



## GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD OCUPACIONAL

SR. EMILIO LUST PICART  
DR. RODOLFO SALDAIN

*Emilio Lust Picart, Especialista en Gestión de la Seguridad y la Salud Ocupacional UNIT-OHSAS 18000. Actualmente ocupa el cargo de Administración de Prevención y Salud Ocupacional en PREVYSO.*

*Rodolfo Saldain, Abogado. Especialista en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ex Presidente del Banco de Previsión Social. Fundador y socio director de Saldain & Asociados | Abogados. Autor de diversas publicaciones en áreas de su especialidad.*

Organizaciones de toda clase y tamaño, se interesan cada vez más en lograr y demostrar un sólido desempeño de la Seguridad y Salud Ocupacional (YSO) a través del control de sus riesgos para la YSO. En un contexto de legislación cada vez más exigente<sup>1</sup>, las partes interesadas comienzan a manifestar un aumento de la preocupación por estos asuntos, llevando a que se tomen medidas que fomenten las buenas prácticas en la materia.

En consonancia, se han emprendido revisiones y auditorías para evaluar su desempeño en YSO, con las que se está buscando responder, por ejemplo, ¿cómo está nuestra organización al respecto?, ¿se está cumpliendo la normativa en forma adecuada?, ¿cómo se gestiona el conjunto de actividades inherentes a YSO?. Las empresas están buscando, además la seguridad de que no solo se cumple con los requisitos legales y de política de YSO establecidos por la organización, que lo continuará haciendo también en el futuro<sup>2</sup>. En otros casos, algunas empresas están proponiéndose introducirse en seguridad y salud ocupacional o sistematizar las acciones que, tal vez desarticuladamente, ya venían

cumpliendo.

A continuación presentamos una aproximación a las características de los sistemas de gestión de la seguridad y salud ocupacional.

### ¿Qué es un sistema de gestión SYSO?

Un sistema comprende un todo unitario, organizado, integrado por diversas partes y acotado a los límites identificables de un entorno dado superior. Este es mayor que la suma de sus partes individuales debido a que de la interacción de las mismas surgen nuevos elementos que solo aparecen del comportamiento global, no pudiendo muchas veces ser reconocidas a partir del estudio de sus partes por separado.

Esta estructura organizativa involucra procesos, procedimientos y recursos los cuales son necesarios para el desarrollo de actividades con miras a un fin, integrándose estos en los objetivos de las organizaciones.

Por “gestión” se entiende el proceso en el cual, una vez fijados los objetivos y conocidas las condicionantes del entorno, se trata de utilizar los recursos y de conducir las decisiones y actividades de forma tal de lograr la misión de cada sistema o de la organización integral<sup>3</sup>.

Con ambos conceptos delineados, podemos decir entonces que un Sistema de Gestión es el conjunto de elementos interrelacionados usados para establecer la política y los objetivos, y para cumplir esos objetivos. Más específico y relacionándolo a nuestro enfoque, un Sistema de Gestión SYSO es un conjunto de elementos mutuamente relacionados, que interactúan para establecer la política y los objetivos, para lograrlos y para dirigir y controlar una organización<sup>4</sup> con respecto a SYSO.

Este sistema de gestión incluye la estructura de la or-

1 Ej. Decreto No. 127/014

2 UNIT-OHSAS 18002:2008 Sistemas de gestión de la seguridad y salud ocupacional. Directrices para la implementación de la norma UNIT-OHSAS 18001:2007

3 En la Norma UNIT-ISO 9000, el concepto de gestión refiere a “actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización”. UNIT-ISO 9000:2005 (3.2.6) pág. 109

4 UNIT-ISO 9000:2005 (3.2.3) pág. 109

"Gestión de la seguridad y salud ocupacional".

ganización, la planificación de actividades (que comprenden la evaluación de riesgos y el establecimiento de objetivos), las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos.<sup>5</sup>

Un Sistema de Gestión SYSO es un conjunto de elementos mutuamente relacionados, que interactúan para establecer la política y los objetivos, así como para lograrlos, dirigir y controlar una organización con respecto a salud y seguridad ocupacional.

Una alternativa disponible para las empresas es la implantación de un sistema de gestión SYSO acorde a las normas de la familia UNIT-OHSAS 18000 (UNIT-OHSAS 18001:2007 "Sistemas de gestión de la seguridad y salud ocupacional. Requisitos") (UNIT-OHSAS 18002:2008 "Sistemas de gestión de la seguridad y salud ocupacional. Directrices para la implementación"). Resulta importante mencionar y aclarar que la aplicación de estas normas no generan "inmunidad" frente a las obligaciones legales y contractuales a las que estén sujetas las organizaciones, pero sí dan las herramientas para el cumplimiento de las mismas, así como los mecanismos necesarios para su constante revisión y actualización.

**¿Qué empresas deben tener un sistema de gestión SYSO?**

Todas las empresas deben contar con un sistema de gestión SYSO. Será más o menos articulado, detallado, documentado e integrado, de acuerdo a múltiples factores, entre los que destacan el tamaño de la empresa, el sector de actividad y su siniestralidad, así como elementos culturales propios del tiempo y lugar en que se desarrolla la actividad. Pero todas las empresas re-

quieran un sistema de gestión, acorde a la simplicidad o complejidad de su actividad y procesos.

La legislación uruguaya establece dicha obligación en la reglamentación del Convenio Internacional del Trabajo No. 155 ratificado por la Ley No. 15.965 de 28 Junio de 1988. En efecto, el Decreto No. 291/007 establece la obligación de que en cada empresa funcione una "instancia de cooperación" entre trabajadores y empleadores, con los siguientes cometidos:

1. Planificar la prevención combatiendo los riesgos laborales en su origen y actuando de acuerdo al siguiente orden de prioridad:
  - fuente del riesgo;
  - medio de difusión,
  - el trabajador.
2. En materia de riesgos ergonómicos, propender a que la concepción de sistemas de trabajo sea orientada prioritariamente a la satisfacción de las exigencias humanas, cubriendo las condiciones de trabajo en la relación hombre-máquina, adaptada, fisiológica, psicológica y socialmente al trabajador, a fin de garantizar su bienestar, seguridad y salud. El espacio, los medios y herramientas de trabajo deben ser adaptados tanto a las medidas antropométricas del trabajador medio uruguayo, como a la naturaleza del trabajo a

*"Un Sistema de Gestión SYSO es un conjunto de elementos mutuamente relacionados, que interactúan para establecer la política y los objetivos, así como para lograrlos, dirigir y controlar una organización con respecto a salud y seguridad ocupacional."*

*"Todas las empresas deben contar con un sistema de gestión SYSO. Será más o menos articulado, detallado, documentado e integrado, de acuerdo a múltiples factores, entre los que destacan el tamaño de la empresa, el sector de actividad y su siniestralidad, así como elementos culturales propios del tiempo y lugar en que se desarrolla la actividad."*

- realizar.
2. Evaluar los nuevos riesgos surgidos de la innovación tecnológica promoviendo el uso de máquinas, sustancias y procesos de trabajo que no impliquen riesgos para los trabajadores.
3. Promover y colaborar en la planificación de la capacitación dirigida a empresarios y trabajadores para prevención de riesgos laborales.
4. Llevar un registro de todos los incidentes, fallas, accidentes y enfermedades de origen profesional producidos en la empresa, como asimismo de las actuaciones de consulta realizadas.

<sup>5</sup> La norma UNIT-OHSAS 18001 define sistema de gestión de SYSO como la "parte del sistema de gestión de una organización empleada para desarrollar e implementar su política de SYSO y gestionar sus riesgos para la SYSO." UNIT-OHSAS 18001:2007 (3.13) pág. 92.

5. Estudiar y analizar las estadísticas de siniestralidad laboral.
6. Promover y mantener la cooperación en salud, seguridad y ambiente laboral de modo tal de que sea posible:
  - asegurar que las acciones acordadas se implementen en tiempo y forma.
  - asegurar la retroalimentación a los empleados de las peticiones recibidas acerca de salud y seguridad.
  - suministrar la información que los empleados requieran acerca de los trabajos que realizan y las materias que usan.

El cumplimiento de estos siete cometidos requiere necesariamente, un conjunto de acciones interrelacionadas, a cumplir por diversos responsables, dentro o fuera del ámbito de la propia empresa, según como sea que se organice el sistema. Todas las empresas deben contar con un sistema de gestión SYSO, acorde a la simplicidad o complejidad de sus actividades y procesos. Será más o menos articulado, detallado, documentado e integrado, de acuerdo a múltiples factores, entre los que destacan el tamaño de la empresa, el sector de actividad y su siniestralidad, así como elementos culturales propios del tiempo y lugar en que se desarrolla la actividad.

Asimismo, a partir del año 2014 ha comenzado un proceso de incorporación de sectores de actividad a la obligación de contar con Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo. El Decreto No. 127/014 reglamentó las disposiciones del Convenio Internacional del Trabajo N° 161, aprobado por Ley No. 15.965 del 28 de Junio de 1988. De conformidad con ese decreto, el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, previa consulta a las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores, le propondrá al Poder Ejecutivo, anualmente, las actividades que se irán incorporando a la necesidad de contar con dichos servicios. En el plazo

de 5 años a partir de la vigencia del decreto (30 de Mayo de 2014), todas las ramas de actividad deberán contar con Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo. En la actualidad estos Servicios deben estar en funcionamiento en la industria de la construcción, la industria química y las instituciones de asistencia médica (Grupo 15 de Consejo de Salarios).

### Beneficios de un Sistema de Gestión de SYSO

Los Sistemas de Gestión son herramientas, de uso comprobado, que ayudan a las organizaciones a lograr sus políticas y objetivos, cumpliendo además con los distintos requerimientos legales y contractuales que atañen a las mismas.

Esto mismo conlleva diversos beneficios, tangibles e intangibles:

- Beneficios tangibles:
  - Disminución de la accidentabilidad, reduciendo a su vez el tiempo perdido por el trabajador accidentado y las personas que intervienen en su ayuda.
  - Reducción de costos a través de una menor contratación de reemplazos.
  - Evita el bajo rendimiento de la persona accidentada una vez que retorna a su trabajo.
  - Disminuye aquellos gastos asociados directamente a los accidentes y enfermedades profesionales como pueden ser primeros auxilios, gastos por indemnizaciones, daño de equipo, herramientas e instalaciones, daño al servicio y su calidad.
  - Genera un aumento de la productividad (cantidad, calidad y optimización de recursos).
  - Disminución de las primas de las aseguradoras.
- Beneficios intangibles:
  - Mejora la imagen de la empresa.
  - Mejora el clima laboral y aumenta la motivación del trabajador, repercutiendo en la mejora del rendimiento individual y colectivo.

*"La alta dirección es responsable en última instancia –fáctica y legalmente- de la seguridad y salud ocupacional, y del sistema de gestión respectivo. Se debe de asegurar la disponibilidad de los recursos esenciales para establecer, implementar, mantener y mejorar el sistema de gestión de SYSO. Se deberán de definir las funciones, asignando responsabilidades y delegando autoridad para facilitar una gestión eficaz de la SYSO. Se documentarán y comunicarán las funciones, responsabilidades y autoridad."*

"Gestión de la seguridad y salud ocupacional".

### Algunos elementos que integran un sistema de gestión SYSO

Un sistema de gestión está integrado por recursos humanos (especializados y no especializados), materiales y organizativos.

El éxito de este sistema depende del compromiso de todos los niveles y funciones de la organización, y especialmente de la alta dirección. El liderazgo es un atributo que debe ser tomado por los responsables de llevar adelante el sistema de gestión, quienes también establecen la unidad de propósito y la orientación de la organización. Pero no solo estos deben estar comprometidos con la gestión, sino también el personal a todos los niveles; estos son la esencia de una organización y su compromiso total posibilitará que sus habilidades sean utilizadas para el beneficio de la misma. Por lo tanto, la manera en la cual se emplea, se desarrolla y se trata al personal, se constituye en un atributo clave para el sistema de gestión de seguridad y salud ocupacional.

#### *Recursos, funciones, responsabilidad y autoridad*

La alta dirección es responsable en última instancia –fáctica y legalmente- de la seguridad y salud ocupacional, y del sistema de gestión respectivo. Se debe de asegurar la disponibilidad de los recursos esenciales para establecer, implementar, mantener y mejorar el sistema de gestión de SYSO. Se deberán de definir las funciones, asignando responsabilidades y delegando autoridad para facilitar una gestión eficaz de la SYSO. Se documentarán y comunicarán las funciones, responsabilidades y autoridad.

La organización deberá de asegurarse de que cualquier persona que trabaje para ella y que realice tareas que puedan tener algún impacto en la SYSO, sea competente tomando como base su educación, formación o experiencia adecuada, manteniendo los registros asociados.

Se deberán de identificar las necesidades de formación relacionada con sus riesgos para la SYSO y su sistema de gestión de la SYSO. Se proporcionará formación o se tomarán otras acciones para satisfacer estas necesidades, evaluar la eficacia de la formación o de las acciones tomadas, manteniendo los registros asociados. La organización deberá establecer, implementar y mantener uno o varios procedimientos para que las personas que trabajen para ella sean conscientes de:

- Las consecuencias para la SYSO reales

o potenciales, de sus actividades laborales, de su comportamiento y de los beneficios para la SYSO de un mejor desempeño personal.

- Sus funciones y responsabilidades, y la importancia de lograr la conformidad con la política y procedimientos de SYSO y con los requisitos del sistema de gestión de la SYSO, incluyendo los requisitos de la preparación y respuesta ante emergencias.
- Las consecuencias potenciales de desviarse de los procedimientos específicos.

### Participación y consulta

La organización debe establecer, implementar y mantener uno o varios procedimientos para habilitar la participación de los trabajadores mediante su:

- Adecuado involucramiento en la identificación de los peligros, la evaluación de riesgos y la determinación de los controles
- Adecuada participación e la investigación de incidentes
- Involucramiento en el desarrollo y la revisión de las políticas y objetivos de SYSO
- Consulta cuando haya cualquier cambio que afecte a su SYSO
- Representación en los temas SYSO
- 

### Colaboración inter-empresarial

Uno de los aspectos que vienen siendo requeridos por inspecciones del Banco de Seguros del Estado y la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social es el relativo a los procedimientos de control y exigencias a empresas tercerizadas respecto al cumplimiento de la normativa SYSO.

Precisamente este aspecto genera dudas hasta el presente en gran parte de las empresas que organizan sus procesos con participación de otras empresas. Algunas se limitado a requerir los aspectos formales previstos en el Art. 4 de la Ley No. 18.251 con la finalidad de atenuar la responsabilidad (transformándola en subsidiaria en lugar de solidaria), pasando por alto que la normativa aplicable requieren conductas positivas (no solo de contralor formal) de parte de las empresas

principales hacia las tercerizadas y sus trabajadores. La responsabilidad de la empresa principal a este respecto consiste en colaborar con la empresa tercerizada en el cumplimiento de la normativa de prevención, seguridad y salud ocupacional. El Artículo 17 del CIT 155 expresa esta regla claramente: *“Siempre que dos o más empresas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo tendrán el deber de colaborar en la aplicación de las medidas previstas en el presente Convenio”*.

Asimismo, el Artículo 12 dispone que “las personas que... suministran o ceden a cualquier título maquinaria, equipos o sustancias para uso profesional:

a) se aseguren, en la medida

en que sea razonable y factible, de que la maquinaria, los equipos o las sustancias en cuestión no impliquen ningún peligro para la seguridad y la salud de las personas que hagan uso correcto de ellos;

b) faciliten información sobre la instalación y utilización correctas de la maquinaria y los equipos y sobre el uso correcto de sustancias, sobre los riesgos que presentan las máquinas y los materiales y sobre las características peligrosas de las sustancias químicas, de los agentes o de los productos físicos o biológicos, así como instrucciones acerca de la manera de prevenir los riesgos conocidos;

c) efectúen estudios e investigaciones o se mantengan al corriente de cualquier otra forma de la evolución de los conocimientos científicos y técnicos necesarios para cumplir con las obligaciones expuestas en los apartados a) y b) del presente artículo.

El Art. 7 de la Ley No. 18.251, bajo el nomen juris de “alcance de la responsabilidad de la empresa principal”, prevé que la misma alcanza al “deber del patrono o empresario principal de colaborar en la aplicación de

las medidas previstas en el Artículo 1° de la Ley No. 5.032, de 21 de Julio de 1914, sus decretos reglamentarios y convenios internacionales del trabajo vigentes”.

De estas normas surge claramente un principio de coo-

operación inter empresarial que se concreta en:

- Deber de colaborar en la aplicación de las medidas de prevención.
- Si se entrega a la empresa tercerizada a cualquier título, maquinaria, equipos o sustancias, la empresa principal deberá asegurar razonablemente que no impliquen ningún peligro para la seguridad y salud que hagan uso correcto de ellos.

*“La responsabilidad de la empresa principal a este respecto consiste en colaborar con la empresa tercerizada en el cumplimiento de la normativa de prevención, seguridad y salud ocupacional. El Artículo 17 del CIT 155 expresa esta regla claramente: “Siempre que dos o más empresas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo tendrán el deber de colaborar en la aplicación de las medidas previstas en el presente Convenio”. ”*

Se ha sostenido que el deber

de cooperación deberá materializarse en dos obligaciones fundamentales: el deber de cada una de las empresas de informar a las restantes sobre los riesgos que su actividad o medios de trabajo puedan generar para las otras, así como la obligación de coordinar sus planes de prevención, cuando esta coordinación suponga una mayor eficacia en la seguridad y salud de todos los trabajadores (NICOLIELLO, Ariel. La responsabilidad por accidente de trabajo o enfermedad profesional. FCU. 2006. pág. 145).

En función de lo que viene de verse surge como recomendable que el sistema de gestión prevea:

- establecer la práctica de informar a la empresa tercerizada sobre la instalación y utilización correctas de la maquinaria y los equipos y sobre el uso correcto de sustancias, sobre los riesgos que presentan las máquinas y los materiales y sobre las características peligrosas de las sustancias químicas, de los agentes o de los productos físicos o biológicos, así como instrucciones acerca de la manera de prevenir los riesgos conocidos.
- Capacitar al personal de la empresa tercerizada en el uso correcto y en los requerimientos de prevención, ya sea en forma directa por la empresa principal o por la propia empresa tercerizada con

"Gestión de la seguridad y salud ocupacional".

la debida documentación.

La responsabilidad es mayor si existe significativa interacción con personal de la empresa principal y fundamentalmente si la dirección o supervisión de los trabajos corresponde a funcionarios de la empresa principal.

**Documentación**

La documentación del sistema de gestión deberá incluir:

- La política y objetivos de SYSO
- La descripción del alcance del sistema de gestión de la SYSO
- La descripción de los elementos principales del sistema de gestión de la SYSO y su interacción, así como la referencia a los documentos relacionados
- Los documentos, incluyendo los registros de los diferentes eventos
- Documentos, incluyendo los registros, determinados por la organización como necesarios para asegurar la eficacia de la planificación, operación y control de procesos relacionados con la gestión de sus riesgos para la SYSO

**Control operacional**

La organización debe determinar aquellas operaciones y actividades que están asociadas con los peligros identificados, para las que es necesario la implementación de controles para gestionar el riesgo o riesgos para la SYSO.

Para dichas operaciones y actividades, la organización debe implementar y mantener:

- Controles operacionales cuando sea aplicable para la organización y sus actividades

- Controles relacionados a los materiales, equipamiento y servicios adquiridos
- Controles relacionados con los contratistas y otros visitantes al lugar de trabajo
- Procedimientos documentados, para cubrir las situaciones en las que su ausencia podría

conducir a desviaciones de su política y sus objetivos de SYSO

- Los criterios operativos estipulados en donde su ausencia podía conducir a desviaciones de su política y sus objetivos de SYSO
- Preparación y respuesta ante emergencias*

La organización debe establecer, implementar y mantener uno o varios procedimientos para:

- Identificar situaciones de emergencia potenciales
- Responder a tales situaciones de emergencia

Se deberán realizar pruebas periódicas de su procedimiento o procedimientos para responder a

situaciones de emergencia, cuando sea factible, involucrando a las partes interesadas pertinente según sea apropiado.

Estos procedimiento deberán revisarse periódicamente y modificarse cuando sea necesario, en particular después de las pruebas periódicas y después de que ocurran situaciones de emergencia.

*Medición y seguimiento del desempeño*

La gestión SYSO incluye debe establecer, implementar y mantener uno o varios procedimientos para hacer el seguimiento y medir de forma regular el desempeño de la SYSO. Estos deben incluir:

- Las medidas cualitativas y cuantitativas, apropiadas a las necesidades de la organización
- El seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos de SYSO de la organización
- El seguimiento de la eficacia de los controles (tanto para la salud como para la seguridad)
- Las medidas proactivas del desempeño que hacen un seguimiento de la conformidad con

**"Investigación de incidentes**  
*El sistema de gestión debe establecer, implementar y mantener uno o varios procedimientos para registrar, investigar y analizar los incidentes para de esta manera determinar las deficiencias de SYSO subyacentes y otros factores que podrían causar o contribuir a la aparición de incidentes, identificar las necesidades de una acción correctiva, identificar oportunidades para una acción preventiva, identificar oportunidades para la mejora continua, comunicar los resultados de tales investigaciones. Se deben documentar y mantener los resultados de las investigaciones de los incidentes."*

los programas, controles y criterios operacionales de la SYSO

- Las medidas reactivas del desempeño que hacen un seguimiento del deterioro de la salud, los incidentes (incluyendo los cuasi accidentes) y otras evidencias históricas de un desempeño de la SYSO deficiente
- El registro de los datos y los resultados del seguimiento y medición, para facilitar el posterior análisis de las acciones correctivas y las acciones preventivas

### ***Investigación de incidentes***

El sistema de gestión debe establecer, implementar y mantener uno o varios procedimientos para registrar, investigar y analizar los incidentes para de esta manera determinar las deficiencias de SYSO subyacentes y otros factores que podrían causar o contribuir a la aparición de incidentes, identificar las necesidades de una acción correctiva, identificar oportunidades para una acción preventiva, identificar oportunidades para la mejora continua, comunicar los resultados de tales investigaciones. Se deben documentar y mantener los resultados de las investigaciones de los incidentes.