada para desarrollar una cultura de la seguridad sostenible en la empresa

En nuestra opinión, el documento ofrece directrices técnicas e incorpora principios promovidos por la OIT, como por ejemplo la participación de los trabajadores, y a partir de él cada país que lo considere útil deberá adaptarlo a sus condiciones y particularidades nacionales y decidir la mejor forma de

implementarlo, siempre desde la perspectiva de la promoción del desarrollo de iniciativas voluntarias (entendemos que no es una referencia al término literal), la integración de los sistemas de gestión de seguridad y salud como parte de la gestión general de la organización, el evitar trámites administrativos y gastos innecesarios y la cooperación y el apoyo de las administraciones e interlocutores sociales.

El Proyecto de directrices presenta en su punto 3 sobre el sistema de gestión de la SST en la organización 16 elementos y 5 apartados, destacando por las importantes referencias a la consulta y participación de los trabajadores (se incluye un apartado 3.2 específico para la política) por subrayar la comparación competitiva de la gestión entre empresas, más en el enfoque de los modelos EFQM o similares y por dedicar un punto específico para la mejora continua.

8. Conclusiones

A pesar de las desventajas que una norma ISO 18000 presentaría y que no podemos obviar, la necesidad de un modelo de carácter internacional de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, es evidente en un mercado global como el que nos encontramos. Las empresas trabajan en distintos ámbitos geográficos y hasta el momento disponen de una herramienta homogénea y normalizada para la gestión de la calidad así como de los aspectos medioambientales, no parece lógico el desaprovechamiento de las sinergias positivas que se presentan en la gestión según un estándar global de la seguridad y salud en el trabajo, mucho menos cuando la tendencia en la actualidad (la filosofía de la ISO 9001:2000 así lo denota) es claramente a la integración sistemas, en uno solo, donde nuevamente aparecen sinergias evidentes.

Otra cuestión distinta es cual debe ser el modelo que se imponga y la conveniencia del mismo (o de variantes del mismo según sectores, riesgos y dimensión de las empresas) desde un punto de vista técnico, de forma similar a lo que ocurre con las normas basadas en la ISO 9000, como la QS 9000, la TL 9000 o la AS 9000 o las norma ICHE sobre calidad en los hoteles.

Referencias:

- AENOR *Prevención de riesgos laborales. Reglas generales para la implantación de un sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales. UNE 81900 EX: 1996.* Asociación Española de Normalización y Certificación.. Madrid. 1996a.
- AENOR *Prevención de riesgos laborales. Reglas generales para la evaluación de un sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales. (S.G.P.R.L.). UNE 81901 EX: 1996.* Asociación Española de Normalización y Certificación. (1996b). Madrid.
- AENOR (1996c): *Prevención de riesgos laborales. Vocabulario. UNE 81902 EX: 1996.* Asociación Española de Normalización y Certificación. Madrid.
- AENOR (1997a): *Prevención de riesgos laborales. Guía para la implantación de un sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales. (S.G.P.R.L.). UNE 81905 EX: 1996.* Asociación Española de Normalización y Certificación. Madrid.
- AENOR (1997b): *Prevención de Riesgos Laborales. Reglas generales para la evaluación de los sistemas de gestión de la prevención de riesgos laborales. Criterios para la cualificación de los auditores de prevención PN-UNE 81903 EX:1997.* Asociación Española de Normalización y Certificación. Madrid.
- AENOR (2000): *Catálogo de normas UNE.* Asociación Española de Normalización y Certificación. Madrid.
- BRITISH ESTANDARS INSTITUTE (1996): *Guide to Occupational Health and Safety Management Systems. BS 8800:1996.* BSI. Londres.
- BRITISH ESTANDARS INSTITUTE (1999): *Occupational Health and Safety Assesment Series. OHSAS 18001: 1999. Occupational Health and Safety Management Systems-Specification..* BSI. Londres.
- BRITISH ESTANDARS INSTITUTE (1999): *Occupational Health and Safety Assesment Series. OHSAS 18002. Occupational Health and Safety Management Systems:-Guidelines for the Implementation of OHSAS 18001.* BSI. Londres.

BENAVIDES VELASCO, C. A. (2000): *Un modelo Integrado de Gestión para la Empresa Industrial*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga. Málaga.

ISO (1997): "Política ISO en normalización de sistemas de gestión". *Prevención Express*, nº260, mayo, pp.7-9

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2001): *Proyecto de directrices técnicas de la OIT sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra

RUBIO ROMERO, J.C. (2000): *Gestión de la Prevención y Evaluación de Riesgos Laborales. Implantación en la Industria de Málaga*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga. Málaga.

RUBIO ROMERO, J.C. y BENAVIDES VELASCO, C. A. (2000): "Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en la Empresa. Presente y Futuro hacia la ISO 18000". *DYNA*, diciembre.

RUBIO ROMERO, J. C. (2001): "La norma SA 8000 sobre Responsabilidad Social y la Seguridad en el Trabajo". *Prevención*, enero-marzo.

SOCIAL ACCOUNTABILITY INTERNATIONAL (1997): *Responsabilidad Social. Norma SA 8000*. SAI. Nueva York.

WWW (2000): *International Confederation of Free Trade Unions*. <http://www2.icftu.org>

WWW (2000): *Certification*. <http://www.dnv.com>