

Salud y seguridad en las PYMES

Salud y seguridad en las PYMES

Hacia un sistema sostenible de participación y representación de los trabajadores



European Trade Union Confederation
ITUH Building, Bd du Roi Albert II, 5 B-1210 Brussels, Belgium
Tel. : +32-(0)2-224 04 11 Fax : +32-(0)2-224 04 54
www.etuc.org



ETUC
European
Trade Union
Confederation



Instituto Sindical
de Trabajo
Ambiente y Salud



European Agency
for Safety and Health
at Work

Salud y seguridad en las PYMES

Salud y seguridad en las PYMES

Hacia un sistema sostenible de participación y representación de los trabajadores



European Trade Union Confederation
ITUH Building, Bd du Roi Albert II, 5 B-1210 Brussels, Belgium
Tel. : +32-(0)2-224 04 11 Fax : +32-(0)2-224 04 54
www.etuc.org



ETUC
European
Trade Union
Confederation



Instituto Sindical
de Trabajo
Ambiente y Salud



European Agency
for Safety and Health
at Work



ETUC
European Trade Union
Confederation

The European Trade Union Confederation's membership comprises 74 national trade union confederations in 34 countries and 11 European Industry Federations. The ETUC represents 60 million working men and women inside and outside the European Union.

ETUC
ITUH Building
5 bd du Roi Albert II
B-1210 Brussels
Belgium
Tel. : +32-(0)2-224 04 11
Fax : +32-(0)2-224 04 54/55
E-mail : etuc@etuc.org
www.etuc.org

**European Trade Union
Technical Bureau for Health
and Safety**

The TUTB supports the ETUC and its member organizations with expertise and research in occupational health and environment. It has set up an Observatory on the application of the European Directives and runs a network of trade union experts on technical standardization (ergonomics, safety of machinery) and dangerous substances.

TUTB
ITUH Building
5 bd du Roi Albert II
B-1210 Brussels
Belgium
Tel. : +32-(0)2-224 05 60
Fax : +32-(0)2-224 05 61
E-mail : tutb@etuc.org
www.etuc.org/tutb

ETUC Member organisations

National Trade Union Confederations

Country	Confederation		
Austria	ÖGB	Luxembourg	CGT-L
Belgium	CSC		LCGB
	FGTB	Macedonia	SSM*
Bulgaria	CITUB	Malta	CMTU
	PODKREPA		GWU
Croatia	UATUC*	Netherlands	CNV
Cyprus	SEK		FNV
	TÜRK-SEN		UNIE-MHP
Czech Republic	CMKOS	Norway	LO-N
Denmark	AC	Poland	NSZZ Solidarnosc
	FTF	Portugal	CGTP-IN
	LO-DK		UGT-P
Estonia	EAKL*	Romania	BNS
	TALO*		CARTEL ALFA
Finland	AKAVA		CNSLR-Fratia
	SAK		CSDR
	STTK	San Marino	CDLS
France	CFDT-UNSA		CSdL
	CFTC	Slovakia	KOZ-SR
	CGT	Slovenia	ZSSS
	FO	Spain	CC.OO
Germany	DGB		ELA-STV
Greece	ADEDY		UGT-E
	GSEE	Sweden	LO-S
Hungary	ASZSZ		SACO
	LIGA		TCO
	MOSz	Switzerland	CNG
	MszOSz		SGB
	SZEF-ESZT		VSA*
Iceland	ASI	Turkey	DISK
	BSRB		HAK-IS
Ireland	ICTU		KESK
Italy	CGIL		TÜRK-IS
	CISL	United Kingdom	TUC
	UIL		
Latvia	LBAS*		
Lithuania	LDS*		
	LPSS*		

* observers

European Industry Federations

EMF	European Metalworkers' Federation
EFFAT	European Federation of Food Agriculture and Tourism
ETUF-TCL	European Federation of Textile, Clothing and Leather
EFBWW	European Federation of Building and Wood Workers
EMCEF	European Mining, Chemical and Energy Federation
EPSU	European Federation of Public Service Unions
ETF	European Transport Federation
ETUCE	European Trade Union Committee of Education
UNI-EUROPA	European Federation of Services and Communication
EEA	European Alliance of Media and Entertainment
EFJ	European Federation of Journalists

Salud y seguridad en las PYMES en Europa

Hacia un sistema sostenible de participación y representación de los trabajadores

David Walter

Professor of Occupational and Environmental Safety and Health, South Bank University



Salud y seguridad en las PYMES en Europa
Hacia un sistema sostenible de participación y representación de los trabajadores
ETUC, 2002

© European Trade Union Confederation
ITUH Building
Bd du Roi Albert II, 5
B-1210 Brussels
Belgium
Tel. : +32-(0)2-224 04 11
Fax : +32-(0)2-224 04 54

www.etuc.org

Diseño: Thierry Gilis
Imprime ParaleloEdición

Índice

Prólogo	7
Introducción: el tema de este libro.....	9
Capítulo 1. Prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa: la naturaleza del problema	13
Introducción.....	13
1.1. El problema de la definición.....	13
1.2. Tamaño e importancia de las PyMEs.....	14
1.3. El problema de la situación de la salud y la seguridad.....	17
1.4. La prevención de riesgos laborales y la índole de la pequeña y mediana empresa ...	24
1.5. Conclusiones: los retos para la intervención en la prevención de riesgos laborales en la pequeña empresa.....	34
Capítulo 2. Apoyo y mantenimiento de mejoras en la prevención de riesgos laborales en la pequeña empresa.....	37
Introducción.....	37
2.1. ¿Qué es lo que funciona en la mejora de la prevención de riesgos laborales en las PYMES?.....	37
2.2. Cómo establecer comunicación con la pequeña empresa: la mediación y el mantenimiento de medidas de salud y seguridad.....	41
2.3. Contextos de las relaciones laborales	44
Capítulo 3. Legislación y estrategia para la participación de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa de Italia	51
Introducción	51
3.1. El marco legislativo.....	53
3.2. La representación de los trabajadores en la pequeña empresa: el papel de los convenios colectivos	54
3.3. Experiencias de funcionamiento: la encuesta del INAIL	63
3.4. Percepción que participantes clave (testigos privilegiados) tienen del papel de la representación de los trabajadores en la prevención de riesgos en la pequeña empresa.....	69
3.5. Conclusiones: la transformación de la cultura de relaciones industriales en materia de seguridad y salud laborales en las PYMES de Italia	74
Capítulo 4. España: el problema de la mala situación de la salud y la seguridad laborales tratado mediante estructuras de intervención en el nivel autonómico y sectorial	77
Introducción.....	77
4.1. El papel de la pequeña empresa en la economía.....	79

4.2. Situación de la salud y la seguridad en la pequeña empresa	79
4.3. El trasfondo legislativo	81
4.4. Enfoques de la actividad preventiva	84
4.5. Enfoques para la mejora de la actividad preventiva	84
4.6. Percepciones de lo que propicia el éxito de la intervención participativa en prevención de riesgos laborales	93
4.7. Conclusiones	100
Capítulo 5. Suecia: Delegados regionales de prevención de riesgos	103
5.1. Antecedentes y evolución de la representación de los trabajadores en Suecia	104
5.2. Disposiciones legales sobre la participación en los planes de prevención de riesgos laborales en las pequeñas empresas	105
5.3. Delegados de prevención regionales	106
5.4. Delegados de Prevención Regionales (1): la experiencia de los trabajadores de la Construcción	110
5.5. Delegados de prevención regionales (2): la experiencia de los Trabajadores del Transporte.	116
5.6. Discusión	122
Capítulo 6. ¿Vino viejo en odres nuevos?. Desarrollo y sostenimiento de sistemas de participación y prevención en la pequeña empresa del Reino Unido	127
Introducción	127
6.1. El actual marco legal para la representación de los trabajadores	127
6.2. Iniciativas sindicales en las PYMES	130
6.3. La evaluación de las iniciativas sindicales	134
6.4. Conclusiones	146
Capítulo 7. Conclusiones: el camino hacia delante	147
Introducción	147
7.2. Lo que funciona y lo que lo hace funcionar (y por qué)	149
7.3. Limitaciones y obstáculos	156
7.4. El camino hacia adelante	157
Referencias bibliográficas	161

Este libro es el resultado de un trabajo realizado en el marco de un proyecto de la CES, cuyo objetivo era identificar, analizar y comparar los sistemas existentes de participación de los trabajadores en la prevención en las PYMES. El informe final del proyecto está basado en cuatro informes nacionales realizados por los socios del proyecto: Italia (CISL, UIL, Sindnova), Reino Unido (TUC, South Bank University), España (CC.OO, Iistas), Suecia (LO), y un informe del sector de la industria de la madera (EFBWW). Un socio adicional (CFDT) aportó información sobre algunas prácticas en Francia

El proyecto ha sido cofinanciado por la Agencia Europea para la Salud u Seguridad en el Trabajo, con sede en Bilbao en el marco de la subvención dirigido a la reducción de los riesgos para la seguridad y la salud en las pequeñas y medianas empresas europeas (PYME) SME/OSHA/2001.

Agradecemos las contribuciones de:

David Walters, South Bank University, London, responsable del informe final y el texto de este libro.
Cinzia Frascheri, Gabriella Galli and Claudio Stanzani (Italia),
Isabel Dudzinski, Maria J. Lopez Jacob and Valeria Uberti-Bona (España),
Peter Kirby (Reino Unido),
Christina Järnstedt and Mats Utbult (Suecia),
Rolf Gehring, Kjeld Sørensen, Inge Johansson, Bernard Jans, Fabio Strambi (industria de la madera),
Responsables de los respectivos informes nacionales y del informe sectorial
Penny Clarke and Janine Delahaut, coordinadoras del proyecto.

Prólogo

Las pequeñas y medianas empresas que emplean a más de la mitad de los trabajadores europeos constituyen un elemento fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la UE de crear más y mejor empleo. Pero, ¿cómo asegurar que los trabajadores de estas empresas no acaben siendo ciudadanos de segunda, más expuestos que los demás a riesgos de origen laboral, inseguridad, peores salarios y peores condiciones de trabajo?

Las condiciones de trabajo en las PYME's a menudo están determinadas por la incertidumbre financiera, ciclos de vida limitados y las presiones a las que están sometidas por parte de los clientes y usuarios.

La igualdad en la salud y seguridad en el lugar de trabajo, cualquiera que sea el tamaño de la empresa, constituye una exigencia sindical clave. Las Directivas comunitarias establecen las mismas obligaciones para todos los lugares de trabajo, pero los datos recogidos demuestran que el cumplimiento varía en alto grado dependiendo del tamaño de la empresa. Los sindicatos exigen que las Estrategias Comunitarias publicadas por la Comisión en la primavera de 2002 sean puestas en vigor de tal manera que surtan un efecto real en términos de igualdad, teniendo en cuenta las características especiales de las PYME's, con vistas a asegurar que estos derechos sean efectivos y ejercibles.

El compromiso de todos los participantes, dentro y fuera de la empresa es esencial para la mejora de la gestión y del nivel de salud y seguridad en la pequeña y mediana empresa.

La participación de los trabajadores es fundamental para ello, pero con frecuencia escasea o no existe. Los sindicatos tienen un papel clave en la promoción y el apoyo a la participación y representación de los trabajadores en salud y seguridad en las pequeñas empresas.

Este informe, resultado de un proyecto con los sindicatos en diferentes países de la UE, pone de manifiesto la amplia gama de sistemas de representación nacionales existentes, -así como las desigualdades creadas por las formas que asumen y la manera en que se aplican- y también el incremento de nuevas prácticas.

Un examen detallado de dichas prácticas subraya la necesidad de fortalecer la representación colectiva de los trabajadores de la pequeña empresa y planear una estrategia europea basada en la combinación en los recursos de área y/o sector. Los representantes de los trabajadores son las herramientas para el cambio en la pequeña empresa.

Pero para darles el apoyo estructural necesario para asegurar sus derechos y evitar su aislamiento, los sindicatos mismos deben adaptarse y cambiar. Esto es algo que la CES ha estudiado seriamente y discutido con sus organizaciones miembro nacionales y de rama durante algunos años. El proyecto llevado a cabo con el apoyo de la Agencia Europea para la Salud y Seguridad en el Trabajo es una consecuencia directa de dicho debate.

Jean Lapeyre

Secretario General Adjunto de la CES

Introducción: el tema de este libro

Conforme el trabajo en pequeñas y medianas empresas (PYMES) está llegando a ser una importante característica de las economías europeas, se extiende el reconocimiento de que el nivel de las lesiones, los accidentes mortales y la mala salud que tienen su origen en la actividad laboral y se producen en los puestos de trabajo de estas empresas es inaceptablemente alto. Al mismo tiempo, también se reconoce que la gestión de la salud y la seguridad en tales empresas se enfrenta a considerables desafíos que surgen de la organización y la cultura laboral del sector, así como de la subregulación y de los bajos niveles de inspección y de aplicación de las normas. Un creciente conjunto de datos sugiere que, a pesar de las dificultades y los retos que presenta su organización en la pequeña empresa, la representación de los trabajadores, su promoción y su apoyo por parte de los sindicatos, ofrecen un poderoso medio para mejorar los planes para gestionar la prevención de los riesgos laborales y, en consecuencia, los resultados en cuanto a la seguridad y la salud en las PYMES. La investigación previa, que ha estudiado la representación de los trabajadores en relación con los riesgos laborales en las pequeñas empresas del Reino Unido y de Suecia, ha llegado a la conclusión de que los representantes regionales para los temas de seguridad y salud ofrecían una contribución potencialmente rentable para mejorar la organización y los dispositivos de prevención al respecto (Walters 1998 y Frick and Walters 1998). La prosecución de la investigación y el análisis de los retos que presentan tanto la gestión de la prevención de riesgos como la representación de los trabajadores en las pequeñas empresas y otras formas de trabajo similares, sugerían que la reconsideración del tema era oportuna y adecuada en relación con la política actual sobre seguridad y salud en un cierto número de países de la UE (Walters 2001). Algunos de los hechos constatados son significativos¹:

- los esfuerzos para ampliar la operatividad de las medidas para la aplicación de disposiciones de la UE tales como la Directiva marco 89/391 han tenido como consecuencia el surgimiento de estrategias nacionales para la promoción de la salud y la seguridad en las pequeñas y medianas empresas, que implican el uso de estructuras de intermediación y procesos de tira y afloja (push-pull) en el ámbito de las PYMES;
- estas estrategias, coronadas por el éxito, resaltan el papel del contacto directo a la hora de proporcionar y apoyar acciones eficaces en relación con la salud y la seguridad;
- es limitado el reconocimiento de la potencial capacidad de la representación de los trabajadores para funcionar en semejantes contextos de tira y afloja, tanto para mejorar la actuación autónoma de los trabajadores en relación con su seguridad y su salud como para promover acciones conjuntas en este campo por parte de trabajadores y patronos/jefes;
- en algunos países, las políticas nacionales de prevención de riesgos no sólo se centran de manera prominente sobre la necesidad de enfrentarse a la situación imperante en las PYMES, sino que también se centran de manera destacada en el compromiso y la representación de los trabajadores.

Con estas consideraciones in mente, en noviembre de 2001, la CES (Confederación Europea de Sindicatos) emprendió un proyecto para investigar y dar a conocer mejor la medida en la que los sistemas de representación de los trabajadores en el ámbito de la prevención de riesgos laborales son eficaces de cara a aumentar los niveles de salud y seguridad en los centros de trabajo pequeños y escenarios laborales afines

¹ Estos hechos se examinan en Walters (2001)

- provocando una mayor frecuencia de las consultas en temas prevención de riesgos;
- haciendo más conscientes a trabajadores y propietarios/jefes de los problemas de la salud y la seguridad, y
- alcanzando mejoras tangibles en cuanto a la prevención.

A la vez que investigaba la existencia de tales prácticas en varios países de la UE, el proyecto tenía el propósito de considerar cuáles son los factores clave que hacen que resulten posibles y eficaces. Es decir, deseábamos identificar y evaluar los apoyos y las limitaciones con los que se encontraba la participación representativa en prevención de riesgos laborales en la pequeña empresa. Entender esto nos ayuda a calibrar:

- las necesidades de la representación de los trabajadores en la gestión participativa en la prevención de riesgos laborales en pequeñas empresas;
- las implicaciones que tienen en relación con los recursos, y
- cómo pueden utilizarse los recursos con mayor eficacia para la mejora de los niveles de salud y seguridad.

La comprensión de estos temas ayuda a determinar la viabilidad de la transferencia de tales programas más allá de los límites sectoriales y nacionales.

Nuestro proyecto comienza por considerar la importancia de las PYMES en la economía de los países de la UE y en términos de la salud y la seguridad de la gran cantidad de trabajadores empleados en las mismas. Luego analizamos brevemente la índole del problema de la gestión de la prevención de riesgos laborales en las pequeñas empresas. Esto se lleva a cabo en el capítulo 1, tanto en relación con los indicadores de la índole y amplitud del problema como en cuanto a la consideración de las razones por las que el problema existe. En el capítulo 2 exploramos lo que se sabe acerca de los medios para conseguir soluciones eficaces para el mismo². La importancia de terceros intermediarios como portadores y mediadores de mensajes preventivos para la salud y la seguridad y de su amplificación en el ámbito de las pequeñas empresas tenía un carácter central, y exponemos por qué la representación de los trabajadores y su apoyo por parte de los sindicatos constituye una realidad y un potencial de cara a desempeñar un importante papel en esta conceptualización. Sugerimos en consecuencia que la participación representativa en la prevención de riesgos laborales tiene características que encajan bien en lo que se conoce sobre los medios efectivos de promover y mantener la organización de la prevención en la pequeña empresa.

Más adelante, consideramos ejemplos de participación representativa en salud y seguridad en pequeñas empresas y situaciones laborales afines en los distintos países de la UE que hemos estudiado. Son cuatro los países en los que hemos centrado nuestra investigación: Italia, España, Suecia y el Reino Unido. También hemos ganado una mayor comprensión de iniciativas sindicales y conjuntas en torno a la seguridad y la salud en la pequeña empresa mediante el análisis de algunas prácticas que tienen lugar en Francia, y asimismo hemos recogido información sobre las prácticas que se desarrollan en la industria transformadora de la madera, procedente de una serie de países de la UE, información que abarca los países sobre los que se ha centrado principalmente el estudio, pero que incluye también otros, tales como Dinamarca y Bélgica.

En consecuencia, los capítulos nucleares del presente libro examinan el papel de la participación representativa en la mejora de la prevención de riesgos en los cuatro principales países estudiados. Cada capítulo considera de manera breve el papel de la pequeña y la mediana empresa en la economía nacional y la amplitud del problema que representan en relación con la salud y la seguridad, antes de dirigir la atención al papel de la representación de los trabajadores y los sindicatos al hacer frente al problema. Los países elegidos son bastante típicos de la gama de tamaños y de la estructura económica que se dan en la Unión Europea. También lo son del abanico de enfoques para con-

² Hemos utilizado Walters 2001 como principal fuente para la mayor parte del material y de los argumentos que presentamos en los capítulos 1 y 2.

seguir un mejor ambiente de trabajo para los trabajadores de las pequeñas empresas y del papel que desempeñan los sindicatos y el Estado en esta consecución. Nos encontramos con que hay países, como Suecia, en los que está bien establecido el marco legislativo para la representación de los trabajadores en la prevención de riesgos, marco dentro del cual se llegan a instaurar disposiciones específicas al respecto en relación con las pequeñas empresas. En otros países, tales como Italia, existen asimismo medidas legislativas a partir de las cuales los sindicatos y las organizaciones de la patronal pueden, mediante convenios colectivos, llegar a acuerdos que establezcan planes detallados para la representación de los trabajadores de las pequeñas empresas en relación con la salud y la seguridad. No obstante, las normas legales son aquí más recientes y, por lo tanto, el establecimiento de un sistema nacional y sectorial no ha llegado tan lejos como en el caso de Suecia. También hemos podido comprobar que en la trayectoria del desarrollo de tales sistemas influyen en gran medida el carácter nacional de las relaciones laborales y los rasgos nacionales de los enfoques con que se regula el medio en el que se desarrolla el trabajo. Ocurre así en todos los países que hemos estudiado, tanto si los planes se basan en medidas legislativas como si no. Respecto a los restantes países incluidos en el estudio, hallamos que, aun cuando no existen normas legislativas detalladas que regulen la índole de disposiciones especiales para la representación laboral en la pequeña empresa, existen no obstante diversas iniciativas inducidas por los sindicatos en las que se cubre, de diversas maneras, la representación de los intereses de los trabajadores en lo tocante a la salud y la seguridad. Así, en España, observamos acuerdos, de nivel regional y sectorial, en los que intervienen especialistas sindicales en el asesoramiento y apoyo de representantes de los trabajadores en la pequeña y mediana empresa, como parte de un enfoque general y conjunto para reducir la tasa de lesiones y accidentes mortales en el trabajo. En el Reino Unido encontramos que se han iniciado esfuerzos voluntarios en los que se han establecido acuerdos conjuntos en determinadas industrias. También hallamos en este país sindicatos que utilizan la legislación existente y las prácticas tradicionales para promover formas de representación centradas de manera especial en los trabajadores de las pequeñas empresas.

En relación con cada uno de los países, exponemos en líneas generales la estructura de los planes pertinentes y tratamos de presentar su funcionamiento con algún detalle. Creemos que ese funcionamiento proporciona una rica fuente de experiencia en relación con las realidades de lo que ocurre cuando se aplican a la pequeña empresa planes de participación con vistas a mejorar la salud y la seguridad, y deseamos, como mínimo, ofrecer una muestra de esta experiencia, razón por la cual hemos intentado, en la medida de lo posible, presentar el testimonio de los participantes. Sin embargo, hemos centrado especialmente nuestra atención en qué es lo que parece propiciar el éxito de las iniciativas y en cuáles son los obstáculos que se oponen a su eficaz funcionamiento en cada país.

En el último capítulo hacemos un seguimiento de las distintas experiencias nacionales y volvemos a plantearnos qué es lo que contribuye a que funcionen las cosas en relación con la prevención de riesgos en la pequeña empresa. Nuestro análisis queda circunscrito a una perspectiva de las relaciones laborales. Tratamos de las experiencias que se exponen en el presente estudio dentro de un más amplio contexto de modos sostenibles encaminados a mejorar la seguridad y la salud laborales dentro de la Unión Europea. Sostenemos que el papel de los sindicatos en el desarrollo y mantenimiento de la representación en la pequeña empresa y formas afines de trabajo resulta esencial de cara a la eficacia de esas actividades, y es asimismo un útil medio por el que los sindicatos pueden desarrollar su identidad en el actual clima de cambio en las relaciones laborales. Hacerlo así requiere una voluntad y capacidad por parte de los sindicatos para explorar y ampliar estrategias no tradicionales en torno a la representación. En su capacidad para conseguirlo influyen claramente el contexto general político y de relaciones laborales, una capacidad que tiene también implicaciones de cara a las estrategias legislativas sobre la representación de los trabajadores.

Capítulo 1

Prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa: la naturaleza del problema

Introducción

Antes de centrar nuestra atención de manera específica en estrategias sostenibles para la participación de los trabajadores en la prevención de riesgos en la pequeña y mediana empresa es importante que tengamos claro cuáles son la índole y las dimensiones de los retos que estas empresas presentan en relación con la protección social y la mejora del ambiente de trabajo para la gente que trabaja en ellas. A tal fin, comenzaremos por definir lo que en este libro entendemos por «pequeña y mediana empresa», y expondremos en líneas generales algunas de las características, en cuanto a tamaño y diversidad, del sector de la economía en el que se inscriben estas empresas en los distintos países que abarca nuestro estudio. A continuación examinaremos algunos índices objetivos de la situación en prevención de riesgos en las PYMES, y mostraremos que existen razones objetivas de peso para preocuparnos por la salud y la seguridad de los trabajadores empleados en las mismas.

La escasez de medidas relativas a la prevención no es un aspecto casual del perfil del sector. Nuestro argumento es que se producen principalmente debido a la mala gestión en seguridad y salud que en él se da. La investigación del funcionamiento de las PYMES sugiere una serie de razones para que esto sea así: razones por las cuales es limitado el interés de los propietarios/directores de las pequeñas empresas y por las que esas empresas son las que menos se adecuan a la aplicación de los actuales enfoques de la «regulación de los procesos» en relación con la salud y la seguridad. Expondremos a grandes rasgos algunas de estas razones antes de centrar nuestra atención en la necesidad de medios nuevos, eficaces y sostenibles, que sirvan de base para la mejora de la «gestión» de la salud y la seguridad laborales en las PYMES. Es en relación con este último aspecto con el que tratamos de llamar la atención sobre la importante aportación al respecto que constituyen la participación de los trabajadores y su apoyo por parte de los sindicatos.

1.1. El problema de la definición

Para empezar, tenemos que tener claro lo que queremos decir cuando hablamos de la pequeña y mediana empresa. La definición de qué es una empresa de tamaño pequeño o mediano puede resultar problemática. En el presente estudio hemos utilizado, como primer punto de referencia, la definición que hace la Comisión Europea al respecto. Se basa en tres tipos de criterio relacionados con el número de trabajadores empleados, el tamaño de la empresa en términos económicos y de su carácter independiente (véase la Tabla 2.1). Define tres tipos de «PYMES»:

- microempresas (que emplean a menos de 10 personas);
- pequeñas empresas (que emplean a menos de 50), y
- empresas medianas (que emplean a menos de 250).

El modo en que se utilizan en la práctica los términos pequeña, mediana y grande varía de un país a otro y de acuerdo con la índole de la industria de la que se trate. Por ejemplo: una empresa pequeña en la petroquímica tendrá un nivel de capitalización, ventas y empleo más elevado que una empresa pequeña en la reparación de automóviles.

En España, el 99,2 % de todas las empresas tienen 100 personas empleadas o menos. De ellas,

Tabla 1.1. Definición que hace la Comisión Europea de las PYMES

	Micro	Pequeña	Mediana
Trabajadores	Máx. 10	Máx. 50	Máx 250
Vol. de negocio máx. (en mill. Euro)	–	7	40
Suma del activo y del pasivo (en mill. Euro)	–	5	27
Independencia	–	25%	25%

Fuente: Walters 2001

el 98,1 por ciento tienen menos de 50 trabajadores (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 1998). Así, a una empresa con más de 100 trabajadores normalmente se la considera grande, mientras que se tiende a definir como pequeña a una empresa con 50 trabajadores o menos. Estas definiciones se han consagrado en la legislación española, incluida la relativa a la salud y la seguridad.

En Suecia se ha definido como pequeña empresa aquella que tiene menos de 200 personas empleadas (Walters 2001).

En Gran Bretaña, el criterio más utilizado, de acuerdo con el número de trabajadores (p.ej. por parte del Ministerio de Comercio e Industria), es el mismo que el de la definición que hace la Comisión Europea (Tabla 1.1). La British Bankers Association especifica que, para ser considerada pequeña empresa, una empresa debe sobrepasar el volumen de negocio anual de 600.000 euros (Walters 2001)³.

1.2. Tamaño e importancia de las PyMEs

Las pequeñas y medianas empresas son uno de los rasgos característicos de la vida económica de finales de la modernidad. Si una vez despertó escaso interés por parte de los analistas económicos y sociales, el crecimiento de las dimensiones y la importancia de este segmento del tejido empresarial en los últimos años ha hecho que se centrara en ella la atención de la política reguladora y de la empresa en general. En esta sección empezamos por considerar algunas de las características de los patrones de crecimiento y desarrollo en la UE en su conjunto, antes de pasar a examinar las semejanzas y diferencias en el desarrollo de la pequeña empresa en los países en los que se centra nuestro estudio.

1.2.1. En Europa

Las pautas de desarrollo de la pequeña empresa en la economía de la UE siguen unas tendencias generales en cuanto al empleo. Se ha producido un cambio que va dejando atrás la agricultura, las industrias primarias y la manufactura y se dirige hacia los servicios; un desplazamiento desde el tra-

³ En otros países de la UE, los tipos de variación son semejantes. Por ejemplo: la definición de PYME en Irlanda es semejante a la del Reino Unido. Utiliza como criterio el número de trabajadores, así como el volumen de negocio anual. En todos los demás países, la definición se basa en el tamaño de la plantilla. En Austria, Bélgica y los Países Bajos, PYME es la que tiene menos de 100 trabajadores. En Grecia se aplica un techo de 100 trabajadores como definición de PYME, y se incluye asimismo la condición de que tenga un máximo de 2,4 millones de euros como volumen de negocio y esté registrada en la Cámara de Comercio para las Industrias Pequeñas y Medianas. En Luxemburgo, el umbral se sitúa en los 200 trabajadores, mientras que en Finlandia la cifra se eleva hasta 249. Francia, Alemania y Portugal cuentan con los umbrales más elevados. Se consideran PYMES las empresas que emplean un máximo de 449 trabajadores.

bajo manual al no manual y una expansión del empleo a tiempo parcial y de la participación femenina. El crecimiento en prestación de servicios se ha centrado en el sector privado, en especial en la banca, las finanzas y los seguros, la venta al por menor y la hostelería.

La gran mayoría de las empresas europeas pueden clasificarse como pequeñas y medianas empresas (PYMES). En 1997 había en la UE tantas personas trabajando en empresas de 0-9 trabajadores (34,3%) como en empresas grandes de más de 250 trabajadores (34%). La Tabla 1.2 muestra que las empresas con 10 trabajadores o menos suponen el 93 por ciento de las empresas, con un volumen de negocio total de 3,26 millones de euros. Las empresas pequeñas (de 10 a 49 trabajadores) y medianas (50 a 250 trabajadores) representan respectivamente el 18,76% y el 12,97% del empleo.

Tabla 1.2. **Número de empresas, empleo y volumen de negocio en 1997, de acuerdo con la clase de tamaño**

UE-15 (todos los sectores) 1997	Clase de tamaño de las empresas	Empresas	Empleo	Volumen de negocio ECU
	Clase 0	9.204.272	9,76%	693.630
Empresas muy pequeñas	1 a 9	8.298.064	24,51%	2.568.589
Pequeñas empresas	10 a 49	1.107.025	18,76%	3.143.136
Empresas medianas	50 a 249	155.646	12,97%	3.328.083
Grandes empresas	250 o más	37.416	34%	8.665.774
	Total	18.802.423	112.719.704	18.399.212

Fuente: Walters (2001)

Durante la década de 1990, tanto el número de empresas como el de personas empleadas aumentó en toda la Unión Europea. Ocurrió así en la pequeña y mediana empresa y en la gran empresa. Pero, aun cuando creció el número de empresas de esta última clase, en conjunto representaban una menor proporción del empleo total en 1997, en comparación con 1993, y el número medio de empleados por empresa disminuyó de 6,4 a 6,0.

El reciente crecimiento constante del sector de la pequeña empresa comenzó en la década de 1980. Ha aumentado el número de PYMES y el de las personas que trabajan en las mismas. Un análisis detallado de los datos (Walters 2001) muestra asimismo que:

- el crecimiento más elevado se ha alcanzado en la categoría de la pequeña y la microempresa (menos de 50 empleados);
- las empresas de tamaño medio han declinado tanto en importancia como en el número absoluto y en la proporción de empleados;
- el número de empresas grandes ha aumentado, pero ha disminuido su contribución relativa al empleo total.

1.2.3. Semejanzas y diferencias nacionales

Aun cuando las tendencias generales europeas reflejan a grandes rasgos la situación existente en la mayor parte de los países miembros de la Unión, existen algunas notables diferencias nacionales. La contribución de la pequeña empresa a la creación de empleo varía y puede distinguirse entre los países en los que los cambios en la estructura económica han inducido un crecimiento sin prece-

dentes en la proporción de la mano de obra que trabaja en pequeñas empresas y aquellos otros en los que la pequeña empresa ha sido siempre la espina dorsal de la economía. En este último caso, el proceso de reestructuración de la década de 1980 ha aumentado su posición dominante, pero no ha modificado el sistema productivo como ha ocurrido en otros lugares.

De los cuatro países en los que se centra el presente estudio, dos se han caracterizado por la preponderancia de la microempresa: España, con un promedio de 4,7 personas empleadas por empresa y un 47% del empleo total en empresas de este tipo, e Italia, con un promedio de 3,5 empleados y un 48% en tales empresas.

España es el único país grande de nuestra muestra en el que un aumento considerable del número de las grandes empresas ha contribuido realmente a aumentar el tamaño medio de los centros de trabajo. Ha habido un incremento del empleo en todas las clases de tamaño (excepto en el autoempleo). Esto es probablemente un reflejo de los progresos hechos por la economía española durante la década de 1990. No obstante, en el empleo global del país sigue predominando la pequeña empresa.

En Italia, las pequeñas empresas se encuentran por término medio entre las más reducidas de la UE, lo cual no significa que el sector italiano de las PYMES no sea sólido. Las pequeñas empresas del noroeste y de la Italia central prosperaron durante la turbulenta década de 1980 y contribuyeron de manera significativa al mantenimiento de los niveles de exportación italianos. Tuvieron la capacidad de adaptarse con rapidez a las cambiantes tendencias de la economía. Durante la recesión supieron pegarse con un costo reducido, para resurgir luego con un costo asimismo bajo. El comportamiento local no fue una feroz competencia en la que las empresas rivales se tiraran a degüello, sino de estrecha colaboración interempresarial⁴.

La gran empresa comprende el mayor porcentaje del empleo total en el Reino Unido (46%) y en Suecia (39%). La empresa media del RU proporciona trabajo a 6,3 personas, y en Suecia a 8,5. El número de grandes empresas y de compañías multinacionales ha sido tradicionalmente más elevado en Gran Bretaña que en otros países europeos, y sigue siéndolo. Sin embargo, la reestructuración económica de la década de 1980 redujo el tamaño medio de los centros de trabajo y estimuló el aumento de las pequeñas empresas de un modo sin precedentes. Así ocurrió en el sector de las manufacturas, y también en la distribución y venta de bienes y servicios. La dualidad de la economía británica se incrementó durante la década de 1990. Dos categorías de empresas contribuyeron a la creación de puestos de trabajo: las muy pequeñas (de menos de 10 empleados) y las muy grandes (250+). Aun cuando las grandes empresas se hicieron más grandes todavía, también hay que observar que ha sido en el Reino Unido donde el tamaño medio de los centros de trabajo más se redujo durante la década de 1990 (Walters 20001:43).

En Suecia puede observarse asimismo el predominio de la gran empresa en el cuadro general del empleo. Entre 1990 y 1997, aunque la mayoría de los nuevos empleos se crearon en las PYMES, con un aumento del 8% en la pequeña empresa y un 9% en la mediana, las grandes empresas siguieron siendo los principales empleadores. La economía sueca y el sistema de relaciones industriales experimentó una importante reestructuración en la década de 1990. A comienzos de dicha década, Suecia sufrió una grave recesión. El desempleo aumentó de manera significativa, pasando del 2% al 8% (o al 11%, si se tienen en cuenta a los trabajadores inscritos en cursos de preparación o que ocupaban puestos de trabajo protegidos). Durante la recesión se redujo el tamaño de muchas grandes empresas, y la contratación de mano de obra no perteneciente a la empresa y el proceso de externalización de sus actividades provocó un considerable aumento de puesta en marcha de pequeñas

⁴ Volveremos a ocuparnos de este tema en el Capítulo 3, donde observamos que las estrategias para afrontar las cuestiones de la prevención de riesgos en el norte de Italia han tenido como base la existencia de asociaciones regionales que representan a las empresas de un gremio, a los sindicatos y a las autoridades locales, bajo los auspicios de acuerdos de industria bilaterales en sectores donde predomina la pequeña empresa.

empresas. Trabajadores que habían perdido su puesto de trabajo en grandes empresas pasaron a ser consultores de sus anteriores patronos (Antonsson et al., 1999). No obstante, de acuerdo con los datos existentes, parece ser que la recuperación se ha caracterizado por un aumento de la participación de las empresas medianas en el empleo total, así como por un ulterior crecimiento de las grandes empresas.

Estas experiencias nacionales se confirman cuando se establecen comparaciones y contrastes entre las PYMES y las grandes empresas a la luz de algunos indicadores económicos adicionales. Por ejemplo: según el Observatorio Europeo de las PYMES (1997), indicadores tales como la productividad de la mano de obra, los costes laborales y la rentabilidad favorecen a las grandes empresas. La rentabilidad alcanza sus índices más bajos en las pequeñas empresas y los más altos en las grandes. Las PYMES utilizan una mayor intensidad de trabajo que las grandes empresas y, en consecuencia, emplean mayor cantidad de mano de obra como factor de producción para obtener el mismo valor productivo. La productividad de la mano de obra aumenta con el tamaño de la empresa y tiende a crecer más rápidamente en las empresas grandes. Por ejemplo: durante la recesión de los años 1990-93, el aumento de la productividad fue mayor que en otros periodos, dado que las grandes empresas reducían sus costes laborales disminuyendo la plantilla, con el fin de mantener la competitividad. En la misma situación, las PYMES no pueden adoptar idénticas medidas. Una reducción del crecimiento debe absorberse mediante un complejo proceso de entradas y salidas en el que las empresas nuevas, que están más en sintonía con los requerimientos del mercado, sustituyen a las que se estancan o entran en declive. Durante la recesión, las PYMES sirven asimismo como paliativo a la pérdida de puestos de trabajo en las grandes firmas. Así pues, durante las dos últimas décadas, la parte del empleo en las PYMES ha aumentado principalmente debido a la reestructuración y reducción del tamaño de las grandes empresas y a la entrada de nuevas firmas. Las PYMES crean relativamente más puestos de trabajo que las grandes empresas, pero también destruyen más empleo. La tasa neta del crecimiento del empleo es por tanto casi la misma para las empresas de todos los tamaños. Únicamente en el caso de las empresas muy pequeñas tiende el empleo a crecer más rápidamente que en las empresas mayores.

1.3. El problema de la situación de la salud y la seguridad

La definición de la pequeña empresa que antecede, y el análisis de las tendencias del empleo en los países que comprende nuestro estudio, y en la UE en general, ofrece una idea del tamaño de la población que corre el riesgo de sufrir lesiones relacionadas con el trabajo en las pequeñas empresas o un deterioro de su salud por causas laborales. Es la percatación de las enormes dimensiones de esta población en riesgo la que explica en parte el extendido interés que despierta el tema de la salud y la seguridad en las pequeñas empresas, que está de moda por igual entre los responsables de la regulación, los diseñadores de políticas, los médicos y las organizaciones sindicales y patronales. Sin embargo, junto al tamaño de la población afectada, la otra razón apremiante de este interés es el hecho de que existen pruebas objetivas, bastante contundentes, de que la situación de la salud y la seguridad es considerablemente peor en la pequeña empresa que en la de mayores dimensiones.

Hay cuatro clases principales de fuentes de información a niveles nacionales que generan con regularidad datos pertinentes:

- normas legales sobre la obligatoriedad de informar de los accidentes/casos de enfermedad laboral y los sistemas de prestaciones/compensaciones en caso de lesión;
- datos relativos a la incidencia de las enfermedades laborales;
- deterioro de la salud por causas laborales y problemas de salud comunicados por el interesado, y
- análisis y evaluación del medio en el que se desarrolla el trabajo, basados en cuestionarios/encuestas de opinión.

Aun cuando los datos de cada una de estas fuentes pueden contribuir al análisis de las relaciones entre el tamaño del lugar de trabajo y los niveles de riesgo, es la primera de estas categorías la que proporciona los mejores datos para tal fin. En todos los países existen normas legales relativas a la comunicación de las lesiones y de determinados tipos de enfermedad relacionada con el trabajo. En algunos de ellos, las reclamaciones de prestaciones económicas en los casos de incapacidad causada por accidentes de trabajo o enfermedad laboral proporcionan otra importante fuente de información (Walters 1996).

Por diversas razones, todas estas fuentes de datos tienen sus limitaciones en cuanto bases para establecer patrones de incidencia de los accidentes mortales, las lesiones o las enfermedades que se producen en relación con la actividad laboral. Esto no se debe únicamente al grado de exactitud de los datos, sino también a que en esa información pueden influir marcadamente factores sociales que determinan la probabilidad de que tales hechos se registren como relacionados con el trabajo. Quizá la fuente más evidente de pruebas sobre la situación de la salud y la seguridad sean los partes de lesiones y accidentes mortales de índole laboral. En primer lugar vamos a considerar estos datos a nivel de la Unión Europea y posteriormente los estudiaremos en cada uno de los países que comprenden nuestro estudio, antes de extraer algunas conclusiones generales sobre el efecto del tamaño del lugar de trabajo sobre las lesiones y los accidentes mortales laborales.

1.3.1. En la Unión Europea

Al considerar los datos globales sobre lesiones y accidentes mortales en el trabajo para el conjunto de la Unión Europea cabe establecer algunas generalizaciones limitadas. Es posible, por ejemplo, observar:

- una reducción a largo plazo de los accidentes mortales;
- diferencias entre los distintos sectores de la actividad económica. La construcción, las industrias de extracción y la manufacturera presentan unas tasas más elevadas en la mayoría de los países;
- los hombres se ven implicados con mayor probabilidad que las mujeres en accidentes laborales;
- los trabajadores más jóvenes tienen mayor probabilidad de sufrir accidentes que los de mayor edad, pero entre estos últimos se da una mayor incidencia de los accidentes mortales.

Teniendo en cuenta las múltiples cautelas que exige la interpretación de este tipo de datos⁵, el análisis sugiere señaladas diferencias en la situación general de los distintos Estados miembros. En algunos países, tales como el Reino Unido y Suecia parecen darse unas tasas más bajas de lesiones comunicadas que en otros países, como España. Se han postulado variaciones en el desarrollo económico, en el empleo en sectores industriales de alto riesgo, en el papel y la influencia de las organizaciones obreras y en las infraestructuras de prevención in situ con el fin de explicar las diferencias nacionales que presenta la Tabla 1.3.

No obstante estas importantes influencias en las tasas de lesiones, los datos de la UE sugieren asimismo algunas amplias relaciones entre las tasas de lesiones y el tamaño de las empresas. En algunos países, como Francia y España, se ha dado proporcionalmente mayor número de casos de lesiones declarados en las empresas pequeñas que en las de mayor tamaño. Sin embargo, estos datos no son coherentes entre unos países y otros. Hay países, como Suecia, en los que la incidencia de las lesiones declaradas es superior en las empresas mayores.

⁵ Véase Walters 2001:65-71 para un amplio análisis de los puntos débiles y las limitaciones de los datos registrados sobre lesiones y accidentes mortales laborales.

Tabla 1.3. Accidentes con baja por cada 100.000 trabajadores en la UE

B	DK	D	ES	F	GR	IR	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
5,1	2,7	5,1	6,7	5	3,8	1,5	4,2	4,7	4,2	3,5	6,9	3,4	1,2	1,5

Fuente: Walters (2001)

1.3.2. Índices en los países incluidos en el estudio

Por lo que se refiere a los países en los que se centra el presente estudio, la comparación directa entre los datos nacionales es problemática, debido a las diferencias en la recogida y el análisis de los datos primarios (y otro tanto ocurre con los datos de la UE en su conjunto). No obstante, el análisis de los datos dentro de los distintos países sugiere varias características comunes.

Italia: En Italia, los datos relativos a lesiones y accidentes mortales de carácter laboral que deben declararse los recoge la organización de la seguridad social INAIL. El número de lesiones laborales es relativamente alto en relación con el resto de la UE, con una tasa de frecuencia de 5,3 para las lesiones laborales declaradas, en comparación con la tasa de 3,9 para la UE. Las cifras del INAIL indican que entre 1.250 y 1.300 personas pierden anualmente la vida, y que los sectores de producción más peligrosos son la industria de la construcción, la industria manufacturera y el transporte. El patrón de accidentes mortales y graves, así como el patrón total de accidentes, muestran una relación inversamente proporcional entre el número de casos y el tamaño de la empresa, excepto en relación con las categorías de tamaño más reducido. En lo que se refiere a los accidentes mortales, la tasa de incidencia por 1.000 trabajadores en las grandes empresas viene a ser de un tercio de los correspondientes a la categoría de tamaño más reducido, y respecto a las lesiones graves, es aproximadamente la mitad que la de los centros de trabajo más reducidos.

España: Los mayores peligros de trabajar en empresas más pequeñas parecen también mostrarse en los datos relativos a las lesiones que se producen en España, donde la mayoría de los accidentes suelen ocurrir en las pequeñas empresas. Aun cuando esto sea sin duda reflejo del predominio de la pequeña empresa en la economía española, ocurre asimismo que, cuando se conoce el tamaño de la empresa, el 56% de todos los accidentes graves y el 64% de todos los accidentes mortales se producen en empresas que emplean menos de 100 trabajadores. La proporción de la mano de obra correspondiente a estas empresas es sólo del 54%. A las empresas con menos de 10 trabajadores corresponde el 27% de los accidentes mortales, mientras que sólo representan el 23% de la mano de obra. Si se analiza el número total de días perdidos a causa de accidentes según el porcentaje que representan en la mano de obra, en los casos en los que se conoce el tamaño de la empresa, hallamos que mientras que las empresas con menos de 100 trabajadores emplean al 54% de la mano de obra, el número de jornadas de trabajo perdidas a causa de accidentes supone el 68% del total.

Suecia: En Suecia se dispone de algunos análisis, realizados de acuerdo con el tamaño del lugar de trabajo, para las estadísticas ISA** que publica el Departamento Nacional de Estadísticas sobre Salud y Seguridad Laborales. Estos análisis indican que las empresas con menos de 20 trabajadores tienen el 44% de los accidentes mortales, mientras que sólo dan ocupación al 27% de la mano de obra. Esto se debe principalmente a las empresas con menos de 10 personas empleadas, que ocupan únicamente al 6,7% de toda la mano de obra pero donde se produce el 20% de los accidentes mortales. La mayor parte de los accidentes en las empresas de este orden de tamaño se producen en la agricultura, la construcción y el transporte. Por otra parte, otros datos referentes a los accidentes con baja parecen sugerir un patrón inverso, ya que los accidentes declarados se incrementan en relación con el aumento del tamaño del lugar de trabajo. Esta información no es fácil de entender cuando se compara con la relativa a los accidentes mortales. Una explicación parcial puede

ser la subestimación de los accidentes en la pequeña empresa. Pero, al igual que ocurre con los datos británicos (véase más adelante), puede no ser una explicación completa.

Reino Unido: En el Reino Unido se han realizado una serie de estudios sobre la incidencia de las lesiones graves que llegan a la conclusión de que su frecuencia en las empresas pequeñas es mayor que en las grandes, en sectores industriales comparables. Por ejemplo, en su análisis de las tasas de lesiones en la industria manufacturera correspondientes a la primera mitad de la década de 1980, Nichols (1986) mostraba que las lesiones graves eran más frecuentes en las empresas pequeñas que en las grandes. Thomas (1991) halló asimismo que, en la industria manufacturera británica, la tasa de las lesiones graves aumentaba en relación inversa al tamaño de la empresa, con lo que coincidía un estudio previo del HSE** (HASS 1987, pp. 47-57). Sirviéndose de los datos del Labour Force Survey (Estudio sobre la mano de obra, un estudio muy conocido, que se distingue por el hecho de que sus datos no dependen del cumplimiento de las normas sobre declaración por parte de la empresa), Stevens (1992) encontró un patrón parecido. El análisis del A1990 Workplace Industrial Relations Survey (WIRS, Estudio sobre las relaciones industriales en el centro de trabajo 1990) realizado por Nichols aportó más pruebas en favor de este patrón para los centros de trabajo con 25 personas o más (Nichols 1997). El estudio más reciente de esta serie, A1998 Workplace Employment Relations (Relaciones industriales en el centro de trabajo 1998, Cully et al. 1999) mostró asimismo, en el sector privado, una tasa de lesiones graves decreciente con el aumento del tamaño del centro de trabajo: de 1,6 por 100 empleados en centros de trabajo con 25 a 49 personas a 0,7 por 100 empleados en centros de trabajo con más de 500. Nichols se sirvió también de los datos de WIRS 1990 para comparar las lesiones en los talleres pequeños que eran empresas independientes de los talleres pequeños que formaban parte de empresas mayores, y mostró que las tasas de lesiones en ambos tipos de taller eran superiores a las de los talleres mayores. El WERS [WIRS ?]** 98, con datos más recientes, sigue justificando estas conclusiones.

Más recientemente, los analistas de HSE** han publicado un nuevo análisis de los resultados relativos a los accidentes mortales y las lesiones graves en los centros de trabajo pequeños y mayores de la industria manufacturera, que coinciden a grandes rasgos con los hallazgos previos en cuanto a estos tipos de accidentes (Stevens 1999). Sus conclusiones son que:

- las tasas de accidentes mortales y amputaciones en los centros de trabajo de la industria manufacturera con menos de 50 trabajadores son el doble de los que se producen en los centros de trabajo que emplean a más de 200 personas;
- la tasa de lesiones graves que requieren tratamiento médico inmediato es aproximadamente un 25% más alta en los centros de trabajo pequeños de la industria manufacturera que en los centros mayores.

Sin embargo, los autores señalan que el 90% de las lesiones declaradas corresponden a categorías distintas de las anteriores, a saber: principalmente lesiones que tienen como consecuencia más de 3 días de baja. Estas son las categorías en las que la declaración tiende más a variar, y donde las lesiones son más susceptibles a la influencia de factores sociales y administrativos en cuanto a su percepción y registro como lesiones. La tasa total de lesiones no mortales es la más reducida en los centros de trabajo menores⁶.

⁶ Las diferencias entre las clases de lesiones, sectores industriales, tipos de ocupación y tamaño de las empresas han llevado al HSE** británico a la conclusión general de que el perfil de las lesiones en el lugar de trabajo correspondiente a los centros de trabajo pequeños, medianos y grandes no es el mismo para los distintos grados de gravedad o las distintas naturalezas de las lesiones sufridas. Las diferencias de tasa entre los centros de trabajo menores y mayores reflejará probablemente sus diferentes culturas, procesos y mezclas de ocupaciones de riesgo, así como las diferencias de riesgo que quepa atribuir a la gestión (o falta de gestión) de la seguridad. Sin embargo, estos factores, que pueden ayudar a explicar el riesgo relativo de la mayor parte de las lesiones que deben declararse, no pueden explicar en cambio el riesgo relativamente alto de los accidentes mortales y las lesiones graves en los centros de trabajo pequeños (véase Walters 2001: 81-85).

1.3.3. Algunas conclusiones relativas al efecto del tamaño del centro de trabajo sobre las lesiones y los accidentes mortales

Convencionalmente se da por hecho que la índole de los riesgos en el lugar de trabajo depende más del tipo de actividad de la empresa que de su tamaño, al menos por cuanto se refiere a los aspectos físicos del medio en el que se desarrolla la actividad. Las diferencias de riesgo entre los sectores de la actividad económica en los que las distintas actividades y los distintos procesos implican diferentes grados de exposición se supone que son más significativos que los que generan las diferencias de tamaño de las empresas en sectores similares. No obstante, hay claros indicios de que el tamaño tiene también su efecto.

Pueden hacerse varias observaciones de tipo general corroboradas ampliamente por investigaciones más detalladas. La más importante de ellas es que, cuando se utilizan indicadores objetivos, tales como los accidentes mortales o determinadas definiciones de lesiones graves, los casos presentan un patrón en el que la incidencia de tales hechos en las empresas pequeñas es significativamente mayor que en las grandes. No es posible explicar esta mayor incidencia únicamente por la superior presencia de los sectores de la industria o los puestos de trabajo más peligrosos en la pequeña empresa, aun cuando sea cierto que ésta predomina en algunos de tales sectores, especialmente en la construcción y la agricultura.

Los indicadores de los accidentes con pérdida de jornadas laborales declarados presentan una posición mucho menos clara. En algunos países los datos parecen seguir una pauta parecida a la de los accidentes mortales y las lesiones graves, mientras que en otros países las pautas seguidas son diferentes. Algunas de ellas sugieren diferencias entre las pequeñas empresas y las microempresas, en cuanto a la frecuencia de las lesiones declaradas, mientras que otras indican que la frecuencia de las lesiones declaradas aumentan en proporción al tamaño del lugar de trabajo, tendencia que parece ser opuesta a la observada en relación con los accidentes mortales y las lesiones graves. Las razones de tales diferencias pueden tener que ver con la diferente representación proporcional del riesgo según el sector industrial, el tipo de ocupación, el género, la edad y otros factores que se sabe influyen en el riesgo en los datos nacionales. Sin duda están relacionadas también con las diferencias de las influencias administrativas y sociales sobre la medida en que se declaran las lesiones con pérdida de jornadas de trabajo en los distintos sistemas nacionales. Si se tiene en cuenta la relación, generalmente aceptada, entre la incidencia de los accidentes mortales y los que suponen pérdida de jornadas, ello indicaría que estos resultados deben relacionarse probablemente con anomalías de declaración y con influencias socioeconómicas sobre la declaración, que llevan a una significativa subestimación de los accidentes con pérdida de jornadas en las pequeñas empresas. Si se utilizan los indicadores más fiables del riesgo, tales como los accidentes mortales y las lesiones graves, la situación de la salud y la seguridad en las pequeñas empresas parece ser considerablemente peor que en las de tamaño mayor.

Esta conclusión la confirman los datos nacionales de otros países industrializados, así como algunos estudios sobre las lesiones graves y los accidentes mortales de índole laboral. En un trabajo que analizaba doce estudios previos sobre la relación entre el tamaño del lugar de trabajo y la frecuencia de los accidentes en los EE UU, RU, Noruega, Canadá y Japón, Saliminen et al. (1993) hallaban, respecto a nueve de estos estudios y a sus propios datos sobre los accidentes mortales y no mortales en Finlandia, que la frecuencia de los accidentes en las pequeñas empresas era varias veces mayor que en las mayores. En los EE UU, el Bureau of Labor Statistics registra una relación de U invertida entre las lesiones no mortales y el tamaño del centro de trabajo. Sin embargo, Mendeloff y Kagey (1990) han mostrado que si se comparan las tasas de los fallecimientos derivados de accidentes investigados por la OSHA** con las estadísticas del BLS relativas a las lesiones no mortales en las manufacturas, el transporte y la construcción (los sectores de servicios y comercio muestran los mismos patrones), aun cuando las pequeñas empresas parecen relativamente seguras, si se miden por el

número total de accidentes declarados, distan de serlo cuando se miden por las tasas de accidentes mortales. En rigor, tal como hallaron Suruda y Wallace (1996), en la industria química estadounidense la tasa de accidentes mortales en las pequeñas empresas era dos veces mayor que en las grandes.

1.3.4. Otras mediciones de la situación de la salud y la seguridad

Los datos sobre las lesiones y los accidentes mortales suponen una causa de preocupación en torno a la situación de la salud y la seguridad en la pequeña empresa. Pero hay otras fuentes de datos al respecto. La información sobre la incidencia en la sociedad de las enfermedades relacionadas con el trabajo ofrece una indicación de las enormes dimensiones del problema que éstas representan⁷. Ya hemos expuesto en líneas generales la creciente aportación a la economía que hace el trabajo en la pequeña y mediana empresa. La combinación de estas dos fuentes de información sugiere que la contribución al problema de las enfermedades relacionadas con el trabajo proveniente de la pequeña empresa es claramente significativo. Lo es aun cuando demos por supuesto que el trabajo en estas empresas no es menos saludable que en las empresas mayores. Aun cuando los datos sobre las enfermedades laborales hacen dudosa la comparación basada específicamente en el tamaño, es sumamente improbable que la situación en las pequeñas empresas sea mejor que en las grandes, y hay pruebas que sugieren, en distintos sentidos, unos resultados peores en las primeras. Resulta mucho más así cuando el problema se contempla a la luz de pruebas obtenidas en estudios sobre el medio en el que se desarrolla el trabajo. Es evidente que las condiciones del medio en muchas pequeñas empresas dejan mucho que desear en cuanto a los estándares básicos de seguridad y salud⁸. También lo es que tanto la intensidad como la duración del trabajo en la pequeña empresa constituyen aspectos importantes de su organización. Aun cuando el deficiente medio laboral y las excesivas demandas de la organización del trabajo puedan compensarse por una serie de tareas diversas y por la estrecha identificación existente en algunas empresas pequeñas entre propietarios y trabajadores, es improbable que ocurra así en todos los centros de trabajo de este tipo. Cuando estándares del medio laboral inadecuados se combinan con una mayor intensificación, inseguridad y duración del trabajo, una dirección autocrática, deficiente comunicación y escasa autonomía en la labor de los trabajadores, se forma una poderosa amalgama de factores que contribuye probablemente a los malos resultados en cuanto a la salud y la seguridad.

Además, muchos de los factores que contribuyen a definir el trabajo y su organización social y económica en la pequeña empresa forman parte de un conjunto de formas de trabajo que a veces se engloban dentro de la noción de trabajo en la pequeña empresa y otras veces se dan separadamente. Por ejemplo: la contratación de mano de obra que no pertenece a la empresa, obras con multi-empleadores/multi-contratistas, y el autoempleo, son todas formas de trabajo en las que predominan las empresas pequeñas y, en especial, las microempresas. Por otra parte, el trabajo en las pequeñas empresas tiene con frecuencia un carácter temporal, o es casual, periférico y contingente respecto a las actividades nucleares de las grandes empresas. Por añadidura, son el trabajo en pequeñas empresas y el autoempleo los que caracterizan, en la mayoría de los países, a la economía sumergida. Todas estas formas de trabajo tienen una importancia creciente en la actual actividad económica de los países post-industriales. La medición de las condiciones de salud y seguridad relacionadas con estas actividades resultan por tanto pertinentes para toda discusión de los resultados al respecto en las pequeñas empresas, y ofrecen una dimensión más al análisis de los resultados en cuanto a seguridad salud en trabajo que se dan en el sector.

⁷ No entra dentro del objetivo del presente texto documentar este problema. Pero véase Walters 2001:86-92.

⁸ Nuevamente cae fuera del objetivo de este texto la documentación detallada al respecto. Pero véase Walters 2001:92-04.

Mayhew et al. (1996 y 1997), Mayhew and Quinlan (1997) y Quinlan y Mayhew (2000) han analizado el efecto del trabajo atípico sobre la salud y la seguridad. Estos autores aseveran que esas formas de trabajo atípico sirven para redefinir las relaciones del empleo de formas que afectan de manera adversa a la salud y la seguridad. Está claro, por ejemplo, que las reducciones económicas sobre los contratos y los sistemas de pagos mediante incentivos para aumentar la producción tienen un impacto negativo en las tasas de accidentes (véase, por ejemplo, Nichols y Armstrong 1973, Beaumont 1980, Wrench y Lee 1928, Dwyer y Rafferty 1991). Esos sistemas de remuneración y la presión de trabajar dentro de presupuestos y de escalas de tiempo fijos son características comunes de la subcontratación y la contratación de mano de obra no perteneciente a la empresa, en las que predominan las pequeñas firmas y el autoempleo. Los sistemas de subcontratación suelen derivar en matrices de control extraordinariamente complejas, lo que lleva a una mala comunicación y a la confusión en torno a la gestión de la salud y la seguridad, que a su vez dan origen a un medio laboral en el que son más frecuentes las lesiones accidentales (véase, por ejemplo, Hillage et al. 1998, Birchall y Finlayson 1996, Rebitzer 1995). La organización del trabajo en la industria de la construcción es por ejemplo típica de este patrón, y es conocido su mal historial en cuanto a accidentes.

Mayhew y Quinlan (1998) encontraron por ejemplo que entre las/los trabajadoras/es de la confección contratados sin pertenecer a la empresa se producían tres veces más lesiones, en todas las categorías, que entre sus equivalentes que trabajaban en fábricas. En Suecia, Blank et al. (1995) hallaron que los trabajadores de la minería que trabajaban en régimen de contratación sufrían lesiones más frecuentes y más graves. Datos semejantes se han registrado en los EE UU (Rousseau y Libuser 1997). En la industria química norteamericana, Rebitzer (1995) encontró que las empresas principales evitaban dirigir y formar a los trabajadores subcontratados por temor a verse implicadas en responsabilidades legales potencialmente costosas, y que, sin embargo, la contratación exterior del mantenimiento había sido la causa de importantes problemas de salud y seguridad laborales, entre los que se contaban varias explosiones catastróficas.

La relación entre el trabajo temporal y ocasional y el trabajo en la pequeña empresa es estrecha. En España, en 1998, el 60% de los trabajadores que sufrieron un accidente laboral trabajaban con un contrato temporal (los trabajadores con contrato temporal constituyen el 33 por ciento de la mano de obra). En el Reino Unido, la investigación reciente sobre las tendencias en las lesiones producidas en el lugar de trabajo muestran que es más probable que un trabajador sufra un accidente laboral durante los primeros doce meses de trabajo y, en especial, durante los seis primeros. El riesgo de accidente laboral disminuye conforme los trabajadores adquieren experiencia en su trabajo y conforme su empleo se hace permanente. Los autores del estudio sugieren que el aumento en el uso de trabajadores temporales y de contratos de corta duración puede, en consecuencia, exponer a un mayor porcentaje de trabajadores a los accidentes laborales (McKnight et al. 1999). El trabajo en períodos de corta duración está estrechamente relacionado con el trabajo en las pequeñas empresas, y muchas de estas empresas tienen asimismo una corta vida económica. También es desproporcionado el número de trabajadores jóvenes que desempeñan trabajos temporales u ocasionales en pequeñas empresas. Es bien conocida la propensión que presentan a las tasas de lesiones más elevadas.

Al analizar las pruebas de los efectos sobre la salud y la seguridad de las diversas prácticas laborales contingentes y periféricas que hemos presentado brevemente en líneas generales, Quinlan y Mayhew (2000) señalan que, aun cuando hay una creciente evidencia de sus efectos nocivos para la salud y la seguridad, es escasa la información sistemática relativa a las interrelaciones y el posible efecto sinérgico que se derivan de su existencia. Son todas ellas formas de trabajo cuya importancia e influencia en la producción, los servicios y los mercados de trabajo va en aumento a escala internacional. La medición de sus dañinas consecuencias sirve para mejor ilustrar las causas multidimensionales de los accidentes mortales, las lesiones y las enfermedades que se asocian con el trabajo en la pequeña empresa. La relación es estrecha, por más que no se encuentren todas estas

situaciones en todas las empresas pequeñas (o, en todo caso, no se limitan a ellas), y ello contribuye claramente a los obstáculos con los que tropiezan la regulación y la gestión de las medidas preventivas en favor de la salud y la seguridad en el sector de la pequeña empresa, e ilustra las mayores dimensiones del problema y la necesidad de respuestas multifactoriales a la constelación de factores a los que se deben los resultados relativos a la salud y la seguridad en estas empresas.

1.4. La prevención de riesgos laborales y la índole de la pequeña y mediana empresa

La tesis que mantenemos debe estar clara a estas alturas: los peligros que presentan el tipo de trabajo y las tecnologías que encontramos en la pequeña empresa no difieren sustancialmente de los existentes en las empresas de tamaño mayor. Y, sin embargo, los resultados relativos a la salud y la seguridad son proporcionalmente peores. Nuestro argumento es que, si el trabajo en las pequeñas empresas conlleva riesgos proporcionalmente mayores para la salud y la seguridad, ello se debe a la combinación de factores que contribuyen a la mala gestión de la prevención y a la insuficiente aplicación de las normas al respecto en este tipo de empresas. Tenemos que considerar a que se debe la debilidad de la gestión y la regulación en estas empresas.

A muchas de las diferencias entre las empresas pequeñas y las grandes, tanto en la manera en que abordan la gestión de la seguridad y la salud laborales en el trabajo (SST), como en su contexto económico y regulador en general, que contribuyen conjuntamente a explicar los mayores riesgos que se dan en las pequeñas empresas, el sociólogo Theo Nichols (Nichols 1997:154) las ha denominado adecuadamente estructuras de vulnerabilidad. Nichols utiliza este concepto para referirse a la general y multifacética carencia de recursos en las pequeñas empresas, y pone de relieve que no se trata de una condición única relacionada con el tamaño, sino que, antes bien, es el efecto de una constelación de factores que tiene como consecuencia la limitación de recursos disponibles para los patronos/directores, para los trabajadores y para directores y trabajadores conjuntamente. Esta constelación comprende:

- un desarrollo limitado de recursos de gestión de la seguridad, tales como competencia al respecto, información, formación y un equipamiento industrial seguro y en buenas condiciones;
- acceso restringido de los trabajadores a la representación autónoma de sus intereses, tal como la proporcionan los consejos de trabajadores y los sindicatos;
- acceso limitado a servicios externos con competencias en prevención de riesgos;
- limitada experiencia, por parte de trabajadores y patronos, como consecuencia del corto ciclo de vida de muchas pequeñas empresas;
- escasa frecuencia de las inspecciones y controles.

Sus efectos se exacerban debido a otros aspectos de la vulnerabilidad, entre los que cabe señalar la inseguridad del trabajo en muchas empresas pequeñas; la vulnerabilidad económica de éstas y la prevaleciente amenaza de desempleo; su limitada rentabilidad, la gran cantidad de trabajo ilegal (y por tanto no reglamentado), y la situación ilegal de los trabajadores que esto conlleva. Para poder tener en cuenta todos estos factores, las estrategias preventivas necesitan ser algo más que meras herramientas de aplicación útil directa a la prevención de riesgos laborales. Tienen que considerar asimismo la manera de conseguir y mantener el apoyo social y económico para empresarios y trabajadores.

Las estructuras de vulnerabilidad de Nichols producen sus negativos efectos a muy diversos niveles. Su influencia se pone de manifiesto en:

- la consecución del cumplimiento de los sistemas de regulación y sus agentes;
- el desarrollo de estrategias de interés propio que equiparen la gestión de la salud y la seguridad con la rentabilidad;

- las actitudes y el grado de conciencia del problema del propietario/director;
- el impacto que produce el apoyo por parte de agencias externas
- las relaciones sociales dentro de las pequeñas empresas.

Entender la magnitud de la vulnerabilidad de la salud y la seguridad de los trabajadores de la pequeña empresa y apreciar plenamente los obstáculos que en ella existen para conseguir unas intervenciones preventivas sostenibles requiere un examen más detallado de cada una de estas categorías.

1.4.1. Límites de la regulación

La reglamentación referente a la salud y la seguridad laborales en la Unión Europea se basa en un enfoque de arriba a abajo que es pertinente en su mayor grado para las empresas grandes, con una plantilla relativamente estable y unos sistemas de gestión desarrollados. Suelen contener supuestos implícitos relativos a la buena disposición y capacidad de los patronos para gestionar la salud y la seguridad (Dawson et al 1987). La Directiva Marco 89/39 de la UE, en la que se establece la estructura básica de la normativa referente a la preceptiva gestión de la prevención de riesgos en todos los Estados miembros, sigue esta pauta. Se ha implementado en los sistemas regulatorios de la mayor parte de los países de la UE mediante un enfoque de sistemas de gestión. En consecuencia, las medidas que establece respecto a la responsabilidad del patrono, la evaluación de los riesgos, los servicios de SST competentes y la representación de los trabajadores, tienen más fácilmente que ver con las organizaciones grandes que entienden y utilizan los sistemas de gestión. Los estudios sobre las pequeñas empresas muestran que, por lo general, carecen de sistemas de gestión formalizados, de representación de los trabajadores, de sensibilización/capacidad experta sobre riesgos laborales y de acceso a los servicios de prevención (Mayhew 1997). Los propietarios que dirigen por sí mismos sus empresas valoran su propia percepción de su individualismo y recelan de las cargas que el Estado impone externamente a sus negocios (Genn 1993). Por lo general, los empleadores de tales empresas no dan prioridad a los temas de seguridad y salud del mismo modo en que los contemplan los reguladores o los expertos. Tienen dificultades para mantenerse al corriente de la normativa de regulación a la que están sujetas sus actividades, y suelen señalar:

- las dificultades para saber qué normas les son de aplicación;
 - qué importancia tienen para sus centros de trabajo en particular;
 - qué actuación necesaria por su parte para el cumplimiento de las normas considerarán adecuada los reguladores
- (véase, por ejemplo, MORI 1998, British Chambers of Commerce 1995).

En Suecia, la investigación ha mostrado que las pequeñas empresas piden y reciben menos ayuda por parte de la Inspección Laboral que las grandes (Arbetsarskyddsstyrelsen 1995). En la situación análoga de la reglamentación medioambiental en el Reino Unido, hay pruebas procedentes de estudios que indican que las pequeñas empresas están mal informadas y no muestran disposición a actuar a menos que se vean amenazadas por fuerzas externas, tales como la amenaza de enjuiciamiento o las exigencias procedentes de la clientela (Hillary 1995). Buscar asesoramiento suele asociarse con la amenaza de tener que aceptar algo a la fuerza (Curran and Blackburn 1994). Los enfoques basados en sistemas de gestión para la regulación de la SST sirven de poco para aliviar estos problemas. Para la mayor parte de las pequeñas empresas son conceptos extraños, en especial cuando se perciben como imposiciones desde fuera a la autonomía del director propietario y cuando no se considera útil el asesoramiento externo (Christie et al. 1996).

Una estrategia basada en decirles a las pequeñas empresas lo que tienen que hacer tiene asimismo sus límites por otra serie de razones. No hay un número suficiente de inspectores para poder poner en práctica un enfoque prescriptivo de esta índole. En España, el miedo a la imposición ha sido

el mejor incentivo para las mejoras en prevención de riesgos en la pequeña empresa, pero el papel de la Inspección de Trabajo se ve limitada por la falta de recursos para realizar las inspecciones y hacer un seguimiento de las empresas visitadas, para crear especialistas en SST y para proporcionar formación. En un análisis de las estrategias sobre prevención de riesgos laborales en 13 países de la UE, Walters pudo identificar como constante que uno de los principales obstáculos para la labor de los inspectores encargados de hacer cumplir los reglamentos era la falta de recursos (Walters 1998). Este hecho se exagera debido a la desproporción representativa de la pequeña empresa en los lugares de trabajo que resultan más inaccesibles a la inspección reglamentaria. La inaccesibilidad puede deberse a la falta de registro de la empresa o a la lentitud de los sistemas administrativos, que se muestran incapaces de seguir de cerca la celeridad con la que se desarrolla el ciclo vital de muchas pequeñas empresas. En el RU se ha estimado que, por ejemplo en 1992, existían hasta 250.000 centros de trabajo no registrados (Walters 1995:20). La mayoría de estos centros de trabajo encajarían dentro de la definición de Apequeñas empresas@. En Suecia sólo se visitaron en 1994 15.000 de las 160.000 empresas privadas e independientes que daban ocupación a 1-9 personas (Johansson 1995). Las cifras detalladas correspondientes a 1997 muestran que las empresas más grandes fueron visitadas aproximadamente tres veces en un año, mientras que las más pequeñas sólo recibían una visita cada diez años (Walters 2001). En Italia, en la región de Emilia-Romagna Bque cuenta con uno de los sistemas de inspección más desarrollados de todo el paísB los inspectores de salud pública (USLs) visitan anualmente sólo el 3% de las empresas fabriles de la región (Strambi 2000:7).

Hasta hace poco existían en muchos países umbrales de tamaño por debajo de los cuales se eximía a las empresas del cumplimiento de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo. Aun cuando los efectos de armonización de la normativa de la UE ha llevado a una mayor inclusión de esas empresas, se trata de una innovación reciente y no está claro hasta qué punto las autoridades reguladoras son capaces de adaptar sus estrategias de inspección para conseguir esa mayor cobertura. Además, la excepción continuada de las microempresas de diversas disposiciones sobre salud y seguridad significa que, aunque se haga extensiva la cobertura general de la legislación protectora a todos los trabajadores, dista de ser uniforme el grado de aplicación de las normas detalladas previstas.

Los modernos enfoques reguladores, que hacen hincapié en las necesidades de la consecución de objetivos y en las estrategias de gestión por encima de las normas de carácter prescriptivo exigen un cierto grado de comprensión de la finalidad para poder funcionar. Los estudios realizados sobre los propietarios directores muestran que los propietarios/patronos son los que menos tienden a percibir la importancia de comprender esto, o carecen de los recursos para informarse y formarse a sí mismos, o para informar y formar a sus trabajadores. Muchas agencias nacionales han tratado de intervenir en este campo creando sencillos manuales de orientación escrita dirigida de manera específica a las pequeñas empresas. Desgraciadamente, la investigación muestra que el impacto del material de este tipo es relativamente mínimo, dado que hay otros problemas para conseguir hacerlo llegar a la atención de los propietarios que dirigen pequeñas empresas (Rakel et al. 1999). Algunos estudios sugieren que, de hecho, los propietarios y directores de la pequeña empresa afirman preferir las normas prescriptivas (Wright 1998). No obstante, la plétora de normas legales detalladas que produce la reglamentación tradicional de seguridad y salud también crea obstáculos para su aplicación en las empresas pequeñas, por el mero hecho de su cantidad y su complejidad.

Los propietarios y directores de pequeñas empresas deberían ser capaces de deducir indicaciones de lo que se les exige a partir de los resultados de las acciones que se emprenden para obligar al cumplimiento de la normativa a otros empresarios. Sin embargo, apenas se da publicidad a las actuaciones de los inspectores para hacer cumplir la ley, y las actuaciones judiciales en casos de seguridad y salud laborales encuentran un reflejo escasísimo en los medios de comunicación. En algunos países hay signos de que esto está empezando a cambiar, al endurecerse, por ejemplo, las

penas contra los infractores, ponerlos en la picota públicamente y llegar a su posible descalificación para desempeñar funciones gestoras en el futuro. Pero esto es la excepción que sigue a los desastres importantes. Por lo general, el papel de la ejecución de las normas y de los tribunales que tratan los casos de seguridad y salud laborales son tema de bajo perfil público.

1.4.2. Estrategias de interés propio. La gestión de la prevención de riesgos laborales y la rentabilidad

El reconocimiento de los límites de las estrategias legislativas en los temas de prevención de riesgos laborales ha llevado a apelar el interés económico de los propios empresarios. En una economía competitiva de mercado, el principal cometido de toda empresa no es maximizar la salud y la seguridad de sus trabajadores, sino ser rentable. Pero puede argüirse que conseguir el máximo de salud y seguridad para los trabajadores contribuye a la rentabilidad. Existe asimismo una relación entre la astucia empresarial y la situación de la salud y la seguridad sobre la que se han hecho relaciones en estudios procedentes de varios países (OIT 1996).

Pero la mejora de la gestión de la prevención no siempre la perciben los empresarios como contribución a la rentabilidad. Ocurre así en especial entre los empleadores de pequeñas empresas, que tienden con mayor probabilidad a considerar la normativa sobre seguridad y salud más como una carga que como un beneficio. Una de las razones de ello es que los argumentos en favor de la prevención de riesgos laborales suponen un nivel de conocimientos relativos a los costes y beneficios de la actuación en este campo que suele estar fuera de la experiencia de los propietarios que dirigen las pequeñas empresas. De hecho, estudios realizados en muchos países señalan un alto nivel de ignorancia en lo concerniente a muchos aspectos de la salud y la seguridad entre este tipo de empresarios (OIT 1995).

Otra razón puede ser que la atención que se dedica a los argumentos económicos en favor de la prevención de riesgos laborales en las grandes empresas oscurece el hecho de que el caso es significativamente diferente en las pequeñas. En primer lugar los argumentos de tipo económicos en favor de la prevención no son la misma cosa que los de tipo empresarial, y las diferencias que existen entre unos y otros son más marcadas en el sector de la pequeña empresa que en cualquier otro. Para entender por qué la proclamación *urbi et orbi* de que la gestión de la salud y la seguridad es rentable produce relativamente poco impacto en la pequeña empresa, es importante distinguir entre los costes y los beneficios relacionados con dicha gestión que se aplican al negocio en sí y los que se soportan o producen beneficios en otro sitio. Por ejemplo: muchos de los costes provocados por las lesiones y las enfermedades las soportan agencias externas a la empresa y, a lo sumo, sólo afectan indirectamente a los empresarios. Ese impacto indirecto puede ser significativo para las grandes empresas, pero es poco probable que lo perciban como tal los propietarios de pequeñas empresas inmersos en la lucha por la supervivencia a corto plazo. Beneficios tales como el aumento de producción y la retención del personal consecuentes a las mejoras de la salud y la seguridad es también más probable que los perciban los directores de la gran empresa. En la pequeña, una lesión grave o un caso de enfermedad laboral puede tener consecuencias directas para el negocio, pero es un acontecimiento que, estadísticamente, se da rara vez en una empresa pequeña, aun cuando su frecuencia pueda ser alta en el sector de la pequeña empresa en su conjunto. Por otra parte, muchos de los casos que tienen como consecuencia la pérdida de jornadas de trabajo en la gran empresa, no tienen el mismo efecto en la pequeña, donde predominan otras actitudes sociales hacia la salud y la ausencia del trabajo.

Pero quizá sean más fundamentales los supuestos aceptados relativos a los objetivos de rentabilidad y crecimiento que están en el núcleo del fundamento de la empresa. Porque, tal como indican las estadísticas sobre su supervivencia, éstos no son necesariamente los objetivos de las pequeñas

empresas. La mayor parte de los empresarios de las firmas pequeñas y muy pequeñas no tienen interés en que su empresa crezca hasta hacerse tan grande que pierdan la perspectiva y el control y, en consecuencia, son muy pocas las pequeñas empresas con orientación al crecimiento. Aun cuando la rentabilidad sea importante, también lo es la autorrealización del importantísimo propietario-director. Y aunque los propietarios de pequeñas empresas tienen una marcada orientación económica, no se contempla la pura rentabilidad como un factor decisivo en las decisiones de muchos de ellos. A veces tienen más importancia el mantenimiento de la independencia de la empresa y del pleno control del propietario sobre ella, así como el cumplimiento de sus responsabilidades para con los empleados y la sociedad. Asimismo, la falta de influencia de la pequeña empresa sobre muchas determinantes ambientales de su supervivencia significa que gran parte de los fundamentos de la empresa que claramente son pertinentes para las empresas de mayor tamaño no se perciben como tales por parte de los propietarios-directores de la pequeña empresa. De hecho, los intentos de estudiar las pruebas existentes del vínculo entre la prevención de riesgos laborales y los resultados empresariales en la pequeña empresa han sido mucho menos reveladores de lo que se suponía. Los esfuerzos que, por ejemplo, se han hecho en el Reino Unido por analizar diversos datos de resultados del negocio de empresas con buenos y malos registros en lo tocante a seguridad y salud no han sacado unas consecuencias concluyentes (New 1998).

Esto no quiere decir que no haya argumentos económicos/empresariales en favor de la prevención de riesgos laborales en la pequeña empresa, pero es posible que la experiencia personal de los patronos en este tipo de empresa contradigan la norma que establecen los expertos en salud y seguridad respecto a la relación entre estos factores y la rentabilidad.

1.4.3. Actitudes del propietario/director y grado de sensibilización

Las razones de la limitada atención que los propietarios de pequeñas empresas prestan a la gestión de la salud y la seguridad incluyen la ausencia de estructuras de gestión formales y de estrategias al respecto en estas empresas, así como al hecho de que los propietarios directores desempeñen en ellas todas las funciones directivas (véase Eakin et al. 2000, Mayhew 1997, Kogi 1985, Bohle y Quinlan 2000). Un número importante de las pequeñas empresas son negocios familiares en los que se difumina la división entre trabajo pagado y no pagado, con lo que se fomenta el carácter informal de la dirección y aumenta la resistencia a los enfoques convencionales de la gestión de la salud y la seguridad (Eakin y MacEachen, 1998).

Las formas en las que en la UE se aborda la gestión preventiva de la salud y la seguridad toman como punto de partida una evaluación sistematizada de los riesgos en el puesto de trabajo. Esta evaluación corresponde a la persona obligada (empresario), o deben hacerla en su nombre personas competentes. El proceso implica asimismo alguna forma de participación de los trabajadores y/o sus representantes. Se reconoce de manera general en la literatura especializada que, en la pequeña empresa, esa evaluación no necesita ser formalizada, expresarse en términos objetivos (o cuantitativos), ni registrarse necesariamente por escrito. Sin embargo, los estudios muestran que las pequeñas empresas raramente desarrollan estas prácticas y que, con frecuencia, ni siquiera hay en ellas conciencia de que exista obligación alguna de hacerlo⁹. A pesar de que se exigen esas evaluaciones para todos los centros de trabajo, la razón de no realizarlas que se cita con mayor frecuencia es la creencia de que no son aplicables a la empresa en concreto o que no son obligatorias (ENSR 1999).

⁹ Por ejemplo, el Estudio de Empresas realizado por ENSR en 1997 halló que solamente entre una cuarta y una tercera parte de las empresas había llevado a cabo una evaluación de riesgos, y que las empresas grandes lo habían hecho con una probabilidad tres veces mayor que las pequeñas (ENSR 1999).

En la mayoría de las empresas, la preocupación de sus propietarios por los aspectos medulares del negocio y las estrategias de supervivencia a corto plazo, y la ausencia de toda delegación de las funciones directivas, no es probable que deje gran espacio para ocuparse del tema de la salud y la seguridad. Dado que los beneficios de la preocupación por este tema se materializan a largo plazo, incluso si se reconoce que existen tales beneficios en absoluto, es poco probable que el propietario/director les dé prioridad. Puesto que los directores propietarios realizan por sí mismos la mayor parte de las funciones directivas, que a veces simultanean con la realización del trabajo de sus empleados, la mejora de la salud y la seguridad representa un coste que requerirá parte de su atención, en competencia con otros costes que, en su percepción, tienen una importancia más inmediata para la supervivencia de la empresa. Estos últimos costes tienen más probabilidad de que se les conceda prioridad. Los costes de la puesta en práctica de las disposiciones sobre prevención de riesgos laborales se citan con frecuencia como razones para su no cumplimiento. Por ejemplo: un estudio entre empresarios llevado a cabo en Italia informa de que el 90% afirmaba carecer de recursos económicos para la implementación de los programas de seguridad (ENSR 1999). Los datos cualitativos de la LPRL (Ley de Prevención de Riesgos Laborales) en España muestra una situación semejante del problema. El estudio encontró que el 62% de las empresas o no tenía conocimiento de la legislación o sólo tenía un conocimiento muy limitado. El conocimiento era significativamente menor en las PYMES que en las empresas mayores (Boix et al. 1998). En el Reino Unido, el 78% de las pequeñas empresas estudiadas consideraba que la reglamentación sobre salud y seguridad era una carga en términos de tiempo; para el 61% lo era en términos de coste y, para el 68%, en términos de complejidad (British Chambers of Commerce 1994).

Los estudios revelan también una falta de conciencia en las pequeñas empresas respecto a las reglamentaciones y la normativa específicas. Por ejemplo, en el RU, una investigación encargada por el HSE** con el fin de estudiar la operatividad de seis reglamentaciones puestas en vigor en 1993, con el fin de poner en práctica una Directiva Marco y una serie de subdirectivas, halló que los niveles de sensibilización variaban en las empresas de distintos tamaños, y que existía una diferencia importante entre las empresas pequeñas y las grandes. En estas últimas era mayor la sensibilización respecto a las reglamentaciones que en las primeras. Una falta de conciencia semejante se encontró entre las PYMES en relación con la importante reglamentación británica sobre el Control de Sustancias Peligrosas para la Salud, cuya observancia es el principal requisito para la gestión del manejo y el uso de determinadas sustancias en el puesto de trabajo.

Los propietarios/directores no sólo están mal informados e ignoran muchos aspectos de la salud y la seguridad, sino que a menudo no tienen siquiera conciencia de esta limitación. Con frecuencia no saben donde pueden encontrar los conocimientos a este respecto, y son confusas para ellos las diferencias entre las actuaciones relacionadas con la salud y la seguridad de tipo preventivo, reglamentario y compensatorio. Al mismo tiempo es probable que tengan una confusión parecida en cuanto al papel de las agencias externas que realizan esas actividades. Unido al valor que dan a su independencia, esto tiende a inducirles a resistirse a los intentos de dichas agencias por establecer una relación con ellos. La fuerte identificación personal de los propietarios/directores de las pequeñas empresas con su negocio hace asimismo que se coloquen a la defensiva en relación con las acciones/omisiones, y que les molesten los intentos de aproximación de las agencias externas. Los propietarios de las pequeñas empresas suelen resistirse a toda forma de regulación estatal que pueda suponer una limitación para las libres posibilidades de actuación en su empresa. Al mismo tiempo, las exigencias de las autoridades se ven como cargas administrativas. En el IVA y el impuesto sobre la renta, los certificados medioambientales, las licencias de construcción y la inspección del trabajo no ven otra cosa que un papeleo burocrático y una innecesaria pérdida de tiempo. Así ocurre también con otras formas de interferencia externa en la empresas, proveniente, por ejemplo, de consultores y asesores. Es típico que tenga primero que desarrollarse una relación de confianza antes de que el propietario dé crédito a los consejos dados por una persona de fuera. A los asesores que ofrecen soluciones de aplicación rápida para problemas difíciles se los consi-

dera poco dignos de confianza. La mayor parte de las pequeñas empresas tiene una reducida red de personas con las que consultan. Se trata fundamentalmente de miembros de la familia que trabajan en la empresa y de asesores financieros. Puede que también entren en esa red el banco, el proveedor principal de la empresa y los propietarios de empresas con las que colaboran, y quizá algún cliente permanente y de confianza. Esta red se convierte asimismo en un filtro para la información que se recibe y se acepta en la empresa. Estas barreras a las intervenciones externas es probable que estén compuestas por el nivel educativo medio, generalmente bajo, de los empleadores de las pequeñas empresas, y por su carencia de capacidades de gestión y empresariales en comparación con las que existen en las empresas mayores (Storey 1994, Eakin et al. 2000).

En la pequeña empresa suele darse por supuesto que la salud y la seguridad son una responsabilidad individual más que colectiva. Esto se pone de manifiesto de diversas maneras y se comprueba en sectores de empleo en los que la cultura de las pequeñas empresas es marcadamente diferente. Así, en la construcción, donde se encuentra la cultura fraternalista identificada por Scase (1995), puede que la diferenciación entre empleador y empleado quede sumergida, y en consecuencia se espera que los trabajadores se responsabilicen personalmente de su propia salud y seguridad. Otro tanto sucede en la agricultura, donde, como señala Newby (1977), la relación entre patrono y trabajador es a la vez paternalista y fraternalista, y donde es probable que se dé por supuesta la responsabilidad individual en las acciones relacionadas con la salud y la seguridad (Walters 1998). En las pequeñas empresas dominadas y aisladas sobre las que escribe Rainie (1985), la utilización de mano de obra barata con un alto grado de inseguridad es probable que estimule la presión por parte de los trabajadores en las cuestiones relativas a la salud y la seguridad. Ese mismo tipo de empresas tienden a explotar la mano de obra inmigrante, a menudo de manera ilegal, lo que constituye una fuente más de vulnerabilidad en cuanto a la salud y la seguridad. Hay muchos estudios que han demostrado que los trabajadores inmigrantes y de las minorías étnicas se enfrentan a riesgos de lesión mayores que los trabajadores indígenas (véanse, por ejemplo, Corvalan et al. 1994, Myers y Hard 1995, Sorock et al. 1993 y OIT 1979). Estos mayores riesgos pueden atribuirse no sólo al empleo en sectores con altas tasas de accidentes, tales como la agricultura y la construcción, sino también a una compleja combinación de discriminación y desventajas (Walters 1998:311). Aquí, los factores extrínsecos, tales como el racismo, la falta de protección sindical y la exclusión social se combinan con factores intrínsecos, tales como la cultura, la lengua y las actitudes, para incrementar la probabilidad de que los inmigrantes y los miembros de las minorías étnicas sean al mismo tiempo empleados en los trabajos llamados de 3-D (demanding, dirty and dangerous: duros, sucios y peligrosos, DSP)¹⁰ y sufran un mayor grado de vulnerabilidad en esas situaciones. Así, tal como señalan Eakin et al. (2000), los inmigrantes tendrán nociones acerca de las relaciones laborales y de sus derechos y obligaciones, diferentes de los que prevalecen en sus países de adopción. Además, las dificultades lingüísticas y otros elementos de la desventaja social, pueden tener como consecuencia que se canalice a los trabajadores inmigrantes hacia las ocupaciones más peligrosas dentro de los centros de trabajo pequeños, que sean menos accesibles a los mensajes escritos y orales relativos a la prevención de riesgos y que, al mismo tiempo, se encuentren más impotentes para resistirse a la explotación por los patronos.

1.4.4. El apoyo de agencias externas

La estrategia de la Unión Europea en relación con la obligatoriedad de la prevención de los riesgos laborales exige que los empresarios asuman sus responsabilidades, bien utilizando a personas competentes o bien siendo competentes ellos mismos. La medicina y la enfermería laborales, la ingeniería de la salud y la seguridad y los servicios asesores, los higienistas laborales y de medio ambiente, los ergónomos y los psicólogos laborales son algunas de las categorías de personas con

¹⁰ Originalmente se los denominó de las tres K, por su equivalente japonés: Kitani, Kiken y Kitsui.

competencias profesionales en este campo. Se suele hacer referencia colectiva a este conjunto de especialidades como servicios preventivos en salud y seguridad laborales. Pero las agencias externas, tales como los servicios de prevención y las inspecciones laborales, encuentran difícil el acceso a las pequeñas empresas. En estos últimos años, los equipos de prevención se han encaminado cada vez más a convertirse en servicios integrados multidisciplinarios (probablemente obedeciendo a la estrategia legislativa de la Directiva Marco de la UE). Como consecuencia de la supresión de subsidios, se orientan más hacia el mercado. También se observa un mayor perfil como proveedores autónomos, consecuente con la tendencia de las grandes empresas a fragmentarse y a trasladar servicios que antes estaban centralizados a agencias independientes (Walters 1997). Sin embargo, pese al aumento de los servicios independientes multidisciplinarios y a las iniciativas adoptadas en países tales como Dinamarca, España y los Países Bajos, para introducir sistemas de certificación de la competencia de tales servicios, éstos siguen orientados a las necesidades de la gran empresa.

Hay buenas razones económicas para que ello sea así. Los servicios de expertos profesionales constituyen un producto caro cuyo uso más económico se da en situaciones en las que existe la probabilidad de alcanzar un beneficio máximo. Por lo general esas situaciones suelen presentarse en las empresas grandes, en las que un importante número de trabajadores puede verse expuesto a graves peligros que justifican la intervención de expertos a la hora de evaluar los riesgos. Esas empresas tienen habitualmente direcciones que aprecian por qué es necesario el uso de ese asesoramiento experto (bien sea mediante servicios internos o externos), y que suelen poder permitirse los gastos de tales servicios. Esta situación, claramente, no se da con frecuencia en las empresas pequeñas.

Los servicios preventivos comparten con las agencias reguladoras y otras agencias externas relacionadas con la salud y la seguridad una serie de problemas de comunicación con la pequeña empresa. Es significativo que estos problemas no se circunscriban a las agencias cuya misión tiene que ver con la salud y la seguridad, sino que se citen ampliamente en la literatura que trata en general de los servicios y del apoyo a las necesidades de la pequeña empresa (véase, por ejemplo, Deakin y Philpot 1995, Vickerstaff y Parker 1995, Curran et al. 1993, Gibb y Manu 1990). Se arguye en esta literatura más general que la mayor parte de estos problemas de comunicación provienen de una insensibilidad para con las características peculiares de la pequeña empresa y de una tendencia a tratar a éstas como si fueran mini-versiones de empresas grandes. A menudo, por tanto, reflejan la experiencia y la cultura predominantes en las agencias externas, más que las necesidades de la pequeña empresa. El enfoque que adoptan estas agencias ha sido objeto de críticas por el hincapié que hacen en el desarrollo de estructuras y procesos de dirección que van en contra de la cultura de las pequeñas empresas y que, en consecuencia, tienen escaso interés práctico para los directores propietarios (véase, por ejemplo, Haslam et al. 1998). Suele también fracasar debido a que no se sabe apreciar que, entre las diversas demandas inmediatas entre las que tienen que repartir su atención los directores propietarios, éstos sólo disponen de una pequeña ventana de tiempo y de atención para escuchar a los expertos externos, con independencia de lo mucho que necesiten su ayuda.

En algunos países, el papel de los seguros se superpone con los servicios de prevención. En España, además de su actividad aseguradora, las Mutuas se encargan de proporcionar servicios gratuitos para diversas tareas de prevención, incluida la preparación de guías para la legislación, el desarrollo de investigaciones/estudios de carácter general sobre la salud y seguridad laborales y la preparación de materiales de formación. En relación con las empresas prioritarias¹¹, toman a su cargo la celebración de reuniones para ofrecer a las empresas información sobre la LPRL, incluida

¹¹ Las empresas prioritarias son las que tienen menos de 50 trabajadores, y en especial las de menos de 6, en sectores con una alta tasa de accidentes. En la práctica, los 21 sectores que a los que se refiere la definición incluyen la mayor parte de los sectores industriales: Transporte, Construcción y Hostelería. La financiación de estas actividades libres se hace por medio de los ingresos en concepto de primas. En 1998 se contaba con que las Mutuas gastasen poco más del 5% de sus ingresos en este campo.

la necesidad de desarrollar un plan de prevención, su asesoramiento sobre la gestión de la prevención, sus costes y sus beneficios.

Sin embargo, en todos los países, los esfuerzos de las aseguradoras se dirigen por lo general a las grandes empresas. Hay una serie de razones para que esto sea así, muchas de las cuales son las mismas a las que ya hemos hecho referencia en relación con los servicios de prevención. El tamaño, la variedad y la complejidad del sector de la pequeña empresa, las dificultades de acceso y de organización y la falta de sensibilización por parte de propietarios y empleadores son factores todos ellos que desempeñan un papel en la limitación del impacto de las iniciativas de prevención que tienen como base las aseguradoras. Pero, además, hay consideraciones de tipo económico, relacionadas con la pequeña empresa, que hacen difícil a las Mutuas justificar un mayor apoyo a las iniciativas de prevención en este sector. Estas últimas razones parecen tener un efecto desincentivador todavía más poderoso del desarrollo del papel preventivo entre los enfoques de las aseguradoras orientados hacia el mercado que se dan en el Reino Unido y en la República de Irlanda, y entre sistemas mixtos (Walters 1998).

Otro poderoso apoyo para las buenas prácticas relacionadas con la salud y la seguridad, que goza de buen reconocimiento, es la formación. También aquí la investigación muestra la existencia de una clara relación entre el tamaño de una empresa y el nivel de formación sobre salud y seguridad. En el RU, las respuestas a la encuesta realizada por la BBC (1995) demostraban que en las empresas con más de 50 trabajadores, el 69% de los responsables de la salud y la seguridad habían recibido algún tipo de formación formal, mientras que, para las empresas con 2-5 trabajadores, la cifra correspondiente era del 43%. También en el RU, la investigación de MORI (1998) confirma unos patrones similares entre los trabajadores de empresas de distintos tamaños. Muestra que las personas que trabajaban en centros de trabajo más pequeños era menos probable que hubieran recibido formación formal.

1.4.5. Las relaciones sociales en la pequeña empresa

Las estructuras de vulnerabilidad de Nichols ayudan a explicar por qué la situación de la salud y la seguridad es floja en la pequeña empresa, no sólo como consecuencia de las limitaciones que imponen a las acciones y las percepciones del propietario, los empleadores y los directores, sino también por las limitaciones que crean para los trabajadores, individual y colectivamente, y para los empresarios y los trabajadores conjuntamente.

La enorme gama y variedad de las relaciones sociales del empleo en el sector de la pequeña empresa sugiere la necesidad de cautela a la hora de generalizar acerca de la relación laboral. Ahora bien, esas relaciones tienen muchos aspectos que es fácil que tengan efectos negativos sobre la salud y la seguridad. A diferencia de la situación que se da en las empresas grandes, las pequeñas se caracterizan con frecuencia por un contacto personal más estrecho entre empleador y empleado, unido a un estilo informal de las relaciones laborales. Aun cuando estas características tienen muchos aspectos positivos, también pueden contribuir a que los trabajadores sean reacios a actuar de manera que sientan que entran en conflicto con los intereses de sus empleadores. Al mismo tiempo, los patronos de la pequeña empresa, en especial de las microempresas tienden a ser paternalistas y autocráticos. Su identificación personal con el negocio hace más probable que consideren las opiniones alternativas como críticas, y aumenta su intolerancia para con los puntos de vista autónomos de los trabajadores en relación con muchos temas, entre los que se cuentan la salud y la seguridad.

Es bien conocida la hostilidad que los propietarios y empleadores de la pequeña empresa muestran hacia las organizaciones sindicales (Scase 1995). Aun cuando esa hostilidad no sea universal, ni sea el único factor que contribuye a ello, ayuda a explicar por qué la afiliación sindical en la

pequeña empresa es floja, en el mejor de los casos. En la mayor parte de los países europeos existe un marcado efecto del tamaño en la distribución de la afiliación a los sindicatos. Otras estructuras representativas, como los consejos de trabajadores o los comités de empresa, es posible que estén ausentes, ya que también dependen del tamaño de la empresa.

La ausencia de los sindicatos no significa necesariamente que no existan estructuras o procedimientos de participación en los centros de trabajo. La asociación como sinónimos de la representación de los trabajadores y la representación sindical es un aspecto del sistema de relaciones laborales que se da en los países anglosajones pero que no se da en la misma medida en todos los países europeos. En muchos de estos países, la mayor intervención legal en relación con las relaciones laborales proporciona a los trabajadores derechos colectivos que son independientes de la sindicación. En ellos, los consejos de empresa y la representación de los trabajadores no son siempre, ni mucho menos, instituciones sindicales. Sin embargo, incluso en esos países, los sindicatos suponen la mayor fuente de apoyo para la organización de la representación en el lugar de trabajo, incluida la organización de la prevención de riesgos laborales, tanto si esa representación tiene carácter sindical como si no (Walters et al. 1993, Walters y Freeman 1990). Por consiguiente, la ausencia de representantes sindicales dentro del centro de trabajo, o la falta de acceso a sus recursos fuera del mismo constituirá una grave limitación para el apoyo en favor de la eficacia de la representación. Asimismo, como muestra la Tabla 1.4, los derechos de representación legales dependen a veces del tamaño de la empresa, y en muchos países no existen umbrales de tamaño por debajo de los cuales los trabajadores no tengan derechos legales de representación en los temas de salud y seguridad.

Tabla 1.4. Derecho a la representación colectiva y estructura de la representación

	Derecho a la representación colectiva	Consejos de Empresa	Representante sindical/Shop Steward	Delegados de los trabajadores	Otros
España	6	50	15	6 a 50	
Italia	15				Las pequeñas empresas pueden tener un representante territorial de salud y seguridad
Suecia	Sin umbral				Representación de los trabajadores a nivel de consejo >25. Los trabajadores de las pequeñas empresas tienen acceso al representante de salud y seguridad territorial
RU	No hay derecho legal a la representación general, pero sí a la consulta sobre salud y seguridad		Derecho legal para los sindicatos reconocidos a nombrar representantes para salud y seguridad, sin restricciones por tamaño		Los sindicatos de músicos y actores tienen algunos derechos limitados a nombrar representantes móviles de salud y seguridad

Los estudios sobre la participación de los trabajadores en la toma de decisiones organizativa suelen distinguir entre la participación representativa y la participación directa en los asuntos de la empresa (European Foundation 1998). En la pequeña empresa, el tamaño y las relaciones sociales informales es probable que se presten a la participación directa. Sin embargo, ese mismo carácter informal hace difícil obtener mediciones significativas del grado en el que tiene lugar esa participación directa en temas de salud y seguridad. Walters y Frick (2000) destacan el punto importante de que, aunque puedan separarse las formas directa y representativa de la implicación de los trabajadores en la prevención de los riesgos laborales, ambas forman parte de un continuo de acciones y actitudes dentro del centro de trabajo, y no sólo influyen en ellas diversos factores de la relación laboral en general, sino que se ejerce una fuerte y mutua influencia.

1.5. Conclusiones: los retos para la intervención en la prevención de riesgos laborales en la pequeña empresa

La creciente importancia de la pequeña empresa ha figurado de manera significativa en la reestructuración económica de muchos países de la Unión Europea. Al mismo tiempo, en países donde se consideraban ya el núcleo de su estructura económica, el trabajo en ellas ha aumentado también su importancia relativa. Las pruebas sugieren que existe un problema de resultados en salud y seguridad en estas empresas y en el espectro más amplio del trabajo periférico con el que se las suele asociar. Las dimensiones de este problema las representa la importante proporción que tienen en los 6.000 accidentes mortales y los 10 millones de casos de lesiones y enfermedades laborales que anualmente se producen en la UE. Este problema no se debe únicamente al gran número de trabajadores empleados en este creciente segmento del tejido empresarial. Los análisis de los datos referentes a lesiones graves y accidentes mortales en la mayor parte de los países europeos, respaldados por los datos semejantes procedentes de otras economías industrializadas, apoyan la conclusión de que los riesgos son proporcionalmente mayores en las pequeñas empresas que en las de tamaño mayor. Esta evidencia de las lesiones y la mortandad es la descripción más convincente de la mala situación de la salud y la seguridad en la pequeña empresa. Pero, otras fuentes probatorias a partir de datos sobre las enfermedades relacionadas con el trabajo y el medio en el que éste se desarrolla dan más peso todavía a la descripción de los malos resultados en cuanto a salud. Y lo que es más: es probable que esos datos subestimen las verdaderas dimensiones del problema.

La heterogeneidad de las pequeñas empresas hace difíciles las generalizaciones. Sin embargo, sus problemas de salud y seguridad están mucho más relacionados con la mala gestión de los riesgos que con la gravedad absoluta que representan los peligros. La estructura de vulnerabilidad, que ayuda a definir el trabajo en la pequeña empresa, significa que la general y multifacética carencia de recursos da origen a:

- un limitado desarrollo de recursos para la gestión de la seguridad;
- una representación de los trabajadores restringida;
- un uso limitado de los servicios de prevención;
- insuficiente conciencia y experiencia de los temas de salud y seguridad, y
- escasa frecuencia de la inspección y el control.

Las microempresas son particularmente vulnerables. Sus características dependen de manera especial del empresario, tienen poca estructura organizativa, no existe en ellas la función de recursos humanos y la afiliación sindical es en ellas muy baja.

Pero no se trata sencillamente de un tema de mala gestión en las pequeñas empresas y el trabajo periférico. Las condiciones que se dan en ellas se ven agravadas con frecuencia por otras clases más de vulnerabilidad, tales como las relacionadas con la inseguridad en el empleo, que a su vez lleva a inseguridad psicológica y a la vulnerabilidad económica en la omnipresente amenaza del desem-

pleo. Además, la considerable magnitud del trabajo ilegal que se da en el medio de la pequeña empresa, y la desproporcionada representación de los grupos desaventajados que intervienen en esas actividades aumentan todavía más la probabilidad de la falta de conciencia de una cultura de riesgo y la preocupación por la salud y la seguridad en este tipo de empresas. Finalmente, el simple hecho de su número convierten en una tarea desalentadora la inspección y el seguimiento por parte de las agencias reguladoras y los servicios de prevención, que tienen que enfrentarse a ella con limitados recursos.

Un leitmotif de los modernos enfoques reguladores es alejarse de los intentos de ordenar y controlar la aplicación de las normas prescriptivas, e ir hacia estrategias más reflexivas, en las que se estimula la autorregulación. Una de las principales maneras en las que se hace esto es mediante la promoción de conceptos de previsión de los riesgos laborales. En teoría, esto significaría que el sistema de regulación es más capaz de tomar en consideración el particular carácter de la pequeña empresa. Sin embargo, la autorregulación se basa en la experiencia de lo que parece funcionar mejor en relación con las grandes empresas, que tienen la voluntad y la capacidad de apreciar las ventajas para su negocio de la gestión de la salud y la seguridad. Ha sido escasamente probada en relación con las pequeñas empresas o con las diversas formas de organización del trabajo que son características de la cambiante naturaleza de la economía actual. Aunque hay buenas razones para suponer que la prevención de los riesgos laborales sería económicamente sensata si se aplicara en tales situaciones, por las razones que hemos señalado a grandes rasgos en la sección anterior, es improbable que ello ocurra sin ayuda.

Las diferencias que existen entre las pequeñas empresas y entre éstas y las grandes significan que las malas condiciones de la salud y la seguridad no pueden abordarse de la misma manera en que se abordan en la gran empresa. El modo en que puede conseguirse que haya buenas prácticas de gestión en las empresas grandes rara vez funcionan en las pequeñas, y es todavía mucho menos probable que sea pertinente su aplicación en las microempresas. Hay también una base común entre la situación de las pequeñas empresas y la que se encuentra en otros muchos ejemplos de trabajo periférico, ocasional e irregular, que se asocia cada vez más con la «nueva economía». En todas estas situaciones, la relación laboral, la estructura del empleo y la organización del trabajo son tales que las cuestiones relativas a la salud y la seguridad, en el mejor de los casos, se pasan por alto y, en el peor, se ignoran deliberadamente (y, por las mismas razones, con igual facilidad).

Esto conduce a una consideración más de fondo de la índole del problema y de los modos en los que podría abordarse adecuadamente. Una vez más esta consideración se centra en lo que, de manera aproximada, cabría denominar «prevención de los riesgos laborales» o «gestión de la salud y la seguridad», ya que parece claro que es dentro de este concepto donde se hallan muchas de las diferencias entre las pequeñas empresas y la forma ideal de empresa, a la que parecen dirigirse las actuales estrategias regulatorias. Aunque las prácticas comprendidas dentro del término *gestión* en las pequeñas empresas puedan ser bastante diferentes de las de las empresas mayores, sus características no implican necesariamente que sea imposible gestionar la salud y la seguridad en esas situaciones. Antes bien, implica que las iniciativas que tengan por finalidad fomentar la seguridad y la salud harían bien en tener en cuenta estas características y entender lo que funciona en la pequeña empresa.

Este desafío que se plantea a la regulación y a los medios de sustentamiento de la prevención de los riesgos laborales en la pequeña empresa ha venido ocupando de especial manera, estos últimos años, a los estrategas nacionales de los países de la Unión Europea en este campo. En distinto grado en diferentes países, se ha desarrollado una diversidad de enfoques, a nivel nacional y sectorial. Como veremos en el capítulo que sigue, muchos de estos enfoques se basan en el mismo conjunto de supuestos relativos a lo que funciona y lo que puede apoyarse y mantenerse para conseguir unos mejores resultados en cuanto a la salud y la seguridad en las pequeñas empresas. Tienen en común un mayor reconocimiento de la necesidad de utilizar otros elementos del medio socioeconómico en

el que se desenvuelve la pequeña empresa a fin de crear presiones e incentivos para apuntalar y sostener la mejora de la salud y la seguridad en el sector. Como también observaremos en el capítulo siguiente, la representación de los trabajadores y su apoyo por parte de los sindicatos son elementos clave de estos nuevos enfoques. Proporcionan medios para conseguir una comunicación efectiva e informada con los trabajadores y sus empleadores en la pequeña empresa, pueden mejorar los vínculos económicos y de otro tipo entre las empresas pequeñas y las mayores y proporcionar futuros vínculos entre las empresas pequeñas, los inspectores de trabajo y los servicios de prevención.

Capítulo 2

Apoyo y mantenimiento de mejoras en la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa

Introducción

Este libro trata principalmente del papel que pueden desempeñar la representación laboral y el apoyo sindical con vistas a mejorar y mantener planes relacionados con la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa. No obstante, antes de emprender la tarea de analizar este tema detalladamente, es importante considerar de modo más general qué es lo que funciona en relación con la mejora de la seguridad en la pequeña empresa y los principales obstáculos para poder desarrollar una estrategia eficaz de la gestión de la seguridad y la salud laborales en este sector. En el capítulo anterior se indicaban algunas de las principales causas de preocupación acerca de la situación de la salud y la seguridad en las PYMES, y los principales obstáculos que se oponen al desarrollo de estrategias para la gestión de la prevención de riesgos laborales en el sector. En el presente capítulo mantendremos que las mismas estructuras de vulnerabilidad que ayudan a explicar los malos resultados en materia de salud y seguridad en la pequeña empresa también sugieren lecciones de cara a unas estrategias preventivas más generales para la misma. Es preciso que dichas estrategias tengan en cuenta la realidad de la situación y las necesidades de la pequeña empresa. Sin duda, la mayoría de los enfoques tradicionales de la prevención de riesgos laborales, ya tengan carácter regulador, profesional, se orienten hacia la gestión o se centren en representar los intereses de los trabajadores, no son totalmente relevantes para ninguna de las necesidades anteriormente mencionadas. Por esta razón, apenas nos sorprende que fracasen en la consecución de logros significativos en la pequeña empresa.

Estamos especialmente interesados en la sostenibilidad de las mejoras y en el papel que juegan la representación laboral y los sindicatos en el logro de dichas sostenibilidad. Lo que significa que nuestro enfoque tiene que ser más holístico, en vez de centrarse simplemente en los instrumentos y las técnicas para mejorar la gestión de la salud y la seguridad. Tiene que considerar un entorno más amplio en el que el funcionamiento de esos instrumentos debe suponerse o imponerse.

2.1. ¿Qué es lo que funciona en la mejora de la prevención de riesgos laborales en las PYMES?

Se han llevado a cabo gran cantidad de investigaciones en este campo a fin de averiguar qué tipo de instrumentos y prácticas son lo más adecuados para la mejora de la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa. En consecuencia, es bastante lo que se sabe al respecto. Por ejemplo:

- técnicas de evaluación de riesgos para la pequeña empresa;
- cómo aportar soluciones de bajo coste y baja tecnología a situaciones complejas y peligrosas;
- cómo desarrollar soluciones de gestión de la seguridad y la salud para los riesgos asociados con determinados sectores o procesos en la pequeña empresa;
- cómo simplificar la información sobre prevención de riesgos para propietarios/directores ocupados y hacerla más «afin al usuario»;
- cómo utilizar la tecnología de la información para conseguir soluciones en la prevención de riesgos en la pequeña empresa.

Estas iniciativas proporcionan una fuente amplia y poderosa de información detallada sobre soluciones para muchos de los desafíos técnicos, de comportamiento y de situación, que se plantean en materia de salud y seguridad en la pequeña empresa. Aunque este banco de información y experiencia es un útil recurso para ayudar a las mejoras en los enfoques de la prevención de riesgos dentro de los centros de trabajo, este saber técnico falla al abordar los contextos más amplios que originan y explican las estructuras de vulnerabilidad que llevan a los malos resultados en cuanto a seguridad y salud que hemos expuesto anteriormente. Esos instrumentos y esas prácticas pueden ofrecer importantes y necesarias soluciones para los problemas de salud y seguridad en el nivel del centro de trabajo. Pero apenas afectan al cuadro mayor en el que las influencias económicas, regulatorias y societarias, conspiran contra una mejora general sostenible. Para conseguir esto, nosotros mantenemos que es necesario desarrollar y poner en marcha estrategias adicionales dentro del ámbito general de la pequeña empresa. Es necesario identificar los elementos influyentes dentro de este contexto general de maneras que permitan ejercer una presión suficiente sobre los responsables y los responsables de la toma de decisiones en la pequeña empresa, con el fin de hacer que actúen de modo preventivo en materia de salud y seguridad.

Este argumento no es nuevo. Se ha aireado con frecuencia en la reciente literatura internacional sobre prevención de riesgos laborales en la pequeña empresa, y también ha influido de manera creciente en las estrategias que las autoridades reguladoras han adoptado respecto a la seguridad y la salud en las PYMES en algunos países tales como el Reino Unido. Al reiterarlas aquí estamos tratando de mostrar lo importante que es reconocer que las técnicas para la mejora de la seguridad y la salud no se producen en medio de un vacío social, político, regulador o económico. Pues es este terreno social, político, regulador y económico, el que forma el entorno de la pequeña empresa y contiene los elementos que constituyen las influencias más importantes respecto a si es posible que tengan éxito y se sostengan las técnicas prácticas de mejora en la prevención de riesgos laborales. Las organizaciones de los trabajadores y sus actividades económicas y políticas son una parte importante de este entorno.

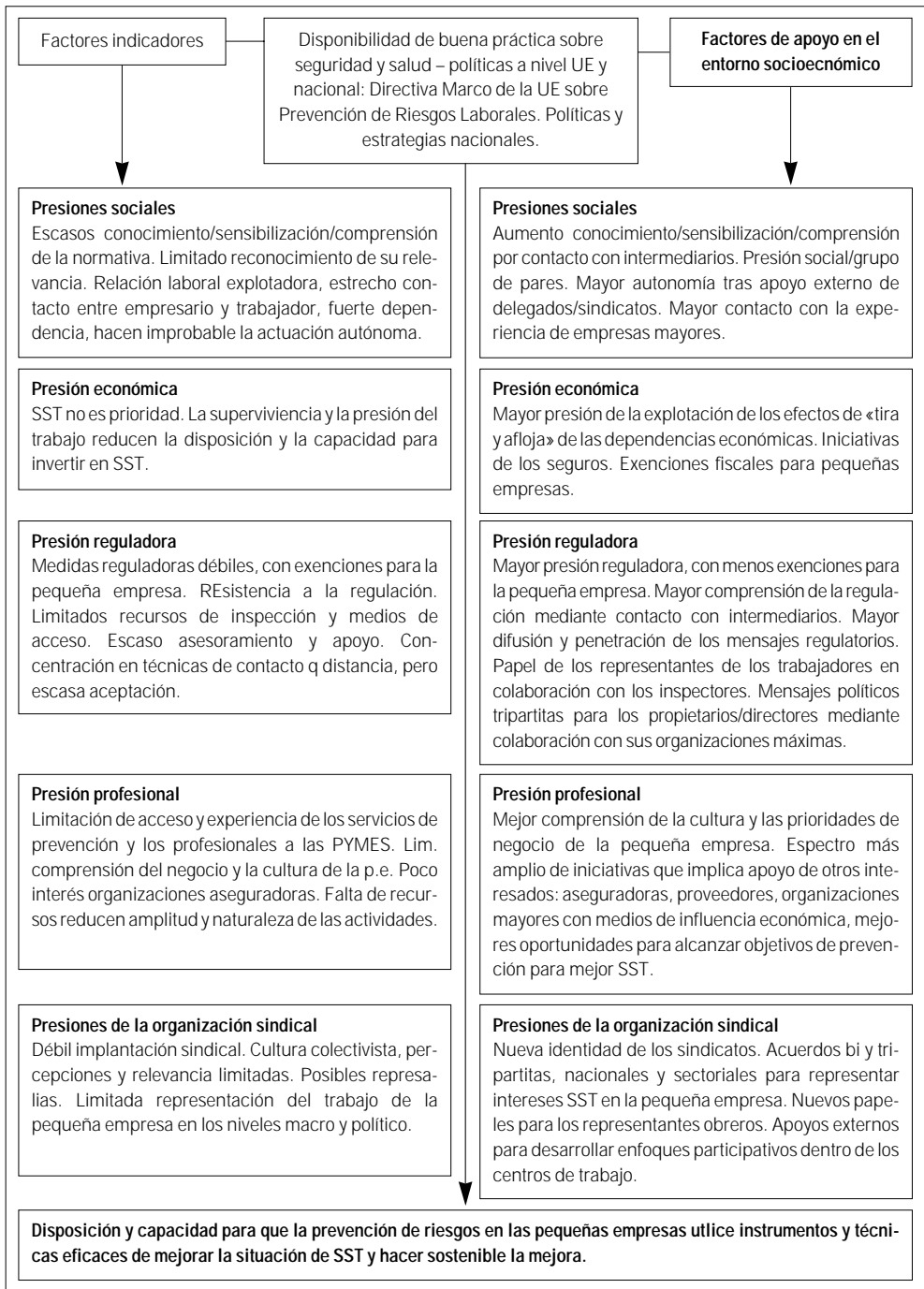
Podemos dividir el proceso de influir en la prevención de riesgos laborales en la pequeña empresa en varias estructuras y procesos parciales, tal como se ilustra en la Figura 2.1. No son entidades discretas, sino que, con frecuencia, se superponen en la práctica.

Al experimentar la falta de desarrollo, aplicación y funcionamiento de prevención de riesgos laborales, inducida por las presiones que se identifican en el lado izquierdo de la Figura 2.1, los propietarios/directores, los trabajadores, y los directores propietarios y sus trabajadores conjuntamente, pueden beneficiarse, en las pequeñas empresas, de las intervenciones de todas las categorías que se identifican en la tabla.

La principal presión tradicional en favor del cambio, de una mala situación de la seguridad y la salud a una situación buena, proviene del sistema regulador. Esto es consecuencia de la labor de las inspecciones que tratan que se cumplan las normas legislativas, ya sea con medidas para obligar al cumplimiento de la ley o como consecuencia de facilitar asesoramiento y apoyo. Los actuales enfoques legislativos en la Unión Europea se caracterizan por exigir que los responsables de cumplir la norma gestionen la seguridad y la salud a través de programas de prevención, de la evaluación de riesgos, de la participación y del recurso al asesoramiento competente. Es decir, exigen que todos los empresarios introduzcan lo que esencialmente es un sistema de gestión de la seguridad y la salud laborales. Dentro de este sistema, el papel de la imposición externa se está apartando cada vez más de las estrategias de «mandamiento y control» para garantizar el cumplimiento de normas prescriptivas específicas hacia la monitorización de la prevención en general. Sin embargo, por todas las razones que hemos expuesto, la respuesta de las pequeñas empresas en cuanto a la adopción de disposiciones formales al efecto es extremadamente reducida.

Con el fin de mejorar los niveles de cumplimiento en la pequeña empresa, las agencias reguladoras han probado en estos últimos años diversas estrategias. Se cuentan entre ellas el desarrollo de

Fig. 2.1. Factores que influyen en la prevención de riesgos laborales en la pequeña empresa



técnicas de contacto recurriendo a los medios electrónicos, la radio y la televisión, así como los más tradicionales envíos postales y campañas con folletos. Aunque de este modo se ha desarrollado una enorme variedad de herramientas que mantienen la distancia, las intervenciones que han tenido más éxito se asocian sin embargo con el contacto directo entre los propietarios/directores de las pequeñas empresas (así como sus trabajadores) y los propios agentes de prevención (véase, por ejemplo, Rakel et al. 1999).

Los agentes del cambio en el sistema de prevención han desarrollado enfoques generales y específicos para la intervención en la pequeña y mediana empresa. En el caso de la inspección, está claro que los cambios no se producen únicamente en relación con las pequeñas empresas, sino que están comprendidos en un cambio general del enfoque de las Inspecciones, al sustituirse las normas prescriptivas y la regulación basada en el mandamiento y control por enfoques más reflexivos. Sin embargo, capacitar a las pequeñas empresas para que «autorregulen» sus actividades hacia unos estándares amplios de prevención presenta especiales obstáculos. Así, el equilibrio operativo entre asesoramiento e imposición tiene que tener en cuenta el mayor apoyo que los propietarios/directores de la pequeña empresa necesitan para desarrollar su sensibilización y su comprensión de qué es exactamente lo que el enfoque de la fijación de objetivos requiere de ellos. Esto demanda un esfuerzo para los limitados recursos de las Inspecciones, y lo probable es, por tanto, que sólo llegue a un limitado número de beneficiarios.

Intimamente relacionado con el trabajo que desempeñan los inspectores reguladores está la práctica profesional de la salud y la seguridad laborales. En el caso de servicios preventivos respaldados por exigencias legales impuestas a los patronos respecto a su uso (como lo están en la mayoría de los países), la modificación de sus planteamientos para mejorar el impacto que tendrían en la pequeña empresa se ha centrado en dos temas relacionados entre sí. El primero tiene que ver con la identificación y el desarrollo de las herramientas y competencias más eficaces. A menudo estas herramientas tienen en común la producción de instrumentos simplificados no burocráticos, a través de los cuales se pueden desarrollar técnicas de asesoramiento de riesgos laborales y prácticas sobre la gestión de la salud y la seguridad sin amenazar a los empresarios de la pequeña empresa con más burocracia. Se mantiene en general que, si en adelante se han de adoptar estos métodos en las pequeñas empresas en cuestión, es esencial que los empresarios, directores y trabajadores de la pequeña empresa se comprometan para desarrollar estos métodos y las competencias necesarias para utilizarlos.

La segunda área de atención en lo que se refiere a los servicios preventivos, se refiere a la modificación de sus propios supuestos, enfoques y prácticas relativos a la intervención en salud y seguridad, de modo que sean capaces de adaptarlas mejor a las necesidades de sus clientes de la pequeña empresa (así ocurre también, aunque en menor medida, con los inspectores de trabajo). Mientras que, en indicadores específicos sobre la gestión de prevención en la pequeña empresa, existe considerable evidencia de la subactuación de las pequeñas firmas, la investigación al respecto también ha demostrado que su falta de cumplimiento no es, necesariamente, el resultado de alguna incapacidad fundamental en su gestión. Tal vez la ignorancia y unos logros educativos pobres hayan sido la experiencia de muchos empresarios y muchos trabajadores de pequeñas empresas. Pero hay otras en las que empresarios y trabajadores tienen un alto nivel de educación y cualificación. Tampoco ellos desarrollan prácticas fundamentales de gestión de la salud y la seguridad. El reconocimiento de esta diversidad, las características especiales de la pequeña empresa y sus considerables rasgos positivos, han llevado a que los servicios preventivos hagan un autoexamen de su propia relevancia en la situación de las pequeñas empresas. En consecuencia se han centrado cada vez más a convertirse en organizaciones con mayor capacidad para responder a la cultura de la pequeña empresa. La bibliografía creciente en este terreno exhorta al profesional/asesor a que, a la hora de intervenir en la prevención en la pequeña empresa, tenga en cuenta su contexto empresarial y su cultura. Se arguye que hay más probabilidad de llevar a cabo las mejoras en salud y seguridad cuando éstas se desarrollan como parte del asesoramiento empresarial. Por supuesto, a menudo se sugiere que el apoyo y el asesoramiento

para aprender a llevar o dirigir una empresa puede ser la puerta de entrada para los conceptos de salud y seguridad. Según este planteamiento, se considera que unas condiciones laborales mejores son la clave del aumento de la productividad y de la competitividad, y por lo tanto, ayudan al pequeño empresario a cumplir su deseo de autorrealización (Walters 2001).

Si las formas de gestión de salud y seguridad que tienen posibilidades de ser adoptadas en la pequeña empresa precisan que haya acceso a una «infraestructura de conocimientos», así como una comprensión de la misma (Zwetseloot 2001), en la que se explica y se sustenta un enfoque participativo en la evaluación de riesgos, planes de acción, auditorías y la evaluación del control de riesgos –según el planteamiento de algunos investigadores–, entonces, evidentemente el asesoramiento es importante. Sin embargo, el valor de la imposición –o el potencial para hacerla efectiva– también es significativo para conseguir que se atiendan las exigencias básicas adoptadas que respaldan esas formas de gestión.¹²

Sin embargo, el problema práctico más inmediato de la presión externa de los agentes del sistema formal de salud y seguridad, ya sean inspectores o profesionales, es que, por muy útiles que sean sus intervenciones directas, y cualquiera que sea su respaldo ideológico, el impacto que ejercen se ve constreñido por la limitación de recursos.

Las agencias tradicionales de salud y seguridad tienen dificultad en ponerse en contacto con las pequeñas empresas debido al número y complejidad de éstas. En consecuencia:

- las agencias reguladoras tan sólo son capaces de ponerse en contacto con un pequeño porcentaje de estas empresas;
- las agencias preventivas y las organizaciones aseguradoras («Mutuas») también poseen una influencia limitada por problemas de recursos y posibilidades de acceso.

Por otro lado, mientras que en los países europeos las inspecciones operan bajo los auspicios del Estado, los servicios de prevención se encuentran, de una manera creciente, sometidos a los imperativos comerciales que dictan los mercados en los que operan. En semejantes circunstancias, la pequeña empresa no suele representar a la clientela económicamente más remunerativa. Es evidente que se precisa de otras formas de presión externa además de las proporcionadas por la intervención directa de los agentes del sistema de salud y seguridad. Es en este punto donde las posibilidades que ofrecen otros actores sociales y económicos –en la mejora de las técnicas de comunicación, en conseguir cambios en la actitud y en las prácticas de la gestión de la salud y la seguridad en aquellas empresas difíciles de contactar– se hacen significativas, y las otras categorías de presión social, económica y sindical pueden ayudar a aumentar la presión reguladora y profesional del sistema de salud y seguridad en el trabajo, tal como se representa a la derecha de la fig. 2.1.

2.2. Cómo establecer comunicación con la pequeña empresa: la mediación y el mantenimiento de medidas de salud y seguridad

Se ha establecido la importancia para el éxito de la pequeña empresa de una serie de factores del ambiente interno y externo de los negocios. Las pequeñas empresas de éxito exhiben una serie de puntos fuertes en el estilo de su gestión y en las relaciones sociales que son especialmente pertinentes para comprender los medios para el desarrollo de servicios preventivos en semejantes escenarios. Por ejemplo, la importancia central del propietario/director en la pequeña empresa conduce

¹² En efecto, en todos los centros de trabajo, los servicios de prevención de riesgos tienen más posibilidades de trabajar eficazmente si forman parte de un régimen regulador en el que se practique la imposición de su adopción y funcionamiento. No son un sustitutivo viable de la imposición. No hay evidencia que sugiera que si esta gestión se dejase a merced de las fuerzas del mercado, los sistemas de prevención de riesgos podrían consolidarse y ejercer en la práctica un impacto significativo en la mejora de la salud y seguridad de los trabajadores.

a tomar decisiones rápidas, lo que permite a su vez una rápida puesta en práctica de nuevas intervenciones. La comunicación buena e informal dentro de la empresa promueve la comprensión por parte de empleado y empleador de las estrategias particulares, así como su compromiso para realizarlas. La proximidad del propietario/director al trabajo que se realiza en su empresa fomenta su comprensión hacia los temas prácticos que están implicados. La identificación personal del patrono con el negocio, o del patrono y los trabajadores conjuntamente, provoca buena voluntad y predisposición para aceptar información y asesoramiento. La buena disposición al respeto y la petición de consejo a otros pequeños empresarios/directores fomenta el desarrollo de redes informales de comunicación. Las dependencias que se establecen en la cadena de aprovisionamiento crean oportunidades adicionales que influyen en las preferencias de las pequeñas empresas.

A pesar de que lograr unas mejores condiciones de salud y seguridad no es el objetivo principal de un negocio, si la mejora de la salud y la seguridad de los trabajadores se considera una contribución positiva de cara al incremento de la rentabilidad y la competitividad de la empresa, puede que reciba mayor atención por parte de los propietarios/directores. Cuando los empleadores consideren que el cumplimiento con los niveles de salud y seguridad exigidos es una necesidad para seguir en los negocios, este cumplimiento se considerará prioritario. Si entre los trabajadores individuales y/o las organizaciones sindicales, se considera el entorno laboral como tema clave en las relaciones industriales, cuando ocupan en el mercado laboral una posición de fuerza, también los empresarios, en su afán de mantener la productividad y conservar la mano de obra, considerarán la salud y la seguridad un tema prioritario.

Como se indica en la fig. 2.1., en todos los niveles de presión que se ejercen para mejorar la situación en la salud y seguridad en la pequeña empresa existen una variedad de organizaciones y actores que poseen un potencial para actuar como intermediarios y ampliar los mensajes para la pequeña empresa. Por añadidura, existen una serie de procesos en el entorno social y comercial de las pequeñas empresas que se pueden utilizar para ejercer presión sobre éstas en aras de la gestión de la salud y la seguridad. Las empresas mayores, las agencias del sector público y las administraciones locales, los organismos de tipo informativo y los dedicados a la formación, los asesores empresariales de varios tipos, los servicios sanitarios generales y locales, los proveedores y la clientela, tienen todos ellos la capacidad potencial de actuar como intermediarios en materia de prevención de riesgos laborales.

De igual manera, el papel que desempeñan la representación de los trabajadores y las organizaciones laborales para influir en la salud y seguridad es en este sentido enormemente significativo. A pesar de que los sindicatos, en la mayoría de los países están débilmente organizados en la pequeña empresa, sin embargo existen una serie de estrategias a su disposición a través de las cuales pueden influir, y de hecho influyen en el funcionamiento de la salud y seguridad.

En un estudio que se realizó sobre las condiciones previas para poner en práctica el control interno –enfoque sistemático de la gestión del entorno de la salud y la seguridad aprobado en los países nórdicos– en las pequeñas empresas de menos de cincuenta trabajadores en Noruega, se descubrió que había cuatro factores importantes que justificarían la realización de dicho control. A saber:

- el nivel de competencia de la firma en cuanto a salud, seguridad, y trabajo medioambiental,
- la presión externa,
- el tamaño de la empresa,
- los resultados previstos de la puesta en práctica.

Se consideró que los dos factores más importantes eran la competencia de la empresa y el «tira y afloja» ejercido por la presión externa. De éste último, eran particularmente significativos el papel del inspector de trabajo, así como los de las dependencias del negocio, tales como los clientes y los abastecedores, y el papel de las estipulaciones del seguro (Torvatin y Saksvik 1998).

Sin embargo, otros factores son significativos al determinar la buena voluntad y capacidad de los intermediarios en su actuación eficaz en la gestión de la salud y la seguridad, a saber:

- el equilibrio de poder en su relación con la pequeña empresa y especialmente el alcance que

- tiene la dependencia que las pequeñas empresas tienen de ellos,
- su percepción de propio interés al promocionar la salud y la seguridad,
- sus propias capacidades sobre salud y seguridad

Además de ser mediadoras de los mensajes de prevención, un aspecto adicional importante del papel de las agencias intermediarias es el poder que tienen y los procedimientos que utilizan para asegurar la aplicación de la gestión de salud y seguridad en la pequeña empresa. Por lo que tienen una función (o función potencial) en estrategias mayores que regulan la salud y la seguridad en aquellas economías en las que una proporción creciente de los objetivos de regulación se hacen cada vez más difíciles de definir y alcanzar. Como ya hemos señalado anteriormente, muchas pequeñas empresas, y el trabajo y los trabajadores precarios asociados a ellas, caen dentro de la categoría definida como «empresas difíciles de alcanzar». El desarrollo de una estrategia reguladora cuyo propósito sea conseguir objetivos en términos de gestión fructífera en temas de prevención tiene una ventaja sobre los sistemas preceptivos anteriores, dado que es considerablemente más flexible. Pero los medios convencionales de asegurar su aplicación –ya sea a través de las facultades de inspección de los poderes públicos reguladores, de los acuerdos nacionales y sectoriales colectivos conseguidos por los sindicatos, de los planes tripartitos o de las intervenciones de los servicios de prevención– todos tienen conexiones decrecientes con las situaciones laborales que intentan regular en las economías modernas. Los aspectos organizativos de estas situaciones cada vez se definen menos por las relaciones de empleo individuales y más por las redes estructurales de producción.

En estos escenarios, las influencias que provienen del exterior de la empresa tienen un control mayor sobre lo que se produce y cómo se produce (por ejemplo, cuando esta producción se obtiene a través de acuerdos contractuales, tales como contratación de trabajadores no pertenecientes a la empresa, franquicias, subcontratas y autoempleo, y cuando las decisiones sobre la producción se apartan de una manera creciente del control directo de los empresarios. Por otra parte, estos medios convencionales de aplicar las regulaciones sobre salud y seguridad no pueden, por sí mismos, cambiar la situación. Puesto que tales escenarios permanecen inaccesibles, tanto a los enfoques de orden y control tradicionales, como a la intervención directa de agentes del sistema de salud y seguridad, y son además relativamente indiferentes a las técnicas de comunicación a distancia, las influencias externas que promocionan la gestión de la salud y la seguridad requieren la utilización de otros medios de mayor difusión. Una forma de conseguir estos objetivos es que el sistema de «salud y seguridad» recurra a agencias y procedimientos adicionales de «tira y afloja» eficaces, y que los aplique a sus objetivos reguladores entre las pequeñas empresas y el trabajo fragmentado, periférico y eventualizado. De ahí la trascendencia que tienen las relaciones de dependencia entre la pequeña empresa y los actores y procesos de su entorno. Tienen el potencial para obligar a las empresas a que cumplan con la práctica de los niveles de salud y seguridad impuestos desde el exterior. Un potencial parecido existe con los acuerdos contractuales, por ejemplo, entre los contratistas y los clientes, y entre proveedores y clientes. Estas relaciones de dependencia posibilitan la especificación contractual de las condiciones de salud y seguridad de los trabajadores implicados, y las obligaciones de precaución de los patronos pueden hacerse explícitas y aplicarse a situaciones en las que la mano de obra es ajena y fragmentada. Por lo tanto, semejantes disposiciones, legalmente vinculantes, aplican una fuerza externa a la promoción de la gestión de la salud y la seguridad en situaciones que serían difíciles de alcanzar y regular por otros medios.

Los medios requeridos para una mejora en la gestión de la prevención en las pequeñas empresas, y en el trabajo precario asociado a éstas, comparten algunos factores comunes que parecen sugerir vías para seguir adelante. Se centran sobre enfoques destinados a alentar la voluntad y capacidad de las pequeñas empresas para dar prioridad y gestionar la prevención y para encontrar medios eficaces que confieran apoyo y hagan cumplir dichos enfoques. Los elementos comunes son los siguientes:

- relacionar la gestión de la prevención a necesidades más generales, comerciales, de recursos humanos y otras, de la pequeña empresa.

- utilizar las relaciones de dependencia para aplicar presiones externas que aumenten la adopción de la buena práctica.
- adoptar enfoques participativos para que se comprometan los trabajadores, para aplicar presiones externas e internas y para asegurar resultados positivos.
- lograr lo anterior a través de la mediación del vínculo entre la infraestructura de conocimientos del sistema de salud profesional y las pequeñas empresas, a través del uso de organizaciones y procedimientos de intermediación,
- adaptar las prácticas de las agencias del sistema de prevención para que sean más capaces de manipular eficazmente el uso de otras agencias del entorno social y económico de las pequeñas firmas, a fin de facilitar la gestión de prevención en las pequeñas empresas mediante la creación de un equilibrio entre el apoyo y la imposición.

En el presente estudio estamos especialmente interesados en uno de estos enfoques: la función de los métodos participativos y el apoyo que éstos tienen por parte de las organizaciones de los trabajadores para lograr una mejor actuación en lo que a la salud y la seguridad se refiere. Sin embargo, como ya hemos procurado ilustrar en la fig 2.1., y como seguiremos investigando en sucesivos capítulos, tales enfoques no son unilaterales, ni tienen la posibilidad de ser empleados en la ausencia de las otras estrategias anteriormente mencionadas. Para comprender en su totalidad la capacidad sinérgica entre los enfoques participativos de prevención y otras intervenciones, que utilizan efectos de «tira y afloja», del entorno social y económico de las pequeñas firmas, precisaremos, en primer lugar, considerar estos temas desde la perspectiva de las relaciones laborales.

2.3. Contextos de las relaciones laborales

Las pruebas que hacen que la participación de los trabajadores en materia de salud y seguridad sea eficaz acentúan el papel de la representación, así como la importancia de su apoyo desde las instituciones sindicales, tanto dentro del lugar de trabajo, como fuera de él (Walters & Frick 2000). Aun cuando los datos relativos a la eficacia del papel de los trabajadores sindicados en la promoción de la salud y la seguridad están claros, la causalidad que da lugar a esos datos es compleja. Podemos sin embargo sugerir una hipótesis de modelo en la que:

- las estructuras de apoyo sindical fuera del lugar de trabajo contribuyen a que la participación local de los trabajadores en seguridad y salud en el trabajo sea más activa, competente e independiente.
- las actividades locales de los trabajadores, modeladas por su propia organización local, ejercen influencia en la forma de detectar y disminuir los peligros. (es decir: la Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales)
- la Gestión a su vez, determina las condiciones de SST en los lugares de trabajo, entre las que se encuentran los peligros que son evitables y los que no lo son.

La clave para comprender todo esto yace en el análisis de la construcción social de las relaciones laborales en torno a los temas de prevención. Datos generales obtenidos por la investigación de la eficacia de los delegados de prevención demuestran que hay razones de peso para mantener que la gestión de la prevención es más eficaz cuando en ella se implica la representación de los trabajadores, que cuando, por el contrario, los directores actúan unilateralmente y no existe comunicación entre ambos sectores. Por ejemplo, en un estudio comparativo de los factores de sindicación que se ocultan detrás de los accidentes industriales en Ontario, Shannon et al. (1992) descubrieron que los índices de accidentes con baja eran significativamente inferiores en los centros de trabajo que estaban organizados sindicalmente y tenían delegados de empresa, en donde los miembros laborales en los comités conjuntos de SST recibían apoyo sindical, y existía participación por parte de los trabajadores en todas las tomas de decisiones. En estudios comparativos realizados al respecto en el Reino Unido, se comprueba empíricamente

la asociación que existe entre la presencia de los representantes sindicales de prevención y los índices inferiores de siniestralidad laboral (véase, por ejem. Reily et al. 1995, Litwin 2000) Otros estudios también demuestran los mecanismos a través de los cuales opera esta positiva influencia sindical (Dedobbeleer et al. 1990, Biggins et al, 1991, Tucker 1992, Warren Langford et al. 1993). Se ha demostrado que estos efectos son sistemáticos, incluso bajo circunstancias de una legislación no participativa, como ocurre en los EE.UU. (Quinlan, 1993, Oschner y Greenburg 1998). Por otro lado y en un tono parecido al que se describe en un estudio americano anterior (Kochan et al. 1977), Beaumont et al. (1982) descubrieron que los comités conjuntos de prevención eran más eficaces cuando el representante laboral operaba a través de canales sindicales establecidos. Otras conclusiones sacadas de estudios realizados en el Reino Unido (Walters y Gourlay 1990) respecto a las actividades de los representantes de prevención, sugieren que la eficacia de los mismos está firmemente apoyada por:

- *la legislación favorable a la representación laboral en SST, firmemente respaldada por Inspecciones de Trabajo;*
- *el compromiso de la dirección, tanto con la salud y la seguridad como con métodos participativos de trabajo;*
- *la fuerte organización laboral dentro de los centros de trabajo, que detecta y considera temas de interés prioritario la salud y la seguridad,*
- *información y formación profesional de los representantes laborales.*
- *consulta entre los representantes laborales de salud y seguridad y los votantes que representan.*

Conclusiones semejantes han aparecido en otros estudios realizados en otros países europeos (Walters et al, 1993). La actividad general sindical es asimismo importante al establecer el marco adecuado para la participación de los trabajadores. Por añadidura, y como se demuestra en un estudio americano (Weils, 1991), existen pruebas que sugieren que, en la organización de la prevención, la presencia del sindicato local puede mejorar las actividades de otros actores, como son por ejemplo, los poderes públicos reguladores.

Existen por lo tanto pruebas bastante poderosas de que el papel de la participación representativa y el apoyo de su sindicato contribuyen a que las disposiciones en torno a la prevención sean más eficaces. Sin embargo, también ocurre que se ha llegado a semejantes conclusiones, en gran medida, a través de los estudios realizados en torno a las grandes empresas y, en consecuencia, su relevancia es limitada por lo que afecta a la situación de los trabajadores de la pequeña empresa. Es así pues importante que nos preguntemos por qué, en teoría, deberíamos esperar que la participación representativa mejore la situación en materia de prevención, ya que al hacerlo podríamos lograr comprensión de sus posibilidades subyacentes en relación con una gama más amplia de contextos laborales, entre los que se incluyen las pequeñas empresas.

El diálogo de participación no está aislado de los recursos de poder con los que las partes se incorporan a él, ni de la propia construcción de lo que creen que es la realidad. La influencia, tanto de la ubicación como de la índole de dicho poder, y los temas que les interesan, son por lo tanto de una relevancia capital para la participación en la prevención.¹³ Una de las razones principales que ha provocado el desarrollo de las organizaciones colectivas de los trabajadores ha sido la necesidad de contraatacar al poder económico ejercido por los empresarios. Ese poder económico está interrelacionado con el poder normativo. La naturaleza de esta relación es especialmente pertinente para la prevención. El poder normativo puede utilizarlo abiertamente una de las partes para convencer a otra de que tiene razón. Pero también puede utilizarse para influir en la percepción que la otra parte tenga de la situación, de sus causas, de sus intereses y de posibles opciones. En teoría, los sindicatos desempeñan dos papeles importantes a la hora de apoyar la representación laboral en materia de prevención. En primer lugar, permiten a los trabajadores darse cuenta del poder económico de las

¹³ Para mayor información a este respecto, véase Walters y Frick (2000).

acciones colectivas y realzar la, por lo demás, limitada influencia del individuo en el mercado de trabajo. En segundo lugar, los sindicatos apoyan y aumentan las capacidades de los trabajadores para definir el orden del día para la interacción con los patronos. Por lo tanto, si los representantes de los trabajadores han de evitar la manipulación por parte de los directores durante su participación en salud y seguridad, necesitan al menos tener algunos recursos que aportar a dicha participación para así poder formular alternativas a los puntos de vista de la dirección. Dicha fuente de recursos se obtiene a través de los sindicatos. En particular, a través de las fuentes de información que proporcionan estos últimos, así como de la formación profesional¹⁴, se puede analizar y reforzar la argumentación normativa centralizada sindical y laboral, concediendo mayor confianza a los representantes al legitimar su percepción y construcción de la realidad a través de la realización de que dichas interpretaciones son ampliamente compartidas.

El concepto de «prevención de riesgos laborales» es en sí mismo un concepto científico y social complejo. Tendremos muchas ocasiones para poder debatir y cuestionar las construcciones sociales de lo que constituye la «realidad» de la prevención laboral. Por ejemplo, Nelkin (1985:19) describe cómo la combinación de las faltas de certeza científica en cuanto a los riesgos en el trabajo y un clima de fuerte enfrentamiento en las relaciones industriales dan como resultado desacuerdos fundamentales sobre el tema en su totalidad, lo que indica que:

- «El conflicto prevalece sobre;
- la importancia de los riesgos,
- la suficiencia de pruebas
- las metodologías para evaluar y medir los riesgos,
- la gravedad de los daños en la salud,
- los estándares adecuados para regular la práctica industrial, e incluso
- la comunicación de información de riesgos»

Comprendidos en los enfoques de esta gestión participativa, cabría destacar varias clases de temas normativos, cada uno de los cuales podrá rebatirse tanto por los trabajadores (representantes), como por los directores. Incluyen:

- el propósito de gestionar la prevención
- la índole de los riesgos que se gestionan
- los medios escogidos para prevenir daños a los trabajadores.

Por ejemplo, como señalan Walters y Frick (2000), mientras que la salud de los trabajadores es un propósito declarado en la gestión de la prevención, la política de la salud y seguridad laboral tanto a nivel nacional como a nivel de empresa, se evalúa a menudo respecto a índices sencillos, como los accidentes con baja, las indemnizaciones, o la ausencia por enfermedad. A menos que estos enfoques no sean compensados por la influencia que puedan ejercer los trabajadores, lo que se etiqueta como la gestión de la prevención de riesgos laborales aspirará más a minimizar la cantidad de reclamaciones y el coste que esto genera que a mejorar las condiciones que subyacen en el medio en el que se desarrolla el trabajo. La situación puede que sea incluso todavía más extrema en las pequeñas empresas cuando, como hemos visto, el punto de vista predominante que muchos tienen respecto a la forma de gestionar las empresas ni siquiera incluye el reconocimiento de la prevención profesional como tema de debate. Como también hemos visto anteriormente, el punto de vista del propietario/director de las pequeñas empresas se impondrá probablemente, en todos los aspectos, incluido el tema de la prevención, como la única ortodoxia permisible, y se privará a los trabajadores de cualquier oportunidad de contemplar un punto de vista alternativo. Ya que se ha demostrado que los mencionados puntos de vista de los directores/empresarios de las pequeñas empresas en materia de

¹⁴ Aunque también, simplemente mediante la comunicación con otras personas que intervienen en una identidad colectiva semejante.

prevención son conceptualizaciones deplorablemente inadecuadas respecto a la existencia e índole de una normativa sobre SST, el apoyo que precisan los trabajadores para cuestionarse dicha ortodoxia podría ser un medio importante de toma de conciencia para todos los miembros de la empresa.

Los medios elegidos para la prevención de daños dependen de la percepción de sus causas, y se puede incluso distinguir entre diferentes tipos de explicaciones de lesiones y enfermedades. Por ejemplo, se insiste frecuentemente en dar la explicación más elemental: comportamiento humano erróneo. Otra explicación, en algún sentido más amplia y técnica, también incluye el medio físico del lugar de trabajo, es decir, maquinaria peligrosa, materiales tóxicos y un equipo de trabajo de mala calidad ergonómica. La explicación más completa considerará la organización del sistema de producción en su conjunto y tomará en cuenta la interacción entre la tecnología y los factores organizativos. Únicamente desde esta perspectiva organizativa llega a ser fundamental la participación del trabajador. En este contexto las condiciones de salud y seguridad ocupacionales se pueden vincular a otros marcos de producción y de relaciones industriales de carácter general. En dichos contextos puede tenerse en cuenta la influencia que tiene la cantidad de horas de trabajo en los problemas de salud y el índice de accidentes laborales; los riesgos que puedan ocasionar en el comportamiento la presión de la producción y el tipo de empleo; la discriminación del trabajo según el género; o los problemas músculo-esqueléticos ocasionados por el ritmo o la organización del trabajo. Si se acepta que el riesgo se construye y se define socialmente, a ello le sigue que la valoración expertizada y cuantitativa de posibles riesgos (los directores adoptan el enfoque de este problema convencionalmente) sólo puede presentar una perspectiva limitada. Lo que hará inevitable que se centralice la participación de los trabajadores, tanto en la propia evaluación de los riesgos, como en la conversión de los resultados obtenidos en aspectos prácticos de la gestión de prevención de riesgos y disminución de peligros. Por lo tanto no es una coincidencia, que en situaciones en las que hay una ausencia de la participación organizada, como ocurre en la mayoría de las pequeñas firmas, las encuestas realizadas en torno a las actitudes que adoptan los propietarios/directores en temas de salud y seguridad indican que son admitidos y tienden a predominar los puntos de vista que ofrecen explicaciones elementales sobre los daños en el comportamiento y la salud.

En todas estos escenarios, los sindicatos pueden aportar apoyo a los trabajadores y a sus representantes para asegurarse de que éstos participen en la prevención de riesgos en el trabajo siguiendo un orden del día adecuado. Los conceptos sindicales de SST se fundamentan en torno a definiciones integrales de la salud de los trabajadores, que en su ámbito incluyen factores físicos y psicológicos, y que son de orientación absolutamente preventiva. Están interesados en dar explicaciones más extensas sobre la prevención, en las que son centrales los aspectos organizativos de la cuestión, y animan a que haya una participación más activa por parte de los representantes de los trabajadores a través del uso de criterios autónomos sindicales para definir el riesgo y su evaluación. Además, ponen gran énfasis, no sólo en la normativa legal sobre información, sino en la forma de obtener información de los patronos, los trabajadores y otras fuentes, así como en la manera de poder comprender y hacer uso de esta información a la hora de comunicarse con los directores. Por último, los sindicatos militan contra la práctica de separar conceptualmente la prevención de otros aspectos de las relaciones laborales, que es otra de las principales maneras que tienen los directores de las pequeñas empresas de imponer el poder normativo.

Debido a las relaciones de cercanía que se establecen en la pequeña empresa entre los trabajadores y el propietario/director, la participación de los trabajadores suele ser más directa e incluso más personalizada. De hecho, a veces se arguye que semejante situación hace innecesaria la participación sindical. Sin embargo, dichos argumentos no tienen en cuenta lo expuesto anteriormente referente a la importancia que tiene apoyar a los trabajadores para que tengan una perspectiva autónoma, si se considera que la participación de éstos ha de ser algo más que simplemente hacer lo que se les dice. Como sugieren Walters y Frick (2000), si en lugar de considerar la participación directa y representativa de los trabajadores como dos temas absolutamente independientes, se hiciera un

análisis con sentido, ambas cuestiones formarían parte del mismo espectro. En 1975, Karlsen et al., en un estudio pertinente del desarrollo de este análisis (descrito por Gustavsen y Hunnius, 1981:134) demostraron la relación que se establece entre la participación general de los trabajadores y la eficacia de la participación directa. En otros estudios realizados al respecto en lugares de trabajo noruegos se demostró cómo el compromiso de la dirección para integrar mejoras en la prevención de riesgos laborales en el desarrollo organizativo de sus empresas dependía de las actividades de los trabajadores. Estos estudios probaron cómo la influencia ejercida directamente por los trabajadores en temas de prevención laboral dependía, externamente, de la fuerza de su posición en el mercado de trabajo, e, internamente, del proceso de trabajo y de la implantación de su organización sindical. Por lo tanto es probable que la participación directa sea más eficaz y tenga más sentido cuando sea capaz de beneficiarse de varias ayudas (tanto económicas como normativas) que posibilitan la autonomía de los trabajadores y que son evidentes en los efectos de las instituciones y en los procesos de participación representativa.

La combinación de esta hipótesis y las hipótesis anteriormente expuestas sobre las causas que provocan el éxito y la sostenibilidad de las iniciativas en temas de prevención en la pequeña empresa, sugiere que existe un fuerte potencial para las iniciativas que implican participación representativa enfocadas a ayudar a mejorar la gestión de dicha prevención. Precisamente éste es el caso, previsto por los requisitos de la Directiva Marco de la UE, en relación con la gestión participativa en temas de prevención. Puesto que éstos son los requisitos que virtualmente deben aplicarse en todos los centros de trabajo de la UE, se hace todavía más difícil ignorar la obvia necesidad de analizar los beneficios de dicha representación.

Por supuesto, la contribución potencial de los trabajadores, y la de los trabajadores y los patronos conjuntamente, enfocadas a mejorar la gestión de la prevención, probablemente se reducirá en gran medida si su representación, así como sus estructuras externas e internas y sus instituciones, no existen o están subdesarrolladas. Ésta es la situación de gran parte del sector de la pequeña empresa. Este sector frecuentemente se caracteriza por la ausencia de apoyo de la representación colectiva de los intereses de los trabajadores. Su cultura, la actitud de los patronos, la reducida presencia de los sindicatos, el bajo nivel de inspección de trabajo y la organización laboral del sector, son el conjunto de factores que actúan en contra de los enfoques colectivos de participación en la gestión de la prevención y en contra de las prácticas tradicionales de representación laboral.

Por lo tanto, el reto ante el que nos encontramos es evidente: si la participación representativa de la gestión de la prevención en la pequeña empresa ofrece el potencial necesario para obtener resultados, así como mejoras significativas de las disposiciones sobre la prevención, y si esta situación es deseable desde una perspectiva política y legal, entonces obviamente no hay necesidad de seguir otros métodos de análisis para estimular y desarrollar su contribución.

Como veremos en los capítulos siguientes, las iniciativas que acabamos de señalar ya se están poniendo en marcha en varias formas en algunos países europeos. Existen estrategias preventivas, que se han diseñado ajustándose a las condiciones de las pequeñas empresas, donde la participación representativa tiene un papel preponderante, y que se han practicado con algún éxito. Los sindicatos han jugado un papel central tanto al exigirlos como al llevarlos a cabo. Lo que caracteriza a la mayor parte de estas estrategias es que frecuentemente se manifiesta un interés mayor a la hora de tratar de buscar medios que incrementen el acceso de los trabajadores a la representación en la pequeña empresa. Para llevar a cabo esta práctica se ha utilizado como foco de atención el área de la prevención.

Aquí también y en alguna medida, el interés de los sindicatos refleja su preocupación habitual por proporcionarse una orientación e identidad nueva. Esta preocupación se ha estimulado por el clima de cambios políticos y económicos, a consecuencia de los cuales, tradicionales formas sociales de organizaciones de clase para la resistencia a la explotación han sufrido un serio declive en su apoyo y un creciente cuestionamiento de su pertinencia. Se pueden vincular a las respuestas ante el cambiante mundo del trabajo, una de cuyas características es la creciente importancia del sector de la

pequeña empresa, y el paralelo declive de la magnitud del trabajo en las grandes empresas, basado en los contratos convencionales.

Una situación un tanto paradójica surgió en el ámbito regulatorio de la UE. Los métodos tradicionales de representación colectiva de los trabajadores y de regulación de la prevención se perciben cada vez como menos importantes para un número creciente de trabajadores en un número de empresas que no hace más que aumentar. Sin embargo, la normativa reguladora de la UE demanda mayor competencia y responsabilidad por parte de los trabajadores y de sus representantes en la forma de gestionar la prevención, en cuanto a que no solamente se espera, sino que expresamente se exige, que enfoquen la gestión preventiva ocupacional de forma participativa.¹⁵ Ante esta situación, los sindicatos y los poderes públicos reguladores a menudo se encuentran a sí mismos yendo juntos en busca de los medios necesarios para conseguir que dichas normas funcionen. Lo que posiblemente podrá conducir a que se innove y se coopere en iniciativas en las que esté implicada la participación del trabajador en la prevención de riesgos en medios de trabajo en los que el apoyo básico para desarrollar dichos comportamientos no exista o sea reducido.

Simultáneamente, existe una presión política para reducir el tradicional enfoque de la regulación mediante mandamiento, un mayor énfasis en la autorregulación y una gestión del medio empresarial, en el cual las nuevas formas de abordar la gestión de los recursos humanos enfatiza la participación del trabajador. Todo esto contribuye a crear un clima que hará que los patronos quizá consideren ciertas formas de participación del trabajador menos amenazadoras, y por lo tanto más aceptables que los métodos tradicionales. Estas circunstancias son favorables para la consolidación o (reconsolidación) del papel representativo de los sindicatos.

La organización en torno a los temas de prevención no solamente comporta tradiciones pluralistas y conflictivas establecidas en las relaciones industriales –aunque también presenta de forma creciente escenarios en los que opera el «nuevo orden del día» de la democracia social. En el Reino Unido, por ejemplo, en las relaciones laborales y en la normativa preventiva, semejantes situaciones han dado lugar a la noción de «parteneriado social». Aun cuando hay diversas perspectivas críticas hacia su base teórica e ideológica (Kelly 1996 y 1998), como mínimo es una respuesta pragmática por parte de los sindicatos para contrarrestar el declive de su influencia en las relaciones laborales durante las dos últimas décadas. Como ya hemos señalado anteriormente, esta decadencia y debilidad sindical surge gracias a la combinación que se establece entre la recesión económica y la política económica neoliberal, reforzadas por una creciente presión competitiva y por la internacionalización de la producción. En este panorama, se argumenta (en especial por las organizaciones sindicales nacionales) que los sindicatos quizá no puedan seguir desafiando fundamentalmente las prioridades e intereses de la patronal. En su lugar deben adaptar sus estrategias, «y buscar temas sobre los que puedan forjar objetivos comunes o compatibles con la patronal» (Kelly 1998) Este ha sido el caso de la gran aceptación de la prevención de riesgos¹¹²⁶ y no nos sorprende, por lo tanto que algunas organizaciones sindicales lo hayan promocionado como tal, más recientemente (véase, por ejemplo, TUC 2000). De ahí que el «parteneriado social» sea el medio que han adoptado los sindicatos para conservar su posición en el ámbito de las relaciones industriales, y la prevención es en potencia un tema organizador clave a este respecto. Una vez más, gran parte de estas disposiciones asociativas han tenido lugar en relación a las grandes organizaciones, pero son, no obstante, muy pertinentes para el papel que los sindicatos pueden desempeñar en las intervenciones de prevención de riesgos que intentan explotar el medio en el que se desarrolla el trabajo en las pequeñas empresas.

Quizá sea algo diferente la terminología que se usa en otros países europeos, cuyas tradiciones normativas y de relaciones laborales son diferentes a las del Reino Unido, pero también en ellos tiene lugar la adopción de acuerdos sociales parecidos y en algunos casos hasta llegan a consolidarse.

¹⁵ La Directiva Marco de la UE 89/391 no deja lugar a dudas. Véase Walters y Jensen (2000).

Como veremos en los capítulos siguientes, en Italia, por ejemplo, hay evidentes manifestaciones de cooperación entre las organizaciones punta que representan los intereses de la pequeña empresa, propietarios/directores, los sindicatos y algunos poderes públicos. En España tiene lugar una situación similar de acuerdos de cooperación, en los que a veces también se implican a los órganos de los gobiernos autonómicos. En Suecia existe una cooperación considerable entre los sindicatos organizadores de los representantes regionales de algunos sectores en temas de prevención y las agencias de inspección laboral. Quizá lo que diferencia principalmente los enfoques del resto de Europa de la forma de abordar el tema en el Reino Unido consiste en la medida en que, en la Europa continental, estos planteamientos se siguen realizando dentro de un marco que todavía es en gran parte corporativista, mientras que en el Reino Unido, por el contrario, tales planteamientos se desarrollan sin que haya existido dicho marco.

No obstante, mientras que estos nuevos enfoques son indicativos de que los sindicatos manifiestan sensibilidad hacia el cambio, no debemos olvidar que, respecto al tema de la representación laboral en la pequeña empresa, también se han consolidado otros criterios. Este es el caso especialmente de las estrategias de afiliación y organización por parte de los sindicatos en aquellos sectores económicos donde ha perdurado el dominio de la pequeña empresa: por ejemplo, los sindicatos que representan a los impresores, los empleados del sector comercial, los trabajadores de la construcción, no necesariamente consideran que sus esfuerzos para afiliar y representar a los trabajadores en estas industrias están dirigidos especialmente a la pequeña empresa, sino que sus métodos han evolucionado a través del tiempo para tratar con la mayor eficacia el desafío que supone tener afiliados en las pequeñas empresas. En semejantes condiciones, la prevención y las condiciones laborales siempre se han considerado temas importantes y, como consecuencia, representan *un foco de interés para la representación de los trabajadores*. Sin embargo, experiencias actuales han demostrado a estos sindicatos que, en estos sectores, se presta proporcionalmente mayor atención a la prevención cuando se considera el problema desde el punto de vista organizativo.

En todos estos casos los sindicatos tienen capacidad para aportar varios elementos a planes conjuntos que sirven para incrementar el diálogo social sobre la prevención en la pequeña empresa. Por las razones anteriormente expuestas, los sindicatos aportan autoridad y apoyo para que los trabajadores tengan una percepción del riesgo autónoma, lo que es de importancia fundamental para alcanzar un diálogo social significativo en materia de riesgos, que a su vez conducirá a mejorar la actuación en la prevención en las pequeñas empresas. Los sindicatos pueden aportar liderazgo y orientación, así como planes para apoyar la comunicación entre los representantes de los trabajadores, y entre éstos y la patronal de las distintas empresas. Lo hacen proporcionando información y formación, y a través de la organización y coordinación de las actividades de los representantes de los trabajadores. El tamaño de los centros de trabajo que son el objetivo potencial de estas actividades es tal, que gran parte de esta actividad no se realizará dentro del centro de trabajo, sino fuera de él.

En los capítulos sucesivos examinaremos la frecuencia con que se producen algunas de las diversas iniciativas destinadas a desarrollar en los países que hemos estudiado las disposiciones participativas que promocionan la prevención de riesgos en las pequeñas empresas. Estamos especialmente interesados en describir su variedad, porque es evidente que hay gran diversidad de enfoques para que la gestión de la prevención pueda desarrollar una agenda participativa en la pequeña empresa. Es evidente que la causa de que funcionen estos métodos está relacionada con las condiciones de las relaciones laborales y económicas de algunos sectores laborales de ciertos países. Existen entre estas condiciones, tanto en el aspecto nacional como en el sectorial, diferencias considerables que se deben tener en cuenta a la hora de contemplar la sostenibilidad y transferibilidad de los esquemas enfocados a incrementar la gestión participativa de la prevención en las pequeñas firmas en los UE. Por lo tanto, es nuestro objetivo aportar un conocimiento de estos temas que será útil para incentivar el desarrollo presente y futuro del esfuerzo necesario para incrementar la participación del trabajador en mejorar la situación preventiva en la pequeña empresa.

Capítulo 3

Legislación y estrategia para la participación de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa de Italia

Introducción

En este capítulo, el primero de los dedicados a las prácticas nacionales relacionadas con sistemas sostenibles de participación de los trabajadores en la prevención en la pequeña y mediana empresa, consideraremos la situación existente en Italia. Nos proporciona un ejemplo de iniciativas sindicales encaminadas a conseguir planes de participación en materia de seguridad y salud en las PYMES que cuentan con el respaldo de normas legislativas y de convenios colectivos.

Ahora bien, en primer lugar, entender la idiosincrasia del sistema italiano de prevención de riesgos laborales requiere su contextualización en el marco más general de las relaciones industriales y la política nacionales. El contexto económico y político y la transferencia de competencias a los gobiernos regionales da origen, en la sociedad italiana, a una variedad y complejidad de instituciones e instrumentos. Las disposiciones estatales y los convenios colectivos se interconectan, y sindicatos y empresarios se implican en el funcionamiento de la maquinaria oficial. La transferencia de poderes a las regiones ha dado lugar a una difusión del poder de largo alcance: un «pluralismo negociado y estructurado en varios niveles». La política relacionada con el trabajo tiene normalmente que ser aceptable tanto para los sindicatos como para las organizaciones de la patronal. Y lo que es más: los controles y equilibrios institucionales, propios del sistema parlamentario, significan que el intercambio político y la posible negociación entre la rama ejecutiva y la legislativa de los poderes del Estado ponen serios obstáculos a las iniciativas políticas radicales. Aun cuando el Parlamento pueda adoptar una política amplia en la legislación primaria, no quiere decirse necesariamente con ello que el ejecutivo sea el que redacte los instrumentos legales detallados para la aplicación de la legislación primaria. El sistema se complica aún más debido al «regionalismo tácito» que existe en el país, que permite un considerable margen de flexibilidad entre las regiones respecto a los medios que decidan adoptar para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de la política y la legislación nacionales.

En Italia, la prevención de riesgos laborales era uno de los puntos importantes que se suscitaron en las luchas laborales de la década de 1970. Como consecuencia se han incluido, durante muchos años, en la negociación colectiva, a nivel nacional y de las empresas. Además, el marco legislativo referente a la seguridad y la salud laborales reconocía y apoyaba el papel de los sindicatos en la gestión de esta materia. Se halla así muy ampliamente definida la participación de trabajadores y sindicatos. Al mismo tiempo, las características del sistema italiano de regulación de la seguridad y la salud en el trabajo, antes de la transposición de la Directiva Marco 89/391 de la UE, diferían profundamente de las de otros Estados miembros, por la forma en que conceptualizaban la salud laboral, la responsabilidad respecto a ella y las estructuras y procesos destinados a protegerla y promoverla. Las normas de las directivas de la UE sobre prevención, construidas en gran parte en torno a modelos de administración, inspección y control típicos de la mayoría de los Estados miembros, tenían un carácter esencialmente centralista en su orientación y planteaban obstáculos administrativos para ponerlas en práctica en Italia. Puesto que se basaban ampliamente en nociones de las responsabilidades de los empresarios por la salud y la seguridad y mecanismos de consulta de los trabajadores y sus representantes típicos de la mayoría de los Estados miembros, también planteaban fundamentales problemas conceptuales para su aplicación en el sistema italiano.

El papel de las pequeñas empresas en la economía italiana añade una capa más a la idiosincrasia

y la complejidad propias del sistema. Son éstas una parte, característica e importante, de la infraestructura económica; de hecho, la espina dorsal de la economía italiana: la llamada «Tercera Italia». Especialmente en la década de 1980, la resistencia frente al empuje competitivo del Tercer Mundo se organizó mediante una descentralización de la producción, desviándola de los grandes grupos industriales hacia una serie de pequeñas firmas y microempresas. El empleo en este tipo de empresas ha adoptado distintas formas: trabajo a domicilio, subempleo, trabajo juvenil e infantil, trabajo ocasional y a tiempo parcial, y trabajo en las prisiones. El tamaño de las empresas, definido por el número de trabajadores, es de los más reducidos de Europa. Su flexibilidad y adaptabilidad, la dependencia de los mercados extranjeros y el espíritu local de cooperación económica son otras importantes características más de la pequeña empresa. Lo cual tiene una significativa influencia en el establecimiento de métodos participativos para la mejora de la prevención de riesgos laborales.

El sistema sanitario nacional (en el que se incluyen la seguridad y la salud laborales) ha estado en un constante estado de reforma desde que se instaurase en 1978. El hecho de que nunca se completase el programa nacional y que la Ley de la Sanidad Nacional (Ley 833) presentara muchas deficiencias técnicas, dio origen a una creciente regionalización del modelo organizativo durante la década de 1980, proceso que seguía produciéndose a comienzos de la década siguiente, cuando Italia tenía que transponer las numerosas directivas de la UE sobre prevención de riesgos laborales, una de las cuales era la Directiva Marco. Se hizo en medio de un amplio debate y de considerables dificultades, a pesar de existir consenso en cuanto a la importancia de transponer el modelo europeo al contexto italiano.

No es sorprendente por tanto que la aplicación de las Directivas de la UE haya constituido un largo proceso que todavía no ha concluido. Ha provocado un renovado interés por los problemas de la prevención de los riesgos laborales. La necesidad de reformar los servicios de SST y de conseguir una mejor situación de la salud y la seguridad en el trabajo ha sido reconocida ampliamente y ha pasado a formar parte de los asuntos políticos a tratar. La fragmentación del sistema y los múltiples centros de decisión explican en parte la lentitud de los procesos de reforma. La dificultad de controlar la aplicación de la ley en un mercado laboral caracterizado por la más alta proporción de fábricas artesanales y pequeñas empresas de toda Europa y una boyante economía sumergida son otros factores significativos.

Fue para enfrentarse a esta clase de obstáculos para lo que la reforma de la legislación italiana sobre prevención de riesgos laborales durante la década de 1990 había establecido disposiciones especiales para apoyar la participación de los trabajadores en materia de salud y seguridad en la pequeña empresa. Parece haberse iniciado entonces un cambio de cultura. Los sindicatos organizaron una serie de huelgas para aumentar la sensibilización hacia los problemas que presentaba la situación de la salud y la seguridad y para fomentar una nueva cultura en el trabajo en la que la seguridad no se considerase únicamente un factor que incrementa los costes del trabajo. Parte de la estrategia para conseguir el cambio cultural es deliberadamente una estrategia a largo plazo. Se basa en intensos esfuerzos para proporcionar información, educación y formación a todos los niveles.

Tal como veremos en las secciones siguientes, la reforma referente a la participación de los trabajadores en la prevención de riesgos, y su aplicación a las pequeñas empresas ha sido un aspecto fundamental de esta estrategia. Ha permitido la posibilidad de elegir, en relación con este tema, representantes procedentes de fuera de las empresas, y ha apoyado, en torno a la salud y la seguridad en el trabajo, actividades participativas, mediante disposiciones para la creación de estructuras paritarias por acuerdo entre las organizaciones patronales y los sindicatos, en los niveles sectorial, regional y local.

Para examinar estas reformas en su contexto empezaremos por considerar el fondo legislativo de esta estrategia. Al igual que ocurre con otros aspectos de las relaciones laborales en Italia, las estrategias legislativas adquieren su operatividad mediante los convenios colectivos. Examinaremos algunos de los más importantes y su estipulación de apoyo conjunto del papel de la representación laboral en la pequeña empresa. Como hacemos en otros capítulos dedicados a diferentes enfoques nacionales, consideramos la evidencia que ofrece la práctica estudiando las percepciones de los

representantes de los trabajadores y de otros participantes clave respecto a lo que ocurre, a lo que funciona, lo que va en apoyo de la representación laboral en materia de salud y seguridad en la pequeña empresa y lo que limita esa representación.

3.1. El marco legislativo

La salud y la seguridad de los trabajadores, un derecho constitucional fundamental

El interés por proteger la salud y la seguridad de los trabajadores tiene una larga tradición en la legislación italiana. La Constitución de 1948 reconocía específicamente la salud como un derecho fundamental que debería alcanzarse adoptando medidas preventivas que sean técnicamente viables, con independencia del coste económico que impliquen (Artículo 32) y establecía una obligación general de protección laboral. El Artículo 35 establecía que la protección en el trabajo era una responsabilidad constitucional pública. El Artículo 41 reconocía la actividad empresarial privada. Pero ésta no debería ser contraria al interés público ni perjudicar la seguridad, la libertad ni la dignidad humana. Este principio, considerado conjuntamente con el Artículo 2087 del Código Civil ha llevado a la interpretación de que la obligación del empresario para con la seguridad se yuxtapone, no a un simple interés legítimo, sino al correspondiente derecho del trabajador a la seguridad.

Una ley clave sobre la prevención de accidentes se adoptó en 1955 estableciendo principios generales que abordan una amplia gama de temas. Definía la responsabilidad del empresario y exigía que éste informase a los trabajadores de los riesgos existentes y de las formas de prevenirlos.

El Decreto Presidencial 303/56 (Disposiciones generales para la salud industrial) fue aprobado en 1956 y reafirmaba las obligaciones de los empresarios. Constituía el núcleo del marco legislativo sobre la seguridad y la salud en el trabajo. Su principio general era que los empresarios deberían hacer todo lo técnicamente posible para reducir los riesgos. También establecía que los trabajadores fuesen reconocidos por médicos competentes con diversa frecuencia, según la naturaleza de su trabajo.

La salud y la seguridad como tema para la reforma de los derechos de los trabajadores y del servicio nacional de salud

En las décadas de 1970 y 1980, el sistema de seguridad y salud experimentó fundamentales cambios, influidos por campañas sobre el control de las condiciones de trabajo y la negativa a poner un precio a la salud de los trabajadores. La base de las reformas relativas a la seguridad y la salud en el trabajo la constituían dos piezas legislativas: el Estatuto de los Trabajadores (Ley 300/1970). Y la Ley Nacional de Servicios Sanitarios (Ley 833/1978). El impacto de estas dos leyes tuvo gran alcance. Establecieron un sistema único de representación en relación con la SST, en el que las autoridades públicas sanitarias y las organizaciones sindicales eran los principales actores. Según Vogel:

«Una de las características más importantes de la reforma de 1978 consistió en asignar a los servicios sanitarios públicos unas responsabilidades en el área de la prevención de riesgos laborales mucho más onerosas que en el resto de los países europeos. También los derechos de los trabajadores para actuar en esta área por sí mismos implicaban algo más que la simple participación. En conjunto, la índole general de las disposiciones contenidas en el Estatuto de los Trabajadores y en la Ley 833/1978 daba a los convenios colectivos un carácter decisivo para servir de marco a la política de prevención».
(Vogel 1993: 309-10).

El Artículo 9 del Estatuto de los Trabajadores (Términos y Condiciones del Empleo, Ley 300 de 20 de Mayo de 1970) implicaba que los trabajadores, no a título individual, sino como colectivo, habían

de ser activos en el proceso de implantación de las medidas de prevención y seguridad. El representante de los trabajadores (RSU) pasó a ser un actor importante en la puesta en práctica de las disposiciones relativas a la salud y la seguridad.

«El consiglio di fabbrica (RSA, RSU) ejerce los poderes que otorga a los órganos de representación de los trabajadores el Artículo 9. Los convenios de industria nacionales prevén el establecimiento de comités especializados constituidos únicamente por representantes de los trabajadores y que actúan en estrecha relación con el consiglio di fabbrica. En la mayoría de los convenios se reconoce un derecho a la formación en cuestiones relacionadas con la salud y la seguridad. Los temas de prevención de riesgos (que se hacen extensivos a la protección del medio ambiente) se incluyen por lo general entre las cuestiones que se someten a estas unidades de control y seguimiento» (Vogel 1994: 318).

Así pues, el marco en el que se encuadra la política preventiva se define dentro de los convenios colectivos. Los temas de seguridad y salud se abordan en los convenios de industria de ámbito nacional y en los convenios de empresa. Por lo general, los convenios de industria nacionales prevén el papel de los sindicatos en el control de la aplicación de las disposiciones legales y en la definición de las medidas preventivas. También se trata de la organización de la prevención en la pequeña y mediana empresa, especialmente mediante la organización de estructuras de industria de ámbito regional. Volveremos a ocuparnos de estos convenios en la Sección 3.

Cambios introducidos por la transposición de la Directiva Marco 89/391

La participación de los trabajadores en salud y seguridad se vio profundamente alterada con la introducción de representantes específicos de los trabajadores en esta materia para todas las empresas, con independencia de su tamaño. De acuerdo con el Decreto, en todas las empresas debe elegirse o nominarse un delegado de prevención de riesgos (RLS). Con el fin de ayudar a las pequeñas empresas, de 15 trabajadores o menos, a cumplir la obligación de tener un delegado de prevención, el Decreto establece la posibilidad de que haya delegados de prevención territoriales (RLSTs). Estos delegados de prevención pueden ser nombrados para empresas que funcionan dentro del mismo distrito industrial. La elección o el nombramiento del delegado o la delegada puede producirse en el ámbito de la representación sindical tal como establezca el convenio colectivo. El procedimiento de elección de estos representantes se lleva a cabo mediante la confección de una lista con los nombres de los candidatos, por parte, conjuntamente, de los sindicatos y los trabajadores de las empresas. Los nombres acordados se comunican formalmente a una organización territorial paritaria (véase más adelante), que tiene la misión de asignar las zonas de competencia territorial y comunicar a los empresarios de las empresas participantes el nombre del representante designado, que deberá comunicarse asimismo a todos los trabajadores.

En el nivel territorial, fuera de la empresa, el decreto prevé que se establezcan órganos conjuntos entre los sindicatos y las asociaciones patronales, con el objetivo de apoyar y promover iniciativas para los trabajadores. Estas organizaciones son el primer punto de referencia para las controversias sobre la aplicación de los derechos de representación, información y formación que establece la ley. La intención es que actúen proporcionando apoyo a las PYMES en cuestiones de salud y seguridad. Colaboran con los empresarios, los delegados de prevención y las Autoridades Sanitarias Locales (USLs).

3.2. La representación de los trabajadores en la pequeña empresa: el papel de los convenios colectivos

Con el fin de que tengan aplicación y eficacia real los derechos de información, formación y parti-

cipación de los trabajadores en materia de salud y seguridad que establecen la regulación nacional y la de la UE, se hacía necesario definir con más precisión las condiciones en las que se aplicarían. Los sindicatos y las organizaciones empresariales lo hicieron mediante convenios colectivos, que forman parte de la tradición de las relaciones industriales en Italia, como hemos visto en la sección anterior. Se pensó que esto resultaba especialmente necesario en relación con la nueva dimensión territorial de la representación que habían introducido la legislación que aplicaba la Directiva Marco y los convenios bilaterales establecidos al efecto. Limitar los costes de la representación y, a la vez, llegar a un gran número de microempresas e implicarlas, eran otras dos razones por las que se pensaba que se necesitarían procedimientos fuertemente innovadores y que la mejor forma de introducirlos era mediante acuerdos sobre su aplicación. La tabla 3.1 resume las principales características de los acuerdos en tres sectores en los que la representación en las pequeñas empresas constituye una cuestión clave. En dos de ellos, las medidas para la representación de los trabajadores se basan en el papel de los representantes territoriales, mientras que en el tercero tiene lugar un enfoque más tradicional de la representación desde el interior de los centros de trabajo.

Los principales convenios *interconfederales* que establecían estructuras conjuntas entre empresarios y sindicatos (Organismos Paritarios Territoriales OPT) y que regulaban la actividad se negociaron tras la introducción del Decreto 626. El convenio entre Confindustria (grandes empresas) y los sindicatos se adoptó el 22 de junio de 1995. El convenio con Confapi (PYMES) data del 27 de octubre de 1995. El acuerdo con las asociaciones de la industria artesanal (Confartigiano, Cna, Casa, Clai) data del 3 de septiembre de 1996, y el acuerdo con los Centros Cooperativos se firmó ese mismo año. En el sector de la construcción existe un convenio del 6 de julio de 1995 entre A.N.C.P.L.-L.N.C.M., Federlavoro y Servizi-CCI, AGGI-AICPL y los sindicatos¹³. Los acuerdos interconfederales tienen, con algunas variaciones, contenidos semejantes, con una articulación de las estructuras en tres niveles: nacional, regional y territorial, normalmente sobre base provincial.

El convenio de la artesanía se firmó en septiembre de 1996, por CGIL-CISL-UIL y cuatro asociaciones de artesanos: CNA-Confartigianato-CASA-CLAI. Realiza la aplicación del Art. 18, párrafo 4, y del Art. 20 del Decreto Legislativo 626/94. Refleja en un sentido la atención compartida por los signatarios a la especificidad de las pequeñas empresas artesanas que caracterizan el sector. También representa una señal para las instituciones de la necesidad de apoyar la Amodernización@, impuesta por la normativa europea y nacional, con decisiones organizativas y de relaciones industriales que no penalicen a los empresarios y artesanos imponiéndoles cargas económicas.

Una negociación inicial tuvo lugar en el otoño de 1993 y terminó con un acuerdo en abril de 1994, en el que se definía la disposición de las partes a crear un sistema de representación con especiales características pertinentes para las necesidades del sector. El acuerdo contemplaba la creación de *Delegados de Prevención Territoriales (RLSTs)* para empresas con menos de 15 trabajadores, así como de *órganos bilaterales* con la obligación de apoyar a los delegados y a los empresarios. Esto fue anterior a la transposición de la Directiva Marco. De hecho, el legislador, al definir las disposiciones sobre la consulta y participación de los trabajadores, en la Ley 626, Sección V (Art. 18, párrafo 2), hacía referencia a lo que las partes habían acordado al permitir la posibilidad de elegir un delegado territorial.

La aplicación del Convenio Nacional de Septiembre de 1996 quedaba garantizada por los Convenios Regionales para la identificación de los delegados territoriales y el establecimiento de Comités Paritarios, regionales y territoriales. Se firmaron estos convenios en las regiones y provincias autónomas de Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Apulia, Marches, Cerdeña, Sicilia, Toscana, Umbría, y en la

¹³ Sin embargo, es importante observar que, desde mediados de la década de 1970, existen en la industria de la construcción comités conjuntos (CTPs). Tienen funciones parecidas a las que propone el Decreto 626 y han servido de modelo para los OPTs.

Tabla 3.1. Funciones y actividades de los delegados de prevención territoriales y de las empresas
(según los convenios aplicables en los sectores de la artesanía, la construcción y el comercio)

Delegados territoriales (RLSTs) (Convenio del sector de la Artesanía)	Delegados territoriales de la Construcción (Convenio del sector de la Construcción)	Delegados territoriales Sector del Comercio, la Hostelería y los Servicios de Milán
Selección		
Elegidos por los trabajadores o nombrados por las organizaciones sindicales a nivel provincial, sobre la base del convenio regional que establece también los procedimientos para gestionar el sistema de financiación mutua. Su número depende del número de empresas que pertenezcan al sistema RLST.	Nombrados por las organizaciones sindicales territoriales, previa consulta de los trabajadores en reuniones y sobre la base de los requisitos de experticia, fiabilidad y profesionalidad. La evaluación de elegibilidad se confía a los OPPs sobre la base de los resultados de la formación.	Los nombran las organizaciones sindicales. Los OPPs ratificarán el nombramiento con su propia resolución, previa verificación de los requisitos necesarios para ocupar el cargo. Los OPPs señalarán el ámbito territorial de actuación. Habrá tres en el sector de la hostelería (Milán y su provincia están divididas en tres zonas) y 6 en el sector del comercio.
Campo de aplicación		
Empresas del sector de la artesanía que no han nombrado sus propios delegados y que forman parte formalmente del sistema de Representación Territorial.	Empresas del sector que también pertenecen a Confindustria, con menos de quince trabajadores y que no han nombrado su propio representante.	Todas las empresas del sector que tienen hasta 15 trabajadores. Empresas de más de 15 trabajadores, previo consentimiento de los delegados sindicales unitarios a nivel de la empresa.
Relaciones con el Organismo Paritario Territorial		
El OPTA es una estructura presente en el nivel provincial, con obligaciones específicas respecto a la seguridad y la salud. Funcionalmente autónoma, opera en conexión con el CPRA dentro del contexto de la Agencia Regional Bilateral, Forma parte de la red coordinada por el CPNA, de ámbito nacional.	El OPTA es una estructura existente en el nivel provincial con obligaciones específicas en materia de salud y seguridad. Tiene autonomía funcional y de gestión, y coincide con el Comité Paritario Territorial (CPT), que tiene obligaciones que implican actuaciones para las empresas, a las que ofrece también consultoría. el OPP forma parte de la red de CPTs y lo coordina el CPT nacional.	Todas las empresas del sector que tienen hasta 15 trabajadores. Empresas de más de 15 trabajadores, previo consentimiento de los delegados sindicales unitarios a nivel de la empresa. Las OPPs de hostelería y de comercio son estructuras presentes en el nivel provincial, con obligaciones de prevención específicas. Son una sección especial de las Agencias Bilaterales de comercio y hostelería, y tienen plena autonomía funcional.
La actividad de los RLSTs se desarrolla en estrecha relación con los OPTAs, donde se ejercitan los derechos de información y tienen lugar las consultas previstas por la ley.	Los RLSs operan sobre la base de las directrices establecidas por el OPP, por lo que le informan periódicamente, casi siempre mensualmente, de su actividad, por medio de:	Los OPPs de hostelería y de comercio son estructuras presentes en el nivel provincial, con obligaciones de prevención específicas. Son una sección especial de las Agencias Bilaterales de comercio y hostelería, y tienen plena autonomía funcional. Los RLSTs tienen que adaptarse a las opiniones, directivas sobre salud y seguridad laborales, y a las interpretaciones adoptadas por los OPPs, donde tienen su sede. Sin embargo, desarrollan su actividad en las oficinas de las organizaciones sindicales respectivas que los han nombrado.
El OPTA informa a las USLS (oficinas locales de salud) de los procedimientos y métodos que se establecen conjuntamente.	-informes sobre las visitas realizadas (mediante hojas informativas específicas); -informes sobre la situación del cumplimiento y de las dificultades halladas; -ejemplos de actuaciones desarrolladas de manera autónoma y/o de los acuerdos con los técnicos de los organismos paritarios territoriales;	
En el OPTA, el RLST encuentra las listas de RLSs, los jefes de los servicios de Prevención y Protección y los médicos competentes.	-listado de sugerencias hechas por los jefes de las empresas o de las unidades de producción sobre la base del Decreto 626/94.	

Tabla 3.1. **Funciones y actividades de los delegados de prevención territoriales y de las empresas**
(según los convenios aplicables en los sectores de la artesanía, la construcción y el comercio)

Delegados territoriales (RLSTs) (Convenio del sector de la Artesanía)	Delegados territoriales de la Construcción (Convenio del sector de la Construcción)	Delegados territoriales Sector del Comercio, la Hostelería y los Servicios de Milán
Acceso a los centros de trabajo y los entornos		
<p>El acceso de los RLSTs a la empresa se produce de la manera siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> -mediante notificación previa al OPTA; -las comprobaciones dentro de la empresa se realizan conjuntamente con un representante de la misma (como, p.ej. el jefe del Servicio de Prevención y Protección); -es necesario un preaviso de 7 días, que se reduce a 3 en caso de riesgo especial. 	<p>El RLST ejerce el derecho de acceso a los centros de trabajo tras:</p> <ul style="list-style-type: none"> -consultar previamente al CPT para comprobar si se ha elegido un RLS en la empresa; -ponerse en contacto con el representante legal de la empresa, con el fin de acordar, con un preaviso mínimo de 5 días, el lugar, el día y la hora de la visita; -en casos de especial urgencia, el plazo se reduce a un máximo de 48 horas; -el delegado o la delegada lleva una tarjeta de identificación que autoriza el acceso, y debe redactar un informe específico sobre la visita, que será firmado por la empresa. La visita se produce en presencia del jefe del SPP o de un trabajador delegado por la empresa. 	<p>El RLST puede por lo general acceder a los centros de trabajo si va acompañado/a de un representante de la asociación empresarial. Debe hacerse una notificación previa al empresario, por escrito, con 7 días de antelación, notificación que se hará simultáneamente al OPP.</p>
Desacuerdos		
<p>El OPTA es el organismo competente para mediar en los desacuerdos que puedan surgir entre los RLSs/RLSTs y las empresas.</p>	<p>El OPP es competente en todas los desacuerdos que puedan surgir entre los RLSs/RLSTs y las empresas.</p>	<p>El OPP es el organismo competente al que deben remitirse todas los desacuerdos que puedan surgir entre los RLSs/RLSTs y las empresas.</p>
Acceso a la documentación - Consultas		
<p>La autocertificación o documento relativo a la evaluación de riesgos y a las medidas de prevención planificadas se transmite a los OPTAs, donde tienen lugar las consultas de los Delegados de Prevención, así como las de los servicios de prevención elegidos por las empresas. En el OPTA, el RLS hallará información, documentación y datos relativos a las sustancias, máquinas y sistemas.</p>	<p>La documentación a la que el RLST tiene acceso en base a la normativa se examina directamente en los locales de las empresas. El RLST redacta un informe sobre las consultas en las que ha participado, en el que hace constar sus observaciones y las propuestas formuladas. El informe deberá firmarlo también el representante de la empresa. Al finalizar cada mes escribe un informe sobre la actividad desarrollada, y adjunta copia de los informes de las visitas y las consultas, y lo entrega a las partes sociales en el plazo de 10 días naturales desde el final del mes al que se refiera el informe. El informe se remite asimismo al CPT.</p>	<p>En todos los casos en los que la legislación prevea la consulta del Delegado de Prevención, las obligaciones de los empresarios respecto a las consultas deben cumplirse en las oficinas del Comité Paritario Territorial, con el fin de garantizar su efectividad. El empresario debe en consecuencia solicitar del CPT que cite al RLST. El empresario, a través de un miembro de la asociación empresarial, consulta al RLST, que está facultado para formular propuestas y expresar sus opiniones. Un informe de las consultas efectuadas se conserva en un expediente en el CPT.</p>

Tabla 3.1. **Funciones y actividades de los delegados de prevención territoriales y de las empresas**
(según los convenios aplicables en los sectores de la artesanía, la construcción y el comercio)

Delegados territoriales (RLSTs) (Convenio del sector de la Artesanía)	Delegados territoriales de la Construcción (Convenio del sector de la Construcción)	Delegados territoriales Sector del Comercio, la Hostelería y los Servicios de Milán
Formación		
La formación de los Delegados de Prevención Territoriales la promueve el Comité Paritario Regional en colaboración con las OPTAs.	La formación deberá comprender un cursillo inicial dirigido y certificado por los OPTs, y posteriores cursillos de puesta al día.	El Organismo Paritario Provincial dirige, organiza y/o indica los proyectos de formación en los que deben tomar parte los RLSTs.
Incompatibilidad		
	Los RLSTs deben desarrollar únicamente actividades relativas a la prevención y la seguridad en los centros de trabajo, y garantizar la no interferencia en las actividades sindicales. El OPP tiene la obligación de controlar su cumplimiento.	Los RLSTs deben desarrollar únicamente actividades relativas a la prevención y la seguridad en los centros de trabajo, y garantizar la no interferencia en las actividades sindicales. El OPP tiene la obligación de controlar su cumplimiento.
<i>Siglas correspondientes a los nombres italianos:</i>		
RLST = Delegado de Prevención Territorial	OPR = Organismo Paritario Regional	
RLS = Delegado de Prevención de la empresa	RSU = Delegado Sindical Unitario	
OPT = Organismo Paritario Territorial	OPTA = Organismo Paritario Territorial de la Artesanía	
OPP = Organismo Paritario Provincial	CPRA = Comité Paritario Regional de la Artesanía	
CPT = Comité Paritario Territorial	CPNA = Comité Paritario Nacional de la Artesanía	
OPN = Organismo Paritario Nacional		

Tabla 3.2. **Funciones y actividades de los RLSS**

(según el convenio de aplicación en Confindustria)

Delegados de Prevención de las Empresas (Convenio Confindustria)
<i>Selección</i>
<p>En las empresas o unidades de producción con hasta quince trabajadores, la elección tiene lugar por sufragio universal y voto secreto. Todos los trabajadores que figuren en el libro de registro de la empresa tienen derecho a votar. Pueden ser candidatos todos los trabajadores que hayan completado su período de prueba y tengan un empleo fijo en una empresa o unidad de producción concreta. La duración del cargo es de tres años.</p> <p>En las empresas o unidades de producción que den empleo a entre 16 y 200 trabajadores, el delegado de prevención se elige de entre los Delegados Sindicales Unitarios (RSU).</p>
<i>Campo de aplicación</i>
<p>Todas las empresas o unidades de producción pertenecientes al sistema de Confindustria. Distintos enfoques para empresas o unidades de producción de diferentes tamaños.</p>
<i>Derecho a horas de libre disposición</i>
<p>En las empresas con hasta 15 trabajadores, el delegado o delegada de prevención tiene derecho a ausentarse durante un total de 12 horas pagadas al año para cumplir sus obligaciones, en las empresas o unidades de producción de hasta 5 trabajadores, y de 30 horas al año en las que tengan entre 6 y 15 trabajadores.</p> <p>En las empresas con más de quince trabajadores, cada delegado prevención dispone de 40 horas pagadas al año además de las horas ya previstas para los RSU.</p>
<i>Relaciones con el Organismo Paritario Territorial</i>
<p>Se establece un organismo paritario a nivel nacional, uno a nivel regional y otro a nivel provincial. El organismo nacional desempeña, en particular, las siguientes obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> -promoción del establecimiento de los organismos paritarios territoriales mencionados en el punto siguiente y coordinación de sus actividades; -formación directa, mediante la organización de seminarios y de otras actividades complementarias, de los miembros de los organismos paritarios territoriales; -definición de las directrices y de las posturas comunes sobre el tema de la prevención de riesgos laborales (evaluando las experiencias y los convenios vigentes ya en el sector) que sirvan de referencia para los organismos paritarios territoriales, también en relación con la definición de los proyectos de formación en el contexto local; -promoción y coordinación de las actividades de formación; proyectos para la activación de canales de financiación por la Unión Europea y otros organismos públicos nacionales e internacionales; -promoción del intercambio de información y evaluaciones de los aspectos relacionados con la aplicación de la normativa vigente y las iniciativas de los poderes públicos y de otras instituciones; -evaluación de las propuestas de normativa europea y nacional con el fin de identificar las posturas comunes que deban proponerse, dentro del contexto europeo, al gobierno, el Parlamento y las administraciones competentes. <p>Los organismos paritarios regionales, en coordinación con el organismo paritario nacional (OPN), tienen el cometido de promover proyectos de formación en materia de prevención. Con esta finalidad, los OPRs, por propia iniciativa o a propuesta del OPN, redacta proyectos de formación relativos a la higiene y la seguridad en el trabajo. Además de llevar las relaciones con el CPT y otros organismos, el OPR puede, por propia iniciativa, promover directamente la organización de cursillos o jornadas de formación. También tiene a su cargo los siguientes cometidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -coordinación de los organismos paritarios provinciales; -llevar un registro de los nombres de los delegados de prevención sobre la base de las comunicaciones recibidas de los organismos paritarios provinciales. <p>Los organismos paritarios provinciales han de realizar asimismo las siguientes tareas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -informar a las partes a las que conciernen de las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos laborales;
<i>.../</i>

Tabla 3.2. Funciones y actividades de los RLSs

(según el convenio de aplicación en Confindustria)

Delegados de Prevención de las Empresas (Convenio Confindustria)
<i>Relaciones con el Organismo Paritario Territorial</i>
<p>/...</p> <ul style="list-style-type: none"> -llevar un registro de los nombres de los delegados de prevención elegidos o nombrados en las empresas del territorio que les corresponda; -trasladar los datos al Organismo Paritario Regional; -elevar propuestas al OPR relativas a las necesidades de formación relacionadas con la aplicación del Decreto Legislativo 626/1994.
<i>Acceso a los centros y entornos de trabajo</i>
<p>El derecho del acceso al centro de trabajo se ejercerá respetando las necesidades de la producción, con las limitaciones previstas por la ley.</p> <p>El delegado de prevención notificará previamente al empresario las visitas que se proponga realizar a los entornos de trabajo. Estas visitas podrán realizarse asimismo conjuntamente con el jefe del servicio de prevención y protección o con otro trabajador en el que el empresario haya delegado.</p>
<i>Controversias</i>
<p>Los organismos paritarios son la primera instancia para la solución de las controversias que puedan surgir en torno a la aplicación de los derechos de representación, información y formación que establece la normativa vigente.</p>
<i>Acceso a la documentación B Consultas</i>
<p>El delegado de prevención tiene derecho a recibir información y documentación de la empresa.</p> <p>El delegado de prevención tiene derecho a consultar el informe de evaluación de riesgos de la empresa o la planta.</p> <p>El empresario proporcionará, también a petición del delegado, la información y documentación requeridas de acuerdo con lo que le ley establece.</p> <p>La «información que concierne a la organización y los entornos de trabajo» se refiere a aquella que concierne a todos los aspectos de la higiene y la seguridad en el trabajo de la unidad de producción.</p> <p>Tras recibir la información y la documentación, el delegado o la delegada está obligado/a a hacer uso de ella únicamente de un modo estrictamente relacionado con su cargo y observando el secreto industrial.</p> <p>El empresario consultará al delegado de prevención en todas las cuestiones en las que la legislación exija dicha consulta. Con ocasión de las consultas, el delegado podrá formular sus propias propuestas y opiniones sobre los temas tratados. En el informes sobre las consultas deben figurar las observaciones y propuestas hechas por el delegado de prevención.</p> <p>El delegado de prevención confirmará que las consultas se han realizado firmando un informe sobre las mismas.</p>
<i>Formación</i>
<p>El delegado de prevención tiene derecho a la formación.</p> <p>La formación a la que tienen derechos los delegados de prevención tendrá lugar en tiempo pagado, que se sumará al tiempo libre disponible previsto para su actividad.</p> <p>La formación contempla un programa básico de 32 horas, programa que incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> -nociones generales sobre las obligaciones y los derechos contemplados por la normativa referente a la higiene y la seguridad en el trabajo; -nociones generales sobre los riesgos de la actividad y sobre las medidas de prevención y protección correspondientes; -métodos para la evaluación de riesgos; -métodos mínimos de comunicación. <p>Cada vez que se introduzcan innovaciones que tengan importancia en relación con la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, el empresario proporcionará formación complementaria.</p>

provincia de Bolzano. Todavía se están llevando a cabo negociaciones en otras regiones. Los Delegados Territoriales existen en la actualidad, con distintos niveles de operatividad, en Emilia-Romagna, Piamonte, Lombardía, Marches, Umbria y Toscana.

El sector de la construcción estableció Delegados Territoriales en el Convenio Colectivo Nacional. El Art. 89 establece que «a falta de elección directa por los trabajadores dentro de su grupo, se acredita al delegado de prevención para varias empresas del sector de la construcción dentro del mismo ámbito territorial». Como ocurre en la artesanía, son los «Convenios locales entre las Organizaciones Territoriales que forman parte de las asociaciones nacionales firmantes» las que establecen «criterios y procedimientos» para la aplicación. Un interesante elemento, por lo que hace a la acreditación de los delegados de prevención en el sector de la construcción, es que esta elección implica también a las empresas pertenecientes a Confindustria (a diferencia de las del sector de las manufacturas que forman parte de esta misma asociación). Los delegados de prevención territoriales del sector de la construcción están bastante extendidos por algunas regiones, sobre todo en Lombardía (donde los convenios locales regulan su presencia en todas las provincias), Piamonte, Véneto y Lazio. Hay también una implantación menos amplia, pero no obstante significativa, en Liguria, Campania, Emilia y Cerdeña.

El convenio establece, para el nivel regional, la definición de los «criterios de acreditación y cometidos» de los delegados territoriales, de la «gestión operativa» y de las «cargas financieras», mientras que las medidas de aplicación se definen a nivel provincial. Con el fin de garantizar la máxima transparencia en la gestión del convenio en relación con el nombramiento de los delegados territoriales, las partes, en algunos casos, como en Milán, han creado una «Asociación de Seguridad para los Trabajadores de la Construcción» específica (*ASLE*).

Ahora bien, el ejercicio del cometido de los delegados de prevención territoriales lo hace posible la estrecha relación con los Comités Paritarios Territoriales (CPTs) para la prevención de accidentes, establecidos en la mayoría de los casos por FENEAL CGIL, FILLEA-UIL, FILCA-CISILy ANCE-Confindustria. Los comités están presentes por todo el territorio nacional, y se han establecido formalmente en todas las provincias excepto Pisa. En algunos casos operan ejerciendo plenamente sus funciones técnicas; en otros, tienen todavía dificultad para ganar terreno. Hay unos pocos formados exclusivamente por artesanos, mientras en muchos otros todavía no están éstos presentes.

El sector del comercio estableció en noviembre de 1996 las reglas para la creación de delegados de prevención en empresas del sector terciario, distribución y servicios, y hostelería, mediante el Acuerdo de Aplicación del Decreto Legislativo 626/94. Los signatarios de este acuerdo son FILCAMS-GIGL, FISASCAT-CISL, UIL TUCS-UIL, y Confcommercio, Confesercenti, y han establecido las bases para una política común sobre prevención de riesgos en el trabajo.

La fragmentación que existe en los sectores de comercio, servicios y hostelería (hoteles, restaurantes, servicios públicos) hacen difícil la acreditación de un delegado de prevención de una empresa. En consecuencia, el Convenio de 1996 contemplaba, de acuerdo con el Art. 6 (b), la posibilidad de acreditación de los delegados territoriales nombrados conjuntamente por las organizaciones sindicales, al nivel provincial o regional, mediante acuerdos específicos. El convenio preveía asimismo un *procedimiento de nombramiento* específico: el nombramiento debe comunicarse al Órgano Paritario Provincial, el cual ratificará, «mediante resolución propia, el nombramiento, y asignará a los delegados sus respectivos ámbitos territoriales de actuación. Posteriormente, comunicará al empresario, quien a su vez lo comunicará a los trabajadores, el nombre del delegado de prevención designado. Los delegados de prevención así nombrados deberán participar en los planes de formación gestionados por el Órgano Paritario Provincial, o que dicho órgano les indique. El delegado de prevención ocupará el cargo durante tres años, y puede ser nombrado de nuevo». Un ejemplo de cómo se refleja este Convenio Nacional en el nivel provincial puede verse en el acuerdo firmado en octubre de 1997 por FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL y UIL TUCS-UIL de Milán con el sindicato de comercio, hostelería y servicios de la provincia de Milán. Es un acuerdo cuya finalidad es desarrollar,

a través de la Agencia Territorial Bilateral, «actividades de servicios capaces de servir a los intereses comunes de los distintos miembros». Trata de «establecer dentro de la Agencia Bilateral, una sección especial denominada Organismo Paritario Provincial». Las organizaciones sindicales «aportan 9 personas para la gestión de las actividades que la Agencia Bilateral debe desarrollar asimismo en favor o en nombre del Organismo Paritario Provincial. De ellas, al menos a 6 se las nombrará conjuntamente como delegados/as de prevención territoriales».

En enero de 1998 se firmó un convenio de contenido semejante por la Asociación Provincial de *Propietarios de Hoteles* de Milán y las organizaciones territoriales de CGIL, CISL y UIL, también en este caso, dentro de la Agencia Territorial Bilateral, se establece un Organismo Paritario Provincial para cumplir las obligaciones que establece el Decreto Legislativo 626/94. El convenio fija asimismo las reglas para la creación de un sistema de representación territorial de los trabajadores dedicados a la prevención.

En contraste con estos convenios, que incluyen normas para la representación territorial y ayudan a definir la relación entre los delegados territoriales, los propietarios y directores de pequeñas empresas y las distintas agencias bilaterales, está el acuerdo entre los sindicatos y Confindustria, que cubre a una gran proporción de los trabajadores de las empresas mayores, pero también a los de pequeñas empresas. Aquí, como muestra la Tabla 3.2, los planes se centran en torno a los delegados de prevención nombrados dentro de los centros de trabajo. Sin embargo, al igual que ocurre con otros convenios, las estructuras bilaterales proporcionan también los principales apoyos para las actividades participativas.

En el nivel nacional hay una nueva sección con competencia específica en prevención que se suma a las funciones del «Organismo Paritetico Nazionale» (OPN - Organismo Paritario Nacional) establecido en el proyecto de convenio sobre formación profesional de 20 de enero de 1993. Las responsabilidades de la nueva sección son las siguientes:

- promover el establecimiento de estructuras territoriales paritarias y la coordinación de sus actividades;
- formación directa, incluida la organización de seminarios y otras actividades complementarias, de los miembros de las estructuras paritarias territoriales;
- definición de directrices y posturas comunes en cuestiones de salud y seguridad «evaluando las experiencias y convenios que se estén aplicando ya en el sector» para las estructuras paritarias territoriales;
- promoción y coordinación de los programas de formación; iniciativas para establecer canales de financiación procedentes de la Unión Europea y de otras organizaciones públicas en el nivel nacional y el europeo;
- promover el intercambio de información y evaluación de la aplicación de la ley y de otras iniciativas procedentes de los poderes públicos y de otras organizaciones;
- evaluación de las propuestas legislativas de los niveles nacional y europeo, con la finalidad también de detectar eventuales posturas comunes que puedan mantenerse en las organizaciones europeas, ante el gobierno, el parlamento y otros organismos públicos competentes.

En el nivel regional existen asimismo nuevas secciones con competencias en salud y seguridad laborales, además de las estructuras ya existentes (Organismo Bilaterale Regionale). La principal obligación de la nueva sección en el nivel regional es promover las iniciativas de formación en prevención de riesgos. Estas actividades de formación se han concebido sobre la base de propuestas de la estructura nacional o de iniciativas locales en línea con las directrices emanadas de la estructura nacional.

El Organismo Bilateral añadido tiene las siguientes responsabilidades:

- coordinación de las estructuras provinciales conjuntas;
- llevar el registro de nombres de los delegados de prevención, sobre la base de la información recibida de las estructuras provinciales conjuntas.

Por último, el convenio prevé que a las estructuras establecidas al nivel provincial, o a otro nivel definido dentro del mismo, se les asigne el «fundamental cometido de resolver las controversias que surjan entre las partes, con el fin de conseguir una gestión conjunta no conflictiva de las cuestiones relacionadas con la salud y la seguridad». Los Organismos Bilaterales Provinciales son el primer punto de referencia para la resolución de los conflictos que surjan de la aplicación de los derechos de representación/información y formación previstos por la ley. A las estructuras provinciales se les atribuyen también las siguientes responsabilidades:

- la información de las partes interesadas en los temas de salud y seguridad;
- llevar el registro de los nombres de las personas elegidas o designadas delegados de prevención en las empresas o en el territorio de su competencia;
- transferir la información al Organismo Bilateral Regional;
- hacer propuestas al Organismo Paritario Regional respecto a las necesidades de formación relacionadas con el Decreto 626.

Especial atención se presta al tratamiento de las controversias. Si se producen problemas relacionados con la aplicación de los derechos de los delegados, la información y la formación, previstos por la ley, las partes implicadas (el empresario, el trabajador o sus representantes) deberán acudir al Organismo Paritario Regional, con el fin de que éste proporcione una solución acordada. También se prevé que, conforme la experiencia y la capacidad operativa se consolidan, las estructuras estarán en situación de asumir más responsabilidades y el convenio proporciona los medios para verificar y evaluar este proceso.

3.3. Experiencias de funcionamiento: la encuesta del INAIL

Los observadores del desarrollo del sistema nacional italiano para regular el entorno de trabajo se muestran de acuerdo en que, cualesquiera sean los detalles del proceso de aplicación de la Directiva Marco mediante el Decreto 626, el efecto ha sido estimular la reanudación del debate nacional en torno a la seguridad y la salud laborales, en todos los niveles de la sociedad, durante la segunda mitad de la década de 1990. Parecen estar emergiendo una naciente cultura de la prevención y una creciente conciencia del papel que la participación de los trabajadores desempeña en la evaluación de los riesgos laborales y su control (Rivest 2002). Hay signos de que ambas han penetrado en sectores en los que predomina la pequeña empresa, y han tenido mayor importancia de la que se les daba anteriormente en la discusión, a todos los niveles estructurales, dentro de estos sectores, y en las propias empresas. Da prueba de ello la *Encuesta Censis-INAIL* (2001). Este estudio se ocupaba de los datos procedentes de 600 pequeñas empresas, la red de organismos conjuntos, los delegados de prevención y ochenta testigos privilegiados, así como de la participación de las tres federaciones sindicales CGIL, CISL y UIL. Muestra signos de que las relaciones marcadas por el conflicto han empezado a dejar paso a situaciones de participación, más estables. Dentro de un compartido sentimiento de obligación con respecto a la protección de la salud y la seguridad, los empresarios y los representantes de los trabajadores consideran que la prevención es un proceso que no ha concluido, al que todos han de contribuir de acuerdo con sus respectivas «responsabilidades». El decreto para la aplicación de la Directiva 89/391 parece haber tenido importantes efectos positivos para los empresarios. Ha llevado a que consideren la seguridad y la salud como importantes elementos de la planificación interna, a investigar la necesidad de nuevas figuras provisionales para mejorar la organización interior, y a considerar la prevención de riesgos laborales como un elemento fundamental de la certificación de calidad. Para los delegados de prevención, el decreto tiene el mérito de proponer instrumentos y métodos concretos para el desarrollo de la prevención y una importante participación de los trabajadores en estos temas. Otro impacto sobre la cultura de la empresa, en favor de la salud y la seguridad, ha sido el mayor papel que ha adquirido la formación como consecuencia del discurso suscitado por el decreto.

La evolución de la cultura de la empresa en relación con la salud y la seguridad parece, así pues, estar atravesando una fase positiva. Con todo, permanecen algunas debilidades. Hay, sobre todo, un considerable aislamiento de las pequeñas empresas, una ausencia de conexiones reales con las partes representativas presentes en el territorio. De hecho, no parece que los usuarios conozcan, ni que los propios Organismos Paritarios ejerzan plenamente, el papel de promoción y apoyo a las empresas que se supone que deben proporcionar, de acuerdo con la ley y con los convenios para su aplicación. En las empresas muy pequeñas, con menos de quince trabajadores (en especial en las que han optado por un delegado de prevención de la empresa en vez de por un delegado territorial), contribuyen a ese aislamiento los escasísimos vínculos que existen entre los trabajadores de esas empresas y los sindicatos.

La encuesta realizada por el INAIL sobre la presencia de los delegados de prevención territoriales (RLSTs) y el ejercicio de sus derechos y de su papel, estaba dirigida hacia todos los RLSTs competentes del sector de la artesanía y sus empresas. A este grupo se añadió un pequeño número de delegados territoriales del sector de la construcción, seleccionado entre los que actuaban en Lombardía y Campania, y RLSTs procedentes del sector de la hostelería/comercio, a efectos comparativos. 105 delegados contestaron al cuestionario:

- el 75%, en relación con el convenio en el sector de la artesanía;
- un 17%, en relación con los convenios sectoriales de la industria de la construcción de dos regiones seleccionadas;
- un 6%, en relación con convenios representativos de los existentes en el sector del comercio y la hostelería en la provincia de Milán.

3.3.1. ¿Quiénes son los delegados de prevención territoriales?

El retrato robot que surge del análisis de los datos de cada uno de los tres sectores ofrece la siguiente imagen:

- los delegados territoriales tienden a ser hombres (89%) de entre 30 y 50 años (63%);
- tienen un nivel de educación medio a alto (el 60%, de los que el 4% son graduados universitarios);
- el delegado tipo ha desempeñado su función durante más de dos años (71%);
- casi la totalidad de los delegados tenían experiencia sindical previa;
- el 40% de ellos, en el comité ejecutivo del sector;
- el 18% en el ámbito federal;
- casi todos ellos habían trabajado en empresas del sector privado (89%);
- el 16% llevaban en el cargo menos de 6 meses; el 30%, más de 6 meses; el 23%, menos de 24 meses; el 23%, más de 24 meses, y el 26% no respondían.

3.3.2. ¿Dónde se les nombra?

Transcurridos más de cinco años desde la aprobación del Decreto 626, la elección de los delegados de prevención (RLSs) todavía no se ha realizado en muchas empresas. Ocurre así especialmente en la administración pública y en la pequeña empresa. Aunque no está clara la situación exacta, se cree que también es bastante restringida la difusión de los delegados territoriales, con considerables variaciones de unas regiones a otras.

Es evidente que la implantación tropieza con muchas dificultades. Por ejemplo, el creciente recurso a la contratación de mano de obra no perteneciente a la empresa significa que la economía italiana se caracteriza cada vez más por una miríada de empresas muy pequeñas, con lo que aumenta la difi-

cultad de interacción, formación, control y representación. Una selección de delegados territoriales (RLSTs) ha tenido lugar en el centro y norte de Italia, y en esas regiones actúa una red de delegados de la artesanía y la construcción (y en menor medida en el sector del comercio). Esto refleja los convenios a los que nos hemos referido en la sección anterior, y es en gran parte consecuencia de las tradiciones existentes en estos sectores y estas zonas (especialmente de las actividades de las asociaciones artesanales). En el resto del país, la situación muestra un desarrollo mucho menor.

3.3.3. Actividades e instalaciones

Derecho a tiempo de libre disposición. Los resultados ofrecidos por los 105 delegados territoriales que participaron en la encuesta del INAIL indican que el 18% de quienes respondieron eran delegados a tiempo completo (40 horas semanales). Casi todos ellos procedían del sector de la construcción. El 20% declararon no dedicar más que un día a la semana a sus actividades como delegados, y el 26% decían ser delegados a tiempo parcial (29 horas a la semana). El 9% decía dedicar un pequeño número de días al mes a esta actividad, y el 21% declararon que no habían iniciado todavía su función como delegados de prevención territoriales (aun cuando el estudio concluye que, si se comparan las respuestas/no respuestas a las otras preguntas relativas a sus actividades, esta cifra es probablemente más alta, aproximándose más al 30%).

Acceso al centro de trabajo:

El 36% de los delegados territoriales tenían previsto visitar las empresas de acuerdo con los riesgos asociados con ellas. Sólo el 16% han elegido a las empresas sobre la base de la documentación que las empresas habían enviado al Organismo Paritario Territorial (OPT). El 19% de los delegados territoriales del sector de la artesanía que respondieron a la encuesta había decidido visitar empresas en las que estuvieran empleados un número mayor de trabajadores; el 33% no contestó. La redacción de un informe de inspección apunta a un primer nivel de planificación de la actividad por parte de los delegados territoriales en relación con la inspección y a la existencia de un sistema de seguimiento del OPT. El número de informes de inspección redactados por los delegados es como sigue: el 16% habían redactado menos de 10; el 27%, entre 10 y 50, y el 13%, más de 50.

Como consecuencia de las inspecciones, el 28% de los delegados de prevención territoriales hacían sugerencias respecto a la seguridad de las instalaciones, la formación de los trabajadores (27%), el sistema de gestión de la prevención (15%), la organización del trabajo y sus procesos (14%), la prevención respecto a la exposición a agentes químicos, biológicos y físicos (12%), y la participación de los trabajadores (8%). El 29% pudo verificar la puesta en práctica de sus sugerencias; el 42% no pudo hacerlo, y el 30% no respondió a esta pregunta.

Se plantearon asimismo a los delegados territoriales preguntas encaminadas a entender el alcance de su actuación de cara a la construcción de relaciones de colaboración con los principales actores del sistema de producción local y con los responsables de la prevención en las empresas. Proporcionar formación e información es competencia tanto de los delegados como de organismos paritarios (OPTs). El 48% de los encuestados consideraba útil proponer reuniones con los trabajadores de las empresas de su territorio. De entre los que contestaron, el 23% había celebrado más de 10 encuentros; el 12%, entre 10 y 50, y había un delegado que había conseguido organizar más de 100 encuentros. Los temas tratados en estas reuniones eran de carácter técnico (14%), sobre relaciones (8%), sobre temas de organización (6%), y prevención de riesgos (11%). El 49% de los encuestados habían propuesto reuniones con el empresario, y habían celebrado:

- menos de 10 reuniones (31%);
- entre 10 y 50 (10%);
- entre 50 y 100 (14%);
- más de 100 (2%).

El 26% de los delegados habían propuesto reuniones con expertos en prevención de riesgos laborales y con los responsables de la prevención en las empresas de su territorio, mientras que el 20% habían propuesto reuniones con un médico.

Relaciones con las Autoridades Sanitarias Locales (USLs):

El 43% de los delegados territoriales habían solicitado reuniones con las USLs.

Los delegados de prevención territoriales que visitan pequeñas empresas dedican la fase inicial de su actuación a la adquisición de información que están facultados para recibir y hacer sugerencias y aportar consejos a empresarios y trabajadores en torno a aspectos técnicos/de procedimiento/de relaciones/ de comportamiento respecto a su entorno de trabajo. Sin embargo, en una segunda fase, si no se ha producido ningún cambio en condiciones de trabajo inseguras o insalubres detectadas anteriormente, los delegados, haciendo uso de la facultad que les concede la ley de recurrir a un organismo de control, pueden iniciar el procedimiento ante la USL correspondiente. Además, en seguimiento de una circular de enero de 2000 del Ministerio de Trabajo, los órganos supervisores de las USLs han aumentado la frecuencia con la que entran en contacto con los delegados de prevención de las empresas y los territoriales, antes de proceder a la inspección de una empresa.

En algunos territorios, especialmente en el sector de la construcción, la planificación y programación de la actividad de los delegados territoriales va precedida/acompañada de reuniones con los servicios de las USLs del territorio. El intercambio de información resulta útil para ambas partes, con el fin de establecer la temática y las áreas de prioridad para su actuación.

En varios casos se halla bien establecida la colaboración entre la Agencia Bilateral, los delegados territoriales y los organismos supervisores. Tal es el caso del CPP de Turín (Comité Paritario del Sector de la Construcción, creado en 1980), cuya experiencia en los aspectos técnicos y de relación goza del reconocimiento de la agencia supervisora hasta el punto de que se ha llegado a un enfoque común.

3.3.4. El papel de las estructuras bilaterales

El sistema de participación de los trabajadores que evolucionó durante la década de 1990 confió considerablemente en estructuras bilaterales como soporte operativo, y especialmente en el papel de los delegados de prevención territoriales (aun cuando también ofrece apoyo a otros delegados de prevención de los centros de trabajo). Hay muchas manifestaciones de las diferentes formas que adopta este apoyo, en la formación, en la coordinación de actividades y en el suministro de información, a lo que hay que añadir el papel que desempeñan las estructuras conjuntas en el arreglo de las disputas.

Los delegados territoriales incluidos en el estudio del INAIL informaron que las estructuras bilaterales resultan útiles para proporcionar:

- la disponibilidad de un lugar de trabajo adecuado para desempeñar sus tareas (29%);
- un sistema de ordenadores con acceso a internet (3%);
- un sistema de archivo (6%);
- otras herramientas para desarrollar sus tareas diarias (38%).

Dijeron que, durante la planificación de la fase de reuniones de planificación de sus actividades se encontraron con:

- miembros de los Organismos Paritarios Territoriales (OPTs) (48%);
- Servicios de Protección y Prevención de las Empresas (RSPPs) (7%);
- USLs (2%);
- trabajadores (2%);
- otros (6%).

Sin embargo, a otra pregunta relativa al mismo tema, sólo el 30% de los encuestados respondió que los contactos con los miembros de los OPTs se habían producido dentro de las reuniones de planificación. Una proporción igual dijo que estos contactos habían sido de hecho escasos o habían tenido lugar en reuniones informales (12%). En un 10% dijeron que no habían tenido contactos con miembros de los OPTs, y en un 4% se habían encontrado con miembros de los OPTs en reuniones de planificación e informalmente.

El 39% de los encuestados dijeron que se les había informado acerca de procedimientos para la resolución de conflictos. Pero sólo el 28% habían podido dar su opinión.

En la red de organismos paritarios para la artesanía, sólo dos regiones en particular habían construido un *sistema informatizado* para facilitar la adquisición y consulta de la documentación por parte de los delegados territoriales. Eran las regiones de Emilia-Romagna y Piamonte. La información facilitada por el EBER (Ente Bilaterale Emilia Romagna) comprende:

- Documentos enviados por las empresas.
- Archivo de las actuaciones emprendidas.
- Registro de las empresas sobre la base de la producción y del sector de producción.
- Registro de las empresas por municipios y sectores de producción.

3.3.5. Documentación facilitada

Está bien establecido que el acceso a la información es uno de los apoyos clave para la participación representativa. Los delegados territoriales informan que reciben información de varias fuentes:

De otros delegados. Los delegados incluidos en el estudio del INAIL informaron que la mayor parte de sus consultas las hacían a otros delegados (47%). Rara vez se dirigían a los servicios de prevención de las empresas (2%). Lo hacían con más frecuencia al departamento de prevención de las Autoridades Sanitarias Locales (USLs) (28%), o consultaban las fuentes de datos de los Organismos Paritarios (21%).

De otras empresas. Los delegados territoriales del *sector de la construcción* acceden a la documentación de la empresa directamente en los locales de ésta. La puesta en práctica de los derechos de consulta en el *sector de la artesanía* y en los *sectores del comercio y la hostelería* ha requerido, dentro del marco de la respectiva red de Organismos Bilaterales, la definición de procedimientos específicos para recoger la documentación y hacer que esté disponible, lo que puede resumirse brevemente como sigue:

- *las empresas de hasta 10 trabajadores* transmiten al delegado territorial, en los Organismos Paritarios, la autocertificación de la evaluación de los riesgos; las empresas de nueva creación envían esa documentación en el plazo de 90 días desde el comienzo de sus actividades;
- *las empresas de entre 10 y 15 trabajadores* transmiten una copia de la documentación relativa a la evaluación de riesgos al delegado territorial, en el Organismo Paritario o, en determinados territorios, pueden también enviar una hoja resumen con un facsímil que contenga información relativa a:
 - datos de la empresa
 - características del Servicio de Prevención y Protección
 - datos sobre el empleo
 - descripción del emplazamiento de la producción y del ciclo productivo; indicaciones relativas a las máquinas y el equipamiento que se utilizan; indicaciones relativas a las sustancias y las materias primas empleadas
 - análisis de los factores de riesgo (se identifican 19 puntos, correspondientes a las distintas clases de riesgos).

Sin embargo, la hoja no sustituye al documento de evaluación de riesgos, que debe en todo caso redactarse de acuerdo con la ley y conservarse en la empresa, quedando por tanto a disposición de los delegados territoriales.

En la encuesta del INAIL entre delegados territoriales:

- el 44 % de los que respondieron (el 22% no contestaron) dijeron que las empresas no habían enviado los nombres de los RSPPs (*responsabili del servizio di prevenzione e protezione*), y el 48% contestaron que no tenían acceso a los nombres de estos RSPPs.
- El 63% (el 24% no contestaron) dijeron que las empresas no habían enviado los nombres de los responsables de primeros auxilios, y el 55% dijeron que no tenían acceso a los nombres de estas personas;
- el 66% (el 24% no contestaron) dijeron que las empresas no habían enviado los nombres del funcionario médico competente.

Solamente el 35% de los que respondieron contestaron a una pregunta relativa a la disponibilidad de la documentación sobre la evaluación de riesgos. De éstos:

- la autocertificación estuvo a disposición del 42%, de los que el 37% habían visto entre 0 y 50 certificaciones; el 13%, entre 50 y 100, y el 50%, más de 100;
- la documentación relativa a la evaluación de riesgos estaba a disposición de una mayor proporción de los delegados territoriales (51%), aunque el número de documentaciones realmente consultadas era relativamente bajo (el 50% habían consultado entre 0 y 50; el 28%, entre 50 y 100, y el 22%, más de 100);
- el 50% de los que respondieron no pudieron consultar el archivo resumen utilizado en algunos territorios (véase lo dicho anteriormente).

Dada la gran importancia que se atribuye a la evaluación y el control de riesgos, estos datos relativos al acceso a la documentación producen una cierta preocupación, sobre todo cuando se considera que el 70% de quienes contestan habían estado desempeñando su función desde 1998, y casi el 25%, desde 1996.

De los Organismos Bilaterales. De acuerdo con los distintos convenios, hay registros de las empresas participantes. Una deficiencia que se detecta en la encuesta del INAIL es que, en muchos casos, no existe el registro. Los delegados territoriales informan que:

- el 61% no habían tenido acceso a los registros de empresas, y el 42% saben cuántas empresas participan;
- el 41% atribuyen esta falta de acceso al registro al hecho de que el organismo paritario territorial no estaba totalmente operativo. El OPT no había recogido los datos (13%); los datos no se habían introducido en un sistema informático (19%), o el acceso a ellos no estaba previsto en el convenio (9%).

Sólo el 55% de los que respondieron contestaban a esta pregunta, lo que puede significar que la magnitud del problema de acceso a este tipo de información pudiera ser mayor en realidad.

3.3.6. La formación de los delegados territoriales

El 81% de los delegados territoriales a los que se preguntó en la encuesta del INAIL habían recibido la formación prevista por la ley. Dentro de esta proporción, el 32% habían tenido la posibilidad de obtener más formación. Los cursillos los promueve principalmente el Organismo Paritario Territorial (51%). La formación merecía, en el 77% de los casos, la calificación de «útil» o «muy útil». El hecho de que la formación se considerase útil lo verifica asimismo el nivel de los planes para ampliar la formación en los que participaron el 68% de los delegados territoriales y que incluían:

- la definición de un programa de formación personal que utilizaba material informático (19%);
- herramientas multimedia para la autoformación (11%);

–lectura de periódicos o revistas especializadas, cursillos o seminarios (4%) y otras herramientas (32%).

Especial interés revisten los datos sobre las necesidades de ampliación de la formación tal como las percibían los delegados territoriales. El 31% decían que necesitaban una mejora importante en relación con el «sistema de gestión de la prevención», con lo que demostraban la importancia que otorgaban a esta competencia en concreto, y el hecho de que los delegados territoriales comparten una visión de la prevención según la cual, incluso en las pequeñas empresas, la mejora de las condiciones de trabajo requiere la adopción y la integración del sistema de gestión de la salud y la seguridad en el sistema de gestión de la empresa en su conjunto.

3.4. Percepción que participantes clave (testigos privilegiados) tienen del papel de la representación de los trabajadores en la prevención de riesgos en la pequeña empresa

A la vez que investigaba los puntos de vista de los delegados territoriales, la encuesta del INAIL buscaba información y percepciones de ellos y sus actividades, procedentes de otras fuentes, entre ellas:

- empresarios y miembros de Asociaciones Empresariales (número total de entrevistados: 23);
- responsables del Servicio de Protección y Prevención (número total de entrevistados: 13);
- responsables sindicales y miembros CUD** (número total de entrevistados: 28);
- miembros de los Comités Paritarios Territoriales (número total de entrevistados: 5);
- técnicos del servicio de protección y prevención y técnicos de LHA** (número total de entrevistados: 7);
- formadores (número total de entrevistados: 2).

La muestra se distribuía entre 6 regiones: Campania, Lazio, Lombardía, Emilia-Romagna, Piemonte y Véneto. Se seleccionó a los entrevistados sobre la base de su experiencia. Las entrevistas se realizaron para:

- evaluar el nivel de conciencia de la importancia de la seguridad y la salud en el trabajo de quienes intervienen activamente en los sistemas de prevención de la pequeña empresa;
- hacer un análisis de la eficacia del sistema de representación y de relaciones, e identificar los factores que puedan beneficiar o entorpecer las iniciativas que favorezcan el diálogo social sobre estrategias de prevención de los riesgos laborales.

Se buscaban opiniones sobre los enfoques y la cultura de salud y seguridad y sobre los futuros modelos de estrategias de prevención. Respecto a estas últimas, el estudio se centraba de especial manera en el papel desempeñado por los Delegados de Prevención de las empresas y los Delegados Territoriales.

No es sorprendente que los resultados de las entrevistas estuvieran coloreados por la afiliación de los entrevistados. Hay diferencias de percepción entre los empresarios, los sindicalistas y profesionales y los miembros de las estructuras paritarias.

Casi todos los testimonios de las personas asociadas con la gestión empresarial declaraban que la seguridad se halla íntimamente ligada a la dirección de la empresa y que los resultados en este campo sólo pueden obtenerse mediante una meticulosa *planificación de abajo a arriba de la calidad, las políticas y la dirección por parte de la empresa y sus trabajadores*. Hacen hincapié en los costes soportados (o supuestos) relacionados con las intervenciones preventivas. Es más raro que reconozcan los posibles beneficios conseguidos (p.ej. menos lesiones, menores costes de seguros, menos conflictos, mejor calidad, etc.). Por cuanto se refiere a la planificación de estrategias de prevención, resultó que todos los testimonios compartían el enfoque común en la medida en que veían en la seguridad una variable en constante evolución. Pero una vez dicho esto, surgían dos perspectivas principales:

- la perspectiva sumamente concreta de las empresas (p.ej. las del Véneto) que planean introducir estrategias respecto a la planificación y control de las actividades preventivas (lista de comprobación de la autoevaluación; programas de coordinación, etc.);
- las dificultades halladas sobre todo por las pequeñas empresas de la construcción (por todo el país) y por las pequeñas empresas de la Italia meridional para encontrar su orientación y planificar sus estrategias de prevención estructurales a largo plazo.

Los responsables del servicio de protección y prevención de las empresas suelen exponer los límites de su labor y las dificultades con las que tropiezan en la prevención en la empresa, en la que no pueden adoptar decisiones prácticas importantes. Muchos de ellos se referían a los delegados de prevención de los trabajadores diciendo que intervienen más en las decisiones organizativas y operativas de la gestión que ellos mismos. La percepción del papel de los profesionales parece tener un carácter fundamentalmente administrativo/técnico y basarse en una preocupación primordial: *asegurar que el empresario respeta las normas*. No siempre mantienen relaciones suaves con los delegados sindicales externos y con los delegados internos de las empresas, dado que, en su opinión, esas organizaciones y esos individuos prefieren «*actuar políticamente*», en vez de abordar con seriedad los problemas de la prevención de riesgos.

Una valoración que comparten todos los responsables de gestión de las empresas entrevistados es la necesidad de optimizar y desarrollar intervenciones de formación en el campo de la prevención. Pero todos ellos prefieren hablar únicamente, o casi únicamente, de las necesidades de formación de los trabajadores y de los delegados de prevención. Pocos son los que admiten su propia necesidad de formación continuada para poder cumplir con sus obligaciones como responsables de los servicios de protección y prevención.

Los entrevistados de la dirección de las empresas parecen por lo general tener un conocimiento superficial de las tareas de los Comités Paritarios Locales de salud y seguridad que existen en su ámbito geográfico. A pesar de esto, una percepción que comparten por lo general los empresarios y los responsables de los servicios de protección y prevención, es la necesidad de más participación de los trabajadores en las estrategias de prevención de la empresa. Por ardua que resulte, la colaboración entre los diferentes estratos que operan dentro de la empresa se ve como necesaria para conseguir la protección de la seguridad y la salud en el trabajo.

Para los empresarios, los Organismos Paritarios desempeñan un importante papel en cuanto a facilitar las relaciones en la pequeña empresa. Pero, para muchos de ellos, no están claros el papel ni el futuro de estas relaciones. No obstante, en el Véneto han surgido nuevas experiencias. El Organismo Paritario Provincial desempeña un papel de formación y orientación cuya utilidad ha sido reconocida por los agentes sociales. En la Asociación de Empresarios de Salerno existe un comité paritario que consulta con regularidad a sus miembros sobre problemas relativos a la formación. De manera más específica, este comité conjunto es responsable de la organización y la confirmación de los programas de cursillos de formación a los que han de asistir los trabajadores y los delegados de prevención.

En resumen: las experiencias positivas de todas las partes confirman:

- la importancia de la colaboración entre las empresas y los organismos externos para el diálogo social. Muchos entrevistados ven en especial en los organismos paritarios lugares ideales para vehicular sus propias contribuciones. Algunos consideran también que la buena colaboración entre estos organismos, establecidos por los copartícipes sociales, y los organismos públicos, tales como las Autoridades Sanitarias Locales (USLs), el INAIL, el Instituto de Seguros de Accidentes, etc., tienen una importancia fundamental;
- los interesantes ejemplos de colaboración y coordinación, (I) entre instituciones, y (II) entre las instituciones y los copartícipes sociales, sobre la cuestión de la prevención en los centros de trabajo, que se encuentran en Emilia-Romagna y en el Véneto. Sobre todo en la industria de la artesanía hay ejemplos de colaboración con éxito entre los comités paritarios y los organismos públi-

cos regionales, en el seguimiento, a nivel territorial, de las situaciones de mayor riesgo y peligro. Se han desarrollado, por ejemplo, experiencias coordinadas en forma de *ventanillas técnicas especiales* establecidas en los servicios de prevención públicos a disposición de los trabajadores, los delegados de prevención de las empresas y/o los delegados territoriales y los propietarios/directores de las pequeñas empresas.

–en el sector de la construcción del Piemonte, pero también en el Véneto y el Lazio, tanto las empresarios como los sindicatos reconocen el papel fundamental que han desempeñado los comités paritarios territoriales (CPTs) alentando la participación de los trabajadores en las empresas.

Los diversos representantes de los empresarios y la gestión de la prevención de riesgos (incluidos los responsables de los servicios de protección y prevención), se muestran de acuerdo en que:

–la colaboración entre los delegados de prevención de las empresas (o los territoriales) y los responsables de los servicios de protección y prevención es esencial, aunque muchos consideren que sigue siendo difícil;

–merece su confianza la transparencia y la difusión de la información sobre la base de buenas prácticas;

–existe un estrecho vínculo entre la seguridad, la calidad y la responsabilidad social de la empresa.

Para los sindicatos, el punto más débil del sistema de relaciones sigue siendo la limitada disposición de la dirección de las empresas para reconocer a los delegados de prevención el derecho efectivo a ser consultados. Creen que se hace poco caso a los trabajadores y, con frecuencia, el único modo que tienen los delegados de prevención de expresar sus opiniones es recurrir al sindicato. Los responsables sindicales son conscientes de que esta solución hace más difícil que los representantes laborales puedan pasar, desde un sistema de relaciones industriales basado en el conflicto y las demandas, a un enfoque más orientado a la coparticipación (parteneriado). Según los representantes sindicales, lo que los empresarios realmente quieren es un delegado de prevención «*contralado por la empresa*», con el que puedan establecer relaciones basadas simplemente en la información, pero privándole de todo verdadero derecho de consulta. El único papel que están dispuestos a conceder a los delegados de prevención es el de proporcionar a los trabajadores información necesaria para adoptar la conducta apropiada de acuerdo con las políticas de prevención establecidas por la empresa y sus consultores técnicos. Esto lo confirmaron en gran medida las opiniones de los empresarios, quienes afirmaban, por ejemplo, que, inicialmente, a los delegados de prevención las empresas los consideraban un incordio más en las relaciones internas. En los primeros tiempos de la puesta en vigor de la nueva normativa y de los convenios confederales sobre delegación, los empresarios de las PYMES en las que no había representación sindical veían en el nombramiento de delegados de prevención y de delegados territoriales una ocasión para imponerles un inútil representante de los trabajadores o, lo que era peor, de los sindicatos.

Una opinión que los empresarios manifestaron con frecuencia era que los delegados de prevención que no proceden de los sindicatos (tales como los CUD**) solían mostrarse más abiertos hacia los problemas de la empresa y era más fácil hacerles participar, mientras que los que tenían una orientación sindical eran por lo general hostiles y reacios a colaborar. Se manifestaba también una valoración crítica en relación con los delegados de prevención territoriales, cuya función, según muchos empresarios, corre el riesgo de crear confusión entre el papel de esta figura y el de los sindicatos fuera de la empresa.

Aunque la mayor parte de los empresarios dicen que ahora habían entendido la importancia de los delegados de prevención en las PYMES, consideran que las mayores dificultades para establecer una buena colaboración son:

–la modesta formación básica de la mayor parte de los delegados de prevención y su limitada capacidad de comunicación;

–los sindicatos, que no aprecian a los delegados de empresa tanto como deberían.

Según los responsables sindicales entrevistados, sobre todo en la Italia central y meridional, muchas empresas del sector del comercio y de la artesanía se niegan a reconocer el papel de los delegados territoriales e incluso a admitir su presencia, impidiendo de manera efectiva todo contacto entre ellos y los trabajadores de la empresa.

Tarda en comprenderse la necesidad de un respaldo más sólido y extendido, por parte de los sindicatos, de los delegados de prevención internos y territoriales de las PYMES. Muchos de los responsables sindicales entrevistados atribuían esta deficiencia principalmente a dos razones. Éstas son (I) la falta en los sindicatos de adecuados recursos humanos, técnicos y económicos, y (II) el aumento de las pequeñas empresas y las microempresas por todo el país.

Mientras que las respuestas dadas por los responsables sindicales revelan una cultura de las relaciones industriales orientada hacia la *participación*, existe incertidumbre acerca de cómo seguir adelante. Hay muchos empresarios que tienen el mismo problema. Por lo general, ponen pocas objeciones al sistema de relaciones que suponen la ley y los convenios (de hecho se reconoce que constituyen un sistema válido), pero la inversión en recursos y organización sigue siendo limitada. Los procesos territoriales bilaterales alcanzados en el sector de la construcción, en forma de Comités Técnicos de Seguridad y Salud, los testigos entrevistados los consideraban en su mayor parte un buen ejemplo, el más concreto y útil. Esto era así sobre todo si se comparaba con las experiencias de los comités paritarios creados como consecuencia de los convenios interconfederales en otros sectores tales como la industria de la artesanía y el comercio. Los Comités Técnicos de Seguridad y Salud proporcionan asesoramientos sobre información y formación. Asisten asimismo a empresas y sindicatos en el nivel técnico, y hacen un seguimiento de las empresas, de los contratos y de la mano de obra extraoficial.

Sin embargo, siguen existiendo obstáculos que han de superarse antes de que haya una implantación extensa de las medidas participativas y unos resultados perceptibles respecto a su consecución a escala nacional. En Campania y en Lazio, varios intentos de lanzar campañas centradas en la sensibilización y en el debate no han producido los resultados deseados. En especial en el Lazio, las experiencias más significativas se referían a las empresas de seguridad privadas y a las de limpieza. Esto tuvo como consecuencia una serie de informes enviados a los departamentos de trabajo y a las Autoridades Sanitarias Locales. En Campania, los representantes de los coparticipes sociales están teniendo muchas dificultades para hacer frente a lo extendido de la mano de obra extraoficial y para combatir el fenómeno con vistas a garantizar los derechos de los trabajadores y unas mejores condiciones de trabajo. Los responsables sindicales del Lazio dicen que la indole precaria del empleo y el temor a perder los derechos existentes son factores que impiden la participación de los trabajadores en las empresas, sobre todo en pequeñas empresas y en las del ramo de la construcción. A veces, los delegados de prevención se ven ante la grave contradicción entre la necesidad de exigir inversiones para fines preventivos y la preocupación de agravar el preexistente estado de crisis económica de la empresa al añadir nuevos costes. El interés mostrado por los trabajadores en la información y la formación en el área de la salud y la seguridad se ha incrementado de hecho durante los últimos años. Pero estas dificultades son un obstáculo para seguir desarrollando la participación.

De estas mismas dificultades han informado los responsables sindicales de Campania, que también hacen hincapié en lo que, en algunos aspectos, es una actitud «derrotista» por parte del sindicato local, debido al hecho de que, en la región, y en particular en ciertos sectores tales como el textil y el de la construcción, el problema de la prevención está estrechamente relacionado con la actividad económica ilícita y oculta. Hablar de participación por parte de los trabajadores o de delegados de prevención resultaría vano cuando no se respetan leyes ni normas.

En Brescia, la difusión y consolidación del papel de los delegados de prevención ha alentado la participación por parte de los trabajadores. Sin embargo, el aplazamiento de la formación y un aumento de los empleos precarios dan origen a un enfoque más pragmático por parte de los traba-

trabajadores hacia la seguridad. Aceptan la idea de más prevención y seguridad siempre y cuando no se reduzcan las oportunidades de tener un salario.

Desde sus perspectivas, los responsables de los servicios de protección y prevención reconocen que la implicación de los trabajadores en la consecución de objetivos de seguridad y salud laborales es de importancia central para toda estrategia de prevención. Pero los resultados son a veces modestos debido a:

- lo limitado de los esfuerzos en términos de formación encauzada a alentar la participación en las pequeñas empresas (Campania);
- la ausencia de los sindicatos (Lazio);
- la falta de sensibilización hacia el problema por parte de muchos trabajadores (Emilia-Romagna), y
- el importante cambio cultural que se necesita para progresar desde unas relaciones caracterizadas por el conflicto a unas relaciones de participación genuina (Piamonte).

Uno de los encuestados, procedente del Véneto, hacía hincapié en que la participación venía con la formación ofrecida por la empresas, y que se está produciendo claramente un cambio generacional en cuanto a la implicación de los trabajadores, ya que los más jóvenes tienden a mostrar mayor interés y mejor disposición. La colaboración de los delegados de prevención desempeñaba asimismo un importante papel por lo que se refiere a la participación de los trabajadores.

Los responsables sindicales entrevistados estaban de acuerdo en lo que respecta la prioridad de la formación para delegados de prevención y trabajadores. Según los representantes de los trabajadores entrevistados en Emilia-Romagna, la formación ha llevado a un aumento de la conciencia de los trabajadores y de su capacidad para evaluar los riesgos existentes en su puesto de trabajo. Este aspecto (junto con la presencia de un delegado de prevención al que se ve como «uno de ellos», con la formación adecuada y capaz de escuchar) ha conducido a un aumento de la demanda y el deseo de participación. Algo ha cambiado en profundidad. Antes, los trabajadores no mostraban interés por problemas tales como las sustancias química o el equipamiento para trabajar con seguridad. Las mejoras en la formación están provocando un cambio de cultura y un cambio generacional. Los trabajadores jóvenes prestan mayor atención a su comportamiento y son más conscientes de sus derechos y de las normas de prevención de riesgos.

La formación de los Delegados de Prevención Territoriales necesita una evaluación completa y específica de las necesidades a este respecto. Aun cuando gozan de las mismas atribuciones que los Delegados de Prevención de las empresas, tal como las establece la ley, trabajan en un complejo sistema de relaciones territoriales, definidas por convenios colectivos, y son también puntos de referencia para una serie de empresas y de trabajadores que (especialmente en la artesanía) pertenecen a varios sectores de producción. La cualificación que necesitan los delegados territoriales para estar capacitados para una labor consecuente en relación con sus obligaciones tiene así pues que identificarse en diferentes áreas temáticas de su actividad. Esa cualificación es también la que se requiere para los delegados de prevención de la empresa, pero debe adaptarse al contexto del marco territorial en el que se desenvuelve su actividad. Es probable, en consecuencia, que las competencias relativa a los aspectos técnico-normativos de sus trabajo sean más complejas y que se refieran de manera especial a su capacidad para:

- llevar a cabo un análisis de una mayor variedad de perfiles de riesgo y de sistemas de detección, evaluación y gestión de los riesgos;
- comunicarse con una mayor variedad de personas, lo que refleja tanto la diversidad de las empresas, los empresarios y los trabajadores con los que se encuentran como la necesidad de comunicarse con otros organismos a nivel territorial.;
- planificar competencias necesarias para hacer que los delegados sean capaces de hallar y manejar información y desarrollar estrategias para la elaboración de planes para su actividad.

3.5. Conclusiones: la transformación de la cultura de relaciones industriales en materia de seguridad y salud laborales en las PYMES de Italia

Hemos visto en este capítulo cómo el modelo italiano de relaciones laborales, en cuanto a la prevención de riesgos laborales, experimentó algunos cambios fundamentales durante la década de 1990, en gran parte como consecuencia de los esfuerzos del sistema regulatorio de acomodarse a las normas establecidas por las directivas de la Unión Europea. La principal influencia al respecto fueron las medidas adoptadas para transponer la Directiva marco 89/391. Aquí, un modelo de regulación de los procesos, basado en medios sistemáticos de gestionar los riesgos profesionales, imponía a las empresas la tarea de gestionar y controlar los riesgos siguiendo un conjunto de principios preventivos. Junto a la evaluación de riesgos y el control que implica la utilización de personas y servicios competentes, este enfoque de la regulación de la gestión de la salud y la seguridad laborales exigía asimismo que los empresarios facilitasen la participación de los trabajadores en el proceso, mediante la información y la consulta con ellos y con sus representantes. En Italia, el Decreto 626 intentaba cumplir con esta normativa. Tuvo como consecuencia varios importantes elementos y orientaciones nuevos dentro del sistema de regulación de la prevención de riesgos laborales. Especial pertinencia en relación con nuestro tema tenía el modo en que estos elementos abordaban explícitamente el problema de conseguir un enfoque participativo en relación con la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo en la pequeña y mediana empresa, que caracteriza en gran parte a la economía italiana.

Tal como hemos tratado de mostrar, el enfoque adoptado era una mezcla de exigencias regulatorias impuestas a los empresarios y de apoyos e incentivos que aspiraban a ayudarles a mejorar la situación de la salud y la seguridad laborales. Las reformas, y las nuevas estructuras y procesos para hacerlas operativas, han tenido un impacto en empresas de todos los tamaños, pero su adopción ha supuesto un desafío en especial en el caso de la pequeña empresa, puesto que era en ella donde la cultura de la prevención estaba probablemente más necesitada de formulación y apoyo.

Una característica que pronto se puso de manifiesto en la aplicación de la normativa reguladora a la pequeña empresa (especialmente en relación con la participación de los trabajadores) eran las deficiencias de los sistemas de que disponían las empresas para detectar, evaluar y gestionar los riesgos. Otro problema era la «no existencia de profesionalidad dentro de la empresa capaz de colaborar» en los temas de la gestión de riesgos y de la integración entre la gestión de los riesgos y a del negocio. Eran escasos los delegados de los trabajadores en materia de prevención y, por lo tanto, eran difíciles los comienzos para el nuevo modelo participativo que la legislación contemplaba. La creación de los delegados de prevención en las empresas y de sus equivalentes territoriales también planteaba nuevos problemas para la participación, puesto que la existencia de estos delegados representaba una desviación del tradicional enfoque italiano y, al principio, había incertidumbre en cuanto a su significado y su papel. Los RLSs/RLSTs son nuevos actores en las relaciones industriales en el capítulo de prevención, creados por el Decreto 626. Son figuras bastante distintas de los representantes tradicionales de los trabajadores (RSUs), y tener delegados de prevención aparte de las tradicionales estructuras de la representación de los trabajadores y de la negociación colectiva supone un importante cambio cultural. Los nuevos RLSs/RLSTs tienen que encontrar su lugar, que es distinto del de los RSUs, aun cuando siguen estando integrados en la representación general de los trabajadores y haciendo una contribución a la preparación de la negociación a todos los niveles. Mientras que los delegados de prevención tienen derecho a la información y consulta en los temas de su competencia, no tienen derecho a la negociación sobre esas mismas cuestiones. La negociación sigue siendo el dominio de los delegados de los trabajadores de carácter general (RSUs) y de las organizaciones sindicales. La experiencia ha demostrado que la intervención eficaz en materia de salud y seguridad en el trabajo se produce con mayor probabilidad allí donde las estructuras sindicales están presentes y son activas (Frick y Walters 1998). Existe claramente una necesidad de una estructura sindical de coordinación en prevención de riesgos laborales, sobre todo para los delegados que trabajan en pequeñas empresas.

Parece, no obstante, que, poco a poco, estas nuevas definiciones legislativas de la representación de los trabajadores se van acomodando dentro de las estructuras y prácticas de las relaciones laborales italianas, y que los poderes públicos han reconocido asimismo la necesidad de entablar relación con ellas. Un elemento clave que hace esto posible parece haber sido la existencia de estructuras bilaterales, respaldada por convenios colectivos en varios sectores económicos. Las pruebas de que disponemos sugieren que, allí donde existen, algunas de estas estructuras han comenzado a mostrar que son determinantes importantes de buenos resultados en relación con la prevención de riesgos en la pequeña empresa. No obstante, hay claramente problemas de aplicación en muchos sectores y regiones y, de manera general, en el Sur. Hay estructuras que funcionan con eficacia en el sector de la construcción, y en alguna medida existen asimismo en el sector de la artesanía, donde hay tradiciones respecto a la colaboración bilateral incrustadas en la negociación colectiva. En otros sectores, a pesar de haberse establecido las estructuras, éstas son mucho más débiles, y a veces sólo funcionan de manera formal. Como en muchas otras áreas de la seguridad y las salud en el trabajo, no hay estructuras a nivel nacional que controlen la presencia y la labor de los delegados de prevención ni de las estructuras territoriales bilaterales, por lo que no es posible trazar un cuadro general completo de la situación (Smuraglia 2000).

Todo esto ha sido aceptado por los sindicatos y ha desembocado en una estrategia sindical común. Busca aumentar los esfuerzos para integrar a los delegados de prevención de las empresas, y a los territoriales, en estructuras sindicales, y colaborar estrechamente con ellos. Se les anima a participar en la elaboración de la plataforma sindical para la negociación colectiva a todos los niveles, en los temas relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo y con las condiciones de trabajo. Lo cual exige a su vez RLSs/RLTs altamente cualificados. Proporcionarles apoyo suficiente requerirá unas estrategias refinadas y una adecuada formación.

Significa que la escala del cambio necesario en el modelo italiano de relaciones laborales en relación con la prevención de riesgos laborales es considerable. Seguramente harán falta tiempo y experiencia antes de que se consigan pruebas claras de resultados tangibles. Ocurre así en mayor medida aun en el caso de los enfoques participativos de las relaciones laborales en materia de seguridad y salud laborales en las pequeñas empresas. Los obstáculos aquí son inmensos. No obstante, la estrategia legislativa que quiere establecer una cierta forma de representación externa a la empresa, apoyada en la creación de una red de estructuras paritarias en varios sectores, en los niveles regional y local, es una importante innovación. Una característica asimismo importante es que la aportación que la experiencia y la tradición de los convenios colectivos añade enjundia y detalle a los planes conjuntos. La aplicación de recursos de este modo, y en otras iniciativas nacionales sobre formación y reducción de accidentes, dan mayor consistencia a las actuaciones que buscan la prevención participativa en la pequeña empresa. Esas estructuras, y los procesos mediante los cuales llegan a ser operativas permiten que se tenga un cierto grado de confianza en la sostenibilidad de las iniciativas que respaldan.

Los estudios nacionales de los que nos hemos servido para componer el presente capítulo sugieren que, aunque se trata de problemas de entidad, hay ya algunos signos de éxito con este modelo y ha comenzado un cambio cultural en las actitudes hacia la salud y la seguridad en la pequeña empresa. Se reconoce (algo que nos hemos esforzado en señalar) que estos cambios, hasta ahora, son pequeños e inconsistentes en diferentes sectores y regiones. Pero el hecho de que por lo menos sean perceptibles es un paso importante en la dirección de desarrollar enfoques sostenibles para la prevención en la pequeña empresa. Es demasiado pronto todavía para predecir si ese paso crecerá hasta convertirse en una fuerza importante para el cambio, tan necesario, en la situación de la seguridad y la salud laborales en Italia. Ahora bien: para nuestros fines, sirve como ilustración de algunos de los bloques de construcción claves, tales como los cambios legislativos, la coparticipación social, la formación, la información y la dotación eficaz de recursos, que, en nuestra opinión, contribuyen a respaldar iniciativas nacionales logradas y sostenibles para mejorar la gestión participativa de la prevención de riesgos en la pequeña y mediana empresa.

Capítulo 4

España: el problema de la mala situación de la salud y la seguridad laborales tratado mediante estructuras de intervención en el nivel autonómico y sectorial

Introducción

La situación de la salud y la seguridad, medida por las tasas de lesiones y de mortandad que se dan en los accidentes laborales es causa de preocupación en España, puesto que este país tiene una de los índices de accidentes mortales y lesiones declaradas más altos de la Unión Europea. Dado que es un país en la que la mayor parte del trabajo se realiza en empresas pequeñas, esta mala situación puede contemplarse en gran medida como un problema relacionado con la pequeña empresa.

La regulación de la seguridad y la salud experimentó una importante reforma con las medidas para la transposición y aplicación de la Directiva Marco 89/391/CCE y de otras disposiciones de la UE que se aprobaron a mediados de la década de 1990. Al igual que en Italia, la oportunidad que representaba la necesaria transposición de las directivas de la UE se aprovechó para poner al día las anteriores estructuras legislativas españolas e introducir un nuevo enfoque europeo modernizado. Las reformas en la participación de los trabajadores eran parte de este nuevo enfoque. Sin embargo, a diferencia de la situación en Italia, que hemos expuesto en el capítulo anterior, los sindicatos no consiguieron en España ver satisfechas sus demanda de una normativa legal específica que facilitara la participación representativa de los trabajadores en la pequeña empresa. Los planes que las organizaciones sindicales han contribuido a establecer han sido, en consecuencia, el resultado de esfuerzos para introducir mejoras dentro del marco legal existente, que, a diferencia de lo que hemos expuesto en el capítulo anterior, no incluye ninguna disposición explícita que obligue a establecer acuerdos especiales para la gestión participativa de la seguridad y la salud en las pequeñas empresas. De hecho, el enfoque adoptado en España consiste en gran parte en buscar estrategias sostenibles para realizar mejoras en la situación de la seguridad y la salud, que no se dirigen tanto al tamaño de la empresa o al sector como a situaciones en las que los indicadores del estado de la seguridad y la salud sugieren que existen graves problemas para gestionar la prevención. Como acabamos de señalar, dado que la pequeña empresa predomina en la economía española y en los sectores con las peores tasas en lo relativo a la seguridad y la salud, es inevitable que se la incluya en las estrategias para alcanzar mejores resultados, tanto de manera general como específica.

España es un país en el que, históricamente, la reglamentación ha desempeñado un importante papel formal en la cultura empresarial. Aun cuando este papel se haya reducido mucho debido a los efectos de la globalización, es una tradición que todavía afecta a la manera de enfocar la prevención, y que explica por qué la legislación debe seguir teniendo un papel dominante en las estrategias preventivas y por qué se hace considerable hincapié en el cumplimiento de la ley, en las sanciones y en el papel de la Inspección de Trabajo (aunque, en realidad, la falta de recursos de la Inspección limita este papel). Existe asimismo un alto grado de institucionalización de las relaciones de gestión sindical fuera de la empresas y una tradición de corporativismo en el país. Esto tiene una fuerte influencia en el desarrollo de las iniciativas bipartitas y tripartitas en las que vamos a centrarnos más adelante en este capítulo.

Otras tres características que tienen bastante importancia para explicar la índole de las estrategias infraestructurales que tratan de mejorar la situación de la seguridad y la salud en la pequeña empresa son el elevado grado de regionalización del país, el sistema de formación profesional, relativamente

bien dotado de recursos, y el papel de las Mutuas aseguradoras en el sistema de seguridad y salud.

La autonomía regional significa que son los gobiernos autonómicos los responsables de los servicios de prevención. Aun cuando la Inspección de Trabajo sigue siendo un cuerpo adscrito al Estado central, se espera que trabaje en colaboración con las autoridades autonómicas en el desarrollo de sus planes de trabajo, y depende del personal de las autonomías para su asesoramiento técnico. En España, como en otros países de la UE, el sistema de seguridad y salud formal comprende una Inspección reglamentaria e instituciones separadas para la investigación, la educación y la difusión de información sobre seguridad y salud. En consecuencia, junto a la Inspección, funciona a nivel estatal el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que tradicionalmente era el responsable del apoyo técnico a la Inspección y del desarrollo y aplicación de estrategias reglamentarias. Desde que las principales funciones de la autoridad laboral se han transferido a las autonomías, el INSHT ha dejado de desempeñar un papel activo en la coordinación de las actividades en los territorios autonómicos, que dependen en mucho mayor grado de los gobiernos correspondientes. Algunos de estos gobiernos han creado sus propios institutos, otros un departamento dentro de sus consejerías de trabajo, y hay otros que todavía tienen que establecer este tipo de órganos. Esto significa que, aunque la transferencia de competencias puede servir para estimular las iniciativas locales, también puede dar origen a considerables variaciones de una autonomía a otra, y una falta de uniformidad en la prestación de los servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), lo que se ha exacerbado aún más debido a las distintas fechas en que se han realizado las transferencias, desde el nivel estatal a los autonómicos, así como por las distintas prioridades y asignación de recursos a la SST por parte de los gobiernos autonómicos.

La formación cuenta con buenos recursos en España debido a la existencia de un bien dotado sistema público de formación profesional.

El enfoque para modernizar la regulación de la SST en España reconoce que las empresas necesitan apoyo para cumplir con ella. Para conseguirlo, además de contar con las estructuras estatales y autonómicas, el sistema español confía mucho en el papel que pueden desempeñar las asociaciones aseguradoras (conocidas como *Mutuas de Accidentes*). Se trata de organizaciones formadas por patronos afiliados y acreditadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Son entidades sin ánimo de lucro, y su función es proporcionar una gama de servicios sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a cambio del pago de una prima por parte del patrono afiliado. La afiliación del empresario es obligatoria, y la prima forma parte de los pagos que se hacen a la seguridad social. La legislación aprobada con el fin de poner en práctica la Directiva Marco ha aumentado el papel preventivo de las Mutuas, al establecer, por ejemplo, la necesidad de servicios de prevención acreditados de los que las Mutuas son los principales proveedores. Esto tiene especial importancia en relación con las pequeñas empresas, porque son éstas las que es poco probable que dispongan de servicios de prevención internos. Los sindicatos han señalado asimismo que la organización de las Mutuas carece de suficiente participación de los trabajadores.

Todo esto significa que hay numerosas y significativas oportunidades para apoyar enfoques participativos en la mejora de la gestión de la seguridad y la salud en España. Al mismo tiempo, la considerable diversidad de estrategias y de actores que intervienen, y una ausencia general de coordinación contribuyen a crear un escenario complejo y variado. En las secciones que siguen empezaremos por considerar la importancia del papel que desempeña la pequeña empresa en la economía y la evidencia de su situación en cuanto a la seguridad y la salud. Expondremos brevemente el fondo legislativo sobre el que se delimitan las actuales estrategias para mejorar esa situación. A continuación trazaremos un bosquejo de algunas de estas estrategias participativas a nivel autonómico, centrandó nuestra atención en detalles de enfoques adoptados en algunas de las autonomías y, de manera especial, en el papel desempeñado por los sindicatos en su lanzamiento y funcionamiento. Terminamos con una exposición del estado de la cuestión basada en entrevistas llevadas a cabo con una serie de informantes clave que participaron en las iniciativas autonómicas. En esta exposición

trataremos de seguir en nuestro análisis un esquema similar al adoptado con otros países incluidos en el estudio. Es decir, intentaremos dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿qué pasa?
- ¿qué funciona? y
- ¿por qué funciona?

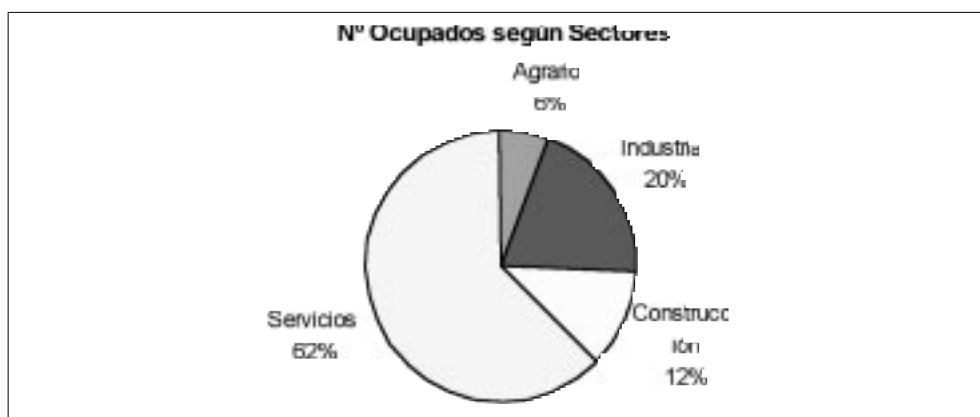
En relación con los enfoques participativos de la gestión de la seguridad y la salud en la pequeña empresa.

4.1. El papel de la pequeña empresa en la economía

La Encuesta de Población Activa (EPA) correspondiente al año 2000 muestra que, en España, de una población de personas de 16 años o más de 32.830.900, había una población económicamente activa de 17.063.800, de la que estaban empleadas 14.884.300.

La población empleada se desagrega en los diferentes sectores tal como muestra la Fig. 4.1.

Fig. 4.1. Porcentajes de empleo en España por sectores económicos



Las empresas con menos de 50 trabajadores representan el 77 por ciento del total¹⁴. El 46 por ciento de todos los trabajadores corresponden a empresas con menos de 50. Predominan las microempresas, con un promedio de 4,7 empleados por empresa para el conjunto del país (uno de los más bajos de la UE). A pesar de estos factores, las estrategias y recursos para la prevención de riesgos se organizan en su mayor parte de acuerdo con el número de trabajadores de la empresa.

4.2. Situación de la salud y la seguridad en la pequeña empresa

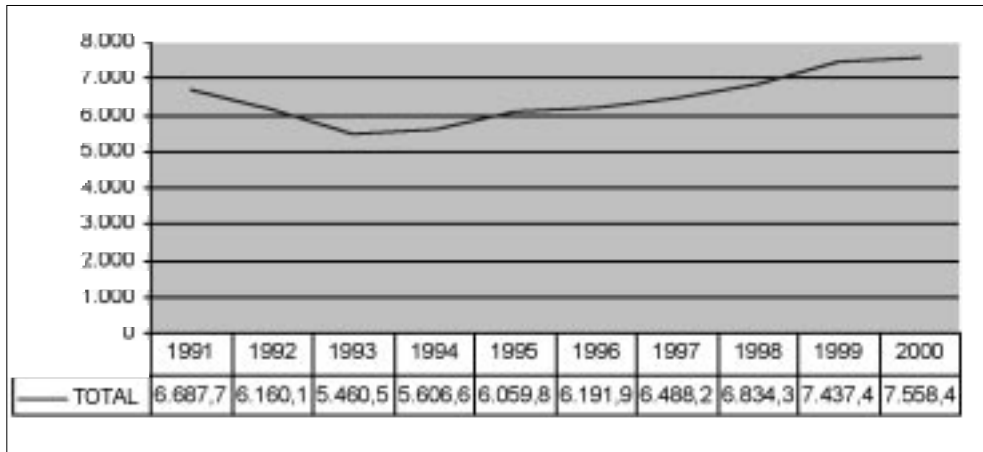
Los accidentes de trabajo son en realidad los únicos indicadores válidos que permiten indagar las consecuencias de las condiciones de trabajo en la salud de los trabajadores en España, puesto que

¹⁴ Fuente: Comisión Nacional de Seguridad y Salud. Octubre 2001. Anuario de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2001.

otras fuentes de daños para la salud, como las enfermedades profesionales declaradas o los problemas sanitarios con probable relación con el trabajo, ofrecen un cuadro incompleto.

España tiene una de las tasas más altas de accidentes de trabajo de Europa. Esto ha constituido una fuente de atención y estudio durante algún tiempo. Se han desarrollado varios planes y programas. Pero, salvo en casos muy específicos, no se han conseguido hasta la fecha resultados apreciables, tal como puede apreciarse en la Fig. 4.2¹⁵, que muestra el incremento de los accidentes de trabajo tras un ligero descenso en 1993.

Fig. 4.2. Índice de accidentes de trabajo con baja
(por 100.000 trabajadores)



Esta tendencia es desigual, tanto en su distribución territorial como sectorial. Los perfiles que presenta la figura 4.3 muestran que el índice correspondiente al sector de la construcción es más del doble de la media general.

Las formas más frecuentes de accidentes son las causadas por sobreesfuerzos, que representan el 28% del total, seguidas por «golpes por objetos y herramientas», que suponen un 18%.

4.2.1. Tamaño de la empresa y accidentes

Los índices¹⁶ del número total de accidentes varían de acuerdo con el número de trabajadores¹⁷, tal como podemos ver en la Fig. 4.4:

La Fig. 4.5 muestra que en el caso de los accidentes graves es claramente evidente la correspondencia con el número de trabajadores de la empresa.

¹⁵ Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

¹⁶ La cifra absoluta incluye el número de trabajadores en el régimen especial agrario y en el régimen general de la Seguridad Social.

¹⁷ En los datos del Ministerio de Trabajo no se asigna tamaño de empresa a 206.189 accidentes (20% del total). Suponemos que, por una serie de razones, las dificultades de registro se acumulan en las pequeñas empresas.

Fig. 4.3. Accidentes de trabajo con baja por sector de actividad
(por 100.000 trabajadores)

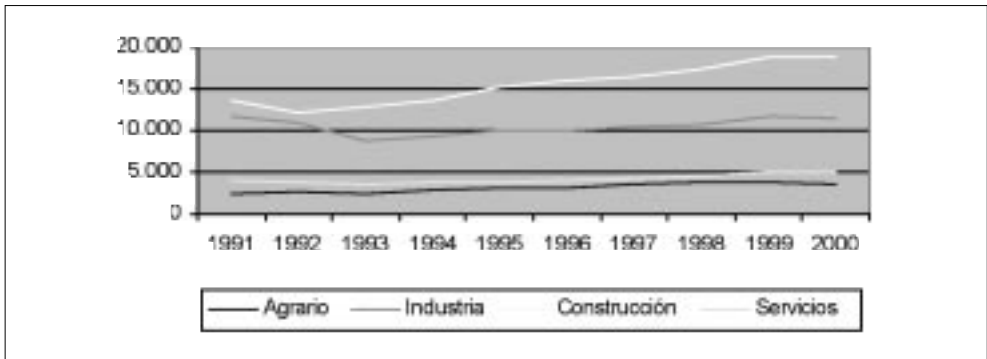
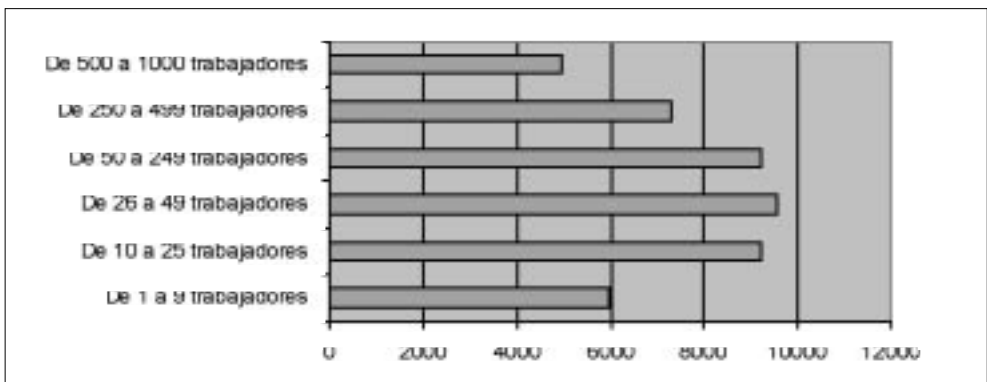


Fig. 4.4. Incidencia de los accidentes de trabajo con baja
(por 100.000 trabajadores)



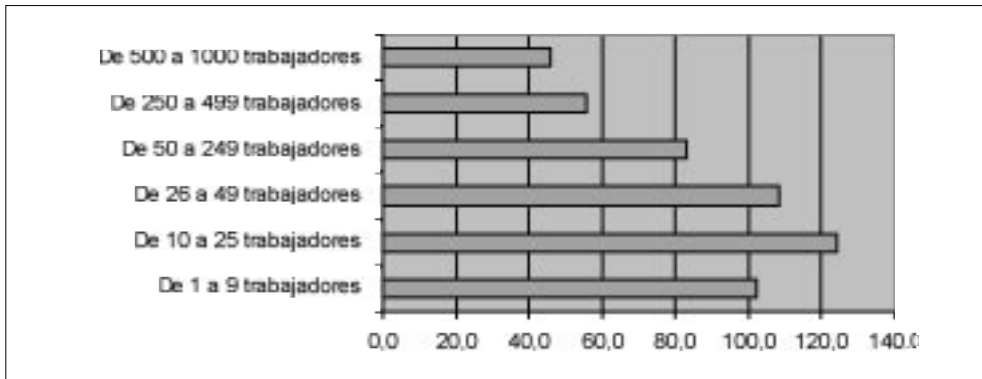
4.3. El trasfondo legislativo

La transposición de la Directiva Marco 89/391 al derecho interno se entendió en España como una oportunidad para actualizar y revisar la normativa legal de prevención de riesgos laborales que era dispersa, confusa y desfasada.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) es una transposición directa de la Directiva 89/391/CEE (junto con algunas otras directivas específicas) a la legislación española. Además, el Real Decreto 39/1997 aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención y desarrolla algunos de los principales aspectos de la LPRL, tales como la metodología para la evaluación de riesgos, la organización de los recursos técnicos para la prevención, la formación y el papel de los preventivistas.

Estos instrumentos legales conforman el marco jurídico para la seguridad y la salud laborales, las «reglas del juego» a las que ha de adecuarse la actuación de las organizaciones públicas y privadas que se ocupan de la prevención de los riesgos.

Fig. 4.5. **Accidentes de trabajo graves**
(por 100.000 trabajadores)



4.2.1. Esquema básico de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL). Medidas sobre la participación de los trabajadores en la prevención de riesgos

En esta ley se combinan los principios, las reglas básicas, los derechos y obligaciones, las tareas y las responsabilidades de todas las partes implicadas en el tema de la salud laboral, desde el empresario a las administraciones públicas. Asimismo establece un marco legal para la ejecución, el desarrollo y la adaptación de la ley a las cambiantes exigencias de la seguridad y salud en el trabajo, a través de reglamentos y acuerdos.

La ley establece actuaciones obligatorias dirigidas a prevenir y gestionar los riesgos dentro de la empresa. Los empresarios son responsables de la seguridad y están obligados a garantizar «a todos los trabajadores protección frente a los riesgos en el trabajo». Estas obligaciones se corresponden con los derechos de los trabajadores a la protección frente a los riesgos (LPRL, Capítulo III). La prevención de los riesgos laborales debe realizarse con la participación de los trabajadores, y el derecho individual de autoprotección va unido al derecho colectivo de consulta y participación ejercido por los/as Delegados/as de Prevención (DP).

Derechos individuales. Entre los derechos individuales de los trabajadores se cuentan los de:

- información (derecho del trabajador a recibir toda la información necesaria sobre los riesgos de su puesto de trabajo y sobre todas las medidas de protección y prevención aplicables). Además, los trabajadores tienen derecho a recibir información de los Delegados de Prevención;
- formación (teórica y práctica);
- derecho a formular propuestas al empresario, al Comité de Salud y Seguridad o a los Delegados de Prevención, con el fin de mejorar la salud y la seguridad en el trabajo;
- derecho a participar en todos los aspectos relacionados con la prevención de riesgos en el trabajo. Si la empresa cuenta con representantes de los trabajadores, la participación se ejerce a través de los Delegados de Prevención;
- derecho a recurrir a la Inspección de Trabajo si las medidas adoptadas y los medios utilizados por el empresario se consideran inadecuados para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo;
- derecho a interrumpir la actividad y abandonar el puesto de trabajo si un riesgo inminente y grave pone en peligro su vida y su salud;
- derecho a la vigilancia periódica de su salud.

Delegados de Prevención y Comités de Salud y Seguridad: los Delegados de Prevención son representantes de los trabajadores que ejercen los derechos de consulta y participación en cuestiones de

salud laboral en todas las empresas con más de 5 trabajadores. Se trata de una representación autónoma, que no depende de la elección del empresario, lo cual significa que pueden cumplir sus obligaciones de manera independiente y tienen derecho a disponer del tiempo necesario para ello.

La ley los define como *los representantes de los trabajadores con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo* y son elegidos por y entre los representantes del personal en el ámbito de los respectivos órganos de representación. Su número varía según el tamaño de la empresa. Sin embargo, en aquellas empresas en las que no existen representantes generales de los trabajadores, debido, por ejemplo, a la falta de implantación sindical, es poco probable que existan Delegados de Prevención. Se reconoce en esto una de las más graves insuficiencias de la ley. En las empresas con más de 50 trabajadores es obligatorio elegir un Comité de Salud y Seguridad, que llevará a cabo consultas periódicas en todos los temas de salud y seguridad.

Los derechos y facultades de los que están dotados los Delegados de Prevención los convierten en elementos clave en la estructura de prevención de la empresa. El capítulo de la ley que expone los derechos de los trabajadores a la consulta y la participación expresa un fuerte apoyo a una política preventiva negociada. Aunque las decisiones últimas las toman los empresarios en el ejercicio de sus obligaciones, la ley recomienda el consenso y contempla el acuerdo entre las partes como garantía de calidad y eficacia.

Servicios de Prevención: para garantizar el cumplimiento de su deber de protección, todo empresario está obligado a establecer una organización de los recursos preventivos, con plena capacidad técnica y profesional para asumir las tareas de prevención de riesgos laborales. Se considera que esta es una de las innovaciones más importantes de la ley y expresa la estricta condición que se impone a los empresarios de cumplir sus obligaciones. Esta organización obligatoria está pensada para realizar tareas de «asesoramiento y apoyo» para la empresa, los trabajadores y sus representantes.

La ley quiere que en todas y cada una de las empresas haya un número suficiente de personas con los conocimientos técnicos necesarios para realizar las actividades preventivas. En las empresas con menos de 6 trabajadores, que no realicen actividades especialmente peligrosas, el empresario puede asumir personalmente la responsabilidad de la prevención, siempre y cuando desarrolle su actividad en la empresa y posea la preparación necesaria. Por ejemplo, la hostelería no se considera una actividad peligrosa, por lo que la mayor parte de los empresarios de pequeñas empresas del sector podrían elegir esta modalidad. En las empresas con menos de 500 trabajadores (o 250 si realizan actividades de especial peligrosidad, tal como las define el Anexo I del Reglamento de Servicios Preventivos), el empresario puede nombrar a uno o varios trabajadores para que se hagan cargo de las actividades de prevención. Esos trabajadores deben ser suficientes en número, y deben contar con la necesaria capacidad y los adecuados medios técnicos.

Responsabilidades institucionales y regulatorias complejas: Son varias las administraciones e instituciones públicas que tienen competencias en la prevención de riesgos laborales, pero es escasa la cooperación entre ellas¹⁸. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales hace hincapié en la nece-

¹⁸ Por ejemplo: el Capítulo II de la LPRL regula la actuación de las distintas Administraciones Públicas con competencias en materia de salud laboral. La Administración Central controla los aspectos reglamentarios (previa consulta con la Comisión Nacional de Seguridad y Salud), investiga y sanciona (Inspección de Trabajo). Al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (o a los institutos de las distintas Comunidades Autónomas tras el traspaso de competencias) corresponde la promoción y el asesoramiento. El esquema se complica mucho más en relación con las facetas no laborales de la prevención de riesgos, ya que la ley respeta las competencias de los distintos Departamentos de Sanidad (aspectos sanitarios de la prevención de riesgos en el trabajo), de Industria (seguridad de los productos y las instalaciones industriales) y Educación (mejora de la educación en materia preventiva en los diferentes niveles de la enseñanza, y en especial en los relacionados con la formación profesional). Cada uno de estos departamentos realiza al menos una de las tres funciones principales: desarrollo reglamentario, asesoramiento y apoyo, y vigilancia y control. Puesto que el reparto de competencias entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas en estas áreas (sanidad, educación e industria) no es homogéneo, es necesario determinar en cada caso qué autoridad es la competente y cuál será la modalidad a aplicar.

sidad de coordinación y cooperación entre estos distintos organismos. También determina el carácter general de la coordinación entre las Administraciones laborales, sanitarias y de Industria, y establece la comunicación obtenida por la Inspección de Trabajo a las Administraciones de Sanidad e Industria que tienen competencias de acuerdo con la Ley General de Sanidad y de la Industria.

4.4. Enfoques de la actividad preventiva

Los datos de la Tabla 4.1, tomados de la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo¹⁹ (única fuente existente sobre las condiciones de trabajo en España) muestran claramente que el tamaño de las empresas está ligado a la existencia de estructuras y actividades preventivas. El tamaño de la plantilla define el perfil preventivo de la pequeña (servicios externalizados) y la gran empresa (servicios propios).

Tabla 4.1. Forma de servicios de prevención utilizados según el tamaño de la empresa

Datos en %	Microempresa		Pequeña Empresa (10-49)	Mediana Empresa (50-249)	Gran Empresa (250 o más)	Total
	(2 a 6)	(7-9)				
El propio empresario	33,2	23,1				
Trabajadores/as designados/as	5,0	23,1	32,1	44,2	30,6	15,6
Servicio de Prevención propio				27,5	50,4	5,2
Servicio de Prevención externo	29,8	23,1	14,2	7,4	8,7	23,7

El tamaño de la plantilla es también determinante en la aplicación de la norma, tal como se muestra en la Fig. 4.6. La evaluación de los riesgos sólo se lleva a cabo en el 50% de las empresas con menos de 50 trabajadores.

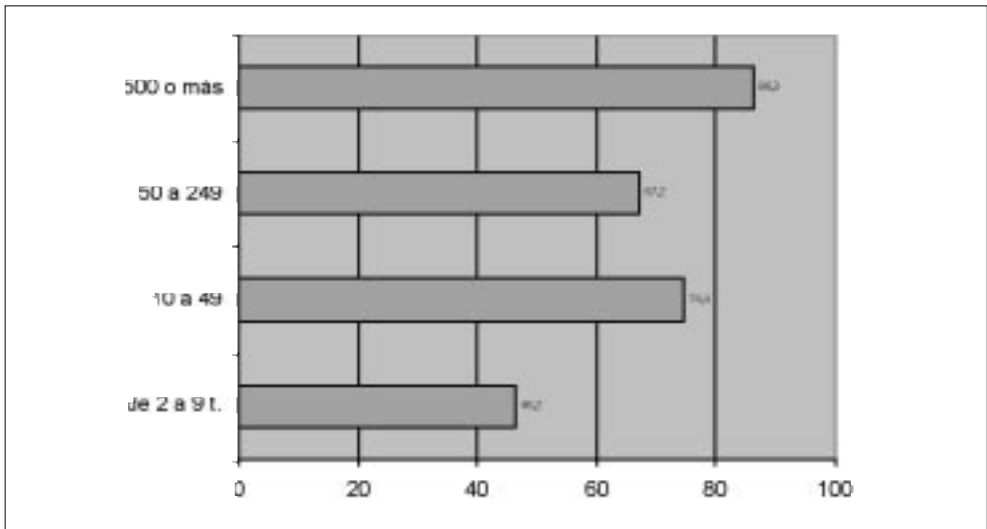
4.5. Enfoques para la mejora de la actividad preventiva

A pesar de las reformas introducidas por la LPRL, la situación en los centros de trabajo dista aún mucho de los objetivos que anticipaba la legislación, y España sigue siendo uno de los países de la UE con peores resultados en cuanto a la prevención de los riesgos laborales. El problema se agudiza especialmente en las pequeñas empresas, con menos de 50 trabajadores. Son también éstas las empresas en las que la intervención efectiva de los trabajadores en el proceso preventivo tropieza con mayores dificultades.

Teniendo esto en cuenta, en 1999-2000, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud (CNSS) creó un programa para combatir los accidentes laborales. Aun cuando su puesta en práctica general se

¹⁹ Realizada durante el año 1999 por el INSHT.

Fig. 4.6. Evaluación de los riesgos según el tamaño de la empresa



retrasó mucho, algunos gobiernos autónomos comenzaron a realizar actividades. En 1999 se desarrolló un programa en Aragón, sobre la base de una propuesta hecha por la Secretaría de Salud laboral del Sindicato Comisiones Obreras CC.OO.. El llamado programa 677 tomó su nombre del número de las empresas incluidas, que eran las que tenían unos índices de siniestralidad más altos en la autonomía aragonesa. Estas empresas representaban el 1,7% de todas las de la autonomía, daban empleo al 9,7 de los trabajadores y presentaban el 32% de los accidentes con baja. El programa incluía una campaña para motivar a las empresas, evaluaciones de riesgos y propuestas de acciones preventivas para reducir los índices en cada una de las empresas. La Autoridad Laboral de Aragón y los dos sindicatos mayoritarios colaboraron en la selección de las empresas y elaboraron los criterios a aplicar en la campaña. Se procedió a visitar a las empresas para realizar una encuesta y ofrecerles asistencia técnica. Mediado el desarrollo del programa se hicieron unas evaluaciones preliminares con el fin de llevar a cabo acciones más a fondo en aquellas empresas que no hubiesen mejorado. Aunque la duración de la campaña fue de un año, se monitorizó a las empresas durante el año siguiente. Las empresas incluidas en el programa habían conseguido una reducción de los accidentes de trabajo del 25% en el período de un año.

Partiendo de los resultados de la experiencia aragonesa, los sindicatos mayoritarios presentaron una propuesta al Ministerio de Trabajo para desarrollar, a nivel de todo el país, un programa contra los accidentes laborales. El que a la sazón era Ministro de Trabajo aceptó la propuesta y la pasó a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud. A partir de la propuesta sindical, la CNSS decidió desarrollar una campaña que involucrara a todos los agentes sociales. La campaña se centró en las 30.000 empresas con mayores índices de siniestralidad.

Se llegó a un acuerdo con las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS) para que recogieran datos de las empresas con más de 4 accidentes anuales o con una tasa de incidencia del 150% o más de su sector. Intervendrían en el programa todos los actores sociales, y se incluirían también en él acciones específicas, tales como fomento y promoción, formación y sensibilización, control y vigilancia de la acción preventiva. Tuvo un desarrollo diferente en cada comunidad autónoma, y estuvo acompañado de un plan de visitas de las empresas incluidas (algunas Comunidades incorporaron también otros criterios).

CC.OO decidió aprovechar la oportunidad de intervención y participación directa que ofrecía el proyecto y llevó a cabo las actividades planeadas de un modo más organizado. La Secretaría Confederal de Salud Laboral facilitó los asesores técnicos que iban a visitar las empresas y delegados de prevención. Estos asesores los emplea la organización territorial del Sindicato y se encargan normalmente de sectores determinados, visitan las empresas y actúan de un modo semejante a los delegados de prevención regionales de otros países. Se organizaron jornadas previas para planear las visitas y presentar un esquema ordenado de intervención, y para explicar el cuestionario diseñado para recoger la información. Los asesores técnicos sindicales recibieron modelos de cartas para los delegados de prevención, directrices para el análisis y la identificación preliminar de los riesgos, instrucciones para las visitas, cuestionarios para las entrevistas sobre condiciones de la prevención y las necesidades, así como modelos para los informes y el posterior seguimiento. Estas herramientas facilitaron el programa de visitas y ayudaron asimismo a alcanzar conclusiones sobre la base de los datos y los informes obtenidos, utilizando criterios más coherentes y regulares.

Dada la escasa implantación del programa a finales del año 2000, se acordó prorrogarlo a 2001, descentralizando el proceso a nivel territorial. En 2001, el programa se desarrolló en las Comunidades Autónomas de:

- Aragón,
- Asturias,
- Murcia,
- Castilla La Mancha,
- Castilla y León, y
- Navarra. Para 2000 se había elaborado en esquema organizativos para las visitas sindicales que en 2001 se utilizó de un modo más flexible. En algunas Comunidades se diseñaron y se pusieron en marcha programas sectoriales. Tal es el caso de:
 - el sector de la construcción en Castilla La Mancha, Navarra, Sevilla y Madrid;
 - la Federación Minerometalúrgica (CC.OO), que desarrolló su propio programas de visitas en las empresas de este ramo;
 - la federación de Industrias Químicas, que desarrolló un programa para su sector.

Las empresas se incluyeron en el programa de visitas de acuerdo con sus tasas de siniestralidad, no con su tamaño. Las conclusiones del proyecto mostraron que las empresas con mayor número de accidentes eran las de 6-50 trabajadores. El 15% de las empresas visitadas carecían de delegados de prevención.

En general, los planes basados en los contactos directos con las empresas resultaron una experiencia positiva, a pesar de la desigual ejecución en las distintas Comunidades Autónomas. En estas acciones se combinan una actividad coordinada de Mutuas, administración, empresas y sindicatos, con intervención y presencia directa en las empresas y la implicación de los trabajadores a través de sus delegados de prevención.

Una implicación más a fondo de todos los agentes sociales habría llevado a mejores resultados. Los representantes sindicales de Comisiones Obreras que intervinieron el programa manifestaron que habían tenido una influencia significativa los siguientes factores:

- la entrega a tiempo (o no) de los listados de empresas por parte de las autoridades de cada Comunidad Autónoma;
- la existencia de planes de trabajo desarrollados con las organizaciones sindicales en los órganos institucionales;
- el grado de implicación de las administraciones en la ejecución.

La reducción de la siniestralidad en las empresas afectadas puede considerarse un indicador del éxito del plan. A principios de 2001 puedo observarse una reducción de los accidentes de trabajo en esas empresas. Este descenso no se refleja necesariamente en la tendencia general de las distintas autonomías.

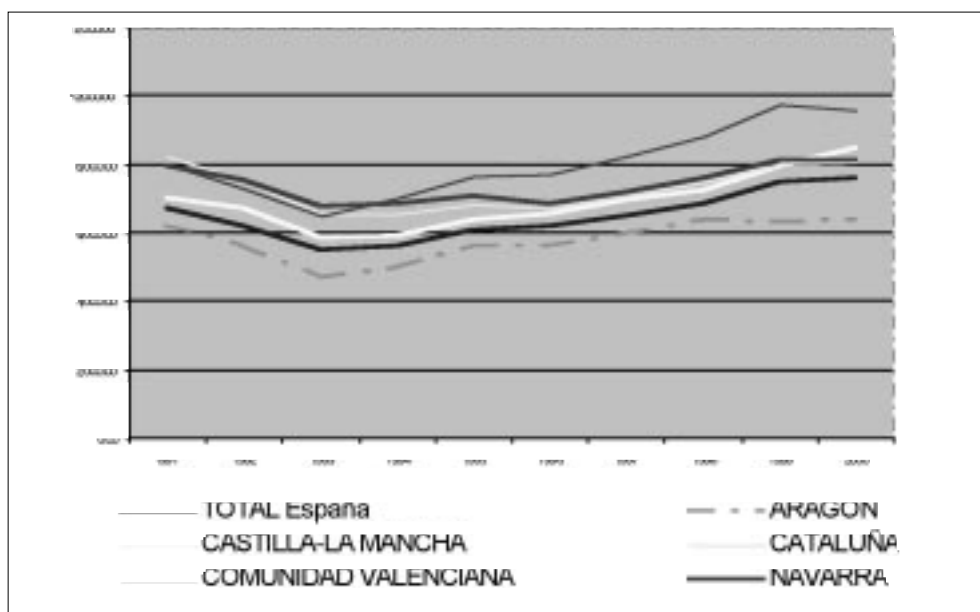
La Tabla 4.2 presenta las visitas realizadas por CC.OO. a las empresas incluidas en el proyecto, por Comunidades Autónomas.

Tabla 4.2.

Comunidad Autónoma	Empresas con representación sindical de CC.OO	Empresas visitadas	%
Aragón	189	189	100
Castilla La Mancha	274	257	93,79
Cataluña	484	222	45,86
País Valenciано	649	450	69,33
Extremadura	85	45	52,94
Navarra	122	100	81,96

Los índices de siniestralidad en esas Autonomías correspondientes al período 1991-2000 (por 100.000) eran los indicados en la Fig. 4.7.

Fig. 4.7.



Fuente: Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales 2000. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Tal como muestra la Figura se puede apreciar una estabilización de la tendencia en Aragón, donde esta experiencia es una continuación del plan desarrollado en 1999. En Navarra, después de un aumento en los años 1996-99, podemos observar que la tendencia se estabiliza en 2000 (y se man-

tiene en 2001, según datos recientes). En Castilla La Mancha, donde la experiencia se inició a mediados de 2000, es evidente todavía la tendencia al aumento de los años anteriores.

En Navarra y Castilla La Mancha, siguiendo las recomendaciones de las organizaciones sindicales sectoriales, o a petición de los delegados de prevención y de los trabajadores, CC.OO amplió el campo de sus actividades a empresas que originalmente no estaban incluidas en el programa. Las visitas hicieron posible el análisis de la situación real de la prevención, y se pusieron de manifiesto los puntos débiles en el quinto año de aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Por una serie de razones, las autonomías de Castilla La Mancha y Navarra resultan especialmente interesantes como experiencias de buenas prácticas de intervención en PYMES. En consecuencia, nos centraremos en ellas con algún detalle.

En ambos casos, las visitas a las empresas siguieron el procedimiento establecido por CC.OO y las llevaron a cabo los asesores técnicos en prevención del Sindicato responsables de la actividad. El primer paso del programa fue el envío de una carta a los delegados de prevención de las empresas, explicando el proyecto e informándoles de la inclusión de su empresa. A continuación, los asesores técnicos se ponían en contacto con las empresas, más concretamente con los delegados de prevención de CC.OO, para obtener información detallada sobre los índices de siniestralidad del año anterior, incluido el número de accidentes graves, las circunstancias en las que habían ocurrido y las personas afectadas. La información inicial sobre riesgos y accidentes se contrastaba y complementaba con una visita al centro de trabajo y una entrevista sobre la gestión de la prevención. Esto contribuía a identificar las acciones que debían adoptarse, las propuestas de mejoras hechas por los delegados de prevención y las responsabilidades que pudieran asumir los delegados con vistas a reducir los accidentes. También se hacía necesario definir las necesidades específicas de información, formación, apoyo sindical y cualesquiera otras que pudieran tener el delegado de prevención. Este informe/propuesta se elaboró en relación con cada una de las empresas visitadas (algo que no siempre fue posible por la negativa de acceso a algunas empresas). Se hicieron visitas de seguimiento para comprobar el desarrollo de las actividades señaladas en el informe.

Las siguientes experiencias las ha presentado CC.OO como posible herramienta para la participación directa en las PYMES. La «terapia de choque» contra los accidentes de trabajo facilitó el apoyo directo a actuaciones concretas desarrolladas por los representantes de los trabajadores (tanto los delegados de prevención como los delegados de personal) en las empresas en las que se habían detectado graves deficiencias en la seguridad y salud en el trabajo. De este modo se proporcionaba a los trabajadores las necesarias herramientas de formación e información para mejorar la prevención, siempre dentro del marco concreto de las empresas. Los elementos clave de la experiencia son:

- la acción directa en la empresa y
- el apoyo a los trabajadores y sus representantes como agentes fundamentales de la prevención de riesgos en las PYMES.

4.5.1. Castilla La Mancha

En Castilla La Mancha, CC.OO. visitó a 300 empresas desde el comienzo del programa en julio de 2000 (43 de ellas no estaban incluidas en el programa original contra los accidentes laborales). Pertenecían a los siguientes sectores: hostelería, químico-textil, construcción y madera, comunicación y transporte, metalúrgico, administración pública, agroalimentación, sanidad y oficinas y despachos. El 63% del total eran empresas con menos de 50 trabajadores. Dado que se trataba de la primera experiencia de esta clase en esta Comunidad, su objetivo se centró en intervenciones para promover mejoras concretas, sensibilización y análisis e información de la situación de la prevención en las empresas. Un objetivo más, según definición de la responsable de Salud Laboral de CC.OO. en la Autonomía, era aumentar el interés de los trabajadores, incluso cuando sus empresas no estu-

vieran incluidas en el plan, de forma que pudiera verse que las acciones del proyecto eran útiles para todos los trabajadores.

Dada la importancia de los delegados de prevención, se promovió su elección en las empresas en las que no existían, con el compromiso de proporcionarles la formación adecuada para el ejercicio de sus funciones.

Se establecieron contactos con los responsables sindicales de cada sector industrial en la primera etapa indagatoria del proyecto. Se dio prioridad a los sectores con mayores índices de siniestralidad de la región. Eran los de la construcción y madera, el minerometalúrgico, comercio y hostelería, agroalimentación, administraciones públicas y servicios administrativos y financieros (con exclusión de la banca).

Se realizaron visitas para presentar el proyecto y explicar las razones por las que se había incluido a la empresa, siguiendo un procedimiento elaborado por CC.OO. En esta fase, los responsables del programa comprobaron que, debido a la índole particular de las empresas constructoras, iba a ser imposible visitarlas a todas. Por ejemplo, muchas que aparecían en el plan con altos índices de siniestralidad en 1998-99 ya no se localizaban en el mismo sitio. En consecuencia sólo se visitaron las empresas del sector que tenían un emplazamiento fijo, tales como las plantas de producción de ladrillos, tejas, empresas madereras y de fabricación en general.

Del análisis de las entrevistas surgieron tres tipos de empresas:

Grupo A: que incluía al 50% de las empresas. Todas ellas tenían menos de 50 trabajadores y carecían de Comité de Seguridad y Salud. A los delegados de prevención se les concedían 15 horas mensuales para desarrollar sus actividades y por lo general admitían tener muy poca información sobre seguridad y salud. Casi todos los trabajadores, e incluso sus representantes desconocían la situación de la salud laboral en la empresa. Los trabajadores nuevos y temporales estaban desorientados y sólo los más jóvenes parecían estar motivados para la formación. La mayoría de los trabajadores no esperaban que la empresa introdujera mejoras en la prevención.

Grupo B: (alrededor del 25% del total). Empresas entre 25 y 200 trabajadores. Los delegados de prevención que ya habían realizado cursos de formación trabajaban para mejorar la prevención de riesgos, y habían empezado por requerir información del empresario. Las evaluaciones de riesgos se habían hecho o se estaban haciendo, pero no se habían negociado los planes de prevención. En estas empresas, los delegados de prevención solían pedir a los sindicatos un mayor apoyo y asesoramiento sobre los riesgos específicos del sector.

Grupo C: (25% restante). Empresas pertenecientes a la Administración Pública (ayuntamientos o servicios públicos dependientes). En este caso, la siniestralidad no afectaba a los funcionarios ni al personal permanente, sino a trabajadores vinculados a planes de empleo, escuelas taller, obras etc., con relación laboral directa con la Administración Pública. Los representantes de los trabajadores en estas empresas no mostraban interés alguno ni respondían a las demandas de éstos.

Los empresarios y directores tenían por lo general una marcada actitud negativa hacia la prevención. De las 300 empresas visitadas, menos de la mitad (el 48%) habían iniciado las evaluaciones de riesgos o elaborado un plan de prevención. De las que habían llevado a cabo evaluaciones de riesgos, el 70% declaraba que se habían hecho con la participación de los delegados de prevención. Sin embargo, el 63% de los representantes legales no habían recibido datos sobre las mediciones realizadas en el curso de las evaluaciones, y en el 63% de las empresas no existía plan de prevención. De las empresas obligadas por la ley a establecer un Comité de Seguridad y Salud, sólo lo habían hecho el 66%.

En esas empresas sin representación sindical y sin trabajadores designados no había actividad preventiva. Los trabajadores ignoraban en gran medida los riesgos específicos de sus puestos de trabajo y no tenían conciencia de los riesgos individuales y colectivos. Los representantes legales con funciones específicas en materia de salud y seguridad desempeñaban un importante papel dinamizador de las actividades preventivas. Sin embargo no disponían de una formación ni información

adecuadas, por lo que, a menudo, no podían ayudar a solucionar los problemas existentes en las empresas. Hay en consecuencia una urgente necesidad de satisfacer las necesidades de formación e información, no sólo de los trabajadores en general, sino también de sus representantes.

Los trabajadores temporales, o aquéllos con contratos precarios, presentaban los índices de accidentalidad más elevados. En este caso no existe control ni seguimiento de los riesgos. Un alto número de mujeres tiene este tipo de contrato.

Otro aspecto que se detectó en Castilla La Mancha es la insatisfacción con la labor de las Mutuas, el descontento con la falta de políticas de vigilancia de la salud y sus inadecuados reconocimientos médicos.

Con el fin de agilizar el proceso de intervención y seguimiento en las empresas visitadas, se dividieron en varios grupos de acuerdo con sus características, los problemas detectados y las necesidades expresadas por los trabajadores y sus representantes. Se agrupaban en ellos:

- Empresas en las que la dirección tiene una actitud negativa hacia los problemas de seguridad y salud (por ejemplo, aquéllas en las que los trabajadores no tienen acceso a la información al respecto y no podían prevenir los riesgos ni protegerse). La mayor parte de las instituciones visitadas (ayuntamientos, centros de servicios sociales) estaban dentro de este grupo. También había en él un alto porcentaje de las empresas de construcción, y empresas que se negaban a cooperar con los asesores técnicos de los sindicatos que las visitaban. (Sobre la base de la información que pudo recogerse en estas circunstancias, la salud y la seguridad en estas empresas era particularmente deficiente).
- Empresas en las que los delegados con funciones de prevención específicas necesitan formación e información sobre seguridad y salud.
- Empresas en las que los delegados necesitan mayor apoyo sindical (asesoramiento, acompañamiento en las reuniones organizadas a nivel territorial y sectorial).
- Empresas donde no hay representación sindical en materia de seguridad y salud, ni trabajadores designados.
- Empresas con contratación eventual y precaria
- Empresas con riesgos específicos: riesgos tóxicos, problemas de higiene, lesiones músculo-esqueléticas, ritmos de trabajo impuestos, etc.
- Empresas que sencillamente se negaron a colaborar con los asesores técnicos sindicales (19 casos, en su mayoría de los sectores de la construcción y químicas).

La primera fase del plan terminó en Diciembre de 2000. Su análisis determinó el plan de seguimiento para las empresas afectadas. En 2001, los programas de asesoramiento por sectores en las diferentes ramas y los programas de formación se elaboraron mayormente a petición. Hubo que añadir nuevos elementos a los cuestionarios, tales como el tipo de contrato, la relación entre el género y la relación contractual, la categoría profesional y el puesto de trabajo, los medios de transporte y el lugar de procedencia de los trabajadores. Las actividades no concluyeron con la finalización del plan. El equipo de técnicos que llevó a cabo las visitas se convirtió en grupo permanente de asesores de salud laboral vinculado a la Secretaría de Salud Laboral de CC.OO. en Castilla La Mancha, como parte de una red de asesoría sobre prevención de riesgos laborales coordinada por ISTAS para el seguimiento y control del proceso y de la eficacia de las actuaciones²⁰.

El aumento de la sensibilización ha sido señalado por los responsables de prevención como resultado inmediato del programa de visitas. Se ha incrementado el número de consultas y peticiones de asesoramiento por parte de los trabajadores y de los delegados, con el fin de resolver problemas concretos. En 2001, el equipo técnico de Castilla La Mancha recibió 609 solicitudes de consulta, 348 de las cuales estaban directamente relacionadas con las visitas y el asesoramiento. Las asesorías jurídicas de CC.OO

²⁰ Véanse los resultados más adelante.

piden cada vez más información sobre seguridad y salud, y ponen en contacto a los trabajadores con reclamaciones y demandas con los especialistas en salud laboral que llevaron a cabo las visitas.

Se ha urgido a la administración autonómica para que exija la documentación que acredita el cumplimiento de la normativa por parte de las empresas (evaluación de riesgos planes de prevención y de emergencia). Esto no basta, pero es un paso importante. La Dirección General de trabajo de la Comunidad ha contratado a 8 personas específicamente para que prosigan las visitas a las empresas. La Fundación Laboral de la Construcción (en cuyo patronato están organizaciones sindicales y patronales) ha expresado su compromiso de realizar un amplio seguimiento de las empresas de construcción.

La plan de visitas de 2000 constituyó una experiencia piloto en Castilla La Mancha. Los resultados no han sido ni inmediatos y notables, pero la actuación es un ejemplo de buena práctica en seguridad y salud en PYMES, en la que se destacan los siguientes elementos:

- presencia directa en empresas con problemas de seguridad y salud;
- continuación de las acciones tras el análisis;
- propuestas de soluciones específicas (para los problemas concretos detectados) y actuación colectiva (apoyo sindical, información y formación de delegados de los trabajadores); la formación, en particular, se considera un elemento clave;
- sensibilización de los trabajadores
- sensibilización y presión para involucrar a la autoridad laboral, a la administración pública y a los demás agentes sociales.

4.5.2. Navarra

En Navarra, las experiencias en 2000 fueron continuación de actividades anteriores. Previamente, el Instituto Navarro de Salud Laboral había iniciado una campaña de asesoramiento y seguimiento en relación con la normativa de prevención de riesgos laborales, campaña que incluía a 1.400 PYMES. La campaña bianual, dividida en tres fases de visitas a empresas, mostró que 501 empresas seguían teniendo deficiencias fundamentales en la prevención de riesgos.

El Plan de choque contra la siniestralidad de la CNSST incluía en Navarra a 755 empresas. En esta Comunidad Autónoma se unieron los dos programas con el nombre de *Plan Diana*. Se incluía en él a las empresas con altos índices de siniestralidad y a las que tenían problemas en cuanto a la prevención. CC.OO. recibió un listado de 122 empresas con representación sindical que estaban incluidas en plan. Al igual que en Castilla La Mancha, el sindicato decidió ampliar la lista con empresas consideradas de especial interés. Entre el 15 de febrero y el 13 de diciembre se cursaron visitas a 305 empresas distribuidas de la manera siguiente:

Sector	Empresas incluidas en el <i>Plan Diana</i>	Empresas visitadas incluidas en el Plan	Total de empresas visitadas
Minerometalúrgico	48	48	165
Agroalimentario	12	12	31
Químicas y Textil	11	7	28
Transporte y Comunicación	8	8	27
Construcción y Madera	19	11	29
Servicios	12	8	10
Enseñanza	5	5	5
Sanidad	2	1	6
Servicios administrativos y financieros	1	0	3
Administración Pública	4	0	1
Totales	122	100	305

Hubo tres razones que impidieron algunas visitas:

- denegación del acceso a las empresas;
- imposibilidad de contactar con el delegado o escasa colaboración;
- conflictos entre la empresa y los delegados que hacían impracticables las visitas.

El 57% de las empresas visitadas empleaban a menos de 50 trabajadores. Aparte del seguimiento en las empresas con problemas de prevención de riesgos, los principales objetivos propuestos eran:

- cambiar la actitud hacia los riesgos laborales fomentando una cultura preventiva e involucrando a la empresa en todos los niveles de la participación individual y colectiva: desde la dirección, hasta los delegados de prevención y los trabajadores; pasando por los comités de seguridad y salud (donde existieran)
- introducir la evaluación de riesgos y la planificación preventiva como prioridad en la empresa, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus normas de desarrollo;
- Proporcionar a los delegados de prevención y a los trabajadores herramientas suficientes y eficaces en correspondencia con las características de la empresa. Se consideraron prioritarias las técnicas de diálogo y colaboración y la participación conjunta para eliminar o minimizar los riesgos.

El procedimiento operativo fue semejante al utilizado por CC.OO. en Castilla La Mancha. Tras los primeros contactos y la explicación a los delegados se comprobó que, en la mayoría de las empresas incluidas en el Plan Diana, los empresarios no habían informado a los representantes de los trabajadores sobre la inclusión de la empresa en el plan.

A pesar de las actividades desarrolladas en los años anteriores, las empresas visitadas no habían llevado a cabo ninguna acción para mejorar la seguridad y la salud. En el mejor de los casos, se habían iniciado evaluaciones de los riesgos o se habían contratado servicios de prevención externos. En el 20% de las empresas, no sólo se habían elaborado evaluaciones de riesgos, sino que también se habían establecido medidas y se habían revisado las evaluaciones previas. Es importante observar que tanto la evaluación inicial como el plan de prevención son legalmente obligatorios de acuerdo con la LPRL. En muchos casos, las evaluaciones de riesgos eran un mero proceso burocrático. La existencia de evaluaciones de riesgos por sectores era como sigue:

- industria química, 64%;
- industria alimentaria, 87%;
- sector metalúrgico, 73%;
- transporte y comunicaciones, 52% (hechas sin la participación de los representantes de los trabajadores).

No se observaba en general el cumplimiento de la normativa sobre vigilancia de la salud. Únicamente el 18% de las empresas organizaban reconocimientos médicos periódicos. La mayoría no cumplían la obligación de formar a los trabajadores en materia de seguridad y salud.

Aun cuando era escaso el cumplimiento de las exigencias legales en cuanto a actuaciones preventivas, el de las disposiciones sobre consulta, información y participación era relativamente alto. (por ejemplo, el 84% de los representantes recibía algún tipo de información sobre seguridad y salud en el trabajo). A pesar de que se desatendían las normas, en muchos casos las empresas acogían bien las visitas, y más de un 50% participaron en las reuniones con los asesores técnicos sindicales. Más de la mitad declararon su actitud receptiva a este tipo de visitas en el futuro.

Era evidente una carencia de formación entre los delegados (sólo el 34% de ellos tenía formación en salud laboral). Uno de los principales objetivos del plan era mejorar la prevención de riesgos mediante el asesoramiento y la información, de modo que se emprendió una importante labor de información para asistir a los delegados como agentes de la mejora, lo cual potenció el papel de éstos en la empresa. El resultado ha sido un incremento del número de consultas pidiendo información sobre temas de seguridad y salud.

En posteriores visitas de seguimiento pudo comprobarse que, en algunos casos, se habían atendido las recomendaciones hechas en las visitas previas respecto a medidas correctivas basadas en el plan de prevención. El porcentaje de empresas que habían mejorado su situación variaba según los sectores y el tamaño de la empresa.

4.5.3. Breve resumen de los resultados de los dos planes regionales

Estas dos experiencias no han tenido como consecuencia una reducción de los accidentes laborales, pero se han conseguido muchos resultados positivos en la intervención directa de los delegados y de los trabajadores dentro de las empresas, lo que ha facilitado la participación y la solución de problemas en ellas. Han proporcionado asimismo información de primera mano sobre la situación en materia de seguridad y salud y en cuanto al cumplimiento de la legislación vigente, y ha servido de advertencia a las empresas que no respetan la normativa legal. Está claro que los cambios de la situación dentro de los centros de trabajo no se derivan única ni directamente de las visitas, sino de las actuaciones preventivas emprendidas en éstos con la participación activa de delegados de prevención que han contado con el apoyo y asesoramiento de los técnicos sindicales.

Es importante reconocer que las visitas, aunque se planearon fuera de la empresa, se desarrollaron en colaboración con los trabajadores, los empresarios y los delegados. Una contribución realmente destacada a la mejora de la seguridad y la salud en las empresas ha procedido de la intervención directa de los agentes internos que han recibido información, apoyo y asesoramiento de los sindicatos. La intervención de los delegados de prevención es un factor clave en casi todos los casos. Sin la formación adecuada, los representantes no pueden cumplir sus obligaciones de manera eficiente.

Durante las visitas se observó la necesidad de una continuada actividad de asesoramiento y apoyo, más que de acciones aisladas sin proceso de evaluación y seguimiento. De esta observación surgió la idea de crear una red de asesoramiento técnico. Al organizar las visitas a las empresas, CC.OO. encontró asimismo dificultades para establecer un sistema de seguimiento, recoger experiencias de otros lugares y crear una herramienta para evaluar las propuestas de prevención. Se pensó que la coordinación a través de un grupo de asesoramiento técnico contribuiría al tratamiento de estas cuestiones. En consecuencia, los grupos técnicos empezaron a trabajar en enero de 2001, y se estableció una red sindical de asesoramiento técnicos con vínculos en todas las Comunidades Autónomas. La coordinación se lleva a cabo con el apoyo del Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS), que es el instituto nacional de investigación y formación sobre seguridad y salud de CC.OO.

Una de las acciones desarrolladas inicialmente por ISTAS ha sido la creación de una herramienta para que los asesores de los delegados de prevención puedan manejar el asesoramiento ofrecido por el sindicato. Esta herramienta no tiene por finalidad influir en el contenido de las acciones preventivas, sino agilizar su manejo y evaluación. (Véase el recuadro 4.1).

4.6. Percepciones de lo que propicia el éxito de la intervención participativa en prevención de riesgos laborales

Se entrevistó a 12 informantes clave con experiencia de resultados positivos consecuentes al tipo de intervenciones descritos en las secciones anteriores. Se trata de:

- un responsable sindical encargado del diseño y desarrollo de las visitas;
- una responsable sindical territorial con competencias en salud laboral;
- un responsable del gabinete técnico que realiza las visitas y asesora a los delegados de prevención;
- dos técnicas que realizan directamente las visitas y el asesoramiento;

Recuadro 4.1. Sistema ISTAS para el manejo de la información sobre prevención de riesgos laborales y la coordinación de las intervenciones en los centros de trabajo

Con el desarrollo de este sistema ISTAS es posible, en consecuencia:

- Simplificar la información procedente de cada unidad asesora (ISTAS y los Gabinetes territoriales), y mejorar la gestión de modo que, por ejemplo, la distribución de información pueda realizarse de acuerdo con los índices que resulten útiles a la organización de referencia (tales como tamaño de la empresa, localización, búsqueda rápida de casos, datos para la evaluación de la actividad, programación, etc.)
- Ofrecer la posibilidad de conocer el conjunto de los problemas, experiencias y factores ligados a ellas.
- Facilitar la información necesaria para diseñar tareas de apoyo para asesores y delegados de prevención.
- Localizar las experiencias y buenas prácticas que necesiten ser difundidas

Los contenidos de la ficha se estructuran en diferentes campos

- Identificar al representante laboral y a la empresa (incluyendo formación en Salud Laboral, Mutua de Accidentes de Trabajo, Actividad Económica, tamaño de la empresa, etc.)
- Identificar los problemas/acciones: actividades realizadas y descritas (informes, reuniones, visitas a empresas, gestión de información).
- Evaluación del caso: se consideran los posibles cambios tras la intervención sindical. Se estructura sobre los cambios detectados en las condiciones de trabajo (eliminación o reducción de riesgos), mejora en la representación de los trabajadores o aumento de las actividades preventivas. Incluye una sección sobre Aexperiencias relevantes@ que deben guardarse en una base de datos.
- Múltiples posibilidades de búsqueda (palabras clave, Federación, nombre de la empresa, nombre del trabajador) y búsqueda de datos estadísticos.
- El informe se ha implantado en todo el territorio estatal. El 25 de diciembre de 2001 contenía 4.346 casos. Se está actualizando y mejorando.

- un delegado de prevención de una pequeña empresa que sigue recurriendo al asesoramiento de los técnicos;
- el director del Instituto Navarro de Salud Laboral;
- un miembro de la comisión de control y seguimiento del plan de visitas;
- un delegado de prevención que desarrolla su actividad en una obra;
- un responsable del seguimiento de una Mutua;
- representantes de la patronal implicados en el programa de visitas

No fue posible entrevistar a empresarios de pequeñas empresas por varias razones, tales como falta de tiempo, falta de respuesta, y un clima social no muy propicio en el momento de realizarse la investigación (las entrevistas se celebraron en vísperas de una huelga general).

Exponemos en líneas generales las respuestas a esta evaluación considerando la medida en la que nos ayudan a entender *qué* es lo que funciona en relación con las intervenciones en las PYMES emprendidas de acuerdo con los programas de CC.OO. que hemos expuesto en las secciones anteriores, así como la información que proporcionan sobre algunas de las razones de *por qué* funciona. A continuación consideraremos brevemente las barreras y limitaciones identificadas por quienes responden y algunos de los medios mediante los que sugieren que podrían superarse.

4.6.1. ¿Qué es lo que funciona?

En opinión de los entrevistados, las experiencias del plan eran válidas y transferibles a PYMES de otros sectores. Por ejemplo, varios de los entrevistados señalaron las características especiales del

sector de la construcción, donde puede aplicarse el método teniendo en cuenta la peculiaridad del sector (alta tasa de trabajo eventual, con las consiguientes dificultades de seguimiento, subcontratación, coexistencia de varias PYMES en una obra).

Las entrevistas dejaron en claro que existen muchas percepciones diferentes del éxito de las intervenciones, que dependen del papel desempeñado en el plan por cada informante. Existía no obstante amplio acuerdo de que había habido mejoras en el ambiente de prevención de las empresas, y una mayor sensibilización por parte de los empresarios respecto a la necesidad de aplicar medidas preventivas. Los medios para la evaluación de las mejoras variaban de acuerdo con la situación de quienes hacían la evaluación. Así, la Inspección de Trabajo de Navarra se centró en el cumplimiento que indicaba mejoras en comparación con el período 1996-98:

«el grado de cumplimiento... era aterrador y ahora, según van pasando los años, en las mismas empresas es bastante mejor, relativamente, sin alcanzar niveles de aprobado...»

También era evidente que los criterios sobre el cumplimiento han variado. Por ejemplo, antes, cuando se buscaban índices positivos de la evaluación de riesgos, podía ser suficiente constatar que se había iniciado, pero ahora se exige que la evaluación se haya completado.

Los responsables sindicales de salud laboral, tanto confederales como regionales, y las comisiones de control y seguimiento del plan de prevención en las empresas mencionan como indicadores válidos del éxito:

- la reducción de los accidentes de trabajo en las empresas visitadas;
- el número de servicios de previsión internos contratados (servicios contratados: vigilancia completa de la salud; medidas específicas);
- el número de empresas donde, después de la visita, el empresario ha asumido la función de prevención, o designa a un trabajador para esta tarea.

Otro indicador utilizado por los asesores técnicos sindicales y los representantes de las Mutuas desde el año pasado (2001) es una ficha de autoevaluación enviada al empresario. La cumplimentación de esta ficha se considera un indicador de éxito (alguien que ni siquiera rellena la ficha muestra su escaso interés por la prevención).

Entre los indicadores que mencionan los responsables de los gabinetes de salud laboral y los técnicos sindicales se incluyen:

- las cláusulas sobre salud laboral introducidas en los convenios de empresa;
- datos sobre evaluaciones de riesgos realizadas²¹
- medidas de prevención colectivas (sustitución de las EPIs, medidas de prevención individuales, por colectivas);
- formación recibida por los trabajadores, fruto de negociaciones.

En este nivel, la evaluación se basa principalmente en las percepciones de los técnicos sindicales desde la visita inicial, en información aportada por los delegados de prevención con los que están en contacto, o en otra información que puedan aportar los empresarios.

Los más cercanos a la empresa eran los indicadores recogidos por los delegados de prevención, referidos específicamente a las medidas adoptadas tras la intervención y las visitas, o introducidas por los propios delegados. Al igual que en el nivel anterior, se dio gran importancia a las medidas colectivas (frente a las EPIs). Entre otros indicadores en este nivel se cuenta la exposición en un tablón de anuncios de las mejoras pactadas con la empresa: mejoras en la vigilancia de la salud.

Todas las personas entrevistadas consideraban útil y válido el sistema implantado de asesoramiento y apoyo sindical externo. A pesar de ser una actividad sindical se estimaba que era participativo:

«Aunque os dirijáis al delegado sindical, que también es lógico, habrá que ir al empresario...»

²¹ Este indicador requiere sin embargo un detenido análisis y ser contrastado con fuentes de información (empresario/delegado), ya que en algunos de los documentos se incluyen medidas de prevención inapropiadas.

valoraría más la figura de apoyo, de fomento... dado que las asociaciones (empresariales) tienen mucha dificultad en llegar a sus propios empresarios...»²².

Todos los entrevistados mencionaron el hecho de que muchos delegados carecían de formación y que esto influía marcadamente en su motivación. Otro factor al que se aludía en casi todas las entrevistas era la falta de formación de los trabajadores sobre los riesgos específicos de sus puestos de trabajo²³. La formación de los trabajadores y sus representantes tenía que ser una de las principales prioridades. También tenía que ser más específica y centrarse en riesgos concretos. Era necesario que la formación de los delegados de prevención fuese un proceso continuo, ya que la formación básica resulta insuficiente por sí misma.

4.6.2. ¿Por qué funciona?

Había semejanza en las repuestas a preguntas relativas al concepto de la intervención y a los resultados de las visitas. Los técnicos sindicales creían que las visitas y las posibilidades del apoyo externo para resolver problemas concretos tenía un efecto positivo sobre la motivación. Los delegados de prevención entrevistados confirmaron esta creencia.

El programa de visitas para apoyar el sistema preventivo en las PYMES se consideró un procedimiento idóneo para mejorar la seguridad y la salud laborales, ya que resultaba eficaz para introducir cambios generales y específicos en la estructura preventiva. Había acuerdo en que la elección de una persona que no trabaja para la empresa en cuestión (y que no está relacionada con los Servicios de Prevención ni con la Mutua) para que realice las visitas era una característica positiva del plan. Tanto los representantes sindicales como la autoridad laboral creían que la información sobre factores de riesgo específicos en determinados puestos de trabajo eran los elementos más débiles de las competencias existentes dentro de las empresas. A menudo se informaba a los trabajadores acerca de los riesgos particulares de sus puestos de trabajo, pero no se les facilitaba información para detectarlos ni prevenirlos, aun cuando en la normativa se expresa claramente que debe proporcionarse tal información.

Las intervenciones han demostrado que los técnicos sindicales de los gabinetes de salud laboral nunca podrán sustituir, en sus papeles y funciones, a los delegados de prevención de las empresas. Su papel se define claramente como de apoyo y asesoramiento para los delegados. Su presencia es importante porque generan un hábito de prevención y solución de los problemas. Sin embargo, los delegados de prevención se consideraban un elemento esencial en la empresa, no sólo porque existe una normativa que cumplir, sino también por el enfoque de las empresas. Se daba la opinión de que, desde que los empresarios de las PYMES saben que los delegados tienen una fuerte influencia y cuentan con el apoyo de la estructura de los sindicatos, cumplen mejor con la normativa:

«Hazlo tú que a ti te harán más caso»... era una de las peticiones habituales de los responsables de seguridad a los delegados de prevención cuando, por ejemplo, necesitaban introducir correcciones en el plan de seguridad obligatorio en las obras.

Una vez establecido el asesoramiento como fuente de apoyo a los delegados de las empresas, las necesidades de asesoramiento variaban. Las peticiones se hacían más complejas y se relacionaban con la solución de problemas concretos. Predominaban las preguntas en torno a los riesgos de productos químicos y tóxicos, y otro tanto ocurría con las peticiones de asesoramiento en negociaciones, con el empresario o dentro del comité de seguridad y salud (por ejemplo, en aspectos relacionados

²² Es curioso, por una parte, que se considere un signo negativo el hecho de que los empresarios tomen a los técnicos sindicales por representantes de la Administración, mientras, por otra parte, se mencione la posibilidad de que apoyen a los empresarios.

²³ La Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) establece en sus artículos 14 y 19 que la información y la formación sobre riesgos específicos de un puesto de trabajo son una de las responsabilidades del empresario.

con la vigilancia de la salud) y sobre la formación de los trabajadores en riesgos específicos. Este asesoramiento sirve de apoyo a los actores internos de la empresa y les ofrece herramientas para cumplir sus obligaciones y desarrollar las tareas de su responsabilidad.

También se comprobó en las respuestas a preguntas sobre el papel de las visitas que, conforme avanzaba la experiencia (en el caso de Navarra), la relación entre los técnicos sindicales, los trabajadores y los delegados de prevención se fue haciendo más fluida y natural. Los contactos personales eran un aspecto importante (el hecho de que los asesores técnicos sindicales no cambien con frecuencia y de que los delegados de prevención no tengan que establecer constantemente nuevos contactos es un factor que refuerza esa confianza). Los técnicos sindicales detectaban que, cuando la experiencia había ido adelante durante un cierto tiempo, aumentaba la calidad de las consultas:

«ha cambiado bastante el nivel de preguntas y eso es más positivo, eso quiere decir que tiene más formación o está más motivado o bien que le está pidiendo a la empresa una información que se la tiene que dar y no se la da»

Es interesante observar a este respecto que las autoridades creían que el carácter de apoyo y asesoramiento de la actividad (en vez de la amenaza y la denuncia) eran las principales claves para el éxito del plan:

«no ha sido una campaña en el sentido de llamar a la inspección y eso sí que lo han notado, imagínate, que si a las 5 primeras empresas aparecen cuatro denuncias en la administración... vamos, no entras porque para eso dice el empresario que me venga la inspección directamente»

Los trabajadores confirmaron el punto de vista de la administración de que uno de los puntos más fuertes en el asesoramiento externo es su objetivo de apoyar y asesorar, y no de presentar reclamaciones y demandas.

Sin embargo, algunos delegados de prevención (sobre todo en el sector de la construcción) se mostraron en desacuerdo con esta opinión, y creían que la posibilidad de denunciar (ofreciendo un plazo para el cumplimiento y la corrección) era una medida muy eficaz para mejorar la prevención de riesgos. La simple comunicación de una visita había sido en algunos casos un estímulo suficiente para promover el cambio.

«no tenemos inconveniente en que lo sepan, porque así nos aseguramos que algo harán y lo que hagan... cuando nos vayamos de ahí no lo van a quitar, con lo cual ya tenemos una parte positiva»

Pese a la importancia del apoyo oficial y el hecho de que las visitas habían tenido su origen en un programa apoyado por administraciones autonómicas, se tenía la impresión de que esto no tenía relevancia alguna para conseguir el acceso a las empresas. En cierto modo facilitó el acceso, pero en otros casos, sobre todo en las empresas pequeñas, originaba confusión acerca de la finalidad de las visitas. Algunos empresarios creían que eran visitas de representantes de la administración; otros pensaban que los técnicos sindicales de los gabinetes de salud laboral cumplirían en su lugar ciertas obligaciones (evaluación de riesgos, programas de prevención, etc.):

«¿y que voy a sacar de tí? Tú me vas a hacer la evaluación de riesgos, la evaluación higiénica? Y si tu no me vas a dar nada pues prefiero que no vengas...»

La Administración había advertido contra el peligro de que los sindicatos asumieran el papel de servicios preventivos, dada la ineficacia de éstos. Las quejas sobre los fallos de los servicios preventivos externos y de las Mutuas han sido constantes en las respuestas de los responsables sindicales, de los técnicos, de los funcionarios de la autoridad laboral y de los delegados en las empresas, con independencia del sector.

El apoyo financiero para asegurar la continuación de las actividades preventivas y de los gabinetes de salud laboral se consideraba un factor de la máxima importancia para el éxito de este plan. Esto puede garantizar unas actividades a largo plazo, sostenidas y organizadas.

4.6.3. Obstáculos y limitaciones

Las principales dificultades detectadas por los entrevistadores, tanto en las visitas como en el desarrollo de las actividades preventivas en las empresas, las causaban los empresarios. Los delegados sindicales y la Administración laboral expresaron su preocupación por la falta de cultura preventiva de los empresarios. La Ley de Prevención de Riesgos laborales es clara en relación con la responsabilidad de los empresarios en la prevención de riesgos, en la implantación de políticas de seguridad y salud en las empresas y en la participación y consulta de los trabajadores y de sus representantes, así como en relación con la responsabilidad de la Autoridad Laboral en cuanto supervisora del proceso. Sin embargo, los participantes pensaban que los empresarios no habían asumido todavía la responsabilidad por la prevención de los riesgos:

«...algunos no saben nada de ese tema, otros saben poco y otros saben y no quieren hacer. Es un problema que tendremos que luchar contra él como podamos»

Aun cuando el formal *cumplimiento de la normativa legal y del papeleo* no garantiza una mejora en la seguridad y la salud, la ausencia de medidas preventivas es evidente en las pequeñas empresas y en las microempresas. Una complicación más era la confusión de los papeles de los distintos elementos que intervenían en el proceso. Se señaló, por ejemplo, que, en algunos casos, los delegados de prevención habían sido nombrados también responsables de prevención por los empresarios.

Se consideró especialmente problemática la situación en empresas que carecían de delegados de prevención o que, cuando los había, esos delegados no tenían la posibilidad de cumplir con sus responsabilidades. Hay principalmente dos casos que coexisten con esta situación: pequeñas empresas en un medio social particular (con una *estructura no empresarial*, tal como la definía uno de los entrevistadores), y donde no existe una dinámica sindicato-empresario. Ésta es una característica común de la pequeña empresa en España, y en especial de la microempresa. El segundo caso se caracteriza por índices muy altos de eventualidad en los contratos (contratos de semanas o de meses) que hace prácticamente imposible la existencia de representantes legales de los trabajadores, ya que los representantes elegidos nunca llegan a finalizar su periodo de mandato. Estos casos requieren el nombramiento de una persona con responsabilidades de prevención de riesgos que no esté relacionada con la empresa. Con el fin de cubrir esta necesidad, algunas Comunidades Autónomas han creado Delegados de Prevención Territoriales, mediante acuerdo de la administración comunitaria, los empresarios y los sindicatos. Las percepciones que tienen los entrevistados en relación con su papel y su éxito se exponen a continuación, en 3.6.4.

Entre las principales dificultades que se oponen a la implantación de estructuras de prevención sostenibles en las PYMES, los propios empresarios mencionan en primer lugar a su propia carencia de cultura preventiva.

«Las PYMES españolas tienen problemas importantes debido a la propia cultura de los empresarios...»

El segundo factor que mencionan es el conflicto entre las medidas preventivas y las exigencias de la producción y de los plazos de entrega (especialmente en las obras públicas). En áreas como la construcción y la agricultura, hacían mención asimismo del aumento de las subcontratas, el empleo de una mano de obra con escasa formación y no especializada, la presencia de trabajadores inmigrantes extranjeros con problemas para entender las instrucciones en español y la falta de formación de los trabajadores sobre riesgos específicos de su puesto de trabajo. Las empresas a las que resultó más difícil el acceso, y donde no se desarrollan actividades de prevención son las que tienen menos de 10 trabajadores, debido a la falta de representación sindical y al hecho de que los empresarios no son miembros de ninguna asociación patronal.

La construcción se consideró un área especial. Los lugares de trabajo son móviles y temporales, y hay una fecha de comienzo y otra de finalización. Resulta difícil hacer un seguimiento o control de

las actuaciones en esos lugares. El domicilio de la empresa (especialmente en las muy pequeñas) suele ser el domicilio privado del propio empresario, y algunas empresas cambian con frecuencia de nombre. Es uno de los sectores en los que en España existe una normativa especial, y donde es más alto el índice de siniestralidad. Es también un sector que da empleo a un alto porcentaje de trabajadores inmigrantes, y donde está empezando a crecer la mano de obra profesional. Los informantes de este sector destacaban la necesidad de formar tanto a trabajadores como a empresarios. Aquí, como ya hemos indicado, los informantes eran más propensos a apoyar las medidas y las reclamaciones contra los empresarios que incumplen la normativa. Tal como se expresaba en la entrevista, esto está relacionado con el hecho de que la construcción es uno de los sectores con los índices de siniestralidad y de accidentes graves y mortales más elevados.

«Quienes no cumplen con las normas nos están perjudicando a todos, y si no contribuyen al sistema de seguridad social son competidores desleales para otras empresas que sí lo hacen, así que hay que ponerlos derechos o, de lo contrario, echarlos del mercado.»

4.6.4. Los delegados territoriales de prevención en España

En algunas Comunidades Autónomas, los representantes territoriales de prevención están facultados para asumir funciones preventivas respecto a la salud laboral en distintas empresas, mediante convenio colectivo. En el caso particular de Navarra, que se menciona en una de las entrevistas, esos representantes tenían las mismas obligaciones que se establecen en el Art. 35 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL)²⁴. Sus funciones contaban con el apoyo de una comisión conjunta de seguridad y salud (formada por agentes sociales y empresarios), y tenían acceso a cualquier empresa elegida por su sindicato. Como se establece en el convenio, el gobierno de Navarra proporciona los fondos necesarios para la contratación de estas personas (2 por cada organización sindical: UGT y CC.OO. y, en Navarra, 2 representantes de la patronal²⁵).

Tal como establecían las directrices de la comisión conjunta de seguridad y salud centraron su atención en las empresas con 6-30 trabajadores e índices de siniestralidad más elevados y en pequeños municipios. Éste es un nuevo concepto, creado por consenso, donde un representante asume la representación sobre prevención en aquellas empresas donde los delegados de los trabajadores no pueden realizar las tareas preventivas.

Estos representantes territoriales existen asimismo, como consecuencia de acuerdos colectivos, en otros sectores y en otras Autonomías españolas (Walters 2001: 302-304). En Asturias, por ejemplo, el establecimiento de un Comité de Seguridad y Salud fue facilitado por la Fundación de la Construcción, y dio origen a un favorable clima de colaboración y a la mejora de la comunicación entre los sindicatos y los empresarios de esta industria. También el hecho de que los procedimientos de la Fundación se incorporase a los convenios colectivos y a otros mecanismo reguladores proporcionó estabilidad y ayudaba a mantener el impulso de las actividades. Por añadidura, un mecanismo de financiación sustentaba la iniciativa. Sus ventajas se derivan principalmente del hecho de que la financiación es continua, calculada a un nivel adecuado y fácil de reunir. Como parte del convenio colectivo en Asturias, todas las empresas del sector pagan una cuota basada en el número de trabajadores de cada una, de su categoría y de su contrato a plena jornada o a tiempo parcial. Los costes del Comité de Seguridad y Salud se consideran un capítulo fijo dentro del presupuesto de la Fundación de la Construcción (Walters 2001).

²⁴ El Art. 35 de la LPRL define las obligaciones y competencias de los delegados de prevención en las empresas, y establece el número de delegados que deben nombrarse, de acuerdo con el número de trabajadores de la empresa.

²⁵ Véase Walters (2001) en relación con ejemplos de otros planes semejantes en otras Autonomías.

El programa organizado por el Comité Conjunto de Seguridad y Salud de Asturias para dar a conocer a las empresas la normativa encuentra un alto nivel de cumplimiento por parte de éstas. El éxito se atribuye en parte al gran cuidado que se pone en asegurar una recepción positiva para con los delegados territoriales del sector en las empresas visitadas. Sus recomendaciones y advertencias se dirigen tanto a los empresarios como a los trabajadores. Se hace así pues hincapié en la cultura de la responsabilidad colectiva. Se ha conseguido además el apoyo y la colaboración de otros intermediarios. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y el departamento regional de la Inspección del Trabajo intervienen de manera activa a través de su participación en reuniones del Comité de Seguridad y Salud de la Fundación y en el asesoramiento y la formación de los delegados. El apoyo día a día de los delegados regionales lo proporciona un subgrupo del Comité. También hay representantes regionales en Andalucía, y está empezando a haberlos en el sector de la agricultura en Navarra.

En algunos sectores en los que se ha valorado positivamente la experiencia, como el de la construcción, los asesores técnicos de los sindicatos y las organizaciones empresariales han realizado las visitas de manera conjunta. El diálogo social no sólo contribuye a mejorar la imagen de los empresarios ante las organizaciones sindicales, sino que mejora también las actividades preventivas, consiguiéndose de ese modo que se desarrollen actividades importantes y que se cree un mayor grado de sostenibilidad.

4.7. Conclusiones

Aunque España es un país en el que la legislación sobre la prevención de riesgos laborales no establece disposición específica alguna para apoyar el compromiso participativo en la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo en las PYMES, como demuestra la sección anterior, hay no obstante muchas iniciativas colectiva intentan proporcionar ese apoyo. Las organizaciones sindicales han desempeñado un activo papel en el lanzamiento y funcionalización de estas iniciativas y a su continuada involucración se debe en gran parte en su sostenibilidad.

El carácter de las iniciativas que hemos investigado se define en gran medida por la índole del sistema general para la administración de la reforma de prevención de riesgos laborales existente en España. Este sistema viene a su vez determinado por las características de la estructura económica, política y administrativa del país que hemos bosquejado en la introducción al presente capítulo. El énfasis de las estrategias preventivas se dirige así a reducir el tributo, comparativamente elevado, de muertes y lesiones en las empresas de todo tamaño. Pero se reconoce que las empresas más pequeñas, donde trabaja la mayoría de la población laboral española, son las que tienen menos capacidad para dedicar recursos y sostener por sí mismas la acción preventiva, y son, en consecuencia, las más necesitadas de apoyo. Son también aquéllas en las que, con mayor probabilidad, no han existido los enfoques tradicionales para la puesta en marcha y el control de sistemas preventivos. También se reconoce que es en estas empresas donde es más marcada la falta de sensibilización sobre los riesgos laborales y la ausencia de una cultura de la prevención. En consecuencia, las iniciativas operan simultáneamente en varios planos. Se dirigen, de manera amplia y a la vez específica, a sectores tales como la construcción, en los que está demostrado que existe una mala situación en cuanto a seguridad y salud. Apuntan a índices tangibles de mejora en este terreno y, al mismo tiempo, a cambios más generales de actitud y sensibilización. La persistencia de estructuras corporativistas en España permite un considerable grado de participación entre las organizaciones sindicales y las patronales, a nivel nacional, sectorial y regional. Los acuerdos colectivos y su apoyo por parte del Estado y de las estructuras de prevención autonómicas desempeñan en consecuencia un importante papel en las iniciativas organizadas a este respecto a todos los niveles. El sistema de organizaciones de seguros mutuos de accidentados (las Mutuas) proporciona una plataforma para la mejora y una aportación de recursos con los que alcanzarla. Otra de las iniciativas a nivel estatal, relativamente bien dotadas de

recursos, tales como los sistemas de formación profesional, proporcionan más recursos que pueden orientarse a la mejora de la prevención de riesgos laborales mediante la información y la formación.

Todo esto supone que pudieran existir unas posibilidades considerables para la iniciación y el desarrollo, a nivel estatal y autonómico, de iniciativas en las que los sindicatos han desempeñado un papel preponderante en concentrar apoyos para la intervención participativa en la gestión de la prevención en los pequeños centros de trabajo. Sin embargo, en el nivel de la empresa, los obstáculos son considerables y, tal como hemos señalado a grandes rasgos en secciones anteriores, el progreso en términos de indicadores tangibles de mejora en la situación de la seguridad y la salud laborales es lento.

Los observadores sindicales tienen claro cuál es el camino a seguir. Han hecho hincapié en la necesidad de apoyo para el compromiso directo de los delegados de prevención en el proceso de alcanzar mejoras en cuanto a la seguridad y la salud en la pequeña y mediana empresa. Si planes que funcionan a niveles territoriales y sectoriales han de producir mejoras sostenibles, deberán proporcionar formas de apoyo continuado a las actividades de los delegados de prevención en los pequeños centros de trabajo. Se ha comprobado que facilitar información, coordinación y servicios de asesoramiento son estrategias clave de este apoyo. Las organizaciones sindicales hacen hincapié en que los delegados de prevención y los trabajadores a los que representan son quienes tienen la clave para influir en la consecución de mejoras en materia de seguridad y salud. Los medios para respaldar su intervención directa frente a los empresarios es probable que produzcan resultados más eficaces y sostenibles que las intervenciones esporádicas de expertos en prevención procedentes de fuera de la empresa. También se reconoce que existen importantes obstáculos para llegar a las empresas muy pequeñas, en las que la representación sindical es escasa o inexistente, y donde la cultura, tanto de los empresarios como de los trabajadores, no reconoce la importancia de los enfoques preventivos de la seguridad y la salud laborales. También aquí se han iniciado una serie de aproximaciones, incluidos los planes conjuntos voluntarios para introducir delegados de prevención territoriales. Sin embargo, dada la falta de medidas legislativas sobre este tema y la gran diversidad de las prácticas entre unas Comunidades Autónomas y otras, resulta difícil ver cómo esos planes podrán llegar a tener una firme base en todo el país.

Capítulo 5

Suecia: Delegados regionales de prevención de riesgos

Hay varios rasgos característicos de la experiencia sueca respecto a los enfoques sostenibles de la participación representativa en prevención de riesgos en las pequeñas empresas. Se centran en torno al hecho de que, desde 1974, ha habido en Suecia disposiciones legislativas para el nombramiento de delegados sindicales de los trabajadores para la prevención de riesgos en las pequeñas empresas. Estas disposiciones se aplican a todos los sectores económicos y, en algunos casos, como es el del sector de la construcción, están en vigor desde 1949. Esta legislación, junto a la asignación de recursos apoyados por convenios del entorno del trabajo entre los agentes sociales y el Estado, así como a las aportaciones complementarias de los propios sindicatos, han dado por resultado, durante más de dos décadas, que se concierten acuerdos generales para que haya delegados de prevención activos en todos los sectores. Se ha producido a una escala sin precedentes en ningún otro país, al tiempo que ha servido también de modelo para la introducción de formas de representación regional en otros países miembros de UE.

Ha habido mucha literatura acerca de la experiencia sueca. Ha sido tema de investigación incluso dentro del propio país, dando lugar, además, a estudios comparativos internacionales. En estas publicaciones se expone detalladamente el desarrollo y el papel de los delegados regionales de prevención en sus intervenciones en la pequeña empresa. Se tratan en ellas las disposiciones legales y los recursos que les sirven para su aplicación, además de identificar los factores que contribuyen al éxito del programa. También ha habido un debate considerable en cuanto a qué aspectos de los planes desarrollados en Suecia podrían transferirse a otros países con regímenes de regulación y culturas de relaciones laborales diferentes.

Este capítulo tiene como objetivo:

- Exponer en líneas generales las disposiciones suecas para que haya una representación de los trabajadores en temas de prevención en la pequeña empresa, y describir brevemente su forma de trabajar.
- Describir los elementos clave del plan que ayudan a explicar su éxito, y mostrar desafíos con que se enfrentan los delegados regionales de prevención.
- Centrar la atención especialmente en la evolución que ha habido en los últimos años, así como en los cambios que se han producido desde 1996, que fue cuando, por última vez, el plan de representación regional fue objeto de estudio y análisis detallados.

La información que ha servido de base a este capítulo procede de una serie de entrevistas realizadas a informantes clave en Suecia. entre los que se incluyen los funcionarios sindicales responsables de designar a los delegados regionales de prevención de sus sindicatos, expertos nacionales en la materia, que han analizado las experiencias de estos delegados, y algunos de los propios delegados. Además de tener en cuenta la experiencia del sindicato con el plan en general, nos hemos centrado en particular en dos sectores industriales: el sindicato de la construcción y el del transporte, y en este sentido podemos aportar cierta información detallada acerca de cómo se han desarrollado elementos específicos de apoyo para los delegados regionales de prevención en los sectores en cuestión. Por añadidura, se ha hecho un uso considerable de documentación reciente. Inevitablemente mencionaremos algunos de los análisis clave de la experiencia sueca publicados con anterioridad, en especial el informe de la encuesta realizada por Frick en 1996 a todos los DPRs (Delegados de Prevención Regionales). En este estudio también se hace referencia a un informe en el que se com-

paran los resultados de la encuesta de Frick (en lo que concierne a los participantes sindicales de LO) con un estudio previo de los sindicatos afiliados a LO llevado a cabo en 1980 (Frick *et al.*, 1997.) Estas encuestas dieron como resultado algunas publicaciones internacionales, que situaban la experiencia de los DPRs en un contexto de relaciones industriales más amplio, y al que nos referiremos más adelante (Frick y Walters 1998 y Walters 1997). Sin embargo, no es nuestra intención en este capítulo, aportar una información extensa y detallada contenida en otras publicaciones. Por lo tanto los lectores interesados podrán acudir a la bibliografía citada.

Un estudio más reciente, al que también hacemos aquí referencia, es el que realiza LO en 2001. Aporta un medio bastante útil para poner al día los primeros estudios, aunque debemos indicar que la muestra utilizada en esta encuesta es en algún sentido diferente. Se ha obtenido de un cuestionario presentado a solamente poco más de la mitad de los DPRs sindicales de LO que participaron en una serie de conferencias, y representa las opciones del 35% de los encuestados, con un 70% de respuestas.

Comenzaremos el capítulo trazando en líneas generales el papel que tiene la pequeña empresa en la economía sueca, y la importancia de su actuación en términos de prevención. Presentaremos a continuación un breve perfil del marco legislativo en el que se inscriben las funciones de los delegados regionales de prevención, y haremos después un esbozo general de la forma y de la actividad de los DPRs, basándonos en datos anteriores y actuales. Más adelante nos centraremos en los pormenores de las actividades que desarrollan los DPRs en los dos sectores mencionados: el transporte y la construcción. Informaremos de algunos resultados detallados a nivel de las ramas en estos sectores, para así ofrecer un toque de las actividades que desarrollan a diario los DPRs. Finalmente, reuniremos todo este material y expondremos las razones del éxito del sistema sueco, y los medios mediante los cuales, según algunos observadores, dicho sistema podría seguir mejorando.

5.1. Antecedentes y evolución de la representación de los trabajadores en Suecia

5.1.1. La pequeña empresa en la economía sueca

El 40% de los trabajadores del sector privado trabajan en empresas con menos de 50 trabajadores, lo que constituye el 99% de las empresas del país. El 94% de estas empresas tienen menos de 10 trabajadores. En la década de 1990 el número de pequeñas empresas aumentó. La mayoría de ellas pertenecen al sector de servicios. El porcentaje de trabajadores de las pequeñas empresas del sector privado representó el 67% de los nuevos empleos de la década de 1990, en relación a tan sólo el 30% de los puestos de trabajo que desaparecieron. Los empresarios individuales (empresas sin ningún asalariado) del sector privado aumentaron en 1998 del 12 al 17%. En total, el porcentaje de empresas con menos de 50 trabajadores se incrementó del 49 al 59%. Las causas de tal aumento son diversas. A menudo existe una relación directa con lo que ha ocurrido en las grandes empresas. Por ejemplo:

- muchas grandes empresas y grupos de compañías dividen su actividad en unidades más pequeñas;
- el aumento de la contratación de mano de obra que no pertenece a la empresa, que ha incrementado la demanda de subcontratistas (trabajadores que en muchos casos provienen de grandes empresas y que han seguido desarrollando el mismo trabajo en una empresa más pequeña de su propiedad o de propiedad de otra persona) tanto en el sector privado como en el público;
- aumento de las franquicias en los últimos 20 años, tanto en nuevas pequeñas empresas, como en otras ya existentes, que se unen y forman cadenas comerciales para incrementar su fuerza.
- estímulo financiero estatal para que los desempleados inicien una actividad autónoma (autoempleo).

5.1.2. La pequeña empresa y el medio en el que se desarrolla el trabajo

Varios estudios confirman que las pequeñas empresas tienen un historial especialmente malo respecto al cumplimiento de la normativa legal para lograr una gestión sistemática del medio en el que se desarrolla su trabajo (Walters 2001). La Comisión del Entorno de Trabajo establecida por el gobierno advertía en 1990 que *«entre las pequeñas empresas existía una falta de conocimiento de cómo puede lograrse un buen ambiente de trabajo, así como una falta de percepción del estado en que está su propio medio. No creemos que las pequeñas empresas puedan llevar a cabo una gestión sistemática de su entorno de trabajo sin realizar una formación profesional intensa o sin buscar ayuda experta del exterior.»*

Como ya hemos señalado en el capítulo 1, en Suecia las pequeñas empresas tienen mayor índice de accidentes mortales que las de mayor tamaño.

La Autoridad sueca para el Control del Medio Ambiente de Trabajo (AV) concede prioridad a las pequeñas empresas, como una de las tres áreas de su competencia, en particular, a los talleres de ingeniería, y a las empresas de la construcción y de transportes, a fin de *«mejorar su conciencia de los riesgos, su conocimiento de la reglamentación en lo que se refiere al medio en el que se desarrolla el trabajo, y aumentar y mejorar su labor preventiva»* A pesar de que más del 75% de las visitas que realizan los Inspectores del Medio Ambiente de Trabajo con base en los condados se hacen a los centros de trabajo de las pequeñas empresas, esto significa una media de una visita cada diez años, frente a las tres visitas anuales que se realizan a las grandes empresas.

A partir de 1986, la Ley del Medio Ambiente de Trabajo incluyó una disposición donde se estipulaba que *«si las condiciones laborales así lo exigen, los empresarios deben organizar Servicios de Prevención de Riesgos Laborales (SP) hasta el punto en que las actividades lo demanden»*. Se introdujo una nueva sección en la Ley del Medio Ambiente de Trabajo de enero de 2000, que define la Prevención de Riesgos Laborales como sigue: *«se entiende por Servicio de Prevención un recurso experto independiente en materia de medio ambiente de trabajo y rehabilitación. Los servicios de prevención de riesgos trabajarán en particular para la prevención y eliminación de riesgos para la salud en los lugares de trabajo y tendrán competencia para identificar y describir las relaciones que puedan existir entre el medio donde se realiza el trabajo, la organización, la productividad y la salud.»*

Es ampliamente reconocido que las pequeñas empresas hacen el mínimo uso de estos servicios. En otoño de 2001, durante la Semana Europea del Medio Ambiente de Trabajo, todos los inspectores de Medio Ambiente de Trabajo tomaron parte en la inspección de 1.349 empresas de un máximo de 19 trabajadores, que pertenecían a la construcción, el transporte (autobuses, transporte por carretera, taxi) y a las industrias mecánicas. El objetivo de los inspectores era observar qué se había hecho para introducir una gestión sistemática del medio ambiente de trabajo, como la ley exige en empresas de esta índole, y hasta qué punto dichas empresas tenían suscritos servicios de prevención de riesgos para la salud. Se llegó a la conclusión de que en la mayoría de los centros de trabajo no había planes al respecto o, si los había, estaban poco desarrollados. Por ejemplo, en el 63% de los casos, las visitas que se realizaron dieron lugar a que se exigiese la realización de un estudio sistemático del medio en el que se desarrollaba el trabajo. Se demostró que menos de la mitad de estas empresas tenían suscritos servicios de prevención de riesgos. Los tenían suscritos el 65% de las compañías del transporte, el 61% de las constructoras y sólo el 34% de las empresas de la industria mecánica.

5.2. Disposiciones legales sobre la participación en los planes de prevención de riesgos laborales en las pequeñas empresas

Ya hemos mencionado anteriormente dos de los elementos básicos del enfoque sueco relativo a la prevención de riesgos en los centros de trabajo, a saber: la responsabilidad del empresario para que

haya una gestión sistemática del medio en el que se desarrolla el trabajo y que haya acceso al apoyo de los servicios de prevención de riesgos para la salud. El tercer aspecto, que goza de gran importancia en Suecia desde los años 70, es la participación de la representación de los trabajadores.

Los trabajadores han tenido derechos a alguna forma de representación en salud y seguridad desde que dichos temas se incluyeron en una ley de protección de los trabajadores en 1912. En la década de 1930 se recomendaba que los grandes centros de trabajo estableciesen comités de seguridad para la cooperación entre las partes sobre el medio ambiente de trabajo. Este período también fue la época en la que los sindicatos suecos y los empresarios pasaron de poseer el record más alto de huelgas y conflictos en Europa, a firmar acuerdos sobre las normas de los convenios colectivos, para promocionar la cooperación, lo que desde entonces ha sido el *leitmotif* del modelo sueco (el Acuerdo de Saltsjöbaden) de las relaciones laborales. En 1949 se dio un paso adelante de gran importancia en cuanto a la representación y participación de los trabajadores: se promulgó una nueva ley que establecía que se concedía a los trabajadores el derecho a designar delegados de prevención en cada centro de trabajo donde hubiese más de cinco trabajadores. Se debían organizar Comités de Seguridad en cada empresa con más de 50 trabajadores. Los trabajadores de la construcción y los trabajadores forestales tenían derecho a designar a los delegados regionales de seguridad, responsables de la seguridad de los trabajadores de las pequeñas empresas.

En 1974, después de un período de debate activo sobre los problemas del medio ambiente de trabajo, suscitado a finales de la década de 1960 y principios de la de 1970, se aprobó una ley clave, la Ley de Protección de los Trabajadores. Esta nueva ley otorgaba mayor poder a los delegados de seguridad. Por ejemplo, tenían derecho a interrumpir trabajos peligrosos a la espera de la decisión de la Inspección de Trabajo. Por lo menos fue tan importante, como el hecho de que se les concedieron más derechos en lo que se refiere al acceso a la información, y a la posibilidad de ordenar investigaciones de varios tipos. La Ley hacía hincapié en la cooperación entre las distintas partes e incrementaba la influencia de los trabajadores. El sistema de delegados de prevención regionales se extendió en esta época en todo el ámbito del mercado laboral. En 1978, la nueva legislación hizo extensiva la expresión «protección de los trabajadores» al «medio ambiente de trabajo», sin cambiar las disposiciones ya existentes, en lo que respecta a la representación laboral. Las medidas sobre la gestión sistemática del medio ambiente de trabajo datan de la Ley del Medio Ambiente de Trabajo promulgada en 1991, que especifica detalladamente la forma de gestionarse la salud y la seguridad laborales, similar a la exigida en todos los países de la UE en las medidas que tomaron para trasponer la Directiva Marco 89/391²⁶ Cada empresario debe tener una política preventiva, identificar riesgos, presentar planes de acción, y hacer un seguimiento de los accidentes o cuasi accidentes. Las formas de actuación a este respecto pueden adaptarse en base al tamaño de la compañía y a los riesgos de cada trabajo. Pero en todos los casos se requiere la participación de los trabajadores y sus delegados. Inicialmente para resumir este planteamiento se utilizaba la expresión «control interno». En su lugar, y en una enmienda a la Ley de 2001, se introdujo la expresión «gestión sistemática del medio ambiente de trabajo» (GSMAT), ya que se consideró que «control interno» era una expresión demasiado oscura, aunque en ambos casos el significado viene a ser el mismo.

5.3. Delegados de prevención regionales

Los delegados de prevención regionales (DPRs) pueden designarse por las organizaciones sindi-

²⁶ En la época en que se estableció esta legislación Suecia no era miembro de la UE y estaba bastante más influenciada por el desarrollo legislativo de otros países nórdicos, como Noruega. Su normativa, sin embargo, nunca es paralela a la del resto de la Unión Europea. Su origen e influencia se analizan detalladamente en Frick (2002)

cales en aquellos centros de trabajo donde no haya comité de seguridad y salud. Normalmente son centros de trabajo de menos de cincuenta trabajadores.

5.3.1. Las razones del legislador para implantar los DPRs

La Comisión de Medio Ambiente de Trabajo estatal, que fue responsable de la introducción de los delegados regionales de prevención en todas las industrias, fue consciente hace cerca de treinta años de «*las dificultades especiales que existían para crear una organización de prevención satisfactoria... en los centros de trabajo más pequeños*» Fueron descritas de este modo:

«Cuando hay pocos trabajadores en un centro de trabajo más pequeño significa que el círculo del cual podrá ser elegido un delegado es pequeño, y que por lo tanto, podría también ser difícil encontrar, dentro de la empresa, a personas adecuadas y que estén dispuestas a ser delegados de prevención.»

«En dichos centros de trabajo la experiencia disponible y el material comparativo son a menudo reducidos... Por añadidura debe tenerse en cuenta que existen en particular grandes dificultades para resolver los problemas de formación en las pequeñas empresas.»

«Además, puede señalarse que en los centros de trabajo pequeños no es infrecuente que los trabajadores, al sentir tan restringida su libertad en relación con su jefe, no hagan muchos esfuerzos para conseguir mejoras en el entorno laboral, particularmente si se han de tomar medidas que significarían una carga financiera para la empresa.»

«Por estas razones «no está arraigada o no existe en absoluto la institución del delegado de prevención de riesgos en la pequeña empresa»

5.3.2. La respuesta legislativa: las tres tareas de los Delegados de Prevención Regionales (DPRs)

Los delegados de prevención regionales (DPRs) pueden designarse por la organización sindical en los centros de trabajo donde no haya un comité de seguridad y salud. Normalmente en estos centros hay menos de cincuenta trabajadores. Según se define en la legislación la tarea de los DPRs es triple:

- hacer de delegados de prevención itinerantes que inspeccionan e investigan las condiciones de salud y seguridad laborales en las pequeñas empresas y que soliciten que se efectúen los cambios que ellos consideran necesarios para lograr mejoras en el entorno laboral.
- promocionar la participación de los trabajadores en la salud y seguridad laborales, incluidas las tareas de reclutar, formar y apoyar a los delegados de prevención de riesgos internamente. activar el trabajo de salud y seguridad local, dentro del marco global de la gestión sistemática del entorno laboral en las pequeñas empresas.

Ha habido un debate considerable sobre el significado y el equilibrio de las funciones definidas con bastante vaguedad. Varios actores se han anticipado a opinar acerca de lo que los DPRs deberían estar haciendo, y hay críticos que se han preguntado si realmente hacen lo que pretendía la ley que se hiciera. En la base de gran parte de este debate subyacen diferencias en la interpretación del significado de la ley, según diferentes conceptualizaciones del papel de la participación del delegado en el diálogo social sobre la salud y la seguridad en el trabajo²⁷.

²⁷ Para un informe detallado sobre este tema, con referencias específicas a la situación de los DPRs en Suecia, véase Frick y Walters 1998. Por otro lado, véase Walters y Frick 2000, donde se analiza más ampliamente la importancia del marco conceptual para interpretar y comprender el papel de la participación de los delegados de los trabajadores en la salud y la seguridad en las relaciones laborales.

5.3.3. Perfil general del papel de los DPRs

Los resultados obtenidos de varios estudios realizados acerca de las actividades de los DPRs nos permiten construir un cuadro de quiénes son, qué hacen y cómo se apoyan sus actividades. El DPR medio de los sindicatos suecos es un hombre de mediana edad: los resultados obtenidos en la encuesta realizada en 1996 indican que el 90% eran hombres; en 2001, el 83%. En 1996, el 74% tenían edades comprendidas entre los 41 y 60 años. En 2001 la cifra era del 67%, y por añadidura el 8% tenían más de 60 años.

La mayoría conserva su puesto de DPR durante mucho tiempo. En 1996, el 40% de los encuestados se había mantenido en el cargo durante más de 9 años, mientras que el 16% habían sido delegados durante 1-2 años. En 2001 la cuestión se planteó de forma diferente pero el número de veteranos parecía haber descendido algo: el 23% habían sido DPRs durante más de 10 años, mientras que el doble de esta cifra lo habían sido 1-5 años (47%).

En 1996 casi 7 de cada 10 de los DPRs de LO mantuvieron su cargo a tiempo parcial: el 36% trabajaban un máximo de 10 horas al mes, y el 32% trabajaban entre 11 y 40 horas en su puesto. El 12% actuaban con plena dedicación. En 2001 había alrededor de 1700 DPRs, de los cuales el 90%, 15 de 17, eran afiliados de LO. El 90% de los DPRs tenían otro cometido en el sindicato, además de ser DPR. Si contamos el trabajo realizado en jornadas completas significa que hay alrededor del equivalente de 300 DPRs de plena dedicación.

En Suecia hay en total 93.000 delegados de prevención, de los que el 15% son delegados únicos en su centro de trabajo. Cuando hay más de un delegado de prevención en un centro de trabajo, se designa a uno de ellos como delegado de prevención principal. Hay alrededor de 7000 delegados principales. En los centros de trabajo más grandes hay delegados principales a tiempo parcial y a tiempo completo; se designan delegados a tiempo completo cuando hay entre 500 y 700 trabajadores. En comparación, si contamos en jornadas completas el tiempo que trabajan los delegados de prevención regionales, éstos tienen a su cargo la responsabilidad de una media de 2500 trabajadores. Sin embargo, en la encuesta llevada a cabo en 1996, se demostró que, en la práctica, por haber tantos DPRs a tiempo parcial, cada DPR tenía su cargo la responsabilidad de una media de 130 empresas y 500 trabajadores. Algunos tenían menos de 50 empresas; otros, más de 150.

Contado en tiempo DPR total, en 1996, 6 sindicatos afiliados a LO constituían las dos terceras partes del tiempo de los DPRs. Dos de estos sindicatos superan con mucho a todos los demás juntos: el Sindicato de la Construcción y el Sindicato de los Empleados del Comercio, que se encuentran ambos entre las afiliaciones de LO más numerosas, y que reúnen a multitud de pequeñas empresas. En conjunto constituyen una tercera parte del tiempo de los DPRs dentro de LO.

En segundo lugar se encuentran cuatro sindicatos afiliados que en total constituyen otra tercera parte del tiempo de los DPRs:

- El Sindicato de los Trabajadores del Transporte
- El Sindicato de los Trabajadores del Metal
- El Sindicato de los Trabajadores de Conservación de Edificios
- El Sindicato de los Trabajadores de Hostelería

Estos sindicatos han optado por solucionar el trabajo de los DPRs de manera diferente. Los tres últimos se han decidido por el tiempo parcial. A menudo es la alternativa del delegado de prevención principal, que se produce en los grandes centros de trabajo. Los DPRs del Sindicato de los Trabajadores del Transporte se dedican casi solamente a tiempo completo, con 38 DPRs, cada uno de los cuales tiene a su cargo un promedio de 5400 miembros y una cobertura de alrededor de 660 centros de trabajo. Esta situación está en contraste con el tiempo parcial de los DPRs del Sindicato de los Trabajadores del Metal, de los que hay un total de 285, teniendo cada uno de ellos la responsabilidad de un promedio de 275 miembros y 32 centros de trabajo.

Los DPRs se ocupan esencialmente de los riesgos tradicionales del medio ambiente de trabajo

como por ejemplo, los accidentes, los productos químicos, problemas ergonómicos, así como también problemas que tienen que ver con los riesgos de agresiones y acoso, el stress y los conflictos en los centros de trabajo. Sus observaciones frecuentemente conducen a mejorar la situación, según palabras tanto de los propios delegados como de los propietarios de las pequeñas empresas. En 1996, los DPRs realizaron un total de 65.000 visitas a centros de trabajo, lo que equivale a un promedio de 46 visitas o una visita a la semana por cada DPR. Por término medio se realiza una visita cada dos o tres años a cada centro de trabajo.

Sus actividades se financian de dos maneras:

- La parte más importante del tiempo —que, sin embargo está decreciendo—es la protección al trabajador, cuya aportación pagan los empresarios, y que los poderes públicos, la Autoridad sueca de Protección del Medio Ambiente de Trabajo, abona a las organizaciones sindicales.
- La porción más pequeña del tiempo —que va en aumento— se financia a través de las propias organizaciones sindicales. En 1996, los afiliados a LO cubrían el 31% de los costos de sus DPRs; en 2001 esta cifra ascendió al 40%. Los afiliados a la CTP (Confederación de Trabajadores Profesionales) se responsabilizaban del 80% de los costos de sus DPRs (que eran notoriamente menores).

Desde 1980 hasta 1993, los recursos de los DPRs aumentaron un 15%. Las subvenciones estatales no se han incrementado desde 1993. Pero la cantidad de DPRs y la cantidad de centros de trabajo, incluidos los que estaban en el área de responsabilidad de los DPRs, sí lo han hecho. Esto se cumple especialmente con los afiliados de la CPT. Desde 1993 hasta 1996 los recursos de los DPRs decrecieron drásticamente hasta un 22%, un nivel inferior al de 1980 (es decir: de 92.2 hasta 72.5 millones de KS).

La financiación pública de los Delegados de Prevención Itinerantes ha cambiado la forma de obtener y distribuir los fondos. No se trata de una cuestión que carezca totalmente de complicaciones, pero es de interés práctico y teórico a la vez.

Durante los últimos veinte años existía una relación directa entre la aportación para la protección del trabajador, pagada como parte de las cotizaciones a la seguridad social de los empresarios sobre los salarios de los trabajadores, y los pagos a los sindicatos para realizar la tarea de los DPRs. El dinero se transfería a través del Fondo Estatal para el Medio Ambiente de Trabajo, en cuyo consejo de administración están representadas las partes sociales. Al principio de 1990, la organización de la patronal abandonó el consejo de administración por razones ideológicas. Esto contribuyó a la abolición, en 1996, del antiguo sistema de financiación a través del Fondo Estatal del Medio Ambiente de Trabajo. En su lugar, la aportación para la protección de los trabajadores se incluía directamente en el presupuesto nacional. El cambio en la fuente de financiación de los DPRs implica un paso atrás del principio de la aportación de fondos, que se aplica de una manera más general en la Ley del Medio Ambiente de Trabajo, a saber que «*la producción pagará los costos de la prevención de riesgos laborales locales, incluidas las actividades de los delegados de prevención*».

El aspecto práctico es que, con el antiguo sistema, los recursos para los DPRs deberían haber aumentado en los últimos cinco años, ya que sí ha habido un crecimiento en el empleo. Esto no ha ocurrido bajo el nuevo sistema.

El debate sobre la encuesta realizada en 1996 a los DPRs señala que cuestan menos que los delegados principales de prevención de las grandes empresas (Véase Frick y Walters 1998). Con estos recursos, los DPRs visitan las empresas verdaderamente pequeñas (1-9 trabajadores) alrededor de cuatro veces más a menudo de lo que lo hace la Inspección del Medio Ambiente de Trabajo.

²⁸ Las cifras obtenidas según la encuesta de LO en 2001 indican 29%, señalando una caída en el número de centros de trabajo que tenían que cubrir. Sin embargo, la información es más incierta, ya que no hay datos de menos del 20% de los encuestados.

Entre 1980 y 1993, la cantidad de centros de trabajo que cubrían los DPRs, ascendieron a más del doble (de 100.000 a 240.000 pequeñas empresas), mientras que el número de DPRs apenas aumentó. Al mismo tiempo el porcentaje de centros de trabajo que tenían su propio delegado se redujo del 50 al 20%. El incremento en la cantidad de centros de trabajo con un número reducido de trabajadores ayuda a explicar estos cambios. En 1993, el 90% de los centros de trabajo tenían menos de 10 trabajadores, en comparación con el 73% de 1980.

En el mismo período, el porcentaje de DPRs responsables de cubrir más de 100 centros de trabajo se duplicaba: el 20% en 1980, y el 39% en 1993²⁸²

En términos de formación, los resultados obtenidos en la encuesta de 1996 mostraron que casi todos los DPRs había completado el curso básico «Mejor Ambiente de Trabajo» (al que todos los delegados de prevención deben asistir), y muchos también habían finalizado un curso especial para DPRs. Pero una comparación más minuciosa realizada en 1996 entre los DPRs que trabajaban a tiempo total y los que lo hacían a tiempo parcial demostró que entre ellos había grandes diferencias, en cuanto a que, como se podía esperar, los delegados a plena jornada habían recibido más formación que sus colegas de tiempo parcial. El 97% de los delegados a jornada completa habían hecho el curso, «Mejor Ambiente de Trabajo» (83% entre los de media jornada). El 71% había asistido al curso especial para DPR (51% entre los de jornada parcial). Incluso se encontraron grandes diferencias respecto a la formación suplementaria. El 71% de los DPRs de jornada completa había asistido a cursos sobre el ruido y los problemas ergonómicos, en comparación con el 33 y el 40% de los de jornada parcial. El 61% de los DPRs de jornada completa había seguido cursos sobre los peligros para la salud provocados por la iluminación y los productos químicos, en comparación con el 28 y 38% de los de tiempo parcial. Se hallaron diferencias similares en relación con cuestiones psicológicas y de «otra formación».

Este perfil general del papel del delegado regional de prevención debería aportar un sentido de la escala, la importancia y la organización de las prestaciones. También da una idea de las clases de actividades en las que están comprometidos los delegados regionales de prevención, y de los amplios apoyos que reciben para que sean capaces de realizar su función con eficacia. Sin embargo, para dar una verdadera interpretación del papel de los delegados regionales, es instructivo considerar sus actividades más detalladamente al centrarnos en enfoques de su organización en dos sectores específicos, la construcción y el transporte, que serán los temas de las siguientes secciones.

5.4. Delegados de Prevención Regionales (1): la experiencia de los trabajadores de la Construcción

Como hemos señalado anteriormente, desde 1949 han existido disposiciones legales para designar delegados de prevención en el sector de la construcción. La experiencia en este sector es por lo tanto más antigua que la de la mayoría de los otros sectores. Los acuerdos en materia preventiva en este sector se enfrentan a un desafío doble:

- riesgos serios en centros de trabajo que están permanentemente cambiando, y consecuentemente
- desafíos serios para crear una organización de prevención local estable.

A pesar de estos retos, los trabajadores y las empresas suecas de la construcción han conseguido mejoras claras y apreciables en la situación de la salud y la seguridad. El Sindicato de los Trabajadores de la Construcción está convencido de que para alcanzar estas mejoras no ha sido pequeña la ayuda recibida de sus delegados de prevención regionales. Estos dos factores –la presencia a largo plazo de los delegados regionales, combinada con mejoras tangibles en la situación de la prevención– son las dos razones principales para decidimos a analizar más detalladamente los acuerdos en este sector. Sin embargo, por añadidura, la década de 1990 fue un período de extrema dificultad para la prevención de riesgos en la industria:

- fue el peor período de desempleo desde la década de 1930, y la mano de obra se redujo a menos de la mitad
- los empresarios denunciaron los convenios sobre el medio ambiente de trabajo a nivel central y de industria, y los reemplazaron por otros menos vinculantes.
- «Bygghälsan», el Servicio de Sanidad Laboral de la Industria de la Construcción, cuyo servicio técnico de seguridad y actividades de investigación habían sido de gran importancia para la salud y seguridad, se cerró como resultado de los recortes en los subsidios estatales y la desaparición de los convenios sobre el medio ambiente de trabajo;

Hay por lo tanto ocasiones para analizar la sostenibilidad de acuerdos en el sector frente a tales obstáculos.

Para comprender lo que los DPRs hacen en términos concretos, nos hemos centrado en los planes de una rama de los sindicatos que se considera bastante típica. Nos referimos a la rama más grande del Sindicato de la Construcción, Byggetan en Estocolmo, que tiene casi 15.000 trabajadores. Alrededor del 70-75% de sus miembros trabajan en pequeñas empresas. El número habitual de trabajadores en estas empresas es de 20-30 trabajadores. En el mejor de los casos, habrá uno o dos delegados de prevención, así como un representante sindical, pero en conjunto los afiliados están distribuidos entre un total de más de 1.600 empresas con las que existen convenios, y en alrededor de 4.000 centros de trabajo. El promedio es, por lo tanto, de menos de diez afiliados por compañía con un convenio, y menos de cuatro por cada centro de trabajo.

En contraposición con otros sindicatos a nivel local y regional, el Sindicato de Trabajadores de la Construcción emplea a una gran cantidad de delegados sindicales. Otros sindicatos a menudo tienen uno, o como máximo un par de ellos en un condado, pero mucha gente en las grandes empresas trabajan para los sindicatos a plena jornada. Sin embargo en una situación en la que existen numerosas pequeñas empresas y centros de trabajo temporales, el Sindicato de los Trabajadores de la Construcción ha decidido emplear a delegados entre el personal de sus propias ramas. En Byggetan las actividades de los DPRs corresponden al equivalente de casi seis puestos de trabajo a jornada completa. Pero son actividades que se reparten entre muchos. Hay, de hecho, 16 de un total de 48 trabajadores del sindicato que trabajan como DPRs durante parte de sus horas de trabajo. Entre éstos, el más veterano trabaja como DPR tres cuartas parte de su tiempo, y tiene la responsabilidad principal en la rama de las actividades de DPR. Dos personas trabajan media jornada; el resto, tres cuartos de jornada. El más veterano es elegido por los miembros de 300 empresas y tiene que cubrir 800 centros de trabajo. Sin embargo, un medio utilizado para difundir la actividad de los DPRs en las ramas metropolitanas es que todos los responsables de los sindicatos, cuando visitan los centros de trabajo por otros motivos, de paso también sacan a colación los asuntos relacionados con el medio ambiente de trabajo. Esto significa que en la práctica hay bastante más gente trabajando en temas relacionados con el medio ambiente de trabajo que la cuota indicada por los DPRs. A los afiliados que trabajan a destajo se les visita más a menudo, cada doce semanas. La idea básica es que todos los responsables sindicales deban observar el medio ambiente de trabajo cuando visitan los centros de trabajo para medir el trabajo a destajo.

Los DPRs del Sindicato de Trabajadores de la Construcción reciben una formación básica de cuatro días de duración que imparte su propio sindicato. En el transcurso de los años, este cursillo de formación ha variado en lo que respecta a cursillos especiales y a las posibilidades de intercambio de experiencias. Pero en los últimos tres años ha habido dos cursillos anuales de dos días de duración. Estas jornadas no solamente han funcionado como cursos, sino como forum para los DPRs venidos de todo el país con el fin de debatir actitudes comunes y pautas de trabajo.

La elección del temario en estos cursos especiales es un reflejo de las cuestiones más urgentes. Por ejemplo:

- Servicios de salud laboral
- Sustancias químicas

- Andamiaje
- Planes de prevención
- Legislación

En Byggettan los 16 DPRs procuran reunirse una vez al mes para intercambiar experiencias y discutir su labor. Es difícil tener tiempo «libre» cuando te reúnes con tanta gente. Pero los DPRs de esta rama se reúnen por lo menos cuatro veces al año.

5.4.1. Visitas de los DPRs a los centros de trabajo: tres ejemplos

Los tres ejemplos siguientes aportados por un DPR veterano en Byggettan demuestran la escala de las actividades de un DPR a nivel de la pequeña empresa.

El primer caso fue una visita in situ en respuesta a una llamada telefónica desde un centro de trabajo que estaba demoliendo y reconstruyendo una vieja fábrica y locales de oficinas en el centro de Estocolmo. Los obreros –alrededor de 20, de la compañía de la construcción, (donde ya había un delegado de seguridad) y alrededor de 10 de la compañía de demolición–, se quejaron de las deficiencias y la suciedad que había en los recintos destinados al personal. No había GSMAT (Gestión Sistemática del Medio Ambiente de Trabajo) en el centro de trabajo, ni tampoco un plan de prevención. Los DPRs fueron al centro de trabajo junto al inspector de trabajo, que había sido previamente contactado. Juntos acordaron con la empresa que debían adoptarse medidas para mantener en condiciones estos espacios, y que el empresario debía evitar la contaminación de polvo en los recintos destinados al personal. Además, el Inspector advirtió a la empresa constructora de la necesidad de disponer de un plan preventivo para el Entorno de Trabajo para un proyecto de tal magnitud.

El segundo caso concernía a la renovación de una propiedad alquilada en el centro de la ciudad, en donde se exigió que se tomaran diversas medidas y que se visitó en repetidas ocasiones. Interventaban diversas empresas. Había 8 trabajadores contratados por la empresa constructora que tenían la responsabilidad principal. En total trabajaban 20 obreros en la casa. La primera visita se realizó cuando se estaba construyendo el andamiaje. El DPR utilizó su derecho legal para interrumpir el trabajo porque había deficiencias en las barandillas. Durante una segunda visita estuvo acompañado por el Inspector, y de nuevo se detectaron otras deficiencias que tenían que ver con la grúa transportadora de materiales. En la tercera visita, cuando se estaba haciendo un seguimiento y comprobación de si se estaban subsanando las quejas anteriores, se descubrió que el amianto se estaba retirando de forma inadecuada, y de nuevo se pararon las obras. De manera que lo que había comenzado con una petición para que se revisase el andamiaje condujo a toda una campaña, en la que se descubrieron irregularidades adicionales, y se necesitaron otras cinco o seis visitas más antes de que los problemas se resolvieran satisfactoriamente. Además de resolver estos temas de carácter material, el DPR tuvo la posibilidad de instigar la elección de un Delegado de seguridad en el lugar.

El tercer caso, relacionado con otro centro de trabajo, trata de la situación de una empresa grande de coches – taller y venta– que estaba realizando una ampliación de sus locales. El DPR tuvo un encuentro con el capataz –un trabajador elegido capataz, que a su vez tenía las funciones de delegado de seguridad– y con el director del centro, que ya estaban a punto de empezar la construcción del andamiaje en una nave de techo alto. Habían pedido nuevas tablas de andamiaje, que se recibían directamente de los proveedores y que, cumpliendo absolutamente con las normas, estaban etiquetadas como tablas de andamiaje. Pero cuando saltaron encima de una de las tablas para comprobar su resistencia ésta se partió en dos. El director del centro y el DPR estuvieron considerando qué se podía hacer. Se consultó a la Inspección y contestaron que los proveedores de las tablas deberían suministrar nuevas tablas una vez comprobada la calidad de las mismas. En el centro de trabajo ellos mismos habían solucionado muy acertadamente la posibilidad de que por accidente cayesen

objetos a los que estuviesen debajo del andamiaje, poniendo una red tupida en el mismo. Era la primera vez que el DPR había visto algo parecido, lo que le sirvió como una nueva medida de prevención de accidentes que podría aportar a otros centros de trabajo que visitase en el futuro.

5.4.2. Reaccionar y planificar forman parte del trabajo diario de un DPR

El Delegado Regional de Prevención que nos ha aportado estos ejemplos de sus actividades elegidos al azar, pensaba que reflejan adecuadamente la variedad de su trabajo como DPR. Ilustran una serie de principios importantes del marco de las actividades de los DPRs que ya hemos esbozado anteriormente. Por ejemplo, demuestran el equilibrio que hay entre las visitas que se hacen como reacción ante un problema y la actividad planificada en relación con el trabajo.

En el ejemplo anterior, la exigencia del sindicato de un *plan de prevención* es el factor principal que caracteriza su trabajo planificado de prevención de riesgos. Un plan de prevención debe contener tres apartados:

- Reglas que se aplican en el lugar de la construcción;
- Descripción de cómo debe organizarse la prevención de riesgos laborales
- Descripción de las medidas que se deben tomar ante las «tareas especialmente peligrosas»

Una cuestión importante para el Sindicato de los Trabajadores de la Construcción es asegurarse de que estos planes se mantienen al día, ya que los lugares de construcción cambian constantemente y surgen nuevos riesgos y operaciones peligrosas. Los DPRs definen el plan de prevención como una forma de trabajar, de conseguir que los que son responsables por parte de los empresarios evalúen los riesgos, de hablar a los obreros acerca de estos riesgos y de enseñarles a evitarlos. Se tiene la sensación que los delegados de seguridad todavía no ejercen suficiente presión para conseguir que se hagan planes de prevención. Por lo tanto, para conseguir que los DPRs los exijan, se les proporciona mayor apoyo mediante jornadas de formación. A su vez, se anima tanto a los DPRs como a los delegados sindicales a que soliciten estos planes de prevención en los centros de trabajo. Según las propias palabras de este DPR «*Estamos empezando a mejorar la situación*»

Aunque las encuestas de opinión que se realizan de cara a saber en qué creen los miembros que deberían centrarse los sindicatos confirman que los temas del medio ambiente de trabajo tienen una prioridad elevada, la década de 1990 fue una época difícil para las actividades de los delegados de prevención de la industria de la construcción, y ha habido una considerable pérdida de moral entre los delegados de prevención locales. Hay dificultades para encontrar a delegados válidos y para apoyarlos. Debido en parte al reconocimiento de la necesidad de dirigirse a las organizaciones locales, el año 2002 se declaró «Año del delegado de prevención» en el Sindicato de Trabajadores de la Construcción y los DPRs dedicaron un tiempo considerable a poner en práctica las reuniones de delegados de prevención. Los cuatro primeros meses del año, los DPRs montaron 15 reuniones de delegados de seguridad. En total estiman que se reunirán entre el 25 y el 30% del conjunto de los delegados de prevención (más o menos 75 de alrededor de 600). En las reuniones se discuten sus respectivas misiones y los problemas inherentes a cada una de ellas. Los ejemplos de las visitas realizadas demuestran cómo establecer mecanismos para elegir a nuevos delegados de prevención y trabajar con los ya existentes es una parte importante de la estrategia de los DPRs. Según las propias palabras del veterano DPR aquí citado:

«Animo a los delegados de prevención para que preparen buenas soluciones que puedan transmitir a otros delegados. Pero el quid de la cuestión es que tienen bastante poca comunicación entre ellos. Desearían tener más puntos de contacto entre sí. Si ocurre así entre otros delegados electos sindicales de otras áreas, pero no entre los delegados de prevención. Esto demuestra el tratamiento injusto que han tenido. Me gustaría que hubiese una actitud diferente hacia los delegados de prevención, como una clara postura sindical, y el apoyo de los compañeros de trabajo».

En Estocolmo han decidido celebrar las reuniones de delegados de prevención con jornadas de formación donde se hace un repaso de sus conocimientos, se revisan ordenanzas útiles y la Gestión Sistemática del Medio Ambiente de Trabajo (GSMAT) como pilar principal del trabajo de prevención. También intercambian experiencias y se apoyan entre sí, señalando que realmente hay *«buena comunicación»*

También resulta evidente, por los ejemplos dados, que a los DPRs los empresarios los tratan con bastante seriedad. Esto tiene su origen, en parte, en la larga trayectoria de su presencia en la industria, y por la existencia de otros acuerdos conjuntos a nivel regional como, en este caso, el Consejo del Medio Ambiente de Trabajo en el condado de Estocolmo. Aquí, el Sindicato de Trabajadores de la Construcción participa, junto a los obreros de las carreteras Seko, el Sindicato de Trabajadores de los Servicios y las Comunicaciones, y los empresarios de la Asociación de Contratistas de Estocolmo. El Consejo se reúne al menos cuatro veces al año, y se elige por cooptación a un inspector de la Inspección del Medio Ambiente de Trabajo. Según las entrevistas realizadas a los DPRs, estas reuniones proporcionan un foro excelente para debatir temas como la formación y otras cuestiones concretas, como es la situación de los constructores de andamiajes.

Otra razón por la que los empresarios respetan a los DPRs, es la cooperación de estos últimos con la Inspección del Medio Ambiente de Trabajo. Esta cooperación se produce local y centralmente²⁹.

Ya hemos señalado a nivel local que un inspector también estuvo involucrado en dos o tres visitas realizadas por el DPR mencionado anteriormente. Esto indica la prolongada cooperación que los DPRs del Sindicato de Trabajadores de la Construcción han alcanzado con la Inspección del Medio Ambiente de Trabajo, y es una de las claves importantes de su éxito. La cooperación ha ayudado a establecer un saber básico de los DPRs, que es un componente intrínseco de su trabajo e influye de manera importante en su capacidad de hacerlo bien. Estos sólidos conocimientos aportan autoridad y credibilidad, lo que significa que un DPR tiene la suficiente confianza en sí mismo para protestar enérgicamente ante los empresarios cuando lo considere apropiado, y para adoptar las medidas necesarias para provocar los cambios que mejoren la prevención. El conocimiento de los DPRs también hace que su papel sea un importante apoyo para los delegados de seguridad en las pequeñas empresas.

5.4.3. La representación regional en la construcción: una pauta de apoyo muy desarrollada y familiar

Según el responsable sindical de Medio Ambiente de Trabajo, entrevistado en este estudio, el descenso económico significó que la década de 1990 fue *«una década perdida»* en prevención de riesgos laborales. Las presiones económicas de la industria y la pérdida de Bygghälsan (Fundación de la Industria de la Construcción para la Seguridad y la Salud Industriales)³⁰ presentaban enormes desafíos. A pesar de estos reveses, y de la pobre situación de la prevención que según el sindicato

²⁹ El Sindicato de Trabajadores de la Construcción están intentando encontrar la forma de debatir los riesgos en los centros de trabajo con las Autoridades del Entorno de Trabajo, basándose en las deliberaciones que los DPRs tienen con miembros de los centros de trabajo. Por ejemplo, junto al Inspector del Entorno de Trabajo que trabaja con los fabricantes de casas prefabricadas, el Sindicato trata de desarrollar mejores instrucciones, principalmente para levantar casas prefabricadas con mayor seguridad, y de esa forma intenta establecer una mejor organización del trabajo y un buen entorno de trabajo, antes de que la casa sea trasladada al lugar de su emplazamiento.

³⁰ Este era el servicio para la salud laboral de la industria de la construcción. Tanto el sindicato como los inspectores de la Autoridad del Entorno laboral coinciden en que esta institución aporta una cantidad enorme de competencia y ayuda en la forma de servicios técnicos de salud laboral e ingenieros de seguridad industrial, que eran especialmente importantes para las pequeñas empresas. Los servicios actuales de salud laboral en la industria, que operan bajo limitaciones comerciales, están menos interesados en servir las necesidades de las pequeñas empresas y no han reemplazado el recurso perdido con la desaparición de Bygghälsan.

Recuadro 5. 1. **El testimonio de la Inspección del Medio Ambiente de Trabajo sobre la cooperación entre los DPRs de los Trabajadores de la Construcción y la Inspección**

Un inspector especialista de la construcción entrevistado en este estudio confirma la existencia de la estrecha relación entre los DPRs y:

«Estamos en contacto muy a menudo. Utilizo a los DPRs como una ayuda extra para obtener ideas y consejos acerca de los lugares que debo inspeccionar. Les puedo pedir que supervisen algunas empresas –y les informo dónde pueden necesitar ayuda los trabajadores.»

«Los DPRs descubren cosas y las dicen, por ejemplo, cuando pueden rectificar una máquina que no ha sido inspeccionada. Si observan que hay algún andamiaje con aspecto peligroso me llaman por el móvil y puedo acudir al lugar.»

«También ocurre que vamos juntos, y entonces puedo obtener su ayuda para el seguimiento de las decisiones adoptadas en el momento de la inspección. Somos tan pocos en la Inspección del Medio Ambiente de Trabajo, sólo siete en el sector de la construcción, para supervisar un área geográfica grande. Los DPRs tienen amplias áreas de contacto con todos los delegados de seguridad y capataces a través de las redes sindicales. Cuando hay actores nuevos y desconocidos –de otras partes del país o de otros países– es más difícil, entonces ellos y nosotros debemos dedicar más recursos.»

«Un ejemplo típico de cooperación es la supervisión de un proyecto gigantesco de construcción de carreteras, Södra länken, en el que interviene muchas empresas. Para mí no es posible contemplar la situación yo solo, ahí es donde colaboro con dos DPRs de SEKO, (el Sindicato de Trabajadores de los Servicios y las Comunicaciones) y del Sindicato de Trabajadores de la Construcción.»

«Tres veces al año la Inspección del Medio Ambiente de Trabajo invita a los DPRs del sector de la construcción de Estocolmo, Uppsala y Gotland, a reuniones de media jornada. Un tipo de reunión se celebra junto con la gente responsable del de trabajo de las empresas de la construcción. A otro tipo de reunión acuden solamente DPRs, pero no únicamente del Sindicato de Trabajadores de la Construcción, también del SEKO, el Sindicato de Pintores y el Sindicato de Electricistas. En estas reuniones comprobamos los nuevos niveles de exigencia como consecuencia de las nuevas leyes y directivas de la UE. Analizamos los accidentes graves que han ocurrido. Las reuniones incluyen formación e intercambio de experiencias.»

«Los DPRs actúan como profesionales cualificados y se han convertido en un recurso de la labor de prevención de riesgos. Esto no impide que a veces no quede más remedio que esforzarse al máximo). Sin embargo los empresarios tienen la sensación de que también obtienen apoyo de los DPRs.»

fue consecuencia de los mismos, él DPR sostiene que el Sindicato de Trabajadores de la Construcción, gracias a los DPRs, logró que sus actividades en las pequeñas empresas prosiguieran razonablemente bien. Tampoco los empresarios han cuestionado realmente a los DPRs. A continuación de este período de débil actuación en temas de prevención en la industria, durante la segunda mitad de la década de los noventa, en 1999, el Sindicato de Trabajadores de la Construcción optó por hacer una campaña sobre el medio ambiente de trabajo para que les llegase a los afiliados directamente en sus centros de trabajo. Este esfuerzo renovado del sindicato se centra en gran medida en realzar el papel de la representación apoyando las actividades de los DPRs. En un artículo aparecido en la prensa, el Secretario General del Sindicato describe el papel central de los DPRs durante esta campaña:

«Saldremos a los centros de trabajo, haremos inventario, haremos demandas y pondremos el dedo en la llaga en todos los temas delicados que pueda haber referentes a la seguridad y salud laborales. Nadie será tan feliz como nosotros si resulta que las condiciones de trabajo son buenas. Pero las empresas de construcción pueden estar seguras que, en cada centro de trabajo que visitemos, comprobaremos que existe un plan de prevención y que la com-

pañía ha firmado un acuerdo de servicios de prevención de riesgos laborales. El empresario también está obligado a mantener un diario de las horas extras. Comprobaremos asimismo este punto. Quienquiera que descuide estos elementos básicos seguramente tampoco estará dando buen ejemplo en otras cuestiones relacionadas con el medio ambiente de trabajo. Los empresarios no deben creerse que es posible forrarse con beneficios a corto plazo, a costa de la salud y la vida de los trabajadores de la construcción. El Sindicato de los Trabajadores de la Construcción pondrá fin a esto!»

Se encuentran importantes elementos de apoyo en el convenio sobre el medio ambiente de trabajo y en los comités regionales y centrales del entorno laboral de la industria de la construcción. Hay un compromiso fuerte para desarrollar el contenido y la extensión de la educación relativa al medio ambiente de trabajo. En conjunción con las estrategias más amplias de LO para la formación de los DPRs mencionados anteriormente en este capítulo, esta formación está llevándose a cabo en seminarios y reuniones dirigidas a los DPRs, y a los responsables sindicales locales designados para incrementar el activismo a nivel local. Otros elementos de apoyo están presentes en la cooperación entre los DPRs y la Autoridad del Medio Ambiente de Trabajo, así como en la consideración en que tienen la mayoría de los empresarios a los DPRs. Ninguno de estos temas es completamente independiente de los demás, sino que todos ellos son elementos que están relacionados con los múltiples enfoques que el Sindicato de Trabajadores de la Construcción plantea para conseguir que sus DPRs tengan una fuerte presencia de cara a mejorar los métodos de participación en los temas de entorno laboral a nivel local. Además, nada de esto sería posible sin una sólida base de recursos y sin apoyo legislativo. Esto forma parte de la experiencia sueca en general. Pero se incrementa en el caso de la construcción mediante las disposiciones de los acuerdos sobre el medio ambiente de trabajo, así como mediante las decisiones adoptadas por los sindicatos de aportar sus propios recursos para organizar y apoyar el papel de un cuadro de DPRs capacitados y experimentados.

5.5. Delegados de prevención regionales (2): la experiencia de los Trabajadores del Transporte

El otro ejemplo que hemos escogido para aportar una presentación más detallada de los enfoques sostenibles de la representación en temas de salud y seguridad en las pequeñas empresas es el de los Trabajadores del Transporte. Esto es debido a que, como en el caso de los Trabajadores de la Construcción, a los Trabajadores del Transporte se dedica una parte bastante elevada de las actividades de los delegados de prevención regionales. Pero también porque sus planteamientos respecto a la organización de estas actividades son únicos. La estructura de la industria del transporte, que tiene muchos pequeños centros de trabajo y cambios constantes de personal, hace que exista una necesidad considerable de representación regional. El Sindicato de los Trabajadores del Transporte se ha decidido por la solución de elegir DPRs a tiempo completo (inicialmente durante tres años) que tienden a permanecer en el cargo y que en consecuencia llegan a acumular mucha experiencia.

Son contratados por las Ramas Sindicales, pero trabajan dentro del marco de un cuerpo conjunto para el medio ambiente de trabajo y la educación, el Consejo de Formación Profesional y del Medio Ambiente de Trabajo (Transportes), que se conoce como *Tya*. Este organismo ha existido durante más de veinticinco años, y no ha habido nada realmente equivalente en ningún otro sector industrial. Dentro del marco de *Tya*, los DPRs, junto con los empresarios, están implicados en una amplia y extensa labor de formación laboral preventiva. *Tya* aporta formación tanto a los delegados de seguridad como a los directores. Los cursos son gratuitos, y se estimula la participación de las pequeñas empresas mediante subvenciones de viaje y subvenciones para sustitutos. Las empresas reciben becas de formación, sea cual sea el tamaño de la empresa, hayan o no hayan contratado sustitutos.

5.5.1. Los delegados de seguridad y la industria

El Sindicato de Transportes tiene un promedio de 2,5 delegados de seguridad por compañía. Muchos de los cuales trabajan a tiempo parcial o total. Muchos también se reúnen con sus compañeros de trabajo en un grado muy limitado, por ejemplo, los taxistas y los camioneros. Es común trabajar en el centro de trabajo de otro o en un lugar público, como por ejemplo en las carreteras. El alto índice de cambio de personal en la industria conduce a una estructura similar en el Sindicato de los Trabajadores del Transporte.

En total, hay en el Sindicato 2000 delegados de seguridad, en algunas empresas hay más de uno. Pero, de las 250.000 empresas en las que hay afiliados del Sindicato de los Trabajadores del Transporte, sólo en un 10% de ellas hay un delegado de seguridad interno. En bastante menos empresas hay Comités. Esta es la razón por la que el Sindicato de los Trabajadores del Transporte pronto introdujo un sistema de DPRs a tiempo completo. Según las palabras del responsable de medio ambiente de trabajo del sindicato:

« Los DPRs se convierten en figuras sindicales clave desde el punto de vista de los afiliados, al conseguir que funcione la prevención en los centros de trabajo. Y esto afecta también, todavía más, a cuestiones como la investigación de casos de negligencia y temas relacionados con los seguros por lesiones laborales. »

« Estoy convencido de que sin los DPRs no tendríamos oportunidad de tratar las cuestiones del ambiente de trabajo en las pequeñas empresas con tanto éxito como hasta ahora, teniendo en cuenta la estructura de la industria. Más o menos, sólo los puertos funcionan como empresas industriales, con un centro de trabajo fijo donde trabaja mucha gente durante mucho tiempo. »

Aunque la década de 1990 fue una época difícil para la salud y la seguridad, y el número de delegados de prevención de los Trabajadores del Transporte en los centros de trabajo pequeños decreció, el sindicato realiza en la actualidad más actividades que al principio de dicha década. La razón de ello es que la organización industrial conjunta *Tya* actuaba de contrapeso de la caída de los subsidios estatales. Los responsables de medio ambiente de trabajo de los sindicatos señalan:

*« El apoyo vía *Tya* está por encima de toda valoración. Sin él no podríamos haber continuado en la misma escala, obviando la reducción de subsidios estatales. La solución *Tya* ha significado que el nivel de formación de los DPRs es mejor en el Sindicato de los Trabajadores del Transporte que en otros sindicatos, y que éstos tienen mejores oportunidades para mantener actualizados sus conocimientos. »*

Tya se organizó a mediados de los años 70 en conexión con una ronda de negociaciones salariales, al tiempo que se introducían los DPRs como parte de la Ley del Medio Ambiente de Trabajo. Forma parte de los antecedentes de su creación el deseo de ayudar a resolver conflictos sobre la formación de los delegados de prevención, acerca de quién tenía derecho a proporcionar formación, quién lo tenía de recibirla, y el tipo de formación que debía correr a cargo de los empresarios. La solución era establecer una organización conjunta financiada por el 0,2% de la suma de los salarios de todos los trabajadores y por el 0,05 del salario de los directivos que trabajasen en empresas con las que el Sindicato de los Trabajadores del Transporte hubiese concertado un convenio colectivo. Su tarea principal era preparar material de estudio conjunto para la industria y proporcionar formación. La segunda era controlar las materias de formación laboral e influir en ellas, así como desarrollar algunos tipos de cursos laborales. Además realiza proyectos conjuntos relacionados con el medio ambiente de trabajo que implican a los DPRs. En conjunto se están llevando a cabo unos 80 proyectos. Existen dos tipos de proyectos relacionados con el medio ambiente de trabajo:

–Proyectos de encuesta dirigidos a identificar problemas del medio ambiente de trabajo. El impulso para estos proyectos debería en principio provenir de las partes implicadas. En la práctica son a menudo ideas que surgen a raíz de las actividades de los DPRs. Estas ideas a veces las

presentan los DPRs a través de la organización sindical, otras a través de *Tya*, que las plantea y consulta con las partes. He aquí algunos ejemplos de encuestas:

- El medio ambiente de trabajo de las operadoras de teletaxi.
- Amenazas y violencia en el trabajo cotidiano de los taxistas
- Seguridad de los contenedores con ruedas de los camiones; se han descubierto muchos fallos a este respecto que podrían haber causado accidentes.
- Proyectos de desarrollo* dirigidos a resolver problemas y desarrollar ayudas. Entre estos se encuentran:
 - cintas transportadoras flexibles que se pueden usar en diferentes contextos y de este modo reducen el volumen de las operaciones de manejo manual de cargas por parte de los trabajadores del transporte mangueras autovaciables para el transporte de petróleo
 - utensilios auxiliares para colgar cadáveres de animales
 - «Ayuda entre colegas»: métodos que se utilizan para que los camioneros que están en estado de shock, después de haber sufrido un accidente, sean ayudados por otros colegas que se encuentren en el lugar en cuestión.

Inicialmente *Tya* era el empresario formal de los DPRs. Sin embargo, en la actualidad las ramas del sindicato son sus empresarios. En la planificación de la actividad de *Tya*, las propuestas se hacen para una cantidad de cursos en varias áreas y para los proyectos de actividades donde estén implicados los DPRs. Las ramas de los Trabajadores del Sindicato del Transporte tienen enfoques diferentes en cuanto al tiempo que deben dedicar los DPRs a *Tya*. Para algunos DPRs es gratificante participar en cursos y proyectos además de tener su trabajo diario como DPR, correspondiente a su rama; es menos estresante psicológicamente que estar «fuera y luchando»...

La colaboración conlleva que haya un equilibrio entre las exigencias a los empresarios respecto a actividades de prevención y la diplomacia requerida en este sentido, para no recurrir a la confrontación.

Existen 30 ramas del Sindicato de los Trabajadores del Transporte y 37 DPRs. Son delegados elegidos en sus ramas y sus actividades las determinan los problemas del entorno laboral del área de la rama. Los DPRs están obligados a informar a los comités de rama. Las ramas son los empleadores, y son los que conceden las vacaciones, los permisos, etc., mientras que *Tya* administra el pago de los salarios y las dietas de viaje. *Tya* planifica las actividades que implican a los DPRs y a los sindicatos conjuntamente. Esto afecta a los cursos y a los proyectos. Sin embargo, la mayor parte del trabajo tiene lugar dentro de la rama.

Las becas de formación y las subvenciones de viaje proporcionan a las pequeñas empresas la oportunidad de enviar al personal a los cursos que se organizan a través de *Tya*. Hay un gran número de cursos de un solo día en el área del medio ambiente de trabajo, para los delegados de prevención, los supervisores y los afiliados de los comités de seguridad. Por ejemplo, del total de los 290 cursos que se impartieron el año pasado, 88 afectaban al medio ambiente laboral. Aparte de la formación específica referente al medio ambiente de trabajo, hay igual número de días de formación profesional, en los que hay elementos de salud laboral y en los que los DPRs participan como líderes de curso. Los cursos sobre el medio ambiente de trabajo de *Tya* se dividen en una parte inicial de 3 días y otros tres días de seguimiento, después de seis meses. En algunas áreas especiales hay cursillos aparte de 1 día de duración, por ejemplo en los campos del transporte terrestre y transporte del petróleo. También hay reuniones de dos horas, por ejemplo en temas de medio ambiente de trabajo y educación de tráfico. En otros cursos más pequeños, que pueden cubrir temas más breves como «conducir económicamente», los DPRs se reúnen con casi todos los trabajadores de las pequeñas empresas, incluidos los supervisores. A veces se tienen que quedar un poco más de tiempo, para responder a preguntas y ofrecer asesoramiento. Todos los tipos de cursos donde participan DPRs, como líderes de curso, funcionan como un medio de divulgación de temas del medio ambiente de trabajo.

5.5.2. El trabajo que desarrolla diariamente un DPR en una rama sindical

La rama 5 del Sindicato de los Trabajadores del Transporte de la región de Estocolmo tiene 9.000 afiliados empleados repartidos entre 2.233 empresas con los que el sindicato ha establecido convenios, y entre otra serie de empresas con las que no los hay. Esto significa que el porcentaje de trabajadores por cada centro de trabajo es muy reducido: alrededor de un promedio de 2,5 para todo el Sindicato de los Trabajadores del Transporte. Sólo en 34 centros de trabajos, debido a su gran tamaño, se da la circunstancia de que hay más de un representante de prevención. Esto significa que una gran mayoría de los centros de trabajo no tienen ninguno.

Se elige a los DPRs en una reunión anual por un período de tres años. Pero en la práctica, la condición de DPR se encuentra entre la de un cargo elegido y un trabajo desarrollado a tiempo completo, aunque sólo temporalmente. Por ejemplo, hay un periodo de prueba de seis meses. El Sindicato ha establecido un perfil de exigencias respecto a las cualidades, el interés y la capacitación que debe tener un DPR. El hecho de que los DPRs del Sindicato de los Trabajadores del Transporte sean representantes electos y no tengan la condición de empleados, significa que cada tres años en cada elección se produce una incertidumbre personal. Eso implica un estímulo para hacer las cosas bien, pero también puede crear ansiedad. En teoría, conservan su puesto de trabajo anterior, aunque para muchos antiguos DPRs su centro de trabajo original haya desaparecido. Incluso si la empresa sigue existiendo, el trabajo efectivo y la tecnología han cambiado.

El DPR actual tiene «otra manera de pensar, otro marco de referencia»:

«El DPR más joven tiene una mejor educación básica. A los nacidos en la década de 1940 se les ha educado para no crear conflictos, mientras que los nacidos en la década de los sesenta son más directos y agresivos. Hay más frescura entre los jóvenes, y esto también ocurre con los responsables de casos de TYA.»

La Rama Sindical tiene tres DPRs que asignan a los centros por sectores, pero que se ayudan entre sí. Uno de ellos está encargado de las gasolineras, las empresas de neumáticos, los trabajadores del reparto de prensa y las compañías medioambientales. Se convirtió en un delegado de prevención hace poco más de diez años. Más tarde llegó a ser el delegado principal de prevención en una compañía de 100 trabajadores. Trabajó a tiempo completo como DPR durante cuatro años y medio; anteriormente había sido sustituto. Existe una gran diferencia entre su puesto anterior de delegado principal de prevención en una compañía grande y ser DPR para mil pequeñas empresas. Según sus palabras:

«Entonces podía centrarme todo el tiempo trabajando para resolver los problemas de mi propia compañía. Era más fácil trabajar a largo plazo y hacer el seguimiento. Ahora el teléfono suena todo el tiempo: los empresarios, los delegados de prevención y los afiliados. Tengo que ser «un padrazo» en todos los asuntos. Al tiempo que tengo que realizar todas las visitas a los centros de trabajo, tengo que hacer tanto papeleo de cosas, como por ejemplo, comprobar planos y recurrir contra decisiones de rehabilitación, que podría dedicar todo el tiempo a eso.»

Llevó a cabo 25 visitas de inspección de seguridad en el primer trimestre del año 2002. Explica que la idea básica es lograr que los delegados y los comités de seguridad sean autónomos. Esa parte del trabajo desemboca en las medidas directas de intervención, mediante visitas de inspección de seguridad, comprobación de planos y casos de lesiones por accidente laboral. Ocupa gran parte de su tiempo dirigiendo cursos. En comparación con las visitas a los centros de trabajo, está convencido de que los cursos conllevan un impacto mayor, a largo plazo, ya que es entonces cuando tiene ocasión de reunirse con los trabajadores y con un director o dos, durante un período más prolongado. Una medida importante de *Tya*, para llegar a la gente que por diversas razones no puede o no quiere asistir a los cursos, es impartir un curso a distancia asistido por ordenador sobre el medio ambiente de trabajo en el transporte terrestre. Martin Miljeteig ha estado implicado en este tipo de trabajo como representante de los DPRs.

Tres visitas recientes nos darán una idea del alcance del trabajo in situ y de la distribución de las actividades entre la inspección y la activación de los convenios locales de prevención. A saber:

(a) visita a un taller de recauchutado de neumáticos:

«realizamos una inspección de seguridad en un taller de recauchutado de neumáticos de siete trabajadores, durante la cual encontramos muchos fallos. Hace más de diez años realizamos la última visita a este centro de trabajo. En lo que se refiere a las ayudas para desarrollar el trabajo, habían comprado una plataforma en lugar de utilizar una escalera. En cuanto a las herramientas, desde la más grande hasta la más pequeña se mantenían en buen estado. Sin embargo, había muchas quejas relativas a la estructura. Los locales del taller eran alquilados, y el propietario se retrasaba en hacer las reformas necesarias. El gerente y yo redactamos un informe de inspección de seguridad de dos hojas, que debían utilizar a la hora de presentar sus exigencias al propietario. También me aseguré de que los trabajadores eligiesen a un delegado de seguridad.»

(b) visita a un centro de reciclaje:

El personal y el director han intervenido en la GSMAT (Gestión Sistemática del Medio Ambiente de Trabajo) durante varios años y todo ha marchado bien. Pero ahora están afectados por una reducción de la producción y de la dotación de personal. En el momento de mayor producción había 79 trabajadores; ahora sólo hay 5.

El DPR ha asistido a todas las reuniones de personal en los últimos tres años.

«Los propios trabajadores hacen planes de acción y luego nos reunimos para comentarlos. El gerente, al principio, tenía renuencias. En el primer año, mientras la compañía empezaba otras operaciones paralelas, no había satisfecho ni una sola exigencia. Pero gradualmente aceptó que era una cuestión de normas legales. Por añadidura, vio la semejanza con la garantía de calidad.»

Llevaron a cabo un día de formación con todos los trabajadores y trabajaron durante mucho tiempo en documentarse sobre cuestiones de salud laboral. Junto con el ingeniero de seguridad hicieron un análisis de riesgos en temas como el ruido, las distancias de seguridad y las carreteras. Propusieron áreas de demarcación y medidas para reducir mejor el ruido. Pero la compañía no ha llevado a cabo todas las medidas. En la última reunión, una comida con todos los trabajadores, al DPR le agradó que se había logrado persuadir al empresario para que adquiriese otra caseta destinada a utilizarse como comedor. Sin embargo, para su decepción, la compañía desde la visita anterior había comprado una vieja y anticuada excavadora, creando un problema nuevo en el entorno de trabajo.

Sin embargo, el panorama general es comparativamente prometedor:

«Todo el mundo participa más o menos en el trabajo de prevención. Algunos son activos y dos ponen en marcha los puntos de vista. Es una cuestión de despertar interés y demostrar que podemos producir un impacto, así que di lo que piensas. Mientras no digas lo que está mal, no se podrá hacer nada para remediarlo.»

c) Primera visita a una gasolinera:

El tercer ejemplo es una combinación de gasolinera y tienda, con seis trabajadores en la gasolinera. Otra organización afiliada a LO, el Sindicato de Trabajadores del Comercio organiza a los trabajadores de la tienda. Los empresarios no habían firmado un convenio colectivo, a pesar de que los sindicatos estuvieron presionándoles durante casi un año para que lo hicieran.

«La visita se produjo porque un afiliado se puso en contacto con nosotros. Casi siempre suele ser así. La pregunta más corriente suele ser '¿Qué se puede hacer con un jefe estúpido?' A veces no quieren que el jefe sepa quien nos ha llamado. '¿No podéis decir simplemente que estabais de paso?'»

Cuando llegó al centro de trabajo el DPR en cuestión, el director empezó a explicar en detalle las condiciones en que se encontraba su negocio, de forma que el DPR «entendiese como está en realidad». Después de reunirse con el director se fue a hablar a los trabajadores, junto con éste.

«Es difícil hablar a la gente cuando se está recorriendo el centro de trabajo con el director» apunta el DPR.

El DPR decidió no hacer ninguna inspección formal de seguridad en su primera visita, pero dio al director una hoja con una relación de temas a comprobar, para que se lo pensase. Se incluían por ejemplo, el hecho de que el personal –incluido el director– deberían instruirse en temas de prevención de incendios y seguridad, y sobre la forma de lidiar con la violencia.

«Cuando hacemos una primera visita, la regla principal es que debemos hacer por anticipado un informe y explicar de lo que se trata. Y la primera vez, yo, generalmente, hago un acercamiento cordial: una primera reunión de presentación para conocernos mutuamente y establecer un buen clima de cooperación–.»

El DPR hizo la primera visita con el delegado del Sindicato de los Trabajadores del Comercio que cubría la tienda.

Según las palabras del DPR que llevó a cabo las visitas:

«Para mi, una de las cosas más importantes es crear condiciones para la prevención de riesgos a nivel local, así que yo siempre lucho por que se elija un delegado de prevención. Prefiero que venga conmigo un delegado de prevención cuando visito un centro de trabajo. ¡Pero es difícil! No queremos tener delegados que piensen que la salud laboral es una maría. Deben de estar convencidos que el cargo es interesante e importante y tomárselo en serio.»

«En algunas ocasiones necesitan ayuda en el centro de trabajo para que se incentive y se ponga en marcha un plan de prevención. Después del principio, nosotros los DPRs podemos participar en una reunión quizá una vez al año, pero a medida que pase el tiempo basta con estar disponibles por teléfono y apoyar al delegado o la delegada hasta que el/ella se las arregle por sí mismo/a.»

«En algunas empresas son completamente autosuficientes. Sólo nos contactan respecto a cuestiones especiales. Es importante que el delegado de prevención sienta que la organización sindical le apoya. Sienten lealtad hacia su empresa, y es bueno saber distinguir los papeles.»

«Muchos delegados de prevención dudan a la hora de asumir conflictos más importantes, por ejemplo, respecto a la intimidación. En esos casos nosotros los DPRs, tomamos parte. Podemos ejercer más presión, para asumir y contemplar las cuestiones de diferente manera. Podemos proporcionar a los delegados de prevención herramientas tales como listas ya confeccionadas de lo que pueden exigir por ley, en lo que se refiere a investigaciones. Y podemos realizar los informes de incidencias más fácilmente mediante el uso de plantillas, para que todos los delegados de prevención no tengan que inventar de nuevo la rueda, sino que puedan ponerse en marcha más cómodamente.»

5.5.3. Los DPRs del Sindicato de los Trabajadores del Transporte: obstáculos y factores para alcanzar el éxito

Según la opinión de los DPRs y de los responsables del medio ambiente de trabajo encuestados, sin los DPRs, la salud laboral en la pequeña empresa de la industria del transporte no sería lo que es en la actualidad. Ellos perciben los resultados a gran escala. En un extremo se producen cambios concretos, como el cambio de duchas y taquillas en los centros de trabajo. En el otro se producen mejoras que son más difíciles de medir, pero que puede que sean más importantes, como que haya, tanto entre los empresarios como entre los trabajadores de las pequeñas empresas, un conocimiento más profundo de las cuestiones de salud laboral.

Los mayores obstáculos y problemas se ejemplifican por el deterioro habido en la década de 1990, en cuanto al apoyo financiero y formal de convenio sobre el medio ambiente de trabajo. Los DPRs

creen que las subvenciones estatales deberían restituirse a los niveles en que estaban hace diez años, de manera que hubiese más DPRs trabajando a tiempo completo, especializados en distintos sectores. También desean que vuelva a haber un convenio sobre medio ambiente de trabajo adecuado³¹

Creen que los verdaderos desafíos pueden resumirse con dos palabras: voluntad y conocimiento.

La *voluntad* para tratar los temas del medio ambiente de trabajo debe ser mayor, sobre todo por parte de los empresarios, aunque también en ocasiones por parte de algunos trabajadores.

El *conocimiento* de las cuestiones del medio ambiente de trabajo todavía necesita ser más grande en los centros de trabajo, entre los empresarios y entre los trabajadores. Y respecto a los DPRs, es preciso que reciban más cursos que les aporten un conocimiento más avanzado del entorno laboral: se necesita «algo que vaya más en la dirección de ingenieros de seguridad».

El entorno de trabajo debe incluirse en el trabajo ordinario de los sindicatos y medirse por el mismo rasero que el salario y el sistema salarial, puesto que está relacionado con ellos. «*Si tu empleo te hace sentirte mal psicológicamente, un salario más alto no va a servir de nada*», afirma un DPR, que está convencido de que incluso en el sindicato se ha considerado la salud laboral como tema secundario. Por supuesto, se han presentado muchas mociones al último Congreso del Sindicato de los Trabajadores del Transporte, en mayo de 2002, que estaban precisamente más dirigidas, de lo que lo habían estado anteriormente, a que la idea de la salud laboral formase parte de la negociaciones, así como del trabajo «ordinario» del sindicato.

Finalmente, aunque la relación entre los inspectores de la Autoridad del Medio Ambiente de Trabajo y los DPRs de la rama de Estocolmo está menos desarrollada que la establecida con los Trabajadores de la Construcción del ejemplo anterior, sí existe tal relación, y los Trabajadores del Transporte han estado colaborando con los Inspectores en diversas actividades conjuntas. Los delegados sindicales valoran este aspecto de la situación, ya que sirve de apoyo para su tarea, y les gustaría ver una evolución todavía mayor.

5.6. Discusión

De las experiencias de las actividades de los DPRs que hemos presentado con estos dos casos, la industria del transporte y la industria de la construcción, se deduce una pauta consecuente de la actividad de los DPRs en Suecia, en muchos aspectos igual a la de estudios anteriores, (véase Frick y Walters 1998). Queda sobradamente claro que toda la labor de los DPRs se traduce en una contribución considerable para mejorar la situación de la prevención en las pequeñas empresas. Las razones de este resultado las hemos documentado en estudios anteriores. El papel de los DPRs existe dentro de un marco legislativo, donde tienen un derecho sólido para representar a los trabajadores de las pequeñas empresas. Tienen recursos y están organizados para encargarse de esta tarea a escala general de una industria. Aunque el nivel de recursos es probablemente inadecuado (y las prestaciones del Estado están en gran medida subvencionadas por las contribuciones de los sindicatos) es, sin embargo, algo importante, y se considera legítimo por todas las partes que componen

³¹ Desde que se denunciaron los convenios del Medio Ambiente de Trabajo, el Sindicato de los Trabajadores del Transporte manifestó su deseo de tener otro. Pero ya no creen en la idea de empezar un nuevo Transporthälsan. Por otro lado durante la negociación salarial colectiva de este año, se exigió que en el convenio se estableciesen líneas directrices en torno a los temas de prevención, incluido que todos los trabajadores deberían tener acceso a los servicios de salud laboral. Ha habido muchos obstáculos a la hora de describir en qué debe consistir el servicio de salud laboral. Pero se ha revisado recientemente la ley y en ella se incluyen nuevas exigencias en cuanto al contenido de estos servicios, para que sirvan de recurso en la salud y seguridad en el trabajo.

el mercado laboral. Por supuesto, a pesar de que, en el pasado, la organización de empresarios de Suecia, SAF, expresó sus objeciones (esencialmente políticas), sin embargo, se diría que según el testimonio de la encuesta a la que nos hemos referido en este capítulo, los propios empresarios de las pequeñas empresas generalmente valoran el papel que desempeñan los DPRs. Desde luego hay evidencia de que, según los delegados de los sindicatos, los empresarios y los propios DPRs, en la mayoría de los casos la cooperación entre las pequeñas empresas y los DPRs funciona bien. En 2001, en el cuestionario presentado por LO se preguntaba a los participantes de la conferencia de DPRs sobre qué impresión tenían de la actitud de los empresarios hacia ellos la primera vez que visitaban un centro de trabajo. Sólo un 5% señalaron que existía una actitud negativa, el 32% indicó que «menos positiva», mientras que sólo algo más del 50% se habían encontrado con una actitud positiva. Al resto se les había tratado con indiferencia, y algunos no respondieron. También se les preguntó acerca de los cambios de actitud de los empresarios a través del tiempo. Solamente algo más del 62% respondieron que los cambios habían sido para mejor, el 10% respondió que no había habido cambios en absoluto, mientras que sólo el 2,7 % contestó que los cambios habían sido negativos. Estos datos son comparables con las respuestas obtenidas del estudio Frick, en el que el 55% de los DPRs de las organizaciones afiliadas a LO, se encontraron en su primera visita con una actitud positiva, y el 59% señalaron que la actitud que el empresario tenía hacia ellos había mejorado con el tiempo.

A los participantes de la conferencia celebrada en 2001 también se les preguntó si consideraban que los empresarios habían valorado su labor como DPR positivamente. Más del 82% respondieron afirmativamente –de los que el 13,6% respondieron: «sí, mucho»; un 8,4%: «no, apenas», y sólo el 0,2% respondió: «no, en absoluto». De nuevo comparamos este resultado con las averiguaciones de Frick, obtenidas después de haber realizado el mismo tipo de preguntas: el 52% contestaron que habían sido acogidos positivamente, mientras que el 6% respondió todo lo contrario, o no tuvieron ningún tipo de reacción.

Este nivel de aceptación, es, obviamente, un factor importante para promocionar que los DPRs sean capaces de realizar trabajo con éxito. Es por supuesto, fácil caer en la tentación de ver esta aceptación simplemente como reflejo de la alta densidad de sindicatos existente en el país, y de sus tradiciones en la democracia participativa. Si es verdad que estos factores y la tan duramente ganada posición de los sindicatos en el mercado del trabajo, ciertamente, aportan una base que ha sido de gran ayuda en este sentido, es igualmente importante señalar otros aspectos significativos del enfoque estratégico al organizar a los DPRs. Su éxito es el resultado de una estrategia enfocada a asegurar que se forme y se organice a los DPRs para que puedan realizar su tarea de activación y participación en la salud y seguridad en los pequeños centros de trabajo. Queda claro, según los casos que aquí hemos expuesto, que no es algo que ocurra a un nivel central o sectorial, sino que este objetivo se persigue de formas muy diversas en las ramas de la organización. Incluso aunque los delegados y los funcionarios sindicales señalen los tiempos difíciles a los que se enfrentó la acción sindical en temas de prevención durante la caída económica de la época políticamente desfavorables de la década de 1990, es igualmente evidente que esta acción sindical sobrevivió, y que en la actualidad se está llevando a cabo un proceso de renovación. A nivel nacional esta acción ha adquirido la forma de nuevas iniciativas por parte de LO, y sus sindicatos afiliados, como es el Sindicato de los Trabajadores de la Construcción. Parte de la estrategia se ha centrado en esfuerzos renovados para reconciliar a los DPRs y para enfatizar y respaldar su papel a la hora de activar el compromiso de participación en la prevención de riesgos laborales en las empresas. Es obvio, como se puede concluir por las respuestas obtenidas en las entrevistas de los casos estudiados, que los activistas de las ramas sindicales son conscientes de esta evolución y persiguen que la activación a nivel local tenga fuerza.

Parece ser que una de las claves del éxito es la interpretación que hacen los sindicatos de la exigencia legal de que los DPRs se comprometan en activar el trabajo de prevención local. Es diferente

(no es de sorprender) de la interpretación de las organizaciones empresariales que pone el acento sobre las intervenciones a petición. De esas diferencias parten las críticas a los sindicatos por servirse de los DPRs y de la activación de la prevención como oportunidades para perseguir otros objetivos sindicales en los pequeños centros de trabajo. Estos temas ya se han discutido ampliamente en el pasado (Véase Frick y Walters, 2001). La presente investigación confirma las conclusiones anteriores que señalaban que, mientras que dar mayor importancia a la actividad de los DPRs todavía es un problema en fase de solución, éstos sí están verdadera e intensamente comprometidos en activar la prevención de los riesgos laborales en los centros de trabajo, y su visión al respecto implica tanto «la solución del problema» como el apoyo a los trabajadores en su participación en la prevención laboral en la pequeña empresa. El problema, si es que existe, puede que tenga más que ver con la redacción bastante imprecisa de la legislación sobre las funciones del DPR, que con la realidad de la experiencia de los DPRs. Según Frick, el debate que ha tenido lugar acerca de lo que los DPRs hacen y lo que deberían hacer ha credo confusión de cara a la colaboración entre los delegados y las pequeñas empresas. Frick indica que la confusión se debe en gran medida al hecho de que sus actividades se valoran en base a opiniones diferentes en cuanto a las tareas que deberían hacer. Si no es posible que la legislación sea más precisa a este respecto, entonces será necesario que las organizaciones más importantes se pongan de acuerdo en aclarar sus posturas.

En términos de un apoyo adicional a los DPRs, hay un acuerdo general de que la formación es el tema clave, ya que los DPRs tienen un cargo sindical extraordinariamente difícil. Deben combinar los diferentes componentes que contiene el cargo, –ser un «activista colaborador» y un «protector de los intereses de los trabajadores en cuanto al medio ambiente de trabajo– al mismo tiempo que deben tener «la suficiente habilidad para cooperar y servir de puente con su status externo y establecer contactos con ambas partes en los centros de trabajo.» En una entrevista realizada para el presente estudio, Frick señala, que existen cuatro áreas en las que los DPRs deberían ser capaces de adquirir una base más firme mediante la formación:

- Capacitar a los delegados para que consigan conocer mejor la complejidad de su tarea, a fin de que sean capaces de manejar las diferencias de cultura organizativa y combinar sus diferentes funciones.
- Hacer que las relaciones de los DPRs con los propietarios de la pequeña empresa sean más cordiales y reducir, por ejemplo, la tirantez que producen las comunicaciones por escrito, con la ayuda de rutinas más claras, y con una formación en la que, quizá, pueda participa el empresario.
- Equipar a los DPRs con formularios redactados adecuadamente cuando hagan las visitas de inspección de seguridad, que les sirvan como presentación, y que permitan a los representantes del empresario manifestar en ellos sus puntos de vista.
- Formar a los DPRs en la educación de la activación, para promocionar que eviten ocuparse de los problemas directamente, y en su lugar, procuren, en mayor medida, que el director y los trabajadores vean los riesgos y se ocupen de ellos.

Desde que se publicaron los resultados de la encuesta de Frick en 1996, LO ha recibido en dos ocasiones, 1997 y 2001, una ayuda económica extra para reunir a los DPRs. Sin embargo, Frick, todavía es de la opinión que es necesario que exista una formación especialmente orientada hacia *«el desarrollo y la iniciación de actividades en los centros de trabajo.»*

Otro comentario que hizo Frick en su informe de 1996, que tuvo eco también en otros estudios realizados sobre la representación sindical en la pequeña empresa en otros países (véase, por ejemplo, Walters 2001), se refería a la necesidad de cooperación intersindical. Hay varias y buenas razones para que esta cooperación se produzca. Por ejemplo, los DPRs de las diferentes industrias pueden aprender unos de otros, los gastos de viaje pueden reducirse, se puede evitar el nombramiento de DPRs, que tienen demasiado restringidas sus horas de trabajo. Frick propuso en su informe que LO y TCO deberían hacer nuevos esfuerzos de cooperación entre los afiliados, a ser posible también

entre los afiliados de LO y TCO. Seis años más tarde señala que las cuestiones que tienen que ver con la cooperación entre sindicatos, son acogidas con gran interés. Hay ejemplos de intentos con éxito en reuniones celebradas en la isla de Gotland, en el Báltico, donde los DPRs de un sindicato fueron capaces de actuar en los centros de trabajo de otros sindicatos. Frick está convencido de que estas soluciones intersindicales avanzadas pueden apoyarse mediante la coordinación sindical.

Entre los DPRs que respondieron al cuestionario de LO en 2001, casi una tercera parte había cooperado en alguna medida con otros sindicatos en lo que refiere a su cargo de DPR, y el 15% respondió que su cargo de DPR incluía industrias que no pertenecían al convenio de sus propias zonas. Christina Järnstedt, una de las responsables nacionales de LO, comenta, que en las tres áreas urbanas de Suecia ha habido durante mucho tiempo cooperación entre sindicatos dentro del marco de los comités conjuntos del Entorno de Trabajo de los distritos de LO. Por ejemplo, DPRs de distintos sindicatos han actuado conjuntamente en relación con el medio ambiente de trabajo en tráfico. Varios distritos de LO están dando un paso hacia la creación de comités de Medio Ambiente de Trabajo similares, para fortalecer la cooperación entre los DPRs de distintos sindicatos. Esta es una de las conclusiones de los debates que tuvieron lugar en las conferencias regionales e intersindicales de DPRs celebradas en el otoño de 2001.

Frick también indicó en su informe de 1996 que es necesario mejorar los canales de las partes sociales para el diálogo y la cooperación, en relación con los DPRs y sus funciones. Por ejemplo, deberían debatir regularmente y a un nivel concreto la forma de trabajo de los DPRs, tratando temas como son por ejemplo:

–¿Cuándo es admisible que un DPR no dé aviso de una visita?

–¿Qué preguntas deben responder los DPRs sobre los convenios sindicales?

–¿De qué modo deben los DPRs ser claros y remitirse a la normativa legal, por un lado, sin dar la impresión, por otro lado, de ser demasiado oficiales?

Seis años más tarde, Kaj Frick no ha conocido ningún caso en que estas propuestas se hayan llevado a cabo. Cree que aún existe la necesidad de que esto se realice y que dichos debates acerca de los métodos de trabajo de los DPRs deberían tener lugar a nivel local y regional, donde las partes se encuentren lo más cerca posible de las actividades que realizan.

También piensa que ciertos actores que intervienen prestando apoyo podrían hacer más para facilitar la cooperación en las pequeñas empresas en torno a los temas de salud y seguridad. En particular, las asociaciones de empresarios deberían emitir más mensajes aclarando la normativa de aplicación al medio ambiente de trabajo y la labor de la prevención de riesgos, y estimular a sus afiliados. La Autoridad sueca del Medio Ambiente de Trabajo y la Inspección del Entorno de Trabajo, en sus esfuerzos por hacer que se apliquen las normas sobre la gestión sistemática del medio ambiente de trabajo en las pequeñas empresas, deberían considerar una mayor cooperación –en los diferentes papeles– con los DPRs. Como parte de estos esfuerzos, la Autoridad sueca del Medio Ambiente de Trabajo y la Inspección también deberían *«aclarar a los propietarios de las pequeñas empresas la obligación y el beneficio de la cooperación con los DPRs.»* Finalmente todas las asociaciones de empresarios deberían hacer como los empresarios de la industria de la construcción y del transporte, y recomendar a las pequeñas empresas que forman parte de las mismas que se unan a un programa de servicios de prevención de riesgos laborales. La asistencia experta al trabajo de prevención facilitará una cooperación sólida y objetiva en este sentido entre las pequeñas empresas y los DPRs.

Capítulo 6

¿Vino viejo en odres nuevos?

Desarrollo y sostenimiento de sistemas de participación y prevención en la pequeña empresa del Reino Unido

Introducción

Según las estimaciones, a principios del año 2000 existían en el Reino Unido 3,7 millones de empresas. La inmensa mayoría de ellas (el 99%) tenía menos de 50 trabajadores y proporcionaba el 45% del empleo no público del país y el 38% del volumen de negocio (Departement of Trade and Industry 2000). A semejanza con lo que ocurre en otros países de la UE (Walters 2001: 63-100), se reconoce por lo general que el nivel de las lesiones, muertes y enfermedades relacionadas con la actividad laboral que se producen en esos centros de trabajo es inaceptablemente alto. La situación de la salud y la seguridad en las pequeñas empresas, con resultados tales como lesiones graves y fallecimientos es proporcionalmente peor que en las empresas mayores. Por ejemplo, las investigaciones llevadas a cabo por el Health and Safety Executive (HSE 1998) sugieren que los trabajadores de empresas manufactureras pequeñas tienen una probabilidad dos veces mayor de sufrir un accidente mortal que los que lo hacen en centros de trabajo del mismo sector mayores.

La gestión de la salud y la seguridad en las pequeñas empresas en Gran Bretaña tropieza con considerables obstáculos que surgen de la organización y la cultura laborales en el sector, así como de una legislación inadecuada, y bajos niveles de inspección y de ejecución de las leyes. Además, hay restricciones en el acceso de los trabajadores a la representación autónoma de sus intereses a través de consejos obreros y sindicatos.

6.1. El actual marco legal para la representación de los trabajadores

Las disposiciones legales referentes a la representación de los trabajadores en el Reino Unido constituyen en una amalgama de medidas resultantes de sucesivos intentos poco sistemáticos de abordar temas concretos de la representación y de cumplir con la normativa de la Unión Europea. Esto ha tenido como consecuencia unas disposiciones legislativas generales sobre prevención de riesgos laborales considerada por muchos insatisfactoria y que en la actualidad está siendo sometida a revisión. Un documento de consulta que contiene propuestas sobre una nueva normativa está previsto para el otoño de 2002, y si hallara aceptación es probable que diera como resultado la aprobación de nuevas normas en la primavera de 2003. Es posible que esas disposiciones pudieran tener el efecto de consolidar las medidas existentes, pero en el momento de escribir el presente texto no se sabe si cambiarán significativamente el enfoque británico o si contendrán medidas específicas referentes a la representación de los trabajadores en las pequeñas empresas. Otra importante característica de la situación británica es que no existe ninguna norma legal de carácter general relativa a los derechos de los trabajadores a la representación en todas las cuestiones de las relaciones laborales en el RU. La consecuencia de esto es que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los restantes países de la UE, los derechos legales a la representación en los temas relacionados con la seguridad y la salud laborales existen en una especie de vacío en relación con derechos de representación de carácter más general.

6.1.1. Las actuales disposiciones legales

(a) *Los Reglamentos de 1977 sobre Delegados de Seguridad Laboral (o Prevención) y los Comités de Seguridad y Salud en el Trabajo [The Safety Representatives and Safety Committees (SRSC) Regulations 1977]* introducían disposiciones de acuerdo con las cuales *los sindicatos reconocidos* tenían derecho a nombrar delegados de prevención de entre los trabajadores. Una vez nombrados, estos delegados tenían el derecho a ser consultados por los empresarios de acuerdo con la sección 2/6 de la Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo (equivalente a la española de Prevención de Riesgos Laborales: LPRL) de 1974 [Health and Safety at Work Act (HSW 1974)]. Tenían también derecho a exigir al empresario el establecimiento de un comité conjunto de seguridad y salud en el trabajo y se les otorgaban derechos y atribuían funciones que se resumen en la Tabla 6.1

Tabla 6.1. Los derechos y funciones de los delegados de prevención nombrados de acuerdo con los Reglamentos de los SRSC de 1977

Derechos y funciones de los delegados de prevención	Reglamento
Investigación de los peligros potenciales y de las incidencias peligrosas	Regl. 4
Investigación de las quejas de otros trabajadores sobre salud y seguridad	Regl. 4
Realización de inspecciones en el centro de trabajo	Regl. 6
Realización de inspecciones de accidentes/incidencias graves	Regl. 6
Presentar quejas al empresario en nombre de los trabajadores en relación con la salud y la seguridad	Regl. 4
Inspección de la documentación legal sobre salud y seguridad que obre en poder del empresario	Regl. 7
Derecho a ser consultado «a tiempo» sobre determinadas cuestiones Recepción de información de los inspectores públicos y representación de los trabajadores en las consultas con los inspectores	Regl. 40 Regl. 4 y Ley S28(8) HSW
Disposición de horas pagadas para desarrollar funciones relacionadas con la salud y la seguridad y para recibir la formación que les capacite para desarrollarlas	Regl. 4

(b) *Los Reglamentos de 1989 sobre Instalaciones en el Mar (Delegados de Prevención y Comités de Seguridad y Salud)* establecen que los delegados de prevención se elijan de entre todos los trabajadores mediante un procedimiento electoral en las instalaciones en el mar cerca de la costa, en vez de ser nombrados por sindicatos reconocidos.

(c) *Los reglamentos de 1996 sobre Salud y Seguridad (Consulta con los Trabajadores) [The Health and Safety (Consultation with Employees) Regulations 1996 (HSCE)]* obliga a los empresarios a consultar con los trabajadores a los que no dan cobertura los delegados nombrados de acuerdo con los reglamentos de los SRSC. Esta obligación de consulta se refiere a las mismas cuestiones que se especificaban en anteriores reglamentos. Sin embargo, los empresarios pueden, a su discreción, decidir si consultan a los trabajadores directamente o a través de sus representantes elegidos, conocidos como delegados de seguridad de los trabajadores (Representatives of Employee Safety: RES). Si se elige la vía de la representación, los empresarios están obligados a proporcionar a los delegados un menor nivel de facilidades y apoyo de los que exigen los reglamentos de los SRSC. Así, por ejemplo, no se incluyen entre las funciones de los RES llevar a cabo inspecciones del centro de trabajo, la inspección de los documentos legales sobre seguridad y salud ni la investigación de los

accidentes, las enfermedades y las incidencias peligrosas de obligatoria declaración. Tampoco incluyen el derecho a exigir el establecimiento de un comité de seguridad y salud. Además, en contraste con los reglamentos sobre instalaciones marinas, los reglamentos HSCE dicen poco acerca de cómo deberán los empresarios facilitar la celebración de las elecciones para delegados. Guardan silencio, en concreto, en cuestiones tales como la frecuencia con la que deben celebrarse estas elecciones, la definición de las circunscripciones electorales y el modo en que deben desarrollarse.

6.1.2. La eficacia de las disposiciones relativas a la representación de los trabajadores en la pequeña y mediana empresa

El hecho de que los reglamentos de los SRSC se centraran en la representación sobre base sindical reflejaba la influencia política ejercida por los sindicatos británicos sobre el gobierno laborista que hacía aprobar la nueva ley. Pero, dado que, según dichos reglamentos, únicamente los sindicatos «reconocidos» pueden nombrar delegados de prevención, su aplicación no ha sido universal. En esto han influido una serie de factores, entre ellos:

- el aumento del desempleo en los centros de trabajo más pequeños, donde no predominan los sindicatos;
- el mayor uso de formas de empleo «no normalizadas»;
- el alejamiento del empleo de sectores en los que la sindicación, tradicionalmente, ha sido relativamente fuerte;
- el resurgimiento de estrategias antisindicales por parte de la dirección de las empresas, y
- hasta hace poco, un ambiente político marcadamente hostil, cuya característica más destacada es la aprobación de una serie de leyes contrarias antisindicales.

Además, los reglamentos HSCE más recientes, que en teoría afectan a todos los trabajadores, carecen de eficacia porque, en la práctica no tienen medios importantes para asegurar su aplicación y su funcionamiento (James y Walters 1997). Dado que los sindicatos están por lo general ausentes de las pequeñas empresas, o que su representación en ellas es escasa, ello significa que los trabajadores de estas empresas carecen de un apoyo legal relevante para la representación en prevención de riesgos laborales.

6.1.3. Reforma de la ley

La Comisión de Salud y Seguridad (HSC) sacó a la luz un «Documento de discusión sobre la consulta a los trabajadores y su implicación en los temas de Salud y Seguridad» (HSC 1999), con el fin de «promover el debate público en torno a planes para la consulta de los trabajadores y su mayor implicación en los temas de salud y seguridad». En el Prólogo al Documento se advertía que el Gobierno tenía «gran interés en fomentar la implicación de los trabajadores... y explora vías para mejorar el papel de los representantes de prevención». Proseguía observando que, aun cuando los sistemas de consulta de los trabajadores en materia de salud y seguridad suelen funcionar bien, su cobertura distaba mucho de ser completa y, en consecuencia, sugería que era necesario encontrar formas de:

- garantizar la consulta efectiva en centros de trabajo en los que, en la actualidad, la consulta no tiene lugar (o se produce de manera inadecuada);
- garantizar que se consulta debidamente a los trabajadores con empleo periférico;
- garantizar la consulta efectiva independientemente del género, origen étnico o la lengua y, de manera más general,
- mejorar la efectividad de la contribución de los trabajadores y sus representantes a la prevención de riesgos laborales.

El documento de la HSC identificaba a continuación una serie de acciones, legislativas y no legislativas, que podían utilizarse para enfrentarse con los obstáculos antes mencionados. Sin embargo, no hacía ninguna propuesta firme relativa a su adopción.

Una vez concluido el ejercicio de consulta, en una iniciativa distinta pero relacionada con la primera, el Departamento de Medio Ambiente, de Transporte y de las Regiones (Department for Environment Transport and the Regions: DETR) de la Comisión anunciaba su estrategia general para «revitalizar» el sistema de prevención de riesgos laborales (HSC/DETR 2000). En el documento correspondiente se mantenía que, aunque el marco para la regulación de la prevención de riesgos establecido por la Ley HSW había «resistido la prueba del tiempo», había necesidad de:

- inyectar un nuevo impulso en el sistema de prevención
- encontrar nuevos enfoques que permitieran seguir reduciendo los índices de siniestralidad y morbilidad causados por el trabajo,
- garantizar que el enfoque de la reglamentación sobre salud y seguridad fuere el pertinente para el cambiante mundo del trabajo.

El documento en el que se exponía la estrategia atribuía gran importancia al papel desempeñado por los delegados de prevención en la consecución de buenos niveles de seguridad y salud y señalaba la necesidad de dar respuestas innovadoras a «los retos que presenta el cambiante mundo del trabajo». No proponía, sin embargo, ningún cambio legislativo concreto. En su lugar, hacía referencia a la intención de publicar un documento consultivo en el que «se harían propuestas de cambio» (HSC/DETR: 29).

La Confederación de Sindicatos británica (TUC) tiene gran interés en hacer extensiva la aplicación e implementación de la normativa existente sobre representación/participación, como las que se deriva de la Directiva Marco 89/391 de la Unión Europea, a los trabajadores de la pequeña empresa. En este deseo ha influido en parte el éxito de planes de representación regional en materia de prevención en los países nórdicos (especialmente el plan nacional de Suecia).

Hubo alrededor de 850 respuestas al Documento de Discusión de la HSC (HSC 1999) original, por parte de la TUC, sindicatos, empresarios, CBI y otras organizaciones patronales, departamentos del gobierno, administraciones locales y otras procedencias. El documento planteaba una cuestión concreta sobre representantes de prevención itinerantes: «¿Debería la ley permitir un sistema más amplio de representantes de prevención itinerantes (regionales)?». El 25% de quienes respondieron se mostraron partidarios de este concepto; el 35% estaban en contra, y el 15% no tenía opinión. Las principales asociaciones patronales se opusieron en su totalidad, mientras que la TUC y la mayor parte de los sindicatos apoyaban la opción. Hubo ministros que mostraron su interés en que se estudiase, y la Comisión Parlamentaria de Medio Ambiente, Transporte y Asuntos Regionales recomendó que el HSE apoyara un plan al respecto. Dada la divergencia de opiniones de quienes contestaron al documento de discusión, la HSC decidió poner a prueba la eficacia de un plan de asesoramiento voluntario de los trabajadores en materia de prevención (WSA) que se iniciaría en enero de 2002. Bajo esta iniciativa, los sindicatos que participan en el plan han seleccionado a Asesores de seguridad de los trabajadores» para que visiten pequeñas empresas que se han ofrecido voluntariamente a tomar parte en él (véase más adelante).

6.2. Iniciativas sindicales en las PYMES

A falta de apoyo legal, las estrategias sindicales han adoptado enfoques innovadores, así como alianzas formales e informales para fomentar la representación en prevención en la pequeña y mediana empresa. Existe una variedad de iniciativas de este tipo que suelen incluir:

- hacer mejor uso de los derechos legales;

- iniciativas tripartitas en las que se incluyen Delegados de Prevención Itinerantes (Roving Safety Representatives: RSRs) y Asesores en Seguridad y Salud Laborales (Worker Safety Advisers: WSAs);
- iniciativas basadas en apoyos financieros externos;
- iniciativas monosectoriales unilaterales;
- iniciativas «sin cambio de rutina»;
- iniciativas de formación que se autofinancian.

Hemos investigado con algún detalle las primeras tres de estas iniciativas y los resultados a los que hemos llegado se presentan en la Sección 4.3 *Evaluación de las iniciativas sindicales*. Sin embargo, para exponer el desarrollo de estos procesos británicos con una amplitud razonable, ofrecemos en primer lugar el listado esquemático de otros ejemplos.

Estos planes se investigaron mediante entrevistas con:

- delegados de prevención sindicales itinerantes;
- un secretario nacional sindical que cubría pequeñas empresas agrícolas;
- un consultor veterano de una consultoría de investigación que llevaba a cabo un plan piloto de Asesoramiento de los Trabajadores sobre Prevención;
- un responsable ejecutivo de política de Prevención de Riesgos Laborales;
- un monitor sobre Prevención de Riesgos Laborales de la TUC;
- un miembro de la Comisión de Salud y Seguridad en el Trabajo;
- un Alto Responsable de Política de la TUC;
- dos propietarios de pequeñas empresas;
- el presidente de un Foro Empresarial Asiático que representa a pequeñas empresas;
- un asesor de prevención de Trabajo Seguro;
- un responsable sindical de Prevención de Riesgos Laborales que cubra pequeños centros de trabajo;
- especialistas sindicales en prevención de riesgos laborales;
- un monitor que trabaja en planes conjuntos de formación sobre prevención de riesgos.

6.2.1. Iniciativas unilaterales de un sector: el Sindicato de Transporte y General de Trabajadores

En 1996 se inició en el Reino Unido un plan de representantes de previsión para trabajadores agrícolas, con el apoyo financiero de la UE y el apoyo público del HSE. El plan se introdujo de manera unilateral debido a la creciente frustración del Sindicato del Transporte y General de Trabajadores (TGWU) ante el hecho de que no se adoptaran iniciativas conjuntas a través de la estructura nacional tripartita para la industria (El comité Asesor de la Industria Agrícola).

La organización patronal, la National Farmers Union (NEU) se negó a apoyar el plan como iniciativa conjunta y también se negó a emprender ninguna acción que animase a sus miembros a colaborar y permitir a los delegados el acceso a las granjas. En consecuencia sólo fue posible visitar muy pocas granjas, y las actividades de los delegados se habían concentrado principalmente en aumentar la sensibilización fuera del centro de trabajo, inclusive entre los miembros de su ramas sindicales, los trabajadores agrícolas y el público en general (Walters 1970). Aun cuando constató el éxito del plan en estos últimos aspectos y destacó su potencial global, la evaluación hizo hincapié en las limitaciones que presenta este tipo de enfoque cuando se pone en práctica de manera unilateral y sin el respaldo de la legislación o del pleno apoyo voluntario de todas las partes afectadas. De hecho, el sindicato, posteriormente, ha afrontado estos puntos débiles ganándose el apoyo de los empresarios y hace poco se ha puesto en marcha un nuevo plan conjunto (véanse las iniciativas tripartitas en la Sección 4.3.2).

6.2.2. Iniciativas conjuntas sindicatos/empresarios: Rama de Sanidad de Severn de UNISON

Hay una serie de planes locales basados en un sector en los que se confían en alguna forma de representación en prevención de riesgos, externa al centro de trabajo. Típica de estas iniciativas es un plan puesto en marcha en los servicios sanitarios conjuntamente por la Rama Sanitaria de Severn de UNISON y varios empresarios de los miembros del sindicato. En 2001, la Rama Sanitaria de Severn de UNISON tenía 1.400 afiliados representados por un total de 40 delegados de prevención. Estos miembros del sindicato trabajaban para una serie de empresarios distintos todos ellos responsables de servicios sanitarios. Los 108 centros de trabajo habían sido «cartografiados» por el sindicato para garantizar que todos ellos, fueran pequeños o grandes, estaban cubiertos por delegados de prevención. Aproximadamente el 50% de estos centros de trabajo son pequeñas unidades, por ejemplo una residencia para cuatro personas con minusvalías de aprendizaje los que atienden dos miembros del personal. Por regla general un delegado de prevención cubrirá de 2 a 4 centros de trabajo diferentes y tratará de representar los intereses en cuanto a seguridad y salud de los trabajadores de los mismos. El plan era especialmente complejo en la sección de Minusvalías de Aprendizaje del Severn NHS Trust, donde miembros del Comité de Seguridad y Salud visitaban e inspeccionaban sistemáticamente los centros de trabajo de manera habitual.

A lo largo de los últimos siete años, delegados de prevención y directores han participado en un «día fuera» facilitado por el Centro de Educación local de la TUC. Muchos de los pequeños centros de trabajo están representados en este acontecimiento. Se analizan los éxitos y los problemas del año anterior, al tiempo que se establecen objetivos de prevención de riesgos para el año siguiente. La consecución de los objetivos y su seguimiento los ponen en práctica los distintos comités de seguridad y salud.

Aun cuando no se ha realizado ningún estudio formal del éxito o falta de éxito de estas iniciativas, los empresarios y UNISON hablan de una manera muy positiva de sus buenos resultados.

6.2.3. Iniciativas «sin cambio de rutina»: USDAW y GPMU

El sindicato de trabajadores del comercio, Union of Shop Distributive and Allied Workers (USDAW) posee un sistema bien desarrollado para la representación de sus miembros en pequeños centros de trabajo, mediante el nombramiento de organizadores (muchos de los cuales han sido previamente delegados de centro), que cubren un gran número de centros de trabajo diferentes, habitualmente dentro de una determinada región. Las empresas del comercio al por menor del Reino Unido se caracterizan por cadenas de pequeños establecimientos donde existe una considerable delegación de competencias de autonomía de gestión. Las estrategias de prevención de riesgos de tales organizaciones suelen estar centralizadas, pero apenas las entiende la dirección de los distintos puntos de venta. Salud y seguridad constituyen un tema importante para los organizadores a jornada completa, que quizá desempeñen funciones similares para los representantes regionales de prevención a este respecto. Así pues, proporcionan asesoramiento e información, presentan las quejas a la dirección en nombre de los miembros y pueden participar en la investigación de riesgos y accidentes.

Entre estos organizadores, la prevención de riesgos se percibe cada vez más como un tema de reclutamiento de afiliados. Existe de hecho la percepción dentro del sindicato de que la salud y la seguridad laborales se han convertido en un tema de primer orden en los centros de trabajo. Esto se atribuye en parte a que:

- el uso de la información facilitada por los sindicatos conduce a una mayor sensibilización de los temas relacionados con la salud y la seguridad, temas tales como el estrés producido por el trabajo, la violencia intimidatoria en el trabajo y las afecciones músculo-esqueléticas;

—las restricciones y dificultades las ha encontrado el sindicato al tratar de otras cuestiones relativas al salario y a las condiciones de trabajo (Walters 2001, cap. 8).

La variación en las relaciones laborales características de diferentes sectores industriales también influyen en el enfoque sindical para apoyar la prevención de riesgos laborales en pequeñas empresas de esos sectores. Por ejemplo: la Graphical, Media and Printing Union (GMPU), Sindicato de Medios de comunicación y Artes Gráficas, ha organizado a trabajadores de pequeñas empresas de la industria de las artes gráficas del RU durante muchos años, el 99% de las cuales tienen menos de 50 trabajadores. Históricamente, estaban muy extendidas en esta rama industrial los «talleres cerrados», es decir, aquéllos en los que todos los trabajadores debían pertenecer a un determinado sindicato, práctica que afectaba al empleo incluso en pequeñas empresas. Esto significa que sigue siendo una tradición importante en muchas pequeñas imprentas, y los delegados sindicales del GMPU no son por tanto infrecuentes en ellas. Allí donde existen este tipo de representantes, son una importante fuente de información sobre la salud y la seguridad laborales tanto para los trabajadores como para los empresarios. La comunicación se mejora de varias maneras. Las estructuras de las relaciones industriales de carácter informal que existen en estas empresas incrementan, por ejemplo, la comunicación directa entre los delegados del centro y el empresario (Walters 1987). También es probable que el propio empresario haya sido anteriormente o sea en la actualidad miembro del mismo sindicato. La fuente de gran parte de la información sobre riesgos laborales para trabajadores y empresarios es el propio sindicato o el Comité Asesor de la Industria de Artes Gráficas de la HSC (en el que el sindicato es un participante activo). La importancia y la aceptación general del papel del sindicato en materia de salud y seguridad en el trabajo significa que se promulga activamente como un beneficio para empresarios y trabajadores cuando el sindicato está tratando de organizarse en las pequeñas empresas.

6.2.4. Iniciativas autofinanciadas: los Servicios de Formación del GMB

Los Servicios de Formación del GMB (GTS) son una organización de formación establecida por el Sindicato GMB en 1992. En 1995 se establecieron como una entidad independiente con dos consejeros de administración que son secretarios regionales del Sindicato. La formación que proporciona incluye formación *conjunta* sobre salud y seguridad para trabajadores, delegados de prevención (en los centros de trabajo en los que se hayan elegido), supervisores y directores de los mismos centros. Si se ha elegido delegado/a de prevención, éste/a habrá recibido su formación al respecto del Servicio de Educación del GMB y la TUC.

Por regla general, los GTS organizan 30 cursillos de dos días cada año, y la mitad de ellos se imparten en empresas pequeñas y medianas. Los empresarios pagan la formación, de modo que los GTS se autofinancian. Los Servicios contratan, para desarrollar el programa a formadores y consultores sindicales.

Los métodos de formación se basan en las tradiciones de la educación de los trabajadores. Con un aprendizaje centrado en el alumno y basado en la experiencia, los cursos enfocan los problemas de la salud y la seguridad laborales dentro de los centros de trabajo de los participantes y el desarrollo de soluciones sostenibles. Se incluyen la mejora de las consultas con los trabajadores y el estímulo de su participación representativa cuando sea posible. Entre los ejemplos de formación que se proporciona se cuentan:

- 2 cursos con 14 trabajadores, supervisores y directores en cada uno, para una pequeña empresa de mantenimiento de suelos con menos de 50 trabajadores;
- un cursillo de una jornada para 20 empresas con menos de 15 trabajadores.

No se ha llevado a cabo ninguna evaluación formal del impacto de la formación sobre la situación de salud y seguridad en las pequeñas empresas. Sin embargo, los Servicios de Formación del GMB

informan de que la formación ha contado por lo menos con la aprobación del director de una mediana empresa, quien pudo comprobar una sostenida reducción de las tasas de accidentes tras la formación conjunta.

6.3. La evaluación de las iniciativas sindicales

6.3.1. Hacer mejor uso de los derechos legales existentes; el Sindicato de Músicos

De acuerdo con los Reglamentos de los SRSC mencionados anteriormente, el Reglamento 8 establece que los delegados de prevención se nombrarán en representación de grupos de miembros de la British Actors Equity Association o del Sindicato de Músicos. En este caso, los delegados de prevención no necesitan ser empleados de la empresa. Este Reglamento tiene en cuenta específicamente las características del empleo de actores y músicos y, de hecho, su situación puede considerarse equivalente a la de los delegados regionales (itinerantes).

El Sindicato de Músicos tiene alrededor de 31.000 miembros, y 3.000 de ellos están registrados como músicos independientes (autónomos). El sindicato se preocupa de manera especial por sus salud y su seguridad. Por regla general, a los músicos independientes los contrata un «intermediario» que reúne una orquesta para una empresa de producciones. La responsabilidad principal por la salud y la seguridad de los trabajadores contratados corresponde a la empresa. Los músicos independientes tocan durante cortos periodos, en locales grandes o pequeños, en los que trabajan asimismo un pequeño grupo de trabajadores de otro tipo. En consecuencia es sobremanera limitada la posibilidad de elegir un delegado de prevención. Un músico puede llegar para una «actuación» y encontrarse con lo siguiente:

- un problema de salud y seguridad preexistente. Probablemente sea demasiado tarde para resolverlo antes de que comience la actuación. Puede también que existan presiones por parte de los demás músicos respecto a las consecuencias para el empleo si el asunto se pone en conocimiento de la dirección responsable. Son corrientes, por ejemplo actitudes a las que definen los siguientes comentarios: *«no meneéis el bote»*, o *«No arméis jaleo. Estamos aquí sólo para una actuación. Si armáis jaleo, no os volverán a llamar para trabajar»*.
- un problema de salud y seguridad que sobreviene durante la actuación. Con frecuencia, la reacción de la compañía productora será que *Ael espectáculo tiene que continuar»*. Una vez terminada la actuación, el trabajador independiente irá al próximo local. Lo más probable es que el problema quede sin resolver o que no se haya solucionado de manera satisfactoria.

Idealmente, al Sindicato de Músicos le gustaría que los músicos independientes adoptaran el papel de representantes de prevención. Pero esto resulta difícil, ya que los músicos son conscientes de que, si asumen ese papel, puede que no vuelvan a encontrar trabajo. Existe el temor de que las compañías de producción y otras lleguen a considerarles «agitadores». Además su papel como delegados de prevención se vería de todas formas limitado por el hecho de que, como hemos observado anteriormente, a menudo tocan en locales durante periodos de tiempo muy breves, y con diferentes grupos de músicos. En consecuencia, el Sindicato de Músicos ha tratado de representar los intereses de los trabajadores independientes de un cierto número de maneras.

Dado que los Reglamentos de los SRSC entraron en vigor en 1978, el sindicato ha ejercido los derechos de nombrar delegados de prevención. En la actualidad hay unos 50 delegados, nombrados y formados por el Sindicato de Músicos. Son predominantemente del sector estable, que tiene empleo fijo (en vez de músicos independientes), ya que tocan en espectáculos de más larga duración. No necesitan contratarse y son en este sentido el equivalente a los delegados territoriales que se encuentran en otros países. A seis de ellos se les recomienda la representación de los músicos independientes en los pequeños centros de trabajo.

El Sindicato tiene 7 empleados que trabajan a jornada completa y que tienen formación en temas de seguridad y salud. Como en el caso de los ejemplos que hemos dado antes también a ellos se les puede encomendar la representación de los intereses de los músicos independientes en los pequeños centros de trabajo.

El Responsable Sindical de Prevención también desempeña un papel clave en relación con los músicos independientes. Existen evidentes limitaciones de tiempo. Pero, siempre que es posible,

–visita algunos locales antes de que comience el espectáculo;

–habla con las compañías de producción y con los »intermediarios«;

–hace de enlace con las autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de la normativa para asegurarse de que tienen conocimiento de los problemas de seguridad y salud que existen en locales cuya responsabilidad les incumbe;

desarrolla códigos de prácticas para abordar algunos de los problemas recurrentes con los que se encuentran los músicos en los locales, tales como los de temperatura, ruido, congestión de gente, etc.;

trata de alentar la elección de delegados de prevención;

responde a las quejas sobre seguridad y salud, pasando algunas de ellas a los delegados de prevención y a los funcionarios de dedicación plena;

trata de estimular las consultas con los trabajadores y alienta a los músicos para que participen en las cuestiones relacionadas con la seguridad y la salud.

El Responsable Sindical de Prevención se asegura de que todos los músicos independientes:

–estén informados de los planes de actuación que anteceden y se les faciliten los nombres de contacto de delegados de prevención a los que puedan recurrir;

–reciben el periódico del sindicato, donde se tratan temas de salud y seguridad

–tienen acceso al sitio web del sindicato dedicado a la prevención de riesgos laborales y que contiene información sobre salud y seguridad, hojas informativas, códigos de prácticas, estudios de casos y, lo que es más importante, detalles de contactos mediante correo electrónico y teléfono para conseguir apoyo.

Por último, el Grupo de Trabajo sobre Prevención de Riesgos Laborales del Sindicato de Músicos se estableció en 1997 con el fin de coordinar y planificar todos los aspectos de la actividad preventiva del sindicato. Entre sus miembros se cuenta un delegado de prevención que es un músico independiente y que puede exponer los problemas y las necesidades de los trabajadores independientes dentro de la estructura del sindicato. El Grupo se reúne cuatro veces al año y trata de asegurar activamente que se atienda y mejore todo lo referente a la salud, la seguridad y el bienestar de los afiliados.

Hay varios ejemplos que demuestran que los mecanismos de apoyo que hemos mencionado han producido mejoras en pequeños locales y empresas. Entre ellas:

–facilitar hojas informativas sobre salud y seguridad destinadas a los músicos independientes que actúan en locales de utilización habitual con el fin de que tengan conciencia de los peligros potenciales, de sus derechos y de las responsabilidades de los propietarios y de las compañías de producción;

–el envío por parte del sindicato a los propietarios de locales habituales y a las compañías de producción que utilizan esos locales, de recordatorios en los que se les advierte de la obligación legal que tienen de ponerse en contacto con los trabajadores y hacer que se lleven a cabo evaluaciones de riesgos y se adopten medidas preventivas y de control;

–una estrecha relación iniciada por el sindicato con las autoridades competentes para conseguir que se visite y se haga un seguimiento de los locales que presentan problemas;

–La consecución de medidas de prevención de riesgos en diferentes lugares, entre los que se cuentan la instalación de aire acondicionado en »fosos» de teatro; el suministro de agua potable; el control del ruido o la protección auditiva cuando las medidas de control no sean posibles; sis-

temas para la comprobación del equipo eléctrico; el establecimiento de comités de seguridad y salud, y la realización de evaluaciones de riesgos;

–una sensibilización mucho mayor de los temas sobre salud y seguridad de los empresarios, intermediarios, trabajadores, propietarios de locales, compañías de producción y sus organizaciones.

A pesar de estas estrategias el sindicato hace tiempo que es consciente de que no ha utilizado suficientemente el Reglamento 8 de los SRSC para representar los intereses de los músicos en los pequeños centros de trabajo. Se ha adoptado, por pura necesidad, un enfoque reactivo más que proactivo (de esperar a que ocurran las cosas en vez de anticiparse a ellas). Pero, bajo el estímulo de la iniciativa de la «Revitalización de la Salud y la Seguridad» y del programa piloto del Asesor de Prevención de los Trabajadores (Workers Safety Adviser: WSA), está tratando ahora de nombrar suficientes delegados itinerantes (regionales) para representar a todos los trabajadores independientes. El método para hacerlo consistirá en formar y acreditar a activistas seleccionados de entre los 76 secretarios de rama del sindicato. El programa se desarrolla en la actualidad con carácter de programa piloto, en el Nordeste de Inglaterra, con 10 secretarios de ramas que han asistido a una reunión de instrucciones de una jornada en junio de 2002, a la que en breve seguirá un cursillo de formación de 2 días. El curso desarrollará sus capacidades como delegados de prevención itinerantes (regionales) de trabajadores independientes.

Una serie de factores respaldan la iniciativa del sindicato de Músicos. En primer lugar está claro que la Regulación 8 de los Reglamentos de los Comités de Seguridad y Salud en el Trabajo de 1977, que da a los no asalariados el derecho de acceso a centros de trabajo, es de una importancia crítica. En opinión de la Responsable Sindical de Prevención: *«En ningún sitio entraríamos en los centros de trabajo sin el derecho legal. Se nos señalaría la puerta, o incluso no podríamos atravesarla.»*

En segundo lugar, existe una comunicación sindical efectiva:

–mediante códigos de salud y seguridad, hojas de información y listas de contactos que se facilitan a los miembros del sindicato y a otros trabajadores, y mediante la utilización de un sitio web y el apoyo del correo electrónico;

–por medio de un boletín mensual dedicado a la prevención de riesgos laborales, el periódico del sindicato y del sitio web del SM, que se facilitan a los delegados de prevención del Sindicato de Músicos y a otros activistas sindicales, tales como los secretarios de rama del SM;

–haciendo que las autoridades competentes cobren conciencia de los problemas y estableciendo contacto con ellas para conseguir que se aborden los problemas;

–con la organización de la patronal y otras, tales como la Asociación de Promotores de Conciertos y el Grupo que representa a las Sociedades Dramáticas de Aficionados.

En tercer lugar, es importante la formación de los delegados y de los funcionarios sindicales que tratan de fomentar el aumento de las consultas y de la participación. En el Sindicato de Músicos se piensa que la formación que éste facilita garantiza que los representantes y los funcionarios sindicales poseen la capacitación necesaria. La formación se desarrollará adaptándose de manera específica al papel que desempeña el Delegado de Prevención Itinerante (RSR) conforme se desarrolla el programa piloto de los Secretarios de Rama.

En cuarto lugar, es lógico que toda organización que intenta desarrollar medidas de consulta y participación para los trabajadores de las pequeñas empresas debe contar con los recursos adecuados para apoyar las necesidades de información de los trabajadores y las necesidades de formación de los delegados/funcionarios sindicales. El Sindicato de Músicos ha aportado recursos facilitando un funcionario de prevención, un grupo de trabajo sobre la salud y la seguridad y proporcionar información y apoyo.

Por último se reconoce que a los activistas se les exige que hagan eficaz el planteamiento. Esto es a la vez un apoyo y una limitación. Los activistas comprometidos están por lo general bien informados y son eficaces, y realizan una parte considerable de sus actividades en su propio tiempo, por el que no se les da compensación económica. Esto da la medida de la entrega de los representantes

no expertos que visitan los centros de trabajo o proporcionan asesoramiento (tales como los delegados de prevención y los secretarios de rama). Pero no cabe esperar que pueda contarse con ella de una manera universal. El sindicato es consciente de que, conforme sus programas se expanden, se trata de una cuestión que hay que abordar.

Hay otras limitaciones. Una cuestión fundamental es la relacionada con la financiación de programas de esta índole. Si el programa piloto con los secretarios de rama tiene éxito, entonces habrá que abordar la cuestión de la financiación de los viajes, la compensación por el tiempo empleado, etc. El Sindicato de Músicos ya ha comenzado a hacerlo y está considerando una serie de distintas opciones. Una de las opciones implica dirigirse a los grandes empresarios de músicos, los promotores, etc. El Sindicato mantendría que una representación eficaz en salud y seguridad promueve una empresa más saludable y, en consecuencia, ahorros económicos relacionados con la reducción de las lesiones y las enfermedades. Pediría por lo tanto apoyo financiero para cubrir los gastos de viaje de los delegados itinerantes (regionales). Otra opción consistiría en utilizar los recursos del sindicato de un modo diferente para apoyar a los delegados de prevención itinerantes. Otras opciones están siendo debatidas. Pero la sostenibilidad depende en última instancia de la canalización de recursos hacia la expansión que pueda tener el programa. Confiar únicamente en la buena voluntad de los activistas tiene obvias limitaciones.

Otra limitación la constituye evidentemente la vulnerabilidad de la situación de los músicos independientes. El sindicato reconoce que es preferible la representación por trabajadores de este tipo. Pero también es consciente de las presiones que supone para el individuo. Están éstas relacionadas con el tiempo que sería necesario sacrificar con el fin de desempeñar el cometido de un delegado de prevención y el riesgo de convertirse en víctima de empresarios e intermediarios, y en consecuencia no conseguir nuevos contratos. Hacer extensivo el programa para que incluya a los secretarios de rama es un intento de superar estas barreras.

6.3.2. Iniciativas tripartitas. Los delegados de intervención itinerantes en la agricultura: TGWU

La iniciativa del Sindicato de Transportes y General de Trabajadores del Reino Unido, que en la sección 4.2.1 describíamos como iniciativa sindical unilateral, se ha transformado gradualmente en una iniciativa tripartita. El Comité Asesor de la Industria Agrícola (Agricultural Industry Advisory Committee: AIAC), tripartita, consiguió persuadir a la organización patronal (la NFU) para que colaborase tras la evaluación del programa original. Como consecuencia, el Ejecutivo Gubernamental de Seguridad y Salud (Government Health and Safety Executive: HSE) ha patrocinado y financiado un proyecto de investigación. Su finalidad es comparar la situación en cuanto a salud y seguridad de las explotaciones agrícolas visitadas por delegados de prevención itinerantes (RSRs) y por consultores de prevención, con la de las granjas que no reciben visita alguna.

En 2001, el TGWU nombró a ocho delegados de prevención (RSRs) entre sus afiliados. La TUC y el TGWU diseñaron un cursillo de una jornada enfocado hacia las necesidades de formación de los delegados itinerantes. Se desarrollaba en tres bloques de tres, cinco y dos días respectivamente, que concluía en enero de 2002.

Los delegados de prevención itinerantes tienen programadas un total de 50 visitas a explotaciones agrícolas que se prestaban voluntariamente a participar en el programa a realizar en cuatro ocasiones durante un periodo de 18 meses. Para finales de mayo de 2002, cada delegado había completado las primeras visitas a las 50 explotaciones. Los consultores de prevención visitarán a un número parecido de explotaciones durante el mismo periodo. Una organización de investigación independiente evaluará el éxito o la falta de éxito de la iniciativa. Por razones de compensación profesional, los RSRs han pasado a ser «empleados» nominales de la empresa de investigación. No reciben un

salario, pero se les compensa por la pérdida de ganancias procedentes de su trabajo habitual que puedan sufrir. Si no tienen un trabajo asalariado, reciben una compensación por pérdida de ganancias de aproximadamente 50 libras diarias.

El presupuesto total de este proyecto de investigación es de unas 150.000 libras. Pero en estos costes se incluye el uso de un equipo de consultores de investigación para que realicen las visitas de referencia básica y las vinales, y para que dirijan y evalúen el proyecto. Por añadidura, también paga a los consultores de prevención que visitan 50 explotaciones en cuatro ocasiones, a los delegados de prevención itinerantes que realizan otras tantas visitas, y los costes de formación e información. Si el programa de delegados de prevención itinerantes se materializa como consecuencia de unos resultados de la investigación positivos, los costes de un programa equivalente serían considerablemente menores.

Un bosquejo de las funciones del delegado itinerante del EGWU lo preparó dicho sindicato de acuerdo con el HSE, Pero, los detalles finales de las funciones los discutieron y acordaron el sindicato y los RSRs nombrados. Era importante que estos delegados tuvieran la sensación de que el papel que tenían que desempeñar era manejable. Entre las funciones que ahora estaban desempeñando se cuentan:

- llevar a cabo inspecciones del centro de trabajo, conjuntamente con el agricultor y los trabajadores, con el fin de identificar los peligros;
- examinar la documentación relacionada con la seguridad y la salud, tal como las evaluaciones de riesgos y registros de accidentes;
- tratar de las causas de las lesiones y las enfermedades en la agricultura;
- estimular la implicación de los trabajadores en la prevención examinando los protocolos de las consultas, conociendo sus puntos de vista sobre la salud y la seguridad y estudiando sus preocupaciones;
- proporcionar a agricultores y trabajadores información sobre las normas en agricultura, a fin de fomentar y mejorar la gestión de las cuestiones relacionadas con la seguridad y la salud laborales.
- llevar a cabo nuevas visitas con el fin de comprobar los progresos y fomentar nuevas mejoras.

Es todavía demasiado pronto en el desarrollo del programa para comunicar resultados prácticos, ya que éstos los medirán de manera sistemática los consultores de investigación, a lo largo de los 18 meses de duración del proyecto. Sin embargo, el programa ha servido ya para disipar la idea de que todos los agricultores se muestran absolutamente hostiles a que representantes de prevención sindicales entren en sus tierras. Resulta de lo más alentador que los consultores que dirigían el programa obtuvieran un número suficiente de agricultores que se prestaran a él voluntariamente. Resultó fácil conseguir las 125 explotaciones necesarias. Asimismo, los primeros informes remitidos por los RSRs indican que se han encontrado con empresarios que tienen una actitud muy positiva y que acogen bien la participación de la mano de obra en los planes de prevención de riesgos.

Hay una serie de factores que respaldan esta iniciativa. En primer lugar, desde principios de la década de 1990, el Sindicato ha estado llevando a cabo una activa campaña para mejorar la participación de los trabajadores de las pequeñas explotaciones agrícolas y su implicación. Esta perseverancia ha conseguido finalmente respaldo para este último proyecto por parte del Ejecutivo de Seguridad y Salud y de la organización patronal que representa a los agricultores. Para que el programa tenga éxito es esencial, evidentemente, que los delegados itinerantes tengan acceso a las explotaciones agrícolas, algo que no ocurrió cuando, en 1995, el Sindicato lanzó un programa unilateral (véase anteriormente). El programa ha conseguido credibilidad gracias al apoyo tripartita, y ello ha significado que haya financiación y mecanismos de apoyo para los delegados itinerantes.

En segundo lugar, lo adecuado de la financiación del proyecto ha permitido al TGWU y a la Confederación de Sindicatos de Trabajadores diseñar e impartir un programa de formación de 10 días centrado específicamente en las necesidades de los delegados de prevención itinerantes. Esas necesidades son claramente diferentes respecto a las de un delegado de prevención que actúa úni-

camente dentro de un centro de trabajo. Y, en consecuencia, los objetivos y los métodos del curso se han desarrollado desde una perspectiva centrada en los alumnos, perspectiva que incluye algunos de los elementos siguientes:

- hacer hincapié en el desarrollo de capacidades, tales como las técnicas de comunicación y de formulación de quejas;
- reproducir situaciones con las que los delegados itinerantes pueden encontrarse en la explotaciones, mediante la representación de papeles, tales como los de los trabajadores que se muestran reacios a hablar por miedo a perder su puesto de trabajo, o el del patrón escéptico;
- motivar a empresarios y trabajadores;
- técnicas de inspección
- redacción de informes
- utilización de información y recurso a la ley.

«La formación fue de lo más eficaz. Sabemos lo que estaremos haciendo y cuál será nuestro punto de partida.»

«El curso estaba dirigido con profesionalidad, y los métodos garantizaban que resultase práctico y que los delegados itinerantes se implicaran plenamente.»

«He ganado confianza, estoy mejor informado y tengo un buen respaldo, así que lo haré mejor en las tareas de delegado itinerante que tengo que desarrollar.»

Un cierto número de delegados itinerantes han seguido utilizando el Servicio de Educación del Sindicato para otros cursos que piensan que mejorarán la forma en que desempeñan su papel.

En tercer lugar, la comunicación y el apoyo sindical constituyen un factor importante. Una serie de RSRs se comunican entre sí con regularidad y el TGWU asegura la invitación de todos los delegados itinerantes para asistir, cada cuatro meses, a las reuniones del subcomité de Salud y Seguridad Agrícola del Sindicato. Lo cual significa que tienen la oportunidad de reunirse con otros activistas sindicales y que pueden actualizarse mutuamente, y actualizar la información del comité, sobre los progresos y los problemas. Además, un cierto número de los delegados itinerantes desarrollan actividades de otro tipo dentro del Sindicato y pueden obtener apoyo de otras estructuras del mismo. Las personas que forman parte del Grupo de la Industria Agrícola del Sindicato se han prestado voluntariamente a servir de puntos de contacto para los RSRs, en caso de que necesiten apoyo o de que tengan problemas que desean discutir. Por último, los delegados itinerantes tienen un punto de contacto en la consultoría de investigación que dirige el proyecto. Si se amplía el programa, es importante que el delegado itinerante esté firmemente instalado dentro de su organización de sindical con respaldo técnico y administrativo. El papel, difícil y exigente, que ha de desempeñar el delegado itinerante es distinto del de los delegados de empresa dentro de un solo centro de trabajo. Esto quiere decir que es importante generar y respaldar un fuerte sentimiento de identificación de el/la delegado/a y su papel sindical. En el futuro puede presentarse el peligro de que la dirección de este tipo de programas por parte de agencias externas pueda quizá ser origen de confusión a este respecto, sobre todo entre el crucial papel *representativo* que desempeñan los delegados itinerantes y el papel de los *consultores*, que tal vez estén más familiarizados con agencias de carácter comercial que no son sindicatos.

Aunque a los delegados itinerantes del Sindicato se les reembolsa su lucro cesante, y se les pagan dietas, el grado de compromiso que requiere, por ejemplo, negociar ausencias de su trabajo normal, o dedicar su tiempo libre a investigar peligros en el centro de trabajo de otros, es considerable. Al igual que la iniciativa del Sindicato de Músicos que hemos expuesto anteriormente, a los activistas comprometidos se les exige que hagan que el programa funcione con eficacia. A esos activistas los impulsa un compromiso profundamente sentido de representar eficazmente a los trabajadores a través de las organizaciones sindicales.

La financiación es un apoyo fundamental para el proyecto, pero podría constituir una barrera para un ulterior desarrollo. Si se quiere proseguir o ampliar el programa de delegados de prevención itinerantes, es esencial que se disponga de una financiación considerable para que el Sindicato pueda

destinar a él delegados itinerantes a tiempo completo o a tiempo parcial. En la actualidad, los RSRs se les pagan los gastos de viaje y dietas y se les reembolsan los salarios perdidos si están trabajando. Esto sería un requisito mínimo en cualquier desarrollo futuro. Carece de realismo imaginar que los trabajadores paguen los costes de su bolsillo. El Sindicato tiene muchas ideas acerca de potenciales mecanismos de financiación. El más obvio es la financiación del Estado. Actualmente, la agricultura está fuertemente subvencionada por un gobierno que trata de dar una nueva orientación a las subvenciones para apoyar el entorno y el desarrollo rurales. Sólo se necesitaría un mínimo porcentaje de esas subvenciones para financiar adecuadamente un amplio programa de delegados de prevención itinerantes para la agricultura y la horticultura.

Una interesante posibilidad de financiación sugerida por uno de los delegados itinerantes del programa actual podría hacer que intervinieran las organizaciones mayores de la cadena de abastecimiento de productos agrícolas. Por ejemplo: un cierto número de las explotaciones incluidas en el programa actual están acreditadas por los grandes supermercados a los que suministran sus productos. Es posible que ese tipo de relación económica entre las explotaciones y las grandes compañías a las que abastecen pudiera evolucionar de manera tal que se facilitasen recursos a la promoción de la gestión participativa de la prevención de riesgos laborales mediante el uso de delegados de prevención itinerantes. A la vez, esa consulta sobre salud y seguridad podría convertirse en un elemento del programa de acreditación de los supermercados.

Otra limitación para el éxito y la sostenibilidad del programa es la situación de vulnerabilidad del trabajador del campo. El Sindicato reconoce que es preferible la representación por parte de obreros agrícolas, pero tiene a la vez conciencia de las presiones que ello supone para el trabajador individual. Esto se refiere tanto al tiempo disponible, al hecho de que a menudo trabajan para explotaciones regentadas por una familia, que a veces ocupan una vivienda «vinculada a su trabajo» y que corren además el riesgo de ser objeto de represalias por parte de empresarios respecto a los cuales quizá tengan varios niveles de dependencia económica. Para evitar la posibilidad de represalias, cabría ampliar el programa para hacer que los delegados itinerantes fuesen empleados del Sindicato a tiempo completo o parcial. Esto tendría desde luego que estar vinculado con una financiación adecuada para que el programa fuese viable, puesto que la organización sindical carece de los recursos necesarios para hacerlo.

También se ve limitado el actual programa por su carácter voluntario. Por ejemplo: inicialmente, la organización patronal no pudo conseguir un número suficiente de explotaciones para que participaran en el proyecto, y esa labor se dejó a la consultoría de investigación que intervenía en el mismo. Y, lo que es más fundamental, existen buenas posibilidades de que los empresarios y agricultores que se han prestado voluntariamente ya estén sensibilizados respecto a los problemas de la salud y la seguridad y dispuestos a escuchar los puntos de vista de los trabajadores. Existe por tanto verdadera preocupación de que en los programas voluntarios no entren empresarios que carezcan de tal sensibilización, en cuyas explotaciones haya escasa implicación de los trabajadores y se den unas condiciones que se beneficiarían realmente de la participación y la representación de los trabajadores. En opinión de los responsables sindicales que intervienen, se necesitan derechos legales que permitan a los delegados itinerantes el acceso a las explotaciones y el ejercicio de derechos equivalentes a los que se otorgan por los Reglamentos SRSC. Esto ayudaría a conseguir el acceso a los trabajadores y a los centros de trabajo en los que los empresarios y agricultores no tienen disposición a participar voluntariamente.

6.3.3. Iniciativas tripartitas. Asesores de prevención de los trabajadores (WSAs): varios sindicatos

El programa piloto de asesores se ha diseñado para comprobar la eficacia de facilitar asesoramiento a los empresarios sobre implicación y participación de los trabajadores allí donde no hay delegados

de prevención ni representantes de la seguridad y la salud de los trabajadores. El programa se inició en enero de 2002. Originalmente se basaba en cinco sectores de la economía en los que existen particulares problemas en la implicación y representación de los trabajadores. Estos problemas eran:

- pequeñas empresas de automoción/fabricación
- obras públicas
- hostelería (especialmente bares)
- venta al por menor
- el sector del voluntariado

La captación de empresarios que se prestasen voluntariamente corrió a cargo del HSE. El reclutamiento de los WSAs era responsabilidad de los sindicatos correspondientes y de la TUC. El programa no se puso en marcha en el sector del comercio al por menor, dado que las empresas se retiraron por abrigar sospechas respecto al mismo. Se siguió adelante con él en la construcción a pesar de la retirada de la colaboración por parte de la Confederación de Empresarios de la Construcción. En cambio, la Federación de Maestros Constructores (Federation of Master Builders) siguió apoyándolo y encontró suficientes empresarios que se prestaran voluntariamente.

Unos 100 empresarios han acordado participar en el programa piloto, la mayoría de los cuales tienen menos de 50 trabajadores y sus centros de trabajo carecen de estructuras de representación. Los sindicatos han nombrado a nueve asesores para que trabajen en cuatro sectores para el programa.

En cada sector, desde abril hasta diciembre de 2002, cada asesor realizará tres visitas a los centros de trabajo que se le han asignado, del siguiente modo:

- pequeñas empresas de automoción/fabricación: 1 asesor que cubrirá 12 centros de trabajo;
- construcciones públicas: 3 asesores que cubrirán 10-13 centros de trabajo cada uno;
- hostelería (incluidos hoteles, cocinas y catering): 2 asesores que cubrirán 12 centros de trabajo cada uno;
- voluntariado: 3 asesores que cubrirán 10-13 centros de trabajo cada uno.

El programa piloto de asesores lo administra, dirige y evalúa un grupo de consultores en nombre del HSE. Estos asesores estudiarán las siguientes cuestiones prácticas:

- Si se iniciara un programa a escala nacional, ¿quién nombraría/emplearía a los asesores y los dotaría de recursos?
- alcance del papel de los asesores (incluidas las relaciones con otros componentes del sistema de prevención, p. ej., inspectores, personas con competencias, etc.);
- formación y grado de competencia de los asesores;
- acceso a los centros de trabajo y frecuencia de las visitas;
- notificación de accidentes a los asesores;
- acceso a la información, documentación/problemas de confidencialidad;
- responsabilidad de los asesores por el asesoramiento dado y seguro de indemnidad;
- costes/beneficios de desarrollar un programa semejante;
- puntos de vista de los propietarios/ocupantes/empresarios y los de los asesores y los trabajadores representados.
- El HSE estima que el presupuesto total para este proyecto piloto sería del orden de 0,33 mill., incluida la utilización del equipo de consultores de investigación para la dirección y evaluación del proyecto. Incluye asimismo los salarios de nueve asesores durante 12 meses, dietas y viajes; costes de formación y desarrollo; impuestos y costes de telecomunicación, así como los costes del personal del HSE ocupado en hacer avanzar el programa. Como en el caso del programa del Sindicato de Transportes y Trabajadores en General, si se materializa un programa WSA, como consecuencia de unos resultados positivos de la investigación, los costes de un programa equivalente serían considerablemente inferiores, puesto que no se incluirían los relativos a la investigación ni a la dirección del programa.

A efectos de indemnidad profesional, los asesores están cubiertos por el seguro suscrito por los consultores que dirigen el proyecto. Durante el período del proyecto piloto se abona a los asesores un salario y se los traslada de su sindicato, los contratan los consultores o son autónomos. Entre las tareas clave a desarrollar por los asesores se cuentan:

- realizar evaluaciones sobre la salud y la seguridad mediante consulta con los trabajadores y trabajar conjuntamente con empresarios y trabajadores para detectar los peligros y riesgos del centro de trabajo;
- contribuir al control de los riesgos en el centro de trabajo proporcionando información a trabajadores y empresarios en relación con la salud y la seguridad;
- facilitar los enlaces empresario/trabajador con el fin de identificar las actuaciones adecuadas para tratar los temas de la salud y la seguridad y los peligros que encierre el centro de trabajo;
- asistir a empresarios y trabajadores en la identificación de las necesidades de formación preventiva y aportando en algunos casos cambios necesarios.

Los asesores tienen diferentes historiales sindicales, pero un requisito previo para la participación era que hayan recibido ya formación hasta el Nivel 2 de Prevención de Riesgos Laborales de la TUC o equivalente. Además, recibirán hasta otros 15 días de formación durante el período del programa piloto.

Es todavía demasiado pronto en el desarrollo del programa para señalar los logros prácticos, ya que éstos se medirán de manera sistemática por los consultores de investigación durante el período de 12 meses de duración. Sin embargo, como en el caso del programa de delegados itinerantes del TGWU (que hemos expuesto anteriormente) ha contribuido ya a disipar la idea de que todos los empresarios se oponen a que representantes de prevención sindicales entren en sus empresas. Resulta alentador que el HSE consiguiese suficientes voluntarios para que el programa pudiera seguir adelante. Parece ser, asimismo, que los asesores se encuentran con empresarios que tienen una actitud positiva y acogen favorablemente que la mano de obra se implique en la confección de planes para la prevención de riesgos laborales.

Hay una serie de factores en favor de la iniciativa. En primer lugar, la TUC y sus sindicatos afiliados tienen políticas para mejorar la participación de los trabajadores y su involucración en pequeñas empresas, mediante el uso de delegados de prevención itinerantes. La obtención del apoyo del gobierno, del HSC y el HSE, ha sido de una importancia crítica para poder desarrollar el programa piloto WSA. La financiación pública aportada garantiza que los asesores cobren un salario, que hayan recibido formación, se les hayan facilitado ordenadores portátiles para las necesidades de comunicación, administrativas y de información electrónica. Si se ampliara el programa, es importante que el asesor, por las mismas razones que hemos señalado en el caso de los delegados itinerantes (sección 6.2.3), tenga una situación firme dentro de su organización sindical, con respaldo técnico y administrativo.

En segundo lugar, la adecuada financiación de este proyecto ha permitido al equipo de consultores (del que forma parte un tutor de la TUC) diseñar y desarrollar un programa de formación inicial de 5 días, enfocado específicamente a las necesidades de los WSAs. Se planean hasta 10 días más de formación para atender a las necesidades colectivas e individuales de éstos. Toda la formación se imparte utilizando métodos didácticos sindicales centrados en los alumnos, que son característicos de los servicios educativos de la TUC. Se hace especial hincapié en el desarrollo de capacidades que permitan resolver los obstáculos que presenta el papel de los asesores.

En tercer lugar, la comunicación y el apoyo sindical son, una vez más, un factor importante. Un cierto número de asesores se comunican regularmente unos con otros. Además, hay 3 talleres de 2 días de duración a lo largo del proyecto dirigidos por el equipo consultor (que cuenta con un tutor de la TUC). El objetivo de estos talleres es analizar los progresos, abordar los problemas, ayudar a los asesores a aprender unos de otros y facilitarles un mecanismo de apoyo. Además se utiliza un programa electrónico de enseñanza a distancia, TUC learningOnline, como apoyo a través del ordena-

Por último, el apoyo de los empresarios tiene una importancia crítica para un programa voluntario de esta índole. El HSE encontró que conseguir la incorporación de empresarios era una tarea diferente en los distintos sectores. Por ejemplo, en el sector del voluntariado, surgió inmediatamente gran interés por parte de los empleadores, deseosos de hallar mejores formas de trabajar con los trabajadores en materia de prevención de riesgos. El número de empleadores de este sector que se ofrecieron para participar en el programa piloto era excesivo, y hubo que limitarlo desechando a aquellas organizaciones en las que ya existían planes de consulta. El HSE trabajó con los consejos locales de servicios voluntarios para identificar a las organizaciones del voluntariado. Sin embargo, en otros dos sectores las organizaciones de la patronal se retiraron, y un factor clave parece haber sido la sesión «vamos a conocernos» entre los asesores y el empresario, previa a la aceptación definitiva de la participación. El hecho de que los asesores posean experiencia y conocimiento en calidad de representantes de prevención y de que enfoquen su papel desde una perspectiva más práctica que teórica, es de una importancia crítica para convencer a los empresarios de que participen. Es posible que, a un nivel local, los empresarios no tengan tanto miedo de programas con la intervención de delegados itinerantes o de asesores como las organizaciones que los representan.

Una vez más, la financiación es el apoyo fundamental, y su ausencia supondría una importante limitación para el desarrollo del programa. Si la investigación demuestra que el programa de asesores tiene éxito, se necesitaría una financiación considerable para ampliar su cobertura. Se ha demostrado otra vez que un programa de carácter voluntario presenta un obstáculo al éxito en el funcionamiento de la representación de los trabajadores en la pequeña empresa. El programa no ha funcionado en el comercio al por menor debido a la suspicacia que los empresarios a los que se dirigía mostraban hacia el mismo. El temor a que se afiliaran a los sindicatos trabajadores no sindicados alimentaba seguramente esta sospecha. El programa siguió adelante en el ramo de la construcción a pesar de la retirada de la colaboración de la Confederación de Empresarios de la Construcción. En la captación de empresarios para participar, el HSE tuvo que afrontar una serie de cuestiones que hacían que los empresarios no se prestasen voluntariamente a la experiencia, entre ellas:

- no estar dispuestos a comprometer el tiempo y el esfuerzo requeridos para participar;
- considerar de baja prioridad la prevención de riesgos laborales;
- miedo a que el proyecto se utilizara con el fin de afiliarse a los sindicatos;
- no poder percibir beneficios para ellos en el programa;
- la percepción de que sus circunstancias eran inadecuadas para la utilización de asesores para representar los intereses de los trabajadores.

Además, puede que las agencias que querían llevarlo a cabo, con su limitación de recursos, no sean las mejor situadas para identificar los centros de trabajo con menos de 50 trabajadores que se presten voluntariamente a participar en el programa. Quizá carezcan, por ejemplo, de relaciones establecidas con los empresarios de las que puedan servirse.

6.3.4. Un Centro de Asesoramiento para la Prevención de Riesgos Laborales: Keighley Worksafe

Hemos incluido esta iniciativa porque, aunque no está basada en delegados de prevención itinerantes/regionales, se trata no obstante de una iniciativa con apoyo sindical que tiene más en común con otras que hemos expuesto aquí. Y, lo que es más importante, ayuda a ilustrar la diversidad de las

posibles respuestas sindicales para conseguir una participación sostenible en la prevención de riesgos en las pequeñas empresas. El Keighley Trade Union Council, en Yorkshire tiene un largo historial de facilitar asesoramiento en prevención de riesgos laborales a los trabajadores. Desde 1992, por ejemplo, ha ayudado a los trabajadores en sus reclamaciones de indemnización. En octubre de 2000, el Consejo Sindical de Keighley consiguió financiación para Keighley Worksafe, asociación benéfica registrada, apoyada financieramente por el Consejo de Beneficencia de las Loterías Nacionales, la Zona de Actuación Sanitaria de Bradford y el Presupuesto para la Regeneración Singular del Área de Keighley. Al proyecto se le ha dotado de un presupuesto de £200.000 para un período de tres años. Se destina a financiar un asesor y un monitor a plena jornada, un administrador, locales y recursos para la administración; la creación de una biblioteca sobre prevención de riesgos laborales; la producción de literatura gratuita para los clientes; ordenadores, y gastos de viaje.

Keighley Worksafe desea proporcionar:

- asesoramiento a los trabajadores sobre temas relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo; las enfermedades laborales; las medidas para la prevención de accidentes, y las mejores prácticas;
- ayuda y consejo a los trabajadores lesionados o con enfermedades provocadas por el trabajo, comprendido el asesoramiento autónomo sobre Beneficios para las Discapacidades por Lesiones Industriales, las indemnizaciones y los beneficios por enfermedad.
- asesoramiento gratuito, información y formación, sobre seguridad y salud para PYMES y grupos del sector del voluntariado.

Para quienes se encuentren en un radio de 50 kilómetros de Keighley, el proyecto proporciona:

- libre acceso a una amplia biblioteca sobre prevención de riesgos laborales;
- audiometría (pruebas de oído) gratuita para trabajadores expuestos al ruido;
- talleres y formación sobre prevención de riesgos laborales;
- hojas, libritos y folletos sobre prevención;
- consejo online y telefónico dirigido al sector del voluntariado, a grupos comunitarios, pequeñas empresas locales, trabajadores y delegados de prevención sindicales;
- un sitio web dedicado a estos temas (<http://www.worksafe.org.uk>) Con hojas de información y direcciones para el asesoramiento online;
- un servicio de consultas ocasionales;
- un servicio de asesoramiento de mayor alcance;
- acceso a formación y salas de reuniones para el ámbito de la comunidad.

Algunos ejemplos de las actividades desarrolladas por Keighley Worksafe incluyen facilitar asesoramiento sobre seguridad y salud a 402 personas durante el semestre comprendido entre octubre de 2001 y abril de 2002. Se estima que, en el setenta y cinco por ciento de los casos, se trataba de trabajadores individuales. El asesoramiento se facilita a los trabajadores que acuden a los locales del Keighley Trades Union Council, por teléfono y por correo electrónico. Aproximadamente el 80% de las solicitudes de asesoramiento entran por esta última vía. Durante el mencionado período se han producido además 20 visitas a centros de trabajo y hogares. Si resulta adecuado, puede hacerse referencia a los beneficios de la representación de los trabajadores como complemento al asesoramiento específico que se solicita. Recientemente, una organización sindical territorial solicitó de Worksafe que preste servicio a afiliados que solicitan asesoramiento inicial en prevención de riesgos.

En los primeros cinco meses de 2002, se impartieron 25 cursos sobre prevención de riesgos para pequeñas empresas y para el sector local del voluntariado. Por regla general, los cursos se impartían, mediante talleres de una jornada, a un conjunto de trabajadores, supervisores y directores. En la formación se emplean métodos educativos sindicales, y su finalidad es desarrollar sistemas de gestión sostenibles para la prevención de riesgos. La implicación de los trabajadores y los derechos de consulta y de participación refuerzan estos sistemas.

Hay muchos ejemplos en los que la situación de la salud y la seguridad y la consulta con trabaja-

dores de pequeñas empresas han mejorado. Uno de estos ejemplos es el relativo al Asian Business Forum, compuesto por unos 100 miembros, en su mayoría pequeñas empresas. Worksafe visitó varios de estos centros de trabajo para proporcionar asesoramiento sobre prevención de riesgos al empresario y a los trabajadores. Al mismo tiempo, organizó y facilitó actos para el Forum, relacionados con la seguridad y la salud laborales.

En una visita a un pequeño centro de trabajo local, el asesor de Worksafe encontró que la fábrica estaba limpia y ordenada [a diferencia de lo que suele ocurrir en fábricas similares]. Pero existía el problema del ruido procedente de una sierra transversal, que sobrepasaba los 90 decibelios ajustados. El operario que la manejaba llevaba protección para los oídos consistente en unos taponos sujetos a una banda elástica, que compartía con los demás trabajadores. Worksafe dio consejos en relación con los peligros del exceso de ruido, de cómo podían evitarse o controlarse, y con el problema de compartir el protector de los oídos. El asesor facilitó asimismo información básica sobre prevención de riesgos. Al volver, tres semanas más tarde, se había colocado un recinto acústico alrededor de la sierra, y el ruido había descendido de tal modo que se podía escuchar fácilmente una conversación normal [y la radio]. Los trabajadores estaban todos de acuerdo en que las condiciones eran mucho mejores. Se habían adquirido unos protectores de tipo casco para cada uno de los operarios que trabajaban dentro del recinto.

Hay una serie de factores que respaldan esta iniciativa. En primer lugar, el proyecto está claramente ubicado dentro del movimiento sindical y goza de todos los apoyos inherentes al mismo, entre otros:

- ubicación en los locales del Consejo Sindical de Keighley;
- la preparación del personal por la TUC;
- información y apoyo por parte de la TUC nacional y de afiliados sindicales;
- la capacidad para establecer redes con otros sindicalistas a través de los sindicatos, los grupos de riesgos y los de salud laboral.

En segundo lugar, la adecuada dotación de fondos de este proyecto para un periodo de tres años ha permitido a Worksafe atender a las necesidades de asesoramiento y formación de trabajadores y empresarios de los pequeños centros de trabajo.

En tercer lugar, la preparación del personal de Worksafe supone una base de importancia crítica para el éxito de la iniciativa. Está formado por sindicalistas que han sido delegados de prevención activos y que están comprometidos con la representación eficaz de los trabajadores.

En cuarto lugar, la eficacia en las comunicaciones sirve asimismo de soporte a esta iniciativa. El uso eficiente de internet, especialmente para los trabajadores vulnerables en centros de trabajo aislado, significa que pueden solicitar asesoramiento online sin miedo de represalias por parte de los empresarios. Los consejos, ya sean por escrito en hojas informativas o enviados como respuesta por correo electrónico, son prácticos y fáciles de entender.

Por último, el valor del enlace con las organizaciones de la pequeña empresa se pone de manifiesto a partir del éxito de la colaboración con el Asian Business Forum local.

La financiación es un aspecto fundamental para una iniciativa innovadora de esta índole. La actual dotación de fondos es para un periodo de tres años que concluye en octubre de 2003. No hay garantía de continuidad en el apoyo financiero por parte del National Lottery Community Fund u otras organizaciones, lo que tiene implicaciones a corto y largo plazo. La actual plantilla tiene una situación de inseguridad en el empleo.

La actitud de algunos empresarios también representa un obstáculo. Algunos no se muestran receptivos para con el proyecto porque:

- son consciente de su fuerte vinculación sindical;
- piensan que un servicio gratuito carece de credibilidad;
- temen que el asesoramiento sobre prevención de riesgos laborales y la mayor implicación de los trabajadores tengan como consecuencia un aumento de los gastos.

6.4. Conclusiones

Los estudios de casos que hemos examinado demuestran que las mejoras de las consultas y la participación de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales puede producirse por medio de múltiples enfoques, más que mediante un sólo modelo en particular. Sin embargo, parecería que son necesarios los siguientes apoyos, con independencia de los mecanismos que se utilicen para la mejora de la participación representativa de los trabajadores.

Resultan esenciales el derecho de acceso a las PYMES y los derechos de los representantes de los trabajadores. El Sindicato de Músicos, que tiene derecho legal de acceso tiene claro que, sin este derecho, poco podría hacerse. Las limitaciones de un enfoque voluntario se han mostrado en dos de los programas investigados. En el mejor de los casos, los programas voluntarios sólo proporcionan un enfoque a base de parches a los problemas de la consulta y la participación en las PYMES. A pesar de esta limitación, los programas piloto voluntarios pueden servir como importante ilustración de que la participación representativa de los trabajadores realmente funciona en la práctica. Esto puede suponer un necesario precursor a los derechos legales de acceso.

La adecuada financiación pública es necesaria para hacer que los programas prosperen. Tal como se ha aducido en el programa de delegados de prevención itinerantes en la agricultura, una pequeña fracción de las subvenciones que se dan a los agricultores podrían fácilmente servir para financiar a los delegados itinerantes³². De manera semejante, la iniciativa de Keighley Worksafe demuestra las posibilidades que existen con una financiación limitada. Pero hay que reconocer que un programa de participación representativa de los trabajadores a escala nacional será costoso. Los beneficios que supondrían la reducción de accidentes y de enfermedades profesionales tendrían desde luego que deducirse de los costes en un análisis de costes y beneficios. Otros métodos de financiación son posibles. Las responsabilidades a lo largo de la cadena de proveedores de la gran empresa supone al efecto una posibilidad realista.

Por último, lo que es de la máxima importancia, las organizaciones sindicales son la fuerza impulsora de la representación, aportan abundantes activistas, facilitan información y apoyo (tanto en soporte electrónico como en papel), y una eficiente formación para los representantes. La representación debe estar claramente situada dentro de las estructuras sindicales y contar con respaldo organizativo, técnico y administrativo. Su ubicación dentro del movimiento sindical garantiza la responsabilidad y la representación, en vez de los consultores/asesores especializados en la prevención de riesgos laborales que quedan fuera del enfoque centrado en los trabajadores y en la representación. Además, la formación sindical de los representantes contribuye a garantizar que se adopta un enfoque práctico centrado en los trabajadores y basado la capacitación.

³² Este es el caso en la práctica, aunque las llamadas percepciones de identidad de interés entre los patronos y los empleados sean en sentido más profundo ilusorias (véase Walters y Frick 2000, para un análisis de la construcción social de la representación laboral en temas de prevención).

Capítulo 7

Conclusiones: el camino hacia delante

Introducción

En las sociedades civilizadas y democráticas, el bienestar de los trabajadores en todos los tipos de empresa y de trabajo constituye un aspecto fundamental del marco ético y económico en el que se desarrollan las actividades laborales. Una de las más importantes razones de la existencia histórica de los sindicatos obreros ha sido la de proteger y promover la salud y la seguridad de los trabajadores y evitar su explotación en beneficio económico de los empresarios. Además, en parte como consecuencia de las actividades políticas de los sindicatos, se han desarrollado en todos los países industrializados de Europa procesos y estructuras de regulación para proteger y promover el bienestar de los trabajadores. Al mismo tiempo, el desarrollo de una tecnología más segura ha aportado mejores soluciones para reducir o gestionar los riesgos en el puesto de trabajo. Los cambios en la configuración del empleo, que siguen una tendencia general del alejamiento del empleo en las industria manufactureras y extractivas, más peligrosas, y hacia el trabajo en el sector de los servicios, de bajo riesgo, se hayan también muy extendidos en las sociedades post-industriales. Todo esto ha tenido como consecuencia una tendencia general de la disminución de los accidentes mortales, las lesiones y las enfermedades profesionales.

Sin embargo, esa tendencia no es en modo alguno causa de complacencia, pues sigue habiendo aún demasiadas personas que sufren la muerte, lesiones y enfermedades como consecuencia del trabajo que realizan. Además, conforme van cambiando las pautas del empleo y de la organización del trabajo, se crean nuevos riesgos y nuevos obstáculos para la prevención de las lesiones y las enfermedades, y para la promoción del bienestar. Esos obstáculos no sólo se refieren a la comprensión de los efectos dañinos de las tecnologías, sino que se refieren también a la organización de eficaces respuestas preventivas en escenarios de trabajo en los que puede que no se apliquen ya las normas organizativas establecidas. El aumento de la importancia de la pequeña empresa, y del empleo periférico y eventual a ella asociado, nos ofrece un ejemplo típico. Ha sido una característica de las actuales economías de todos los países que hemos estudiado en los capítulos anteriores. En capítulos previos sobre la indole del problema y sobre los medios de apoyar y mantener mejoras en la salud y la seguridad en las pequeñas empresas, hemos demostrado por qué suponían un reto importante para la continuación de las mejoras de la prevención. Hemos mostrado, en particular, como los planes convencionales para alcanzar una salud y una seguridad mejores se ven obstaculizados por la estructura y la organización del trabajo en la pequeña empresa.

Es un desafío ante el que se encuentran no sólo los reglamentadores y los profesionales de la prevención de riesgos laborales, sino la totalidad de los actores sociales que influyen en el desarrollo de los planes preventivos de la salud y la seguridad. Las estructuras y los procesos que contribuyen a determinar la salud y la seguridad de los trabajadores no existen en un medio neutral respecto a los valores, ni en un vacío político. Son el resultado de luchas políticas en las que el bienestar de los trabajadores suele yuxtaponerse con el desarrollo económico, y donde la consecución de ese bienestar entra aparentemente en conflicto con los intereses económicos (especialmente con el interés económico de los propietarios de la producción). Hallar una posición de compromiso en la que la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores y la promoción de su bienestar se contra-

pese con la consecución de una economía productiva de un modo que la sociedad en su conjunto considere aceptable, es un reto para todas las sociedades industrializadas. Constituye una particular preocupación para los grupos que, dentro de la sociedad, representan los intereses políticos del capital y los del trabajo. Y también es una fundamental preocupación política y económica para los representantes del Estado.

La dirección que sigue el proceso hacia un trabajo más seguro en las sociedades modernas no es ni mucho menos lineal. Claramente, uno de los papeles de las organizaciones sindicales es actuar para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores. Pero esa protección tiene que tener en cuenta sus consecuencias económicas. La solución para el trabajo insano y poco seguro no puede ser la falta total de trabajo. No es económica ni políticamente viable, ni tampoco es sano y seguro, puesto que el paro forzoso tiene sus propios problemas de salud y seguridad bien documentados. Igualmente, la mayoría de los empresarios no actúan de un modo totalmente carente de trabas cuando se trata de maximizar los beneficios a costa del bienestar de sus trabajadores, puesto que ese bienestar mismo contribuye a una gestión más eficaz y eficiente de su negocio.

Los representantes del Estado deben regular la actividad económica de formas que reduzcan al mínimo el daño a los trabajadores y al público, a la vez que promueven y apoyan el crecimiento de la actividad y sus beneficios económicos. Están más incentivados más para ser eficaces en su cometido en países en los que el Estado interviene en amplia medida en la planificación y financiación del bienestar social. Su obligación a este respecto es asegurar que los efectos perjudiciales de las actividades económicas no tengan como consecuencia una carga inaceptable sobre el sistema de bienestar social.

Las maneras exactas en las que estos desafíos son afrontados por los actores sociales y por el Estado varían de país en país. No obstante, tal como hemos tratado de indicar en capítulos anteriores, hay un terreno común considerable, tanto en relación con la percepción de los problemas como en las soluciones propuestas. Hemos delineado cómo:

- los enfoques actuales para la consecución de planes de mejora de la salud y la seguridad en todas las empresas se centran en esfuerzos para *gestionar los riesgos*;
- esta *gestión de los riesgos* se contempla como un proceso participativo en el que se intenta, mediante la regulación, la implicación tanto de los creadores del riesgo como de quienes tienen que experimentarlo, y
- se basa en el reconocimiento de
 - la fundamental responsabilidad del empresario;
 - la exigencia de apoyo competente para evaluar y controlar los riesgos, y
 - los derechos de los trabajadores a ser representados en este proceso e intervenir en él.

Ya hemos señalado que estas exigencias no son fenómenos nacionales aislados (aunque puede haber diferencias en el modo en el que se produce su operatividad en cada país), sino que son el resultado de las estrategias reguladoras de la Unión Europea, que se imponen a todos sus Estados miembros. Todas ellas hacen considerable hincapié en el papel que los agentes sociales (los empresarios y los sindicatos) desempeñan en la *regulación de los procesos*³³. Sin embargo, también hemos mostrado que uno de los problemas que presenta el modo en que actualmente está organizado y se realiza el trabajo es el enorme crecimiento en la producción de situaciones que son menos accesibles a la regulación. Entre estas situaciones se cuentan el trabajo en pequeñas empresas, así como el trabajo a tiempo parcial, el ocasional, el subcontratado, el de trabajadores que no pertenecen a la empresa y otras formas de trabajo y empleo eventual. Hemos mantenido que es en estos escenarios donde los agentes sociales y económicos tienen un papel que desempeñar, en cuanto intermediarios en tratar de apoyar y sostener los propósitos de la regulación de los procesos.

Los sindicatos se hacen cargo de este papel con éxito y a distintos niveles. Su impacto es evidente

³³ Un tratamiento más detallado de este punto y de su desarrollo en los Estados miembros de la UE puede verse en Walters (ed.) 2002.

en las estrategias encaminadas a mejorar la protección y la prevención para los trabajadores de las pequeñas empresas que están desarrolladas en el nivel macroeconómico y político. Hemos mostrado su efecto, por ejemplo:

- sobre el desarrollo de mediadas reguladoras y su aplicación;
- en los convenios colectivos nacionales y sectoriales y en las medidas tripartitas;
- en las políticas y estrategias de las asociaciones aseguradoras, y
- en la influencia ejercida sobre la voluntad política del Estado de desarrollar políticas de prevención que apuntan hacia los sectores a los que es difícil llegar.

Al mismo tiempo, a través de sus papeles representativos, los sindicatos tienen un impacto en el nivel operativo dentro de los sectores, de las regiones, a nivel del centro de trabajo, y dentro de las pequeñas empresas y situaciones de empleo afines. Hemos demostrado este impacto en los países de nuestro estudio bosquejando el papel que desempeñan los sindicatos en la creación de estructuras y procesos en los niveles regional y sectorial, bien mediante la legislación o por medios voluntarios. Hemos mostrado cómo los sindicatos contribuyen al funcionamiento de las estructuras y procesos, y cómo apoyan las actividades de representantes y trabajadores en las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos laborales en la pequeña empresa. Por último, hemos demostrado que son las actividades de los propios delegados de los trabajadores las que son en última instancia responsables de que tenga éxito la participación de los trabajadores en planes relativos a la seguridad y salud en el trabajo en la pequeña empresa y en situaciones laborales afines a ella.

En el capítulo final seguimos las experiencias nacionales que hemos expuesto en los capítulos anteriores. Partimos de la premisa de que las iniciativas que los sindicatos han instigado y en las que están implicados han tenido en gran parte éxito en aumentar y apoyar el papel de la participación de los trabajadores en la prevención de riesgos en las PYMES. Para que tengan sentido las prácticas que hemos descrito creemos que es importante analizarlas dentro del contexto general de las vías hacia adelante, sostenibles, para la mejora de la prevención de riesgos laborales dentro de la Unión Europea³⁴. Sin embargo, al mismo tiempo, nuestro análisis sigue situado dentro de la perspectiva de las relaciones laborales. El argumento que hemos venido utilizando a lo largo de este texto ha sido que el papel de los sindicatos en el desarrollo y mantenimiento de la representación en las pequeñas empresas y formas de trabajo afines es esencial para la eficacia de esas actividades. Es también un medio útil a través del cual los sindicatos pueden desarrollar su identidad en el actual clima de cambio en las relaciones laborales.

En consecuencia, en las secciones que siguen resumimos lo que hemos aprendido de los casos nacionales expuestos en términos de lo que parece funcionar bien para promover y sustentar el compromiso participativo de los trabajadores y los empresarios al hacer planes eficaces para la prevención de riesgos laborales en las PYMES. Analizamos lo que parece ir en apoyo de esas actividades o respaldarlas en los países correspondientes y, lo que es más fundamental, nos preguntamos por qué es así. Nos interesa en especial el papel de los sindicatos en estos procesos. Sin embargo, no ignoramos el que desempeñan otras agencias, el contexto regulatorio general, los argumentos éticos y económicos y la necesidad de un análisis basado en pruebas más amplias, cuando contemplamos vías hacia adelante para la participación de los trabajadores en la mejora de la prevención de los riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa.

7.2. Lo que funciona y lo que lo hace funcionar (y por qué)

Nuestro estudio confirma los resultados de estudios anteriores de varias maneras. Demuestra que,

³⁴ Véase Walters (2001) para una discusión más amplia de las estrategias nacionales que constituyen esas vías hacia adelante sostenibles.

aunque existan muchos enfoques para dar operatividad a la normativa legal promulgada para toda la Unión Europea para los métodos participativos de gestión de los riesgos en las PYMES, hay varios factores que parecen promover su éxito y sostenibilidad.

7.2.1. Intervención de los sindicatos

Claramente, la perspectiva de nuestro estudio ha concernido al compromiso de los sindicatos con la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa. Somos conscientes de que cabría aducir que, en consecuencia, existe el riesgo de que hagamos excesivo hincapié en el papel que desempeñan en las estructuras y procesos que hemos estudiado. No creemos sin embargo que sea así y hay varias buenas razones para ello. La más importantes es el hecho de que no hemos encontrado ejemplos de planes participativos para la prevención de riesgos en pequeñas empresas sin que hayan intervenido los sindicatos en alguna etapa del desarrollo de esas operaciones. Tampoco tenemos conocimiento de otros estudios que puedan demostrar la existencia significativa de tales planes. Esto no quiere decir que la participación directa de empresarios y trabajadores en materia de seguridad y salud no se dé o no pueda darse en la pequeña empresa. Lo que hacemos es más bien confirmar que, como mínimo, para que tengan éxito y sean sostenibles a cualquier escala, estas prácticas necesitan apoyo, y las organizaciones sindicales (por todas las razones que hemos expuesto en el Capítulo 2) son la principal fuente de apoyo para los trabajadores que participan en esos planes. No obstante, en la mayoría de los casos, las estructuras de vulnerabilidad que existen en la pequeña empresa significan que los sindicatos desempeñan también un importante papel político en instigar enfoques participativos al nivel del sector o de la región. Esos enfoques o sus influencias se siguen desarrollando en el nivel del centro de trabajo.

La explicación de esto se encuentra en la argumentación teórica que hemos trazado en el Capítulo 2. Para alcanzar un compromiso autónomo y centrado en los trabajadores en la gestión participativa de la prevención de riesgos laborales, en la que los trabajadores puedan ejercer su propia influencia normativa y económica, se necesita un marco de apoyo. Esa necesidad se da tanto dentro de las empresas (en la forma de organización del centro de trabajo) como fuera de ellas (en forma de presencia política y de apoyo práctico mediante la coordinación, la formación y la información). Los sindicatos son las únicas organizaciones que proporcionan estas dos formas de apoyo. Estos argumentos se aplican a todas las formas de participación representativa en materia de prevención, independientemente del tamaño del centro de trabajo. Sin embargo, como hemos observado en el Capítulo 2, Las pequeñas empresas presentan un reto especial, puesto que la organización de los trabajadores en el centro de trabajo está en función del tamaño y es menos probable que exista y más difícil de establecer en las pequeñas empresas que en las de mayor tamaño. Asimismo, el relativo aislamiento de los trabajadores de la pequeña empresa y su especial vulnerabilidad suponen la necesidad de unos esfuerzos de apoyo mayores (y pertinentes), por parte de los sindicatos, fuera de los centros de trabajo, si se quiere que sea eficaz la organización dentro de los mismos.

La organización en el nivel del centro de trabajo es fundamental para los enfoques sindicales que hemos expuesto. Los representantes regionales/territoriales, los comités regionales/territoriales y las organizaciones sindicales territoriales o sectoriales no funcionan como sustitutivos de la organización de los trabajadores en las pequeñas empresas. Un objetivo primordial en todos los casos es *instigar y apoyar el desarrollo de la organización de los trabajadores en relación con los riesgos laborales dentro de los centros de trabajo*. Esto se hace evidente, por ejemplo, en el enfoque de los representantes regionales suecos y de los representantes de otros programas que adoptan como modelo en enfoque sueco, tales como los que se dan en Italia y en España. También es evidente en las actividades de organizadores sindicales y en las diversas iniciativas sindicales de información y formación que hemos expuesto. En todos los casos no sustituyen a la representación de los trabajadores

procedente de dentro del centro de trabajo. Aunque la razón de la existencia de estas iniciativas es el reconocimiento de los problemas que conlleva la organización para la prevención de riesgos en los pequeños centros de trabajo, no constituyen alternativas a la organización en los mismos. Una apreciación de esto ayuda a entender la estrategia sindical hacia la sostenibilidad (mediante la organización dentro del centro de trabajo y su apoyo desde el exterior por parte de estructuras sindicales/conjuntas), así como la hostilidad política a estas iniciativas que a veces expresan las máximas organizaciones empresariales.

7.2.3. Un marco legislativo

Aun cuando la implicación de los sindicatos pueda ser fundamental para el funcionamiento de programas que tienen como finalidad aumentar la participación de los trabajadores en la confección y mantenimiento de planes de prevención de riesgos en las pequeñas empresas, cabe poca duda de que el marco legislativo es enormemente importante en el inicio y mantenimiento de esos planes. Nuestra investigación de las experiencias en países como Suecia en los que existe una legislación al respecto desde hace muchos años, y en países como Italia, donde la normativa legal es más reciente, apoyan firmemente tal conclusión. Pero la necesidad de disposiciones legales la apoyan también los comentarios de los participantes en programas voluntarios que hemos estudiado en países tales como España y el Reino Unido. Tales resultados confirman otros semejantes, procedentes de estudios anteriores (véase Walters 2001).

La mayor parte de los programas que hemos investigado, tanto si eran voluntarios como si obedecían a imposición legal, se basaban en el modelo sueco de la representación territorial. No obstante, existen otros enfoques para alcanzar y sostener la participación en las pequeñas empresas³⁵. Ocasionalmente, como en Dinamarca, encontramos situaciones en las que la normativa legal sobre la representación en general parece haber tenido la consecuencia de que los sindicatos y los empresarios han evitado deliberadamente adoptar un enfoque de representación territorial. En vez de ello han centrado sus esfuerzos en alcanzar convenios colectivos que apoyan y mejoran el desarrollo de planes conjuntos dentro de los centros de trabajo³⁶. Aun cuando esto parece haber funcionado razonablemente bien, y ha contado con el apoyo y la colaboración de las autoridades reguladoras, la reciente decisión del gobierno danés para aumentar el mínimo establecido respecto al tamaño de los centros de trabajo para la aplicación de la normativa legal sobre participación, de empresas con cinco trabajadores a empresas con diez, constituye un cambio extraordinariamente importante en este contexto. Es también un cambio que hará probablemente que los sindicatos daneses abran de nuevo el debate en torno a la posible necesidad de representación territorial.

Hay varias razones por las que un marco legislativo parece ser de gran importancia para ayudar a determinar la implantación y el funcionamiento de enfoques a la participación de los trabajadores en planes de prevención de riesgos laborales en las pequeñas empresas. Es evidente que un marco así establece exigencias mínimas que están obligadas a respetar las partes. Proporcionan un útil marco del que sindicatos y empresarios pueden partir en sus convenios colectivos y les evita tener que negociar exigencias básicas. Eleva el perfil del tema y proporciona un indicador bien visible para todos los trabajadores y empresarios de la pequeña empresa.

³⁵ Por ejemplo, el papel de los comités conjuntos en la construcción naval en Grecia y los observatorios regionales en Francia son enfoques muy diferentes. Uno de ellos (el de Grecia) tiene apoyo legal, mientras que el otro (el de Francia) se implanta mediante convenio (véase Walters 2001).

³⁶ La legislación danesa estableció desde 1998 los grupos de prevención en centros de trabajo con 5 trabajadores o más. Los grupos de prevención constan de delegados de prevención y supervisores y son la base de todos los planes conjuntos de seguridad y salud en Dinamarca.

Hay muchos estudios sobre las actitudes de los propietarios/directores de pequeñas empresas que indican que, aunque se resienten de la interferencia normativa, consideran al mismo tiempo que el cumplimiento de la ley y la amenaza de sanciones legales son motivos poderosos en relación con la prevención de riesgos laborales. Son bien conocidos el aislamiento y la vulnerabilidad de los trabajadores de la pequeña empresa. El apoyo legal a sus derechos a algún tipo de representación constituye, así pues, un reforzamiento de su posición y un estímulo para actuar en situaciones en las que, de lo contrario, el miedo a las represalias podría impedirles hacerlo. Además, los comentarios de los participantes en el presente estudio sugieren que la legitimidad que un marco legal puede otorgar a la existencia de representantes regionales/territoriales y a sus estructuras de apoyo es un factor bastante poderoso para determinar su aceptación por todas las partes. Sin embargo, está también bastante claro que un marco legal no es suficiente por sí mismo para asegurar el éxito de programas para conseguir unos mejores planes participativos en materia de seguridad y salud en la pequeña empresa.

7.2.3. El compromiso de las organizaciones máximas y los organismos reguladores

En todos los casos que hemos investigado en los capítulos anteriores resulta evidente que las estructuras nacionales, sectoriales y regionales, de los sindicatos han hecho considerables esfuerzos políticos y prácticos para conseguir el éxito. Al mismo tiempo, tiene una importancia crucial el compromiso de las organizaciones empresariales (y de las ramas de esas organizaciones que representan los intereses de las pequeñas firmas). Tenemos aquí una situación un tanto paradójica, ya que, a nivel político, en todos los países que hemos estudiado, son las máximas organizaciones patronales los oponentes más vociferantes a los programas destinados a aumentar la participación de los trabajadores en la seguridad y la salud en la pequeña empresa. A pesar de esta oposición, allí donde los programas se han implantado con mayor eficacia, en opinión de los observadores, se ha conseguido a través de un marco elaborado mediante acuerdo entre los sindicatos y organizaciones de empresarios/de la pequeña empresa (y a veces de otras partes). Esos acuerdos ayudan a asegurar el compromiso de los miembros de esas organizaciones, a la vez que proporcionan recursos compartidos para apoyar la formación y la información.

Otras partes que son importantes para el éxito y la sostenibilidad de planes para la participación de los trabajadores en las pequeñas empresas incluyen a las agencias reguladoras, los servicios preventivos y (a veces), las organizaciones aseguradoras (tales como las Mutuas). Todas estas partes tienen en común un interés creado en asegurar el éxito de los programas, ya que reconocen su utilidad para difundir y hacer operativos sus propios esfuerzos para mejorar la prevención en las pequeñas empresas. En los estudios nacionales que hemos considerado hallamos muchos ejemplos de la medida en la que en estas agencias, en sus campañas dirigidas a determinados sectores y procesos, incluyen a representantes sindicales regionales/territoriales. También hemos podido observar la medida en la que los propios representantes tienen acceso a las agencias reguladoras, al personal de los servicios preventivos y a otros elementos de apoyo utilizados por esas agencias.

En el Capítulo 2 exponíamos las razones por las que existe un estrecho vínculo potencial entre esas agencias y los esfuerzos sindicales por conseguir representación en materia de salud y seguridad en las pequeñas empresas. Situábamos esos esfuerzos dentro de enfoques generales a escala nacional para establecer estructuras y procesos de intermediación para conseguir mejor prevención en las pequeñas empresas. Las estrategias nacionales defienden cada vez más que los agentes de los sistemas de prevención de riesgos laborales aprovechen mejor las oportunidades que ofrecen los intereses sociales y económicos en el medio en el que se desarrolla el trabajo en las pequeñas empresas para ayudar a que se precipiten y se mantengan iniciativas referentes a la salud y la seguridad. Los acuerdos de participación que se exigen según la legislación vigente da especial importancia a

la implicación de los sindicatos como intermediarios que ejercen una influencia de «tira y afloja» sobre las pequeñas empresas. Nuestro estudio demuestra que el acceso que los sindicatos y los representantes de los trabajadores tienen a las pequeñas empresas, aun cuando diste de ser completo, es considerablemente mayor que el que tienen otros agentes de los sistemas nacionales de prevención de riesgos. Destaca por su número, por la cobertura de los acuerdos y por las posibilidades de contacto con los trabajadores de las pequeñas firmas. También mostramos que, a diferencia de muchos otros intermediarios en el entorno social y económico de la pequeña empresa que potencialmente pueden actuar en materia de seguridad y salud, los delegados de prevención sindicales están comparativamente mejor preparados e informados.

7.2.4. Representantes capacitados

Uno de los comentarios más frecuentes que hacían los observadores y participantes de nuestro estudio era que, por regla general, los representantes regionales/territoriales estaban bien informados y constituían útiles fuentes de información y asesoramiento en materia de prevención de riesgos laborales. Resulta alentador que esta opinión la compartan no sólo los sindicatos y las agencias del sistema de seguridad y salud en el trabajo, sino también los representantes de los empresarios. Opiniones semejantes se han recogido en los estudios anteriores. Esos conocimientos y capacidades hacen que los representantes de los trabajadores contribuyan de manera sumamente útil a la mejora de los planes de prevención en las pequeñas empresas. Al mismo tiempo, su reconocida competencia les da mayor legitimidad a los ojos de los propietarios/directores. En nuestros estudios de ámbito nacional se pone de manifiesto que, a pesar de la declarada hostilidad de los propietarios/directores de las pequeñas firmas hacia la «interferencia» reguladora en sus negocios, así como hacia las actividades de los sindicatos, muchos consideraban que las iniciativas de los delegados de prevención y otras iniciativas sindicales al respecto, dirigidas a la pequeña empresa, eran recursos importantes y valiosos. Se tenía también la sensación de que, una vez que las iniciativas se habían establecido y que los propietarios/directores las habían experimentado, era más probable que estuvieran dispuestos a implicarse, en vez de aumentar su hostilidad.

Hay varias razones para que los representantes de nuestro estudio hayan sido capaces de crear unas relaciones positivas con los propietarios/directores. Ya hemos hecho mención del papel legitimador de la legislación y del compromiso de las organizaciones empresariales/de la pequeña empresa plasmadas en convenios sobre representación regional/territorial. Otro factor de ayuda al respecto era el hecho de que la mayor parte de las personas que actuaban en calidad de representantes territoriales u otra función parecida solían ser representantes sindicales formados y experimentados. Eran conscientes de la gama de posibilidades de actuación que les permitía su papel. La mayor parte de los programas que hemos estudiado hacían hincapié en la importancia de construir una organización para la prevención. Sin embargo, también atribuían importancia a que los representantes fuesen capaces de desarrollar actividades de inspección y de hacer comentarios autorizados a los propietarios/directores sobre las mejoras necesarias. A partir de las pruebas aportadas por los representantes y otros observadores y participantes en los programas que hemos descrito en los capítulos anteriores, está claro que asumieron todos estos papeles. Tenían así pues el compromiso de construir una organización sindical en los pequeños centros de trabajo y vínculos sostenibles a largo plazo entre ellos y los trabajadores de las pequeñas empresas que visitaban. Al mismo tiempo, eran capaces de actuar con agilidad y de ejercer sus derechos a intervenir cuando la situación requiera tal intervención. Su experiencia significaba asimismo que era probable que hubieran cultivado fuertes relaciones de trabajo con otros agentes, tales como los inspectores de regulación, y que podían colaborar con ellos cuando fuese necesario y del modo requerido. Todo esto añadía mayor credibilidad a su papel.

7.2.5. Reconocimiento de la necesidad de distintos enfoques

Los estudios previos destacaban que los representantes y organizadores sindicales que se ocupan de representar las necesidades de los trabajadores en las pequeñas empresas lo hacen de maneras que son, estructural y socialmente, distintas de las que utilizan la mayor parte de las formas más tradicionales de representación desde dentro del centro de trabajo. Nuestros resultados lo confirman. Aun cuando existen principios fundamentales que sirven de base a todas las formas de representación de los trabajadores, su aplicación práctica varía de acuerdo con la índole de las situaciones sociales y económicas en las que la representación se produce. Lo cual significa que los programas para representar las necesidades de prevención de los trabajadores de las pequeñas empresas tienen que tener especialmente en cuenta las circunstancias de tales trabajadores. Sin embargo, resulta bastante difícil establecer generalizaciones relativas a los «mejores» modos de hacerlo. Nuestros resultados demuestran claramente que son importantes las técnicas de comunicación, así como la capacidad funcionar a muchos niveles en salud y seguridad, no sólo en relación con los empresarios y trabajadores de las pequeñas firmas, sino también en relación con los inspectores, el personal de los servicios de prevención externos, los medios de comunicación social locales, y otros intereses sociales y económicos. La formación que tiene en cuenta estas necesidades especiales tiene una enorme importancia, evidentemente, y una limitación del presente estudio ha sido que no ofrece información detallada de la índole de las prácticas de formación dirigidas a estos temas ni de su eficacia. También son importantes los recursos de información proporcionados por los sindicatos y/o los órganos bilaterales que se han establecido en una serie de regiones y sectores. Lo que es más: el apoyo y la coordinación de los representantes sindicales regionales/territoriales por parte de estos órganos es vital para el éxito de su misión. Un punto relacionado con esto, que solía plantearse en el curso de nuestra investigación, es que la índole de su actividad significa que los representantes sindicales que se dedican a apoyar a los trabajadores en sus necesidades de prevención en las pequeñas empresas desde fuera de éstas lo hacen en un estado de relativo aislamiento. Una de las funciones de los cursos de formación que más se valoran es la de reunir a estos representantes para permitirles compartir experiencias y conseguir apoyo mutuo³⁷.

Un último punto relativo a los diferentes enfoques de la participación representativa en prevención de riesgos laborales en la pequeña empresa es que, según indica nuestro estudio, no hay un único «enfoque preferente» para este tema, a nivel nacional ni sectorial. Aun cuando las versiones del modelo sueco de representación regional en salud y seguridad sean las que se adoptan con mayor frecuencia en los países de la UE, lo que sugiere buenas razones de por qué este modelo es el de más difundida aplicación, el sistema de relaciones regulatorias y laborales, y las culturas correspondientes, en los distintos países, significan que cada aplicación nacional tiene sus propias características únicas. Existen, además, otras muchas iniciativas, tales como las experiencias de los servicios asesores de prevención para trabajadores en el Reino Unido, los enfoques de los organizadores sindicales en España³⁸, y el papel de los comités conjuntos y de las estructuras bilaterales en algunas partes y sectores de España e Italia, que sugieren que puede haber «otros caballos para otras carreras», dependiendo de las circunstancias locales. No poseemos suficiente información detallada para evaluar el éxito de todas las iniciativas. Pero parece estar claro que una serie de enfoques, cada uno de los cuales tiene en cuenta las circunstancias concretas de la zona/sector al que se destina, es más probable que coseche mejores beneficios generales que la lealtad exclusiva a la aplicación de un

³⁷ Este no es un resultado poco común en la investigación que evalúa la formación sindical en salud y seguridad de manera general (véase, por ejemplo, Walters et al., 2000). Sin embargo, dado que el aislamiento de los representantes regionales/territoriales es más extremo, es probable que su necesidad de compartir estas cosas sea mayor.

³⁸ Véanse otros ejemplos en Walters (2001), tales como los comités sectoriales/ regionales de seguridad y salud en Grecia, iniciativas sindicales en Dinamarca y observatorios sindicales regionales de la seguridad y la salud en Francia.

modelo determinado para conseguir una mejora en la situación en pequeñas empresas mediante la participación representativa.

7.2.6. La dotación de recursos

Sea cual fuere el esquema que resulta más apropiado para las circunstancias locales, todos ellos necesitan en alguna medida la dotación de recursos. Tal como han indicado exposiciones anteriores, este es un punto fundamental que no cabe ignorar. Si se quiere que representantes de los trabajadores participen en la creación y el sostenimiento de planes de prevención en pequeñas empresas, sólo podrán hacerlo con eficacia y si están debidamente formados, bien informados, y si sus actividades están lo suficientemente bien coordinadas. Además, conseguir que sean eficaces requiere la colaboración de otros grupos interesados por la mejora de la salud y la seguridad en las pequeñas empresas, tales como las organizaciones de empresarios/de la pequeña empresa, las agencias responsables de la regulación, los servicios de prevención y las asociaciones aseguradoras. Establecer planes para llevar a efecto esa colaboración y formar, informar y organizar a representantes de los trabajadores para que actúen con eficacia dentro de los mismos, requiere la dotación de recursos. Esto no es ninguna novedad. El punto importante es, sin embargo, que el nivel de esa dotación de recursos no debe ser desproporcionada con respecto a los resultados que consigue, y que debe ser rentable.

Estudios anteriores han hecho hincapié en que, si se tienen en cuenta los costes que representan las enfermedades, lesiones y muertes como consecuencia de una mala gestión de la prevención, una reducción incluso pequeña de ese tributo representa un inmenso ahorro de pérdidas económicas para el sector de que se trate, y aún más para la sociedad en su conjunto³⁹. Aun cuando no tenemos pruebas empíricas claras de la medida en que podrían reducirse los costes de la siniestralidad que cabría atribuir a la labor de los delegados de prevención regionales/territoriales o de otras iniciativas sindicales, hay bastantes indicadores de la eficacia de su función como para anticipar que sería considerable, y que empujaría sin duda el coste de la implantación y el funcionamiento de tales programas.

Sin embargo, el verdadero problema no es el de los costes de los programas en términos absolutos, sino quién es el responsable de asumirlos. Los planes actuales varía. Por lo común los costes se cubren mediante un tipo u otro de gravamen sobre los empresarios. En otros sistemas, el grueso de los costes los soporta el Estado, y en otros más se suplen con plusvalías generadas por los sistemas de aseguramiento basados en mutuas de accidentes. Los propios sindicatos también contribuyen significativamente a los costes de muchos de los programas que hemos estudiado. A menos que esas inversiones puedan conectarse con el potencial ahorro que generan, es poco probable que les brinden buena acogida los agentes que hacen la aportación. De hecho, ésta ha sido una de las principales quejas de las máximas organizaciones empresariales respecto a la introducción de los programas que hemos estudiado. Además, una importante crítica de las iniciativas piloto que hemos examinado es que resultan algo artificiales por dos razones. La primera es que están enfocadas en gran parte a pequeñas empresas que se prestan a ellas de manera voluntaria, cuyos problemas de seguridad y salud es probable que sean menos extremos que los de las empresas que evitan participar en tales proyectos. En segundo lugar, su financiación constituye un acuerdo excepcional por parte del Estado o de sus agencias. Aun cuando consiguen tener éxito en términos de mejora de los indicadores de la situación de la salud y la seguridad durante su ciclo de vida, no está claro como demostrarán estos programas su sostenibilidad a largo plazo.

³⁹ Véanse Frick y Walters (1998) para una exposición detallada de este punto en relación con el sistema sueco, y Walters (1998) en relación con su significación general.

7.3. Limitaciones y obstáculos

Aunque nuestro estudio ha informado positivamente sobre varios aspectos de los programas, está claro que existen importantes barreras y limitaciones que se oponen a su funcionamiento y que necesitan ser superados. Algunas de estas limitaciones son sencillamente el reverso de la medalla descrita en la sección anterior. Así, a falta de un marco legislativo y sin la cobertura de un acuerdo detallado entre los grupos interesados, que abarque temas tales como el acceso a las empresas, la formación e información y los programas para fomentar la participación en la prevención en pequeños centros de trabajo, lo probable es que surjan problemas. Los representantes y organizadores que intervienen encontrarán con especial probabilidad resistencias por parte de los propietarios/directores de la pequeña empresa. Las máximas organizaciones que representan los intereses de los pequeños negocios es probable que ofrezcan resistencia política a la introducción de esos programas. De modo parecido, la falta de apoyo por parte de agencias públicas, organismos de la seguridad social y servicios preventivos, contribuye a limitar el éxito y la cobertura de los programas. Tal como hemos señalado, la dotación de recursos a los programas de apoyo y sostenimiento de la participación representativa en la prevención de riesgos en las pequeñas empresas es un factor principal de su éxito, de donde se desprende que la ausencia de esa dotación es una importante barrera para su desarrollo y su sostenibilidad.

Dando por supuesto que se hayan prestado todos los apoyos fundamentales a los programas, todavía se enfrentan con importantes limitaciones para su éxito. Las «estructuras de vulnerabilidad» de las que habla Nichols significan que la «general y multifacética carencia de recursos» de la pequeña empresa limita el desarrollo de la competencia en la gestión, la información, la formación y las instalaciones y equipamiento seguros. Suelen tener como consecuencia un acceso restringido de los trabajadores a una presentación autónoma de sus intereses, como la que proporcionan los comités de empresa y los sindicatos, y la experiencia en la gestión de la prevención puede ser escasa tanto en los trabajadores como en los empresarios. Esta vulnerabilidad puede verse exacerbada aún por la inseguridad del trabajo en muchas pequeñas empresas, y por la omnipresente amenaza de desempleo, la limitada rentabilidad, y la gran cantidad de trabajo ilegal (y por lo tanto no regulado), con la consiguiente situación irregular de los trabajadores, que con ellas se asocia. Sus efectos negativos se dejan sentir en una serie de niveles. Entre ellos están el cumplimiento con el sistema de regulación, el desarrollo de estrategias del interés propio que comparan la gestión de la salud y la seguridad con la rentabilidad, y las relaciones sociales poco democráticas o autocráticas. Todo lo cual impide que los trabajadores se sientan capaces o deseosos de participar de una manera significativa en la confección y mantenimiento de planes de prevención⁴⁰.

Es en contra de este desafiante telón de fondo contra el que los representantes regionales/territoriales o sus equivalentes batallan en las pequeñas empresas, con el fin de perfeccionar estrategias de participación para mejorar la situación de la seguridad y la salud laborales. Sería sorprendente que, bajo estas circunstancias, no existieran obstáculos ni limitaciones para su eficacia. Es sobradamente conocida la ignorancia de los empresarios acerca de las normas de prevención de riesgos en esas situaciones (y, paradójicamente, su convicción de estar bien informados). Su falta de comprensión de los temas de salud y seguridad suele ir unida a una educación relativamente limitada y a un escaso entendimiento de la gestión en general. Todo esto hace sumamente difícil para los representantes sindicales desarrollar plenamente las posibilidades del papel que desempeñan. En vez de ello, tal como vemos en las experiencias que se exponen en muchos casos en Italia, España y Suecia, los representantes regionales (o su equivalente) se ven muchas veces, en tales circunstancias, limitados a llevar a cabo inspecciones e investigaciones de determinados incumplimientos de la nor-

⁴⁰ Véase Nichols (1997).

mativa legal, en respuesta a las quejas de los trabajadores (a menudo anónimas) sobre fallos concretos, y a informar a los empresarios de la necesidad de solucionar la cuestión. En este caso están desempeñando el papel de sustitutos del inspector de trabajo. Aun cuando sin duda sea necesario hacerlo, cuando se ven ante un quebrantamiento deliberado o negligente de la normativa que supone un peligro para los trabajadores, es comprensiblemente difícil cumplir con el papel de activar la organización en el centro de trabajo si se empieza por ahí.

Además, no son únicamente los empresarios los que ponen obstáculos y limitaciones al papel de los representantes regionales/territoriales (aunque es probable que sean la principal fuente de esos problemas). Los propios trabajadores pueden mostrarse reacios a ocuparse de los temas de salud y seguridad. Los representantes regionales/territoriales comunican dificultades con la activación y construcción de organización para estos temas en empresas en los que no existe previamente. Esto es evidente en la mayor parte de los países que abarca el estudio. Los problemas se atribuyen a una mezcla de falta de sensibilización al respecto y de la inseguridad en relación con sus empleos por parte de los trabajadores. Son problemas de especial agudeza en los centros de trabajo muy pequeños.

Otra limitación que hemos observado se refiere al número de representantes que los programas sectoriales pueden desplegar. Aparte de Suecia, en los demás países del estudio, el número real de representantes que se ocupan activamente de desarrollar planes participativos en pequeñas empresas suele ser bastante reducido. Aun cuando existe un demostrable potencial para un ulterior desarrollo de muchos de estos programas, aumentar sus dimensiones suscita serias cuestiones relativas a los medios para la dotación de recursos y la coordinación. Preguntas semejantes se suscitan en cuanto a las dimensiones que deben darse a la formación y la información, que también es necesario ampliar en proporción al aumento de las dimensiones de los programas a los que sirven.

Por último, respecto a la cuestión de la formación hay otras dos importantes limitaciones. Una de ellas es la referente a la disposición de tiempo liberado para recibir formación, que constituye un problema en especial cuando los representantes al mismo tiempo que tienen un empleo de jornada completa, aunque la mayoría de los sistemas legales y los convenios colectivos establecen un tiempo de libre disposición, los representantes suelen señalar como un problema importante la falta de un tiempo adecuado para la formación. Como hemos señalado anteriormente, los participantes en programas para aumentar la implicación de los trabajadores en salud y seguridad en la pequeña empresa necesitan conocer técnicas especiales para realizar sus difíciles tareas. Se basan en las técnicas y estrategias de representación de los trabajadores, pero necesitan servirse de las mejores formas de enfocar la activación de la organización del centro de trabajo desde el exterior, en vez de utilizar el enfoque más tradicional de construir la organización desde el interior de la empresa. No hemos podido estudiar con gran detalle la calidad de la formación ofrecida. Sin embargo, da la impresión de que existen considerables variaciones entre programas, sectores y países. No está claro hasta qué punto la especial situación en cuanto a las relaciones laborales en que se encuentran los representantes regionales/territoriales y sus equivalentes es abordado en este proceso de formación.

7.4. El camino hacia adelante

Nuestro estudio ha confirmado el importante papel que desempeñan los sindicatos en la promoción y mantenimiento de iniciativas para conseguir planes de participación para mejorar la situación de la salud y la seguridad en la pequeña y mediana empresa. Ha establecido la importancia de la intervención de los sindicatos en este proceso, tanto en el nivel macropolítico como en la activación y apoyo de planes organizativos en los niveles regional, sectorial y de centro de trabajo.

Hemos demostrado que hay una serie de apoyos importantes que idealmente se necesitan si se quiere que esas actividades tengan éxito. Se cuentan entre ellas las disposiciones legislativas y los

convenios colectivos que reconocen los especiales problemas de hacer que los planes de prevención de riesgos laborales funcionen en las pequeñas empresas, y que apoyan y mantienen esfuerzos para conseguirlo mediante un conjunto de derechos de representación relativos a las necesidades de los trabajadores en este tipo de empresas. Esto sólo se ha conseguido hasta ahora en una minoría de países de la UE, y existen argumentos de peso para que estas disposiciones se hagan extensivas a otros muchos países.

Sin embargo, hemos mantenido que los derechos y las disposiciones legales y los convenidos colectivos no se bastan por sí mismos. Además de los sindicatos, es necesario convencer a otros actores del sistema nacional de prevención de riesgos, y al nivel de la UE, del importante papel que las estrategias de participación han de desempeñar en la mejora de la salud y la seguridad en la pequeña y mediana empresa. Se cuentan entre ellos los empresarios y sus organizaciones, los organismos reguladores, las organizaciones aseguradoras y las organizaciones profesionales. Aunque esperamos que el presente libro haga una contribución al aumento de la sensibilización, reconocemos que es mucho lo que queda por hacer. Hay aquí una función para la difusión de la información nivel internacional, nacional y sectorial.

Esa información debería dejar claro que existen muchos enfoques diferentes para conseguir mejores planes de participación para la prevención de riesgos en la pequeña y mediana empresa. En este libro nos hemos centrado en algunos de ellos, pero está claro que hay otros. No obstante, todos ellos requieren compromiso por parte de los participantes para apoyarlos y darles continuidad siguiendo las líneas que hemos identificado en las páginas que anteceden. La creciente comprensión del importante papel desempeñado por los enfoques participativos se vería favorecida en gran medida por una mayor información relativa a lo que funciona mejor en las distintas situaciones económicas, nacionales y sectoriales. Sería útil, por ejemplo, conocer con mayor detalle qué técnicas de activación de la organización en torno a la salud y la seguridad en la pequeña y mediana empresa son las que con mayor frecuencia aplican los representantes regionales/territoriales y sus equivalentes, así como cuáles de ellas son más eficaces y por qué. Sería útil disponer de más información sobre las clases de limitaciones y obstáculos con las que se encuentran los programas participativos y los medios con los que se han abordado con éxito. También es importante saber cuáles son las exigencias de calidad en la formación destinada específicamente a cubrir las necesidades de los representantes que intervienen en esos programas.

La mayor parte de los programas que hemos considerado en este libro son relativamente nuevos. Algunos de ellos se encuentran de hecho en su fase piloto. Es poco realista, está claro, esperar respuestas inmediatas a todas estas preguntas. Sin embargo, si esos programas han de adoptarse de una manera más general (y creemos que hay suficientes pruebas de su éxito como para justificar esta consideración), entonces éste es el tipo de información que resultaría útil para garantizar que se aplican adecuadamente.

Somos conscientes de la necesidad de más evaluaciones de los enfoques de la participación en la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa. Hay claramente argumentos en favor de un análisis basado en pruebas más amplias. Aunque tenemos alguna información cualitativa sobre los efectos de los enfoques participativos, hay también necesidad de mejores datos cuantitativos que nos ayuden a entender qué es lo que funciona mejor y cómo se despliegan con más eficacia en relación con las pequeñas empresas. Tiene especial importancia que seamos capaces de documentar el impacto de los programas en términos de las pruebas empíricas de su éxito. Sabemos, por las pruebas procedentes de centros de trabajo mayores, que los sindicatos y los delegados de prevención contribuyen significativamente a mejorar la situación de la salud y la seguridad en el trabajo. Los participantes y observadores del papel que desempeñan los programas representativos en las pequeñas empresas que se han descrito en las páginas que anteceden creen que éstos contribuyen a mejorar la situación de un modo semejante. Hemos hecho la observación de que existen fuertes argumentos teóricos en apoyo de esa creencia. Sin embargo, hay bastantes posibilida-

des de demostrarlo y de mostrar que pueden conseguirse con ellos mejoras en términos de reducción de los índices de siniestralidad laboral en la pequeña empresa, y la mejora objetiva del medio de trabajo para sus trabajadores. Estos datos empíricos serían enormemente útiles para estimular la adopción de programas participativos. También contribuirían sustancialmente a los argumentos económicos en favor de la participación. Mientras que estamos convencidos de la fuerza de la argumentación ética en pro de la participación, somos lo bastante realistas como para reconocer que la argumentación económica ejerce seguramente un mayor dominio entre los empresarios y entre los responsables de dotar de recursos a esta clase de iniciativas.

El trabajo en las pequeñas empresas y en situaciones relacionadas con ellas es un aspecto fundamental de la vida social y económica de la UE. Es algo que tiene pocas posibilidades de cambiar en el futuro, y hay de hecho fuertes indicios de que es probable que vaya en aumento. Al mismo tiempo, la normativa reguladora de la UE y de sus Estados miembros hace bastante hincapié en el papel de la participación representativa en la gestión de la prevención de riesgos en toda clase de trabajo. Sin embargo, resulta ingenuo creer que los enfoques tradicionales de la representación de los intereses de los trabajadores en cuanto a salud y seguridad pueden implantarse en los pequeños centros de trabajo del mismo modo que en los grandes. En este libro hemos mostrado algunas de las maneras en las que los sindicatos se han ocupado de abordar este problema y de desarrollar nuevos enfoques hacia su papel fundamental de activar, crear y sostener la representación obrera en materia de salud y seguridad laborales. No hemos intentado minimizar la gravedad de las dificultades con las que se tropieza. Pero hemos tratado al mismo tiempo de indicar el alcance de estas iniciativas, mostrar cómo funcionan y qué es lo que hay en ellas que hace que funcionen. Es evidente que representan nuevas dimensiones para el papel de la organización de los sindicatos en el cambiante mundo del trabajo, y que son muchos los obstáculos para llegar a unos resultados satisfactorios. Está claro que los sindicatos realizan importantes esfuerzos para enfrentarse a los retos que representan. Y también lo está que, para tener éxito, necesitan el apoyo de los responsables de la regulación, de los empresarios y de otros actores que intervienen en los sistemas de prevención nacionales. Esperamos que nuestra exposición de las actividades existentes proporcione pruebas suficientes de su potencial contribución para conseguir un entorno de trabajo mejorado como para estimular ese apoyo.

Referencias bibliográficas

- Antonsson A, Birgersdotter, L. and Bornberger-Dankvardt (2000) *Health and safety in small enterprises in Europe: The significance and sustainability of the translator function of intermediaries in preventive health and safety in Sweden*, Instituto Nacional de la Vida Laboral, Suecia.
- Beaumont, P. (1980) An analysis of the problem of industrial accidents in Britain, *International Journal of Manpower*, 1(1), pp. 25-29.
- Beaumont, P.B., Coyle, J.R., Leopold, J.W. and Schuller, T.E. (1982), *The Determinants of Effective Joint Health and Safety Committees*, Centre for Research into Industrial Democracy and Participation, University of Glasgow.
- Biggins, D., Phillips, M. and O'Sullivan, P. (1991) Benefits of worker participation in health and safety, *Labour and Industry*, Vol. 4, (1), 138-159.
- Birchall, S. and Finlayson H. (1996) The application of European derived safety management regulations to the UK construction industry, in Alves, Dias and Coble (eds) *Implementation of Safety and Health on Construction Sites*, Balkema, Rotterdam
- Bohle, P. and M. Quinlan (2000). *Managing Occupational Health and Safety: A Multidisciplinary Approach*, Segunda edición. MacMillan, Melbourne.
- Boix P., Page A., Verde J., Canosa C. (1998) *La Formación en Prevención de Riesgos Laborales*, ISTAS, Valencia
- British Chambers of Commerce (1994) Deregulation: the view of small firm, *Small Firms Survey No. 3*, BCC, Londres
- British Chambers of Commerce (1995) Health and safety in small firms, *Small Firms Survey No. 12*, BCC, Londres.
- Censis-INAIL (2001) *The Censis-INAIL Survey: «Toward a participatory prevention model»*, (in italiano), INAIL, Roma.
- Corvalan, C. F., et al (1994) Role of migrant factors in work-related fatalities in Australia, *Scandinavian Journal of Work and Environmental Health*, Vol 20: 364-370
- Cully, M., S. Woodland, A. O'Reilly and Dix G (1999) *Britain at Work*, Routledge, Londres.
- Curran, J., Jarvis, R., Blackburn, R., and Black, S. (1993) Networks and small firms: constructs, methodological strategies and some findings, *International Small Business Journal*, Vol 11, (2) pp13-25.
- Dawson, S., Willman, P., Bamford, M. and Clinton, A. (1988) *Safety at work: The limits of self regulation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Deakin, D. and Philpott, T. (1995) Networking by external support agencies and financial institutions, *International Small Business Journal*, Vol 13, (2), 47-58.
- Dedobbeleer, N., F. Champagne and P. German (1990). Safety Performance among Union and Non-union Workers in the Construction Industry, *J. of Occupational Medicine*, 32, 1099-1103.
- Department for Trade and Industry (2000) *SME Statistics for the UK*
- Dwyer, T and Rafferty, A. (1991) Industrial accidents are produced by social relations of work: a sociological theory of industrial accidents, *Applied Ergonomics* 22(3) pp. 167-78
- Eakin, J and MacEachen, E., (1998) health and the social relations of work: a study of health related experiences of employees in small workplaces, *Sociology of Health and Illness* vol 20 (6), 896-

914.

- Eakin, J. M., Lamm, F. and Limborg, H. J. (2000) International perspectives on the promotion of health and safety in small workplaces, in Frick, K., Jensen, P.L., Quinlan, M. and Wilthagen, T., *Systematic Occupational Health and Safety Management - Perspectives On An International Development*, Elsevier.
- ESNR, (1999) *5th Annual Report of the European Observatory for Small and Medium Sized Enterprises* Submitted to DG XXIII by ENSR - European Network for SME Research, EIM Small Business Research and Consultancy.
- Frick, K. and Walters, D.R. 1998 Regional safety representatives: a Swedish approach to worker representation on health and safety in small enterprises, *International Labour Review* Vol 137 No 3 pp 367-389 International Labour Office, Geneva.
- Frick, K (1996) «*De regionala skyddsombudens verksamhet*» Arbetslivsrapport ALI
- Frick, K., Filis Sigala, Carin Sundström-Frisk (1997), *Comparisons of the results of the surveys of LO RSRs* (in Swedish) ALI 1997:20).
- Genn, H. (1993) Business responses to the regulation of health and safety in England, *Law and Policy*, 15 pp 219 to 224 and 228-9
- Gibb, A. A. and Manu, G. (1990) Design of extension and support services for small-scale enterprise development, *International Small Business Journal*, Vol 8, 19-29.
- Gustavsen, B. and Hunnius, G. (1981), *New Patterns of Work Reform - The Case of Norway* (Oslo: Universitetsforlaget).
- Haslam, S., James J., Bennett, D. (1998) *Developing proposals on how to work with intermediaries*, HSE Contract Research Report 185/1998, HSE Books Sudbury.
- HASS (1987) *Health and Safety Statistics, 1984-85*, Health and Safety Executive, London, pp 47-57.
- Health and Safety Commission. (1999), *Employee Consultation and Involvement in Health and Safety*, Discussion Document 12 Sudbury, HSE Books.
- Health and Safety Commission/Department of the Environment, Transport and the Regions. (2000), *Revitalising Health and Safety, Strategy Statement* London: Department of the Environment, Transport and the Regions.
- Health and Safety Executive Fact Sheet (1998) «*Small and large manufacturing workplaces – Rates of Workplace Injury 1994/5 – 1995/6*» Sudbury, HSE Books.
- Hillage, J., Bates, P. and Rick, J. (1998) *Economic Influences on Occupational Health and Safety*, The Institute for Employment Studies, University of Sussex
- International Labour Office (ILO) (1979) *Safety and Health of Migrant Workers: International Symposium*, Ginebra, OIT.
- International Labour Office (ILO) (1995) *General conditions to stimulate job creation in small and medium-sized enterprises*, Report V(1), International Labour Conference, 85th Session, 1997, OIT, Ginebra
- James, P. and Walters, D.R. (1997), «Non-union Rights of Involvement: The Case of Health and Safety at Work», *Industrial Law Journal*, 26, pp. 35-50
- Johansson, L. (1995) *Statistik om Yrkesinspektionens besok vid olika stora arbetstallen under ar 1994*, Arbetskyddsstyrelsen.
- Kelly, J. (1996) Union militancy and social partnership, in Ackers, P. Smith, C and Smith, P. (eds) *The New Workplace and Trade Unionism*, London, Routledge.
- Kelly, J. (1998) *Rethinking Industrial Relations*, London, Routledge.
- Kochan, T.A., Dyer, L. and Lipsky, D.B. (1977), *The Effectiveness of Union-Management Safety and Health Committees* (Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research).
- Kogi, K. (1985) *Improving Working Conditions in Small Enterprises in Developing Asia*, OIT, Ginebra.

- Litwin, A.S. (2000) *Trade Unions and Industrial Injury in Great Britain, Discussion Paper 468*, Centre for Economic performance, London school of Economics and political Science, London.
- Mayhew, C. (1997) *Barriers to Implementation of Known Occupational Health and Safety Solutions in Small Businesses*, Division of Workplace Health and Safety and national Occupational Health and Safety Commission, Sydney,
- Mayhew, C., Quinlan, M., and Bennett, L (1996) *The effects of subcontracting and outsourcing on occupational health and safety*, Industrial Relations Research Centre Monograph, University of New South Wales, Sydney.
- Mayhew, C. and Quinlan, M. (1997) The management of health and safety where subcontractors are employed, *Journal of Occupational Health and Safety — Australia and New Zealand*, 13(2) 161-174.
- Mayhew, C., Young, C., Ferris, R. and Harnett, C. (1997) *An evaluation of the impact of targetted interventions on the OHS behaviours of small business owner/managers/subcontractors*, NOHSC and Workplace Health and Safety programme, (DTIR), AGPS, Canberra.
- Mayhew and Quinlan (1998) *Outsourcing and occupational health and safety: a comparative study of factory based and outworkers in the Australian TCF industry*, Industrial Relations Research Centre Monograph, University of New South Wales, Sydney
- Mendeloff, J. M. and Kagey, B. T. (1990) Using OSHA accident investigations to study patterns in work fatalities, *Journal of Occupational Medicine*, Vol. 32 no. 11 pp 1117-1123.
- MORI (1998) *Health and safety in the workplace*, Contract Research Report 182/1998, HSE Books, Sudbury.
- Myers, J and Hard, D.L. (1995) Work-related fatalities in the agricultural production and services sectors, 1980-1989, *American Journal of Industrial Medicine*, Vol 28
- Mcknight, A., Elias, P. and Wilson, L. (1999) *Workplace injuries and workforce trends*, University of Warwick.
- Nelkin, D. (1985). Introduction: Analysing risk. *The Language of Risk – Conflicting Perspectives on Occupational Health* (D. Nelkin, ed). Sage, Beverly Hills.
- New, N. (1998) SMEs — is good health and safety good business? paper presented at *the IALI Symposium, «The SME Approach»*, Bergen, Noruega.
- Newby, H. (1977) *The Deferential Worker*, Penguin, Londres
- Nichols, T. (1986) Industrial injuries in British manufacturing in the 1980s, *The Sociological Review*, 34 (2).
- Nichols, T (1997) *The Sociology of Industrial Injury*, Mansell, London.
- Nichols, T. and Armstrong, P. (1973) *Safety or profit: industrial accidents and the conventional wisdom*, Falling Wall Press, Bristol.
- Ochsner, M. and M. Greenberg (1998): Factors Which Support Effective Workers Participation in Health and Safety: A Survey of New Jersey Industrial Hygienists and Safety Engineers. *Journal of Public Health Policy*, 19, 350-366.
- Quinlan, M. (1993). The Industrial Relations of Occupational Health and Safety. *Work and Health, The Origins, Management and Regulation of Occupational Illness* (M. Quinlan, ed), Macmillan, Melbourne.
- Quinlan and Mayhew (2000) Quinlan, M. and Mayhew, C. (2000) The implications of changing labour market structures for occupational health and safety management, in Frick, K., Jensen, P.L., Quinlan, M. and Wilthagen, T., *Systematic Occupational Health and Safety Management - Perspectives on an International Development*, Elsevier, Oxford.
- Rainie, A. (1985) Is small beautiful? Industrial relations in small clothing firms, *Sociology*, vol. 19 (2), 213-224.
- Rakel, H., Gerrard, S., Langford, I. and Shaw, K. (1999) Evaluating the impact of contact techniques, HSE, CRR 212/219, HSE Books, Sudbury

- Rebitzer, J. (1995) Job safety and contract workers in the petrochemicals industry, *Industrial Relations*, 34(1), pp. 40-57.
- Reilly, B., Paci, P. and Holl, P. (1995) Unions, safety committees and workplace injuries, *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 33, 273-88
- Ritchie, J., Eversley, J., and Gibb, A. (1982) Aspirations and motivations of would be entrepreneurs, in Webb, T., Quince, T. and Watkins, D. *Small Business Research*, Gower, Hampshire.
- Rivest, C. (2002) Italy - The difficulty of transposing national law into regional practises, Chapter 6 in Walters, D. R. (ed) *Regulating Health and Safety Management in the European Union: a Study of the Dynamics of Change*, Peter Lang, Brussels
- Rousseau, D. and Libuser, C. (1997) Contingent workers in high risk environments, *California Management Review*, 39 (2) pp. 103-21.
- Saliminen, S. Saari., Kaija, L. S. and Rasanen, T.(1993) Organisational factors influencing serious occupational accidents, *Scandinavian Journal of Work Environment and Health* vol. 19 (5), pp. 352-357.
- Scase, R. (1995) *Employment Relations in Small Firms*, Blackwell, Oxford.
- Shannon, H, V. Walters, W. Lewchuck, J. Richardson, D. Verma, T. Haines and L. Moran (1992). *Health and Safety Approaches in the Workplace*. MacMaster University, Toronto.
- Smuraglia, C. (2000) *L'idagine parlamentare sulla sicurezza*, Supplemento al numero 1/2 di 2087-RLS_Marzo/Aprile
- Sorock, G.S (1993) Fatal occupational injuries in the New jersey construction industry, 1983-1989, *Journal of Occupational Medicine*, Vol 35 (9) : 916-921
- Spanish Labour and Social Affairs Ministry (*Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*) (1998) *III Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo*, Madrid
- Stevens, G. (1992) Workplace injury: a view from the HSE's trailer to the 1990 Labour Force Survey, *Employment Gazette*, December, pp. 626-631.
- Stevens, G. (1999) Workplace injuries in small and large manufacturing workplaces 1994/95-1995/96, *Labour Market Trends*, 107, 1, pp. 19-26.
- Strambi, F. (2000) *Promotion of health and safety in small and medium enterprises: Observation on the present situation and the future outlook in Italy*, Brussels, Workshop on Work and Health in Small Enterprises, 24-26 January 2000.
- Storey, D. (1994) *Understanding the Small Business Sector*, Routledge, London
- Thomas, P. (1991) Safety in smaller establishments, *Employment Gazette*
- Torvatin, H. and Saksvik, P.O (1998) Prerequisites for implementation of systematic HES work in small and medium sized enterprises, paper presented at the *IALI Symposium*, «The SME Approach», Bergen, Noruega.
- Tucker, E. (1992). Worker Participation in Health and Safety Regulation: Lessons from Sweden. *Studies in Political Economy*, 37, 95-127.
- Vickerstaff, S. and Parker, K.T. (1995) helping small firms: the contribution of TECs and LECS, *International Small Business Journal*, Vol 13, (4), 56-72
- Vogel, L. (1993) *Prevention at the Workplace*, TUTB, Bruselas
- Walters, DR (1987) Health and safety and trade union workplace organisation: a case study in the printing industry *Industrial Relations Journal* (18) 1. 40-49.
- Walters, D. R. and S. Gourlay (1990). *Statutory Employee Involvement in Health and Safety at the Workplace: A Report of the Implementation and Effectiveness of the Safety Representatives and Safety Committees Regulations 1977*. HSE Contract Research Report No. 20/1990, HMSO.
- Walters, D.R. and R.J. Freeman (1992). *Employee Representation in Health and Safety at the Workplace: A Comparative Study in Five European Countries*. Report EUR 13508 EN 1992, Commission of the European Communities.
- Walters, D.R., A. J. P. Dalton and D. Gee (1993). *Worker Representation on Health and Safety in*

- Europe. TUTB, European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety, Bruselas.
- Walters, D. R. (1995) *The Identification and Assessment of Occupational Health and Safety Strategies in Europe, National Report, The United Kingdom*, European Foundation for the Improvement of working and Living Conditions, Dublin.
 - Walters, D.R. (ed) (1996) *Occupational Health and Safety Strategies in Europe, Vol. 1 The National Situations* European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
 - Walters, D. R. (1997a) Roving safety representatives, *Health and Safety Bulletin*, 263 pp13-15
 - Walters, D.R. (1997) Preventive services in occupational health and safety in Europe: developments and trends in the 1990s, *International Journal of Health Services*, Vol. 27, (2), 247-271.
 - Walters, D.R. (1998). Health and Safety Strategies in a Changing Europe. *International Journal of Health Services*, 28, 305-331.
 - Walters, D.R. (1998) Employee representation and health and safety: A strategy for improving health and safety performance in small enterprises? *Employee Relations*, Vol 20 No 2 pp 180-195.
 - Walters, D.R. (1998 b) Employee representation in small enterprises: a trade union initiative in agriculture, *Employee Relations*, vol. 20, No. 2 pp. 164-179.
 - Walters and Frick (2000) Worker Participation and the Management of Occupational Health and Safety: Reinforcing or Conflicting Strategies? in Frick, K., Jensen, P.L., Quinlan, M. and Wilthagen, T., *Systematic Occupational Health and Safety Management - Perspectives On An International Development*, Elsevier.
 - Walters, D. R. (2001) *Health and Safety in Small Enterprises*, Peter Lang, Bruselas
 - Warren-Langford, P., D. Biggins and M. Phillips (1993). Union Participation in Occupational Health and Safety in Western Australia. *Journal of Industrial Relations*, 35, 585-606.
 - Weil, D. (1991). Enforcing OSHA: The Role of the Labor Unions. *Industrial Relations*, 30, 20-36.
 - Wrench, J. and Lee, G. (1982) Piecework and industrial accidents: two contemporary studies, *Sociology*, 16(4) pp. 512-525.
 - Wright, M. (1998) *Factors motivating proactive health and safety management*, Contract Research Report, 179/1998, HSE Books, Sudbury.
 - Zwestsloot, G. (2000) Health and safety management in small enterprises, paper presented at the *Swedish Worklife 2000: International workshop on Health and Safety in Small Enterprises (NIML)*, Bruselas (Enero 2000)



ETUC
European Trade Union
Confederation

The European Trade Union Confederation's membership comprises 74 national trade union confederations in 34 countries and 11 European Industry Federations. The ETUC represents 60 million working men and women inside and outside the European Union.

ETUC
ITUH Building
5 bd du Roi Albert II
B-1210 Brussels
Belgium
Tel. : +32-(0)2-224 04 11
Fax : +32-(0)2-224 04 54/55
E-mail : etuc@etuc.org
www.etuc.org

**European Trade Union
Technical Bureau for Health
and Safety**

The TUTB supports the ETUC and its member organizations with expertise and research in occupational health and environment. It has set up an Observatory on the application of the European Directives and runs a network of trade union experts on technical standardization (ergonomics, safety of machinery) and dangerous substances.

TUTB
ITUH Building
5 bd du Roi Albert II
B-1210 Brussels
Belgium
Tel. : +32-(0)2-224 05 60
Fax : +32-(0)2-224 05 61
E-mail : tutb@etuc.org
www.etuc.org/tutb

ETUC Member organisations

National Trade Union Confederations

Country	Confederation	Country	Confederation
Austria	ÖGB	Luxembourg	CGT-L
Belgium	CSC		LCGB
	FGTB	Macedonia	SSM*
Bulgaria	CITUB	Malta	CMTU
	PODKREPA		GWU
Croatia	UATUC*	Netherlands	CNV
Cyprus	SEK		FNV
	TÜRK-SEN		UNIE-MHP
Czech Republic	CMKOS	Norway	LO-N
Denmark	AC	Poland	NSZZ Solidarnosc
	FTF	Portugal	CGTP-IN
	LO-DK		UGT-P
Estonia	EAKL*	Romania	BNS
	TALO*		CARTEL ALFA
Finland	AKAVA		CNSLR-Fratia
	SAK		CSDR
	STTK	San Marino	CDLS
France	CFDT-UNSA		CSdL
	CFTC	Slovakia	KOZ-SR
	CGT	Slovenia	ZSSS
	FO	Spain	CC.OO
Germany	DGB		ELA-STV
Greece	ADEDY		UGT-E
	GSEE	Sweden	LO-S
Hungary	ASZSZ		SACO
	LIGA		TCO
	MOSz	Switzerland	CNG
	MszOSz		SGB
	SZEF-ESZT		VSA*
Iceland	ASI	Turkey	DISK
	BSRB		HAK-IS
Ireland	ICTU		KESK
Italy	CGIL		TÜRK-IS
	CISL	United Kingdom	TUC
	UIL		
Latvia	LBAS*		
Lithuania	LDS*		
	LPSS*		

* observers

European Industry Federations

EMF	European Metalworkers' Federation
EFFAT	European Federation of Food Agriculture and Tourism
ETUF-TCL	European Federation of Textile, Clothing and Leather
EFBWW	European Federation of Building and Wood Workers
EMCEF	European Mining, Chemical and Energy Federation
EPSU	European Federation of Public Service Unions
ETF	European Transport Federation
ETUCE	European Trade Union Committee of Education
UNI-EUROPA	European Federation of Services and Communication
EEA	European Alliance of Media and Entertainment
EFJ	European Federation of Journalists