



Calidad del trabajo “Una estrategia comunitaria de futuro para la seguridad y la salud en el trabajo”

(Acta de un seminario organizado en Bilbao el 24 y 25 de Abril de 2001 por la Presidencia Sueca de la Unión Europea, junto con la Comisión Europea y la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo)

Índice:

1. Introducción
2. Un marco para el pasado, el presente y el futuro
3. La situación de la seguridad y la salud en el trabajo
4. Calidad en el trabajo
5. El papel de la legislación y de su aplicación
6. Promover culturas preventivas
7. Cambio de los modelos de trabajo
8. Pequeñas, saludables y productivas: una estrategia para las PYME europeas
9. Control del riesgo e investigación
10. Conclusiones

1. Introducción

Una de las tareas claves de la Agencia Europea es proporcionar las aportaciones necesarias a las prioridades y los programas de la Comunidad Europea en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, tomando como base la recogida y difusión de información en los Estados miembros.

El objetivo de este seminario, organizado conjuntamente por la Agencia, la Presidencia sueca y la Comisión Europea ha sido apoyar el proceso de desarrollo de la nueva Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud, tal como se anunció en la Agenda de Política Social de la UE, sobre todo con el propósito de identificar los desafíos clave para la nueva estrategia, y las prioridades y el tipo de acción que podrían aplicarse para alcanzar la meta común: puestos de trabajo seguros, saludables y productivos.

En el seminario participaron importantes expertos en seguridad y salud, así como dirigentes políticos de los Estados miembros, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y los interlocutores sociales europeos.

Este documento se basa en las exposiciones de los oradores sobre asuntos clave y en los comentarios y puntos de vista de los participantes en el seminario.

La Presidencia sueca ¹

El tema de este seminario sobre “Calidad del trabajo” es una de las prioridades principales de la Presidencia sueca. De

conformidad con las conclusiones de la cumbre de Lisboa no sólo hay que centrarse en el aumento de los puestos de trabajo, sino también en la mejora de la calidad de los mismos. La Agenda Social europea aprobada en Niza tenía su origen en este principio, al centrarse en la “Calidad del trabajo” con el objetivo específico de elaborar en 2001 una Comunicación de la Comisión sobre la contribución de la política de empleo a la calidad del trabajo. Sobre esta base el Comité de Empleo de la UE presentará a finales de 2001 un informe sobre la definición de indicadores de “Calidad del trabajo”. De acuerdo con la Agenda Social de la UE también se desarrollará una estrategia comunitaria sobre salud y seguridad en el trabajo, tomando como base una Comunicación de la Comisión en 2002. Se espera que los resultados de este seminario de Bilbao contribuyan a la formulación de una nueva estrategia de seguridad y salud en el trabajo.

La Agenda Social ²

El debate sobre seguridad y salud constituye un elemento importante de la Agenda Social y es particularmente relevante para el tema de la “Calidad del trabajo”. De hecho, la “Calidad del trabajo” se encontraba en el Orden del Día de Estocolmo, y resulta difícil tratar la cuestión sin referirse al mismo tiempo a la seguridad y a la salud laborales. Aunque las cifras de seguridad y salud manifiestan una ligera mejora, hay que continuar poniendo en tela de juicio la aplicación práctica de la legislación derivada de las Directivas. En la cumbre de Lisboa y en la Agenda Social se afirmaba que la UE debía ser más competitiva y dinámica, y adquirir una mayor cohesión social. La seguridad y la salud en el trabajo es una de las garantías de ello.

2. Un marco para el pasado, el presente y el futuro ³

La Unión Europea se encuentra en una nueva fase de desarrollo de una política europea sobre seguridad y salud en el trabajo. Con anterioridad, la Comisión Europea ejerció un papel predominante en la definición de una política comunitaria con respecto a la seguridad y la salud en el trabajo. En la actualidad existe en la UE un moderno marco legislativo sobre seguridad y salud, aunque quizá se necesiten ciertas modificaciones y actualizaciones en algunas cuestiones legislativas.

Ahora, cuando ya existe un marco legislativo, hay que plantearse si cumple en realidad con sus objetivos. El resultado más importante de una política consiste en reducir los accidentes y las enfermedades profesionales en el lugar de trabajo. Sin embargo ¿lo está logrando de veras? Y si no lo consigue ¿cuál es la causa? Es probable que lo logre en gran medida. No tanto, sin embargo, como era de esperar. Entre los trabajadores, los empresarios y otras organizaciones parece existir la sensación de que las cosas no van tan bien como debieran.

Según determinados indicadores, los trabajadores jóvenes y los de más edad son los que suelen sufrir el mayor número de accidentes, y éstos suelen producirse principalmente en las PYME. Los accidentes también son frecuentes en determinadas actividades como por ejemplo la pesca, la construcción y la agricultura. Además, es importante advertir el incremento del riesgo entre los trabajadores con contrato temporal.

Esto nos plantea algunas tendencias importantes como materia de reflexión. En primer lugar, los principios que forman parte de la Directiva Marco quizá no se apliquen íntegramente en la práctica. A menudo los servicios de prevención no son multidisciplinares y a veces llevan a cabo evaluaciones de riesgos sin visitar los lugares de trabajo. Con frecuencia no existe el suficiente control de calidad de estos servicios de prevención.

Quizá la prevención también debería hacer más uso de los incentivos financieros, como los incentivos económicos, tanto directa como indirectamente, y se hace preciso investigar más esta cuestión.

También debemos preguntarnos si las herramientas de que disponemos son las más adecuadas para medir la eficacia en el logro de los propósitos establecidos por la legislación europea. Es importante fijar objetivos mensurables para reducir los accidentes y las enfermedades profesionales en el lugar de trabajo.

Resulta igualmente importante la obtención de conocimientos a través de la investigación pertinente sobre seguridad y salud de un modo coordinado entre todos los Estados miembros. Existen numerosos institutos de seguridad y salud en el trabajo que llevan a cabo investigaciones de conformidad con las prioridades nacionales en esos campos, pero dichos institutos no se encuentran demasiado coordinados entre sí. Se producen muchos solapamientos entre los Estados miembros. Además, los resultados de esta investigación no se utilizan de manera apropiada a nivel comunitario.

También deben tratarse con seriedad los problemas comunes relacionados con el control y la supervisión de la aplicación de la legislación comunitaria. Se ha trabajado a nivel comunitario en lo que se refiere a acuerdos jurídicos de cooperación, pero en cuanto a las sanciones administrativas, son muy pocas las que pueden aplicarse a nivel europeo. En un mercado único surgen problemas de carácter transfronterizo debido a la falta de armonización o cooperación a nivel jurídico.

Por último, es importante intercambiar información sobre las políticas nacionales que hayan tenido éxito. Estos éxitos y experiencias deben compartirse con otros países de la Unión Europea, y de este modo aprender unos de otros acerca de la estrategia y la logística de la prevención. En la fase siguiente debería lograrse una mayor cooperación a nivel político entre las distintas administraciones nacionales que se encargan de la seguridad y la salud en el trabajo. La Comisión ha desempeñado un papel decisivo en la redacción del marco legislativo, en cooperación con los interlocutores sociales. Ahora, desde el punto de vista de la ejecución de esta legislación en los lugares de trabajo, los Estados miembros, las autoridades nacionales, las agencias, los interlocutores sociales y todos los demás implicados tendrán que desempeñar un papel mucho más activo.

Puntos de debate:

- Es importante establecer algún tipo de mecanismo de evaluación comparativa para comprobar qué progresos se han efectuado en los Estados miembros
- Podrían identificarse algunos temas en los que los Estados miembros comparen sus avances entre sí mientras que el análisis de otros podría realizarse exclusivamente a nivel nacional
- Es importante buscar la posibilidad de integrar en otras áreas las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo .

3. La situación de la seguridad y la salud en el trabajo ⁴

Algunas cifras sobre el empleo en la Unión Europea ponen de manifiesto que el 68 % de la población con edades comprendidas entre los 15 y los 64 años formaba parte de la población activa (1998), constituida por un 70,8 % de los hombres y un 51,2 % de las mujeres. El incremento en el empleo femenino se produjo primordialmente en el sector servicios (80 % de mujeres). También es preciso reconocer que sólo el 36,3 % de las personas de 55-64 años tenía empleo, y que más del 40 % de los jubilados anticipadamente desearía continuar realizando algún tipo de trabajo. Existe una necesidad evidente de enfocar de un modo más dinámico la cuestión del envejecimiento de la población europea.

Si examinamos la forma en que los trabajadores están expuestos a condiciones de trabajo adversas, comprobamos que:

- el 47 % trabaja en posturas dolorosas o forzadas
- el 57 % ha declarado que realiza movimientos repetitivos
- el 37 % manipula cargas pesadas
- el 27 % considera que su seguridad y su salud en el trabajo están en situación de riesgo.

Por último, el 60 % piensa que el trabajo afecta a su salud.

Parece existir, además, una continuada intensificación del trabajo, por ejemplo trabajo a alta velocidad y plazos estrictos, y los trabajadores temporales continúan comunicando situaciones laborales adversas en mayor medida que los trabajadores fijos.

Estar sometido a condiciones laborales adversas puede originar problemas de salud relacionados con el trabajo. A continuación figuran algunas cifras:

- Dolor de espalda (33 %)
- Estrés (28 %)
- Dolores musculares en el cuello y los hombros (23 %)
- Agotamiento psíquico (Burn-out) (23 %).

Si examinamos con más detalle los indicadores de seguridad en el trabajo, podemos comprobar que en 1996:

- se declararon 4,8 millones de accidentes de trabajo con más de 3 días de baja (un 3,3 % menos que en 1994)
- el 4,2 % del total de trabajadores fueron víctimas de un accidente en ese año
- hubo 5.549 accidentes mortales (el 13 % menos que en 1994)
- los accidentes provocaron la pérdida de alrededor de 146 millones de jornadas laborales (UE + Noruega)

- los seguros de accidentes de trabajo supusieron un coste de 20 billones.

Por último, el 7,2 % de las personas que han padecido una o varias lesiones por accidente han quedado excluidas del mercado laboral, por lo menos temporalmente.

Los costes totales de los problemas de salud relacionados con el trabajo, y de los accidentes de trabajo de acuerdo con las estimaciones de los Estados miembros, se sitúan entre el 2,6 % y el 3,8 % del PIB.

Las prioridades clave parecen ser las siguientes:

- la necesidad general de aumentar las tareas de prevención/el cumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo (SST), sobre todo en las PYME
- presiones psicosociales y ergonómicas, además de la manipulación de productos químicos, los accidentes, el ruido y la vibración
- la construcción es el sector de máximo riesgo, seguido por la agricultura, la pesca, el transporte y determinadas industrias manufactureras; una notable necesidad de centrarse en el sector servicios, cada vez mayor, sobre todo en el ámbito de la salud y la asistencia social
- los trabajadores temporales, así como los trabajadores jóvenes y los de más edad.

Puntos de debate:

- Es de máxima importancia disponer de indicadores comunes, aunque no sean totalmente perfectos
- Gran parte de los datos actuales se basan en la experiencia subjetiva de la exposición externa; sin embargo, falta información sobre la exposición objetiva.

4. Calidad en el trabajo ⁵

En época reciente la primera encuesta que se ha realizado sobre las actitudes de los consumidores hacia la “Responsabilidad social de la empresa” comprobó que se consideraba que la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores era el ámbito más importante de responsabilidad de las empresas. Se situaba por encima de los derechos humanos, la seguridad del empleo y la protección del medio ambiente. De hecho, el 77 % de los encuestados creía que la salud y la seguridad era una de las responsabilidades claves del empresario. Además, la encuesta extrajo la conclusión de que hasta un 70 % de consumidores estaba dispuesto a “discriminar” los productos que no dispongan de este tipo de protección social o medioambiental, y el 50 % tomaría en consideración la posibilidad de pagar precios más caros. En suma, esto significa que existe una clara oportunidad para que las empresas demuestren su compromiso con la “Responsabilidad social de la empresa” a través de políticas dinámicas de seguridad y salud en el trabajo, y al mismo tiempo, ganen más clientes.

El papel de las empresas y los empresarios en general no debe ser el de víctimas involuntarias de las iniciativas de salud y seguridad de la UE. Por el contrario, la empresa tiene que ser un interlocutor dispuesto a difundir las buenas prácticas y fijar puntos de referencia para el seguimiento de la prevención eficaz de accidentes y enfermedades en el lugar de trabajo en toda la UE.

La futura Comunicación de la Comisión constituirá un elemento decisivo para la creación de una “Estrategia

comunitaria de futuro para la seguridad y la salud en el trabajo”. Lo que necesitamos, y lo que ha reclamado el Parlamento Europeo, es elaborar directrices para la aplicación de las directivas de la UE. Es necesario implicar directamente a los interlocutores sociales en este proceso, porque son quienes pueden comprobar la forma en que se cumple la legislación en los centros de trabajo.

La estrategia de futuro

Además, con objeto de lograr la aplicación eficaz de la legislación nacional, necesitamos implantar una inspección laboral efectiva. Para apoyar este proceso también se requieren datos exactos en áreas decisivas. Esto incluye la determinación de puntos de referencia para los Estados miembros con objeto de lograr avances tangibles en el ámbito de la salud y la seguridad, con el propósito de alcanzar los niveles de los tres Estados miembros con un mejor desempeño en este campo, y la realización de informes anuales que sirvan para comparar los avances efectuados en la consecución de los objetivos antes mencionados. Los interlocutores sociales también deben participar en este proceso.

En el caso de riesgos nuevos identificables con claridad, o de riesgos cubiertos de forma inadecuada por la legislación actual, debemos considerar la posibilidad de utilizar la base jurídica existente en el Tratado. Cabría pensar en una legislación nueva o modificada en relación con las enfermedades de la piel provocadas por la exposición a los rayos solares, el estrés o los trastornos musculoesqueléticos.

Puntos de debate:

- Incluir más conocimientos de SST en la formación profesional de arquitectos e ingenieros, y en los estudios de administración de empresas, por ejemplo, serviría para mejorar las condiciones de trabajo, ya que determinados problemas potenciales se evitarían en el origen
- Un mayor reconocimiento recíproco de las actividades de formación en SST entre los Estados miembros constituiría un gran paso adelante.

5. El papel de la legislación y de su aplicación ⁶

La legislación y la aplicación de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo no es una cuestión meramente técnica. El nivel mínimo de seguridad y salud en el trabajo en las sociedades desarrolladas lo definen personas elegidas democráticamente, es decir, la sociedad política. Y la aportación de recursos eficientes para controlar el cumplimiento de ese nivel mínimo es una tarea básica de la sociedad “política”. Por consiguiente, la aplicación de las normas es una cuestión decisiva, ya que constituye la única manera en que una sociedad puede garantizar determinado nivel de bienestar social. Esa aplicación eficaz garantiza la existencia de un campo de juego igualitario para la competencia. En particular, las pequeñas empresas necesitan conocer qué condiciones se requieren para operar, y todos los competidores deberían tomar en consideración los mismos costes.

Hasta este punto, la estrategia de la aplicación es, en principio, muy sencilla. Se trata de una “actividad de policía”

que garantiza que todos obedecen las reglas. Sin embargo, hay que caer en la cuenta de que entre los empresarios existen diferencias de actitud hacia las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo. A este respecto los empresarios pueden clasificarse en cuatro grupos:

- los que quieren cumplir las reglamentaciones, y tienen la capacidad técnica necesaria para ello
- los que quieren cumplir las reglamentaciones, pero no tienen la capacidad necesaria
- los que no quieren cumplir las reglamentaciones, y tienen la capacidad necesaria
- los que no quieren cumplir las reglamentaciones, y tampoco tienen la capacidad necesaria para ello.

Es evidente que habría que considerar distintos métodos con objeto de garantizar el cumplimiento. La inspección es el método principal que debe utilizarse contra aquellas empresas que no quieren seguir las reglas. En cambio, la información y los incentivos económicos pueden ser suficientes en el caso de los empresarios que deseen cumplir las reglamentaciones pero no tengan los conocimientos necesarios para ello.

Ciertas experiencias han puesto de manifiesto que la existencia de legislación que no se aplica puede tener una influencia negativa. Esto no significa que sea deseable una desregulación, sino una regulación efectiva. Una regulación no aceptada y no aplicada nunca se ejecutará. Una de las formas más eficaces de ejecutar la regulación o mejorar las condiciones de trabajo es la asociación con las organizaciones empresariales y sindicales.

Indudablemente, la máxima prioridad no consiste en promulgar nuevas directivas a nivel europeo. Es más importante la ejecución y aplicación de las que ya se han promulgado. Una Directiva Marco ejecutada íntegramente sería una de las mejores medidas que podrían tomarse para mejorar la calidad de vida laboral. Las directivas existentes, por supuesto, deberán ajustarse cuando sea necesario con objeto de tener en cuenta los cambios en curso en la estructura de la vida laboral, donde la contratación externa y otros tipos de actividades originan un número creciente de trabajadores autónomos. Esto creará una situación inadmisibles si el marco legislativo les permite competir entre ellos con niveles inferiores de seguridad.

Puntos de debate:

- La legislación es decisiva para fijar unas normas mínimas y evitar el dumping social y la distorsión de la competencia. Asimismo, es importante el desarrollo de directrices y de actividades que fomenten la sensibilización.
- Es muy importante desarrollar una intervención eficiente y un intercambio de información a este respecto, ya que siempre es limitada la cantidad de recursos que se requieren para efectuar la supervisión y el control en las empresas.
- Es necesario comprender conceptos como por ejemplo la noción de compromiso. Un papel más claro de la responsabilidad directiva, p. ej., podría ser muy beneficioso.

6. Promover culturas preventivas⁷

La cultura de la prevención en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo está integrada por elementos tales como la actitud, las aptitudes y los conocimientos, la conducta, las estructuras, los procedimientos, los sistemas y, por último, los recursos financieros y materiales. Diferentes interlocutores contribuyen a ello a través de una diversidad de medidas. Pueden identificarse algunos rasgos básicos en el desarrollo de estrategias coherentes y satisfactorias para promover culturas preventivas.

La educación y la formación profesional desempeñan un papel importante en la promoción de culturas de la prevención. Durante los períodos de educación y formación profesional las personas no sólo aprenden las aptitudes y el conocimiento de un sector o una profesión en particular, sino que también aprenden valores y culturas empresariales, incluidas culturas de SST. Es preciso conceder un énfasis especial al contenido y la ejecución de programas de educación, a las aptitudes y las actitudes de los profesores, y por último, a la disponibilidad de bibliografía actualizada y otros materiales formativos y educativos, y a canales de información.

Todo el personal debería disponer de formación permanente. Posee una especial importancia la formación de especialistas en seguridad, representantes de seguridad y directivos de seguridad. Estas personas pueden beneficiarse de la formación en su trabajo cotidiano. Debe incrementarse la sensibilización en seguridad y salud, incluso desde la época escolar. El proceso de sensibilización no es necesariamente la tarea propia de las personas cuya principal preocupación sea la seguridad y salud en el trabajo. Deberíamos utilizar nuestros conocimientos y difundir más ampliamente el debate sobre la cultura de la seguridad en la sociedad.

La Semana Europea y el programa de Prevención de Accidentes en las PYME son ejemplos ilustrativos de acciones no legislativas que ayudan a elevar el perfil de los temas específicos de seguridad y salud. Cuando las actividades nacionales se integran en una acción de la Comunidad Europea, el mensaje llega a un público más amplio y se pone en práctica el principio de subsidiariedad. Además de ello, pueden introducirse otros temas importantes paralelamente a los programas. La Semana Europea tiene una excelente relación coste-eficacia debido al nivel de publicidad que origina. A través de la Semana Europea se difunde ampliamente la información sobre ejemplos de buenas prácticas. Aún está por verse el resultado del Programa de las PYME, pero es evidente que una parte importante del programa beneficiará a las PYME de los Estados miembros e incluso a círculos más amplios.

Los aspectos de seguridad y salud en el trabajo también deberían integrarse en otros programas de la UE que se proponen mejorar la calidad del trabajo y la vida laboral. Por ejemplo, el mantenimiento y la mejora de la capacidad de los trabajadores constituyen un medio para mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Los aspectos de seguridad y salud deberían incorporarse en mayor medida que la actual a muchos programas de la UE, por ejemplo los que hacen referencia a la educación y la investigación.

Puntos de debate:

- Estimular una cultura preventiva es importante para tomar conciencia de que los organismos públicos pueden constituir un ejemplo adecuado cuando compren o alquilen servicios. También podrían seleccionar a sus contratistas o productos desde una perspectiva crítica acerca de cómo cumplen la normativa sobre SST.
- Importancia de la utilización de los Fondos Sociales Europeos con objetivos de formación y sensibilización.

7. Cambio de los modelos de trabajo ⁸

UNICE (Unión de Confederaciones de la Industria y de Empresarios de Europa)

En Europa existe una mejora global de la seguridad y la salud en el trabajo, y una notable reducción de los accidentes mortales. No obstante, las cifras siguen siendo elevadas en términos absolutos, y en determinados sectores se da una preocupante tendencia ascendente en el número de accidentes de trabajo. Se aprecia una clara necesidad de examinar con más profundidad las causas y tomar en consideración las soluciones adecuadas que ayuden a mejorar el cumplimiento de las normativas.

También es evidente un progresivo desplazamiento hacia una sociedad basada en el conocimiento. Las empresas dependen cada vez más de las aptitudes, el compromiso individual, la motivación y la creatividad de sus empleados. Es importante implantar asimismo adecuadas condiciones de trabajo para el desarrollo y la competitividad de las empresas. Sin embargo, la elaboración de normas colectivas debe permitir la aparición de soluciones flexibles y acuerdos individualizados.

Existe además la necesidad de ir más allá de las medidas de prevención en el lugar de trabajo y la mejora de las medidas técnicas de protección. Es importante desarrollar una cultura de la prevención que se base en:

- la promoción de la educación y la formación
- el desarrollo de acciones de sensibilización con respecto a los riesgos laborales y su prevención
- datos más fiables sobre las causas de los accidentes, que nos permitan adaptar con eficiencia las estrategias de prevención (actualización de la recogida de datos y armonización de las estadísticas).

La salud y la seguridad en el lugar de trabajo deben continuar siendo una prioridad para las autoridades europeas y nacionales, los interlocutores sociales, las empresas y los empleados. Es preciso tomar en consideración tanto los riesgos tradicionales como los nuevos. Tiene una importancia decisiva el hecho de movilizar a todos los protagonistas pertinentes a distintos niveles, respetando la división más apropiada de los papeles. Los interlocutores sociales se muestran favorables al funcionamiento eficiente del Comité Consultivo y animan a la Comisión a tener en cuenta sus propuestas a partir de octubre de 2000.

CES (Confederación Europea de Sindicatos)

La forma en que la política de seguridad y salud en el trabajo pueda estar mejor relacionada con otras políticas públicas es un aspecto importante a tener en cuenta. La primera es la política de empleo, sobre todo porque sabemos que afecta a la salud y la seguridad. Sabemos que los procesos de reestructuración y las políticas de reducción de plantilla que se están llevando a cabo tienen consecuencias para la salud y la seguridad.

La segunda es la política de salud pública a nivel comunitario, ya que puede ocultar los efectos de las políticas de salud y seguridad.

La Directiva Marco considera que las personas son sujetos individuales, y se reconoce que los trabajadores son objeto de iniciativas colectivas de salud y seguridad. Cuando hablamos de la salud pública, hablamos de individuos, y es como si empleásemos dos términos contradictorios difíciles de articular entre sí. Resulta decisivo que aceptemos la prioridad de la salud y la seguridad, pero no de una forma aislada. Tiene que ser complementaria con otras políticas.

Además, necesitamos considerar un posible complemento a la legislación actual que incluya ciertos ámbitos que aún no están cubiertos. Algunos colectivos no están cubiertos por la Directiva Marco, y uno de estos grupos –los trabajadores autónomos– desempeña un papel cada vez más importante en nuestra sociedad. Deberíamos considerar asimismo incluir algunas cuestiones nuevas como por ejemplo el acoso moral y el estrés. Estas cuestiones están siendo objeto de tratamiento en un número creciente de países. ¿Por qué no tratarlas a nivel comunitario?

Puntos de debate:

- Determinadas áreas de actividad económica, como por ejemplo la agricultura y el transporte, todavía no están cubiertas por la legislación europea
- Es importante que los organismos públicos desempeñen un papel activo a través del establecimiento de buenas prácticas tales como incluir aspectos de SST en las licitaciones públicas.

8. Pequeñas, saludables y productivas: una estrategia para las PYME europeas ⁹

Un porcentaje substancial de los accidentes de trabajo ocurre en pequeñas y medianas empresas (PYME). En España más del 40 % del total de accidentes en el puesto de trabajo se produce en empresas con menos de 50 trabajadores. De acuerdo con un estudio reciente, las tasas más elevadas de accidentes corresponden a empresas con una plantilla comprendida entre 25 y 100 trabajadores. Los accidentes parecen concentrarse en las PYME básicamente porque emplean una proporción muy elevada (y en aumento) de la población, más que porque sean intrínsecamente peligrosas.

Un problema específico, dentro de este contexto, es que la prevención no forma parte de las actividades habituales de las PYME, ya que:

- En las PYME, la dirección –a menudo el propietario– tiende a creer que la situación se encuentra bajo control.

- Muy a menudo las PYME poseen una estructura patriarcal, donde la máxima responsabilidad recae sobre el propietario, cuyas limitaciones de tiempo le obligan a centrarse en problemas que requieren una atención inmediata. La prevención no se incluye entre estos problemas.
- Los recursos financieros de las PYME suelen ser escasos, de modo que se aplican a fines con rentabilidad directa e inmediata, que no incluyen la prevención.
- El motivo último de la falta de interés de las PYME por la prevención es la contradicción entre el mundo empresarial de las PYME, centrado en la acción práctica a corto plazo, y el mundo de la prevención, donde la acción es inútil, salvo que se contemple desde una perspectiva a largo plazo.

Es improbable que un cambio significativo y amplio en la conducta de las PYME en este campo llegue a producirse únicamente como consecuencia de cambios en las reglamentaciones y de la presión ejercida para que éstas se cumplan.

Estrategias de cambio

Por consiguiente, es importante garantizar que el mercado ejerza presión sobre las empresas para que mejoren la calidad de sus programas de prevención. Existen diversos modos de lograrlo.

El primero lo brinda el desarrollo de la cadena de contratación y subcontratación, que concede a las empresas a gran escala la oportunidad de evaluar a sus contratistas, teniendo en cuenta no sólo los parámetros tradicionales de la dirección, sino tomando en consideración también su eficacia en el campo de la prevención. Se trata de una opción atractiva que algunas empresas ya han puesto en práctica en su propio interés, ya que creen que los resultados en términos de prevención son un buen indicador de la capacidad de la dirección de una empresa que se presenta a una licitación, "precisamente porque se trata de un tema que a menudo se deja a un lado". De conformidad con este criterio, es indudable que las autoridades públicas deberían practicar lo que predicán, no sólo en su condición de empresarios con respecto a sus propios trabajadores, sino también porque son uno de los miembros principales de la cadena de contratos y subcontratos en todos los países.

Una segunda forma de avanzar es fomentar la presencia de consultores privados de prevención a pequeña escala dentro del marco de las reglamentaciones que rigen la participación en empresas de servicios externos de prevención, de conformidad con el Artículo 7.3 de la Directiva Marco. Aunque la consultoría de prevención resulta difícil de vender, porque se trata de un producto que las pequeñas empresas no están "naturalmente" inclinadas a comprar, una legislación apropiada puede estimular el mercado y facilitar su venta.

Un enfoque totalmente distinto pero que, al parecer, tiene éxito, consiste en estimular la participación de los trabajadores por medio de representantes de prevención regionales o de zona, como se ha hecho en Suecia desde 1974, donde la legislación asigna tres tareas a los representantes regionales:

- inspeccionar e investigar las condiciones de trabajo en las empresas de pequeñas dimensiones;
- fomentar la participación de los trabajadores en este campo; y
- promover acciones locales de prevención de riesgos.

Los estudios realizados hasta ahora sobre la eficacia de este programa indican que proporciona un notable apoyo a las pequeñas empresas, obtiene resultados mucho mejores que los inspectores de fábrica, y ofrece asimismo numerosas ventajas en comparación con los servicios externos de seguridad.

Puntos de debate:

- Las experiencias actuales de los Estados miembros con respecto a la forma de mejorar la SST en las PYME deberían estar disponibles e intercambiarse con objeto de facilitar la utilización de las buenas prácticas; por ejemplo, en lo que tiene que ver con la formación y con el papel de los servicios de prevención
- Un programa plurianual para PYME de la UE podría constituir una herramienta importante para promover el desarrollo y el intercambio de prácticas satisfactorias entre las empresas más pequeñas
- Vale la pena comprobar si conceptos tales como el de "buen vecino" y la cadena de suministros sirven de ayuda y en qué forma a las empresas más pequeñas

9. Control del riesgo e investigación ¹⁰

Es importante prever los futuros desarrollos con objeto de controlar adecuadamente los riesgos para la salud y la seguridad de las personas que tengan su origen en las actividades laborales. Sin embargo, la rápida identificación de los riesgos emergentes continúa siendo un desafío importante. La Dirección de Salud y Seguridad del Reino Unido está emprendiendo su propio análisis de futuro sobre las tendencias tecnológicas, y la manera en que es probable que éstas afecten a la salud y la seguridad. El personal de dicha Dirección identifica, analiza y envía información sobre nuevas tendencias a una base de datos que ha sido colocada en la página web de la Dirección de Salud y Seguridad, y establece un enlace con la página Foresight en Internet.

A nivel europeo, debe explorarse la viabilidad de establecer un sistema de "Alertas de riesgos emergentes", en el que participarían los Estados miembros. Esto podría instaurarse, por ejemplo, proporcionando información y opiniones sobre tendencias, tanto en tecnología como en prácticas laborales, que originen nuevos riesgos para la salud y la seguridad, o nuevas oportunidades para el control de dichos riesgos.

Los Estados miembros podrían acordar la elaboración periódica de un informe resumido del "estado de la nación" en materia de salud y seguridad, por ejemplo con un carácter bianual. Dichos informes identificarían

- los riesgos emergentes en los que se necesite una acción de la UE
- riesgos significativos ya conocidos, donde deben continuar existiendo los controles de la UE
- riesgos en proceso de declive

para los que, a la luz de las mejoras en la información o los cambios en la industria, sería apropiado suavizar los controles de la UE y, por consiguiente, liberar recursos para afrontar los riesgos emergentes.

Es necesario centrar con más precisión los esfuerzos para mejorar los resultados en materia de salud y seguridad. Una parte decisiva de este proceso sería un examen crítico de la

base de pruebas acerca de todo lo que hacemos. Existe una necesidad real de desarrollar programas de actividades destinados a cumplir objetivos de salud y seguridad, p. ej. reduciendo las caídas de altura. Estos programas deberían incorporar todas las herramientas que sirvan para garantizar mejoras, p. ej. mejores reglamentaciones y directrices, mejor publicidad y aplicación más eficaz. La investigación desempeñará un papel clave en este proceso, p. ej. estableciendo las bases del cumplimiento de la normativa sobre salud y seguridad, y supervisando el cambio, evaluando la eficacia de las intervenciones reglamentarias y de otro tipo, y comprendiendo la conducta de los individuos y las organizaciones, para influir sobre ella.

Además, deberá tomarse en consideración la investigación coordinada a nivel de la UE para evitar duplicidades, eliminar las lagunas de conocimientos y compartir costes, etc. Es necesario que esto se lleve a cabo en la fase de planificación formativa, ya que el simple intercambio de información sobre un proyecto acabado, si bien resulta más fácil, es mucho menos útil. Además, existe la necesidad de desarrollar maneras no burocráticas de estimular la coordinación y la colaboración en investigación en toda la UE. Se requieren mecanismos de intercambio de las estrategias científicas y de innovación (o documentos equivalentes) de los Estados miembros. Estos documentos podrían señalar en qué momento los países buscan colaboración -de manera bilateral o en grupos- para afrontar determinados temas, especialmente problemas amplios y de difícil solución. Esto podría permitir una mejor comprensión entre los Estados miembros con respecto a los programas de los demás, y una mayor disponibilidad para trabajar juntos y confiar en los otros cuando toman la iniciativa en determinadas áreas.

Finalmente, hasta ahora no han existido programas específicos y separados de salud y seguridad de conformidad con los diversos Programas Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la UE, si bien se han emprendido determinadas investigaciones valiosas bajo otros encabezamientos. No obstante, no siempre es fácil identificar oportunidades en los Programas Marco. Esto debería mejorar.

Puntos de debate:

- Sería útil una mayor comunicación y coordinación entre los Estados miembros acerca de los temas en los cuales se centran sus actividades de investigación
- Existe una evidente necesidad de mejorar la accesibilidad y la utilización de la información sobre investigación existente en los Estados miembros europeos

10. Conclusiones ¹¹

Este debate ha señalado un gran número de asuntos que podrían incluirse en una futura Comunicación de la Comisión. Las conclusiones que se exponen a continuación constituyen una selección de los puntos planteados en el debate:

El marco legislativo:

- El actual marco legislativo ha ejercido una influencia importante en los Estados miembros y ha desempeñado

un papel destacado en el desarrollo de una filosofía comunitaria de política social. Ha contribuido significativamente al concepto actual según el cual la competitividad, la productividad y la protección están estrechamente interrelacionadas.

- Se requiere una mejor reglamentación. La legislación actual sobre SST se ha vuelto cada vez más compleja, a medida que se han ido sucediendo las diferentes etapas legislativas. Existe una necesidad clara de simplificar la legislación, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional.
- El marco legislativo tiene que actualizarse, adaptarse y modernizarse, de acuerdo con la situación y los riesgos y, en este contexto, admitir adiciones en caso necesario.

La puesta en práctica del marco legislativo:

- Es preciso mejorar la aplicación práctica de la legislación. Tienen que mejorarse las directrices apropiadas sobre seguridad y salud, y la forma en que éstas se cumplan. No es suficiente la actuación comunitaria por sí sola. Se requiere actuar a nivel nacional, local y de empresa con objeto de mejorar la aplicación de las acciones preventivas.
- Hay que hacer esfuerzos especiales en el caso de las PYME. Las herramientas legislativas actualmente existentes son útiles, pero no suficientes. Las herramientas que utilicen las PYME deberían adaptarse a sus necesidades, incluida la forma en que puedan hacerse más accesibles los recursos de formación y de asesoría. Deberán intercambiarse las experiencias y políticas nacionales a este respecto.

Nuevas áreas de atención:

- La SST tendrá que afrontar nuevos riesgos que comienzan a aparecer tales como acoso moral en el trabajo (mobbing), estrés, trastornos musculoesqueléticos y enfermedades relacionadas con la tecnología.
- Es preciso tener en cuenta nuevas formas de trabajo y la organización del trabajo, la diversidad de leyes, la contratación externa, el teletrabajo, los trabajadores autónomos o aquellos que trabajan para autónomos. Hasta ahora, todos estos nuevos tipos de trabajo que están relacionados con nuevas formas de organización del trabajo no han recibido la atención suficiente.
- Hay que debatir el tema del envejecimiento de la población, ya que debemos examinar las consecuencias de nuestro desarrollo demográfico y establecer la forma en que pueden emplearse las herramientas y los instrumentos de salud y seguridad en el trabajo para tratar este tema. Por eso es de especial relevancia tener en cuenta las diferentes directrices que se redactaron en Estocolmo acerca de la integración de los miembros de más edad de la población y, quizá, su retorno al trabajo a plena dedicación.

Coordinación abierta:

- Es importante utilizar el método de coordinación abierta elaborado en Estocolmo mediante el cual se fijan objetivos, se toman decisiones basadas en la evaluación comparativa y los planes nacionales, y se utilizan los indicadores y el intercambio de las mejores prácticas. Esto constituiría un entorno ideal para poner en marcha las buenas prácticas, establecer objetivos y controlarlos.
- Los interlocutores sociales deberían participar de un modo que les permita desarrollar su propia forma de alcanzar los objetivos que se han fijado.

La aplicación de incentivos financieros:

- Estimular la utilización de incentivos financieros y motivar a los empresarios. También en este caso se necesita el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros.
- El Fondo Social Europeo (FSE), como herramienta financiera, está vinculado con la estrategia de empleo pero esto incluye determinados aspectos de SST. El FSE puede apoyar los aspectos educativos y formativos, y vincularlos con las actividades generales de sensibilización, poniendo un énfasis especial en la transmisión del mensaje a todas las PYME.

Líneas de acción en SST:

- Debería analizarse la posibilidad de aumentar la coordinación con otras áreas de política de la UE, como por ejemplo medio ambiente, sanidad pública, transportes o adquisiciones públicas, y siempre que sea posible, llevar a cabo tal coordinación.
- Habría que animar a las empresas a integrar buenas prácticas de seguridad y salud en su política de responsabilidad social de la empresa. La Comisión está elaborando un Libro Verde sobre responsabilidad social, y publicará una comunicación sobre calidad e indicadores de calidad. Ambos elementos están interrelacionados. La seguridad y la salud constituyen un tema importante de este informe general sobre el balance social de las empresas.

El papel de la investigación:

- La SST debería ocupar un lugar más destacado en los Programas Marco Europeos de Investigación y Desarrollo Tecnológico. Los Estados miembros deben asumir su responsabilidad mediante la promoción del tema a nivel nacional como contenido de estos Programas. Es preciso que los Estados miembros manifiesten su voluntad política de incluir en mayor medida este tema en las prioridades de estos Programas Marco. Dos áreas en

particular: la investigación socioeconómica y la coordinación entre las instituciones dedicadas a la investigación.

- El intercambio de información sobre investigaciones, sistematizando los conocimientos procedentes de la investigación y la coordinación de ésta.

La Agencia Europea debe tener un papel más destacado en relación con la coordinación y la divulgación de las investigaciones.

Referencias

- ¹ Basado en exposiciones presentadas por Anna Ekström, Secretaria de Estado, Ministerio de Industria, Empleo y Comunicaciones de Suecia
- ² Fay Devonic, Comisión Europea
- ³ Basado en una exposición presentada por José Ramón Biosca de Sagastuy, Comisión Europea
- ⁴ Basado en una exposición presentada por Hans-Horst Konkolewsky, Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo
- ⁵ Basado en una exposición presentada por Peter Skinner, eurodiputado
- ⁶ Bertil Remaeus, Dirección de Entorno Laboral de Suecia
- ⁷ Mikko Hurmalainen, Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad de Finlandia
- ⁸ Basado en exposiciones presentadas por Natascha Waltke, UNICE, y Marc Sapir, TUTB (Oficina técnica sindical europea de salud y seguridad)
- ⁹ Emilio Castejón, Centro Nacional de Condiciones de Trabajo, Barcelona
- ¹⁰ Basado en una exposición presentada por John McGuinness, Dirección de Salud y Seguridad, Reino Unido
- ¹¹ Odile Quintin, Comisión Europea

Gran Vía, 33
E-48009 Bilbao
Phone: +(34) 94 479 43 60
Fax: +(34) 94 479 43 83
E-mail: information@osha.eu.int
<http://www.osha.eu.int>



FORUM es un publicación de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

La serie trata temas seleccionados de gran importancia para la red de la Agencia y la comunidad más amplia de SST.

Recurriendo al asesoramiento y los conocimientos técnicos de los socios de la red de la Agencia, **FORUM** desea proporcionar información y promover el debate.

Puede encontrarse más información sobre las actividades de la Agencia Europea en nuestra página web:

<http://agency.osha.eu.int>

FORUM se publica en Inglés, Francés, Alemán y Español.