



Eficacia de los incentivos económicos para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo

Resumen del taller organizado por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo en el marco de la conferencia europea celebrada durante la Presidencia neerlandesa en 2004 (*)

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

2. TIPOS DE INCENTIVOS ECONÓMICOS

- 2.1. Ayuda, subvención o financiación estatales
- 2.2. Incentivos basados en sistemas y estructuras fiscales
- 2.3. Diferenciación de primas de seguros

3. INVESTIGACIÓN

4. OBJETIVOS DEL TALLER

5. APORTACIONES DE LOS EXPERTOS

- 5.1. Seguros sociales, incentivos económicos y evolución de la SST
- 5.2. Vinculación de las primas de seguros al rendimiento en materia de seguridad y salud
- 5.3. Iniciativas alemanas en los sectores sanitario y cárnico
- 5.4. Análisis de un régimen de subvenciones
- 5.5. Incentivos fiscales

6. MESA REDONDA

- 6.1. Krzysztof Pater (Ministro, Ministerio de Economía, Trabajo y Política Social de Polonia)
- 6.2. Kris De Meester (VBO-FEB, Federación de Empresas de Bélgica)
- 6.3. Paul Glynn (Comisión Europea)
- 6.4. Marc Sapir (TUTB: European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety [Oficina Técnica para la Salud y la Seguridad de la Confederación Europea de Sindicatos])

7. CONCLUSIONES GENERALES Y PERSPECTIVAS

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de los «incentivos económicos» es fomentar la inversión de las empresas en la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (SST) haciendo que sea económicamente más atractiva. Constituyen instrumentos potencialmente útiles para lograr la excelencia empresarial en el ámbito de la seguridad y la salud porque refuerzan el vínculo con la rentabilidad.

Los incentivos económicos, en términos de lenguaje empresarial, son eficaces para llamar la atención de la gestión empresarial hacia cuestiones relativas a la seguridad y la salud. Asimismo, estos incentivos también permiten a las empresas encontrar por ellas mismas cuál es el modo más rentable de mejorar la seguridad y la salud (*).

Para que tengan éxito, los incentivos deben estimular, en general, actuaciones empresariales que vayan más allá de las exigidas por la legis-

(*) «Towards effective Intervention and sector dialogue In occupational safety and health» [«Hacia una intervención efectiva y diálogo sectorial sobre la salud y seguridad en el trabajo», Amsterdam, del 15 al 17 de septiembre de 2004.

(*) Dorman, P.: Three preliminary papers on the economics of occupational safety and health [Tres ponencias preliminares sobre la economía de la salud y la seguridad en el trabajo], encargadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, abril de 2000.

lación y que de otra manera no se hubieran acometido. Sin embargo, no es fácil evaluar su eficacia en la práctica, y las valoraciones empíricas y sistemáticas de los incentivos existentes son poco frecuentes.

La necesidad de comprender mejor la eficacia de los incentivos económicos para fomentar la seguridad y la salud es cada vez más evidente después de que la Comisión Europea exigiese «una aplicación más sistemática de incentivos económicos» como una importante «propuesta innovadora». Los incentivos económicos se consideran un enfoque que «anima a diversas partes a “dar un paso más allá” y asociar a todas las partes interesadas en la consecución de los objetivos generales de la estrategia» (**). Puesto que existen varios tipos de incentivos económicos, se pueden plantear las siguientes cuestiones:

- ¿cuál de ellos es el más eficaz, si lo hay?,
- ¿cuál es el método de aplicación más efectivo?

Esta publicación, basada en un taller organizado por la Agencia, pretende contribuir al debate sobre la eficacia de los incentivos económicos mediante la presentación de los principales temas tratados por los expertos invitados y de algunos ejemplos prácticos.

En los distintos Estados miembros de la Unión Europea existen incentivos económicos de distinto signo; la Agencia ha creado un sitio web con enlaces que proporcionan información al respecto (**).

2. TIPOS DE INCENTIVOS ECONÓMICOS

Los incentivos económicos normalmente son iniciativa de las administraciones públicas o de los aseguradores y pueden ser de carácter nacional, regional o sectorial. Representan ventajas financieras para las empresas y organizaciones que mejoren la calidad de sus condiciones de trabajo. Los incentivos que se analizan en la presente publicación pueden dividirse, a grandes rasgos, en tres categorías:

2.1. Ayuda, subvención o financiación estatales

A las empresas que mejoren la calidad de las condiciones de trabajo se les conceden compensaciones económicas o condiciones de financiación favorables (por ejemplo, préstamos bancarios). Algunos ejemplos son los programas estatales que apoyan la inversión por parte de las empresas en maquinaria segura o en modelos de organización del trabajo innovadores (véanse los ejemplos de Dinamarca y Alemania en la sección 5).

2.2. Incentivos basados en sistemas y estructuras fiscales

Los impuestos pueden adaptarse a medida para influir sobre el comportamiento de las empresas. Por ejemplo, pueden ofrecerse deducciones fiscales a los empresarios que inviertan en equipos más seguros que los exigidos por las disposiciones mínimas legales (véase el ejemplo de los Países Bajos en la sección 5).

(*) Comunicación de la Comisión titulada «Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006)», Bruselas, 11 de marzo de 2002 [COM(2002) 118 final].

(**) http://europe.osha.eu.int/research/rtopics/economic_incentives/



2.3. Diferenciación de primas de seguros

Este tipo de incentivos tiene como objetivo vincular estrechamente las primas que pagan las empresas y el rendimiento en materia de salud y seguridad. La graduación de las primas puede reflejar el resultado de exposiciones pasadas (por ejemplo, pérdidas de la audición a consecuencia de exposición a los largo de muchos años al ruido) o bien exposiciones presentes (por ejemplo, la exposición actual al ruido en la empresa). Además, el escalonamiento de la prima puede variarse de acuerdo, por ejemplo, con la evolución del sector económico al que pertenece la empresa o al rendimiento de la propia empresa (véanse los ejemplos de Francia y el Reino Unido en la sección 5).

3. INVESTIGACIÓN

Un estudio realizado por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo ⁽⁵⁾ destaca la oportunidad de crecimiento del uso de instrumentos económicos en casi todos los países de la UE, pero al mismo tiempo señala que permanece el reto para determinar cuál de los sistemas empleados funciona mejor en cada caso. Los autores observaron que uno de los principales instrumentos económicos aplicados en el ámbito de la salud y la seguridad vincula primas de seguros y rendimiento y concede bonificaciones o descuentos basándose en la buena planificación de la salud y la seguridad. Asimismo, el informe concluye que el empleo de instrumentos voluntarios es una alternativa útil a la regulación, sobre todo si los objetivos están claramente definidos y han sido acordados por las partes afectadas.

Los estudios disponibles ofrecen poca información sobre la efectividad de los incentivos económicos. El trabajo realizado en el Reino Unido ⁽⁶⁾ sobre la eficacia de los esquemas de primas de seguros demuestra que:

- estos esquemas pueden servir de motivación cuando los costes del seguro (y, en consecuencia, el ahorro potencial) son (relativamente) altos para los empresarios; es decir, cuando, en general, las primas representan más de un 1 % de la masa salarial;
- si los costes del seguro son demasiado elevados (por encima del 3 % de la masa salarial), podrían resultar contraproducentes, ya que, en este supuesto, cabe que los empresarios rechacen la legitimidad del coste del seguro;
- los sistemas basados en primas de seguros pueden ser un estímulo para las empresas si éstas creen que existe una relación directa entre su rendimiento en materia de salud y seguridad y el nivel de sus primas;
- el impacto de las primas puede reducirse cuando representan una parte de los gastos generales centralizados en una gran organización, lo que provoca que las direcciones locales carezcan de un incentivo inmediato que les lleve a reducir los costes pertinentes; por otro lado, determinados organismos, como los del sector público, son menos sensibles a los costes;
- la influencia positiva de los incentivos puede perderse si el intervalo que transcurre entre la mejora de la salud y la seguridad y la renovación de la póliza es demasiado prolongado;
- además, si el tiempo que transcurre entre la exposición a los riesgos y la manifestación de sus efectos nocivos es muy largo, como por ejemplo en las enfermedades latentes, puede romperse la vinculación entre la gestión actual de la salud y la seguridad y los incentivos en forma de bonificaciones de los seguros.

Vistas las consideraciones anteriores podría llegarse a la conclusión de que los incentivos económicos no pueden sustituir a la regulación tradicional. A pesar de todo, pueden ser un importante complemen-

⁽⁵⁾ Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: Economic instruments for sustainable development: improving the external and working environments [Instrumentos económicos para el desarrollo sostenible: mejora de los entornos externo y de trabajo], Dublin, 2000.

⁽⁶⁾ Wright, M., y Marsden, S.: *Changing business behaviour. Would bearing the true cost of poor health and safety performance make a difference?* [Nuevos hábitos empresariales. ¿Serían las cosas distintas si soportásemos el verdadero coste del rendimiento deficiente en materia de salud y seguridad?], Estudio científico encargado CRR 436/2002, HSE. Wright, M., Marsden, S., y Antonelli, A.: *Building an evidence base for the Health and Safety Commission Strategy to 2010 and beyond: A literature review of interventions to improve health and safety compliance* [La creación de una base de referencias para la estrategia de la Comisión de Salud y Seguridad hasta 2010 y los años posteriores: una reseña bibliográfica sobre intervenciones para mejorar el cumplimiento en materia de salud y seguridad], Estudio científico RR196, 2004, HSE.

to que —si funciona— motive a las empresas a adelantarse a los requisitos exigidos en la normativa sobre salud y seguridad vigente.

4. OBJETIVOS DEL TALLER

El taller reunió a los principales expertos europeos sobre salud y seguridad, además de a representantes de los agentes sociales, gobiernos, la Comisión Europea y la Agencia. Con el objetivo de analizar la eficacia de los incentivos económicos, el taller abordó la siguiente pregunta: ¿Hasta qué punto pueden la salud y la seguridad en el trabajo mejorar como resultado de la aplicación de (distintos) incentivos económicos?

Aunque los incentivos económicos no son instrumentos nuevos (llevan empleándose desde hace años), la información sistemática sobre su eficacia es escasa. Por este motivo el taller se centró en la evaluación de la eficacia y en la identificación de nuevos enfoques más que en el debate de los incentivos económicos en sí.

El director de la Agencia, Hans-Horst Konkolewsky, encargado de presidir el taller, enfatizó en su introducción que además del cuerpo legal existente en materia de salud y seguridad laboral se necesitan otros medios que mejoren la seguridad y la salud en los lugares de trabajo europeos. A este respecto, los incentivos económicos pueden ser un instrumento sumamente eficaz.

5. APORTACIONES DE LOS EXPERTOS

5.1. Seguros sociales, incentivos económicos y evolución de la SST Jean-Claude André (INRS, Francia)

En Francia, el sistema de seguros ofrece a las empresas incentivos que combinan primas de seguros diferenciadas y apoyo económico a las empresas que inviertan en mejorar sus condiciones de trabajo.

Diferenciación de primas de seguros

Los seguros de accidentes laborales de Francia forman parte del sistema de la Seguridad Social a través de la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad (Caisse nationale d'assurance maladie [CNAM]) y sus cursuales regionales (Caisse régionale d'assurance maladie [CRAM]). La prima pagada por una empresa depende de los costes de los accidentes y enfermedades laborales, o del riesgo. El método para calcular la prima depende del tamaño de la empresa.

Si las empresas son grandes (más de 200 empleados) la prima se calcula para cada individuo de la empresa y se basa únicamente en el índice de accidentes y enfermedades laborales de la empresa. Es decir, las grandes empresas deben hacerse cargo de los accidentes que ocurran.

En cuanto a las empresas pequeñas (menos de 10 empleados) se calcula un importe colectivo para sectores industriales concretos (primas basadas en el riesgo). Este sistema supone una verdadera mutualización de las compensaciones por lesiones laborales entre las distintas empresas que conforman un determinado sector.

Por lo que respecta a las empresas que se encuentran entre los dos umbrales anteriores (más de 10 empleados pero menos de 200) la prima se establece teniendo en cuenta los costes sectoriales y los específicos de la empresa.

Este sistema representa un auténtico incentivo, especialmente para las grandes empresas, ya que se ven directamente afectadas por el aumento o el descenso del índice de accidentes y enfermedades. En el caso de las empresas pequeñas, sin embargo, el aliciente es menor porque las primas dependen de los resultados de su sector industrial. A pesar de todo, el sistema de seguros anima a las pequeñas empresas ofreciendo directamente ayudas financieras a través de los «contratos de prevención» (véase más abajo) a las empresas de menos de 200 empleados que inviertan en la salud y la seguridad en el trabajo.

Contratos de prevención

Se celebran contratos generales con distintos sectores industriales, en los que se determinan los resultados que espera obtener, las medidas



y actuaciones que se adoptarán al respecto, los recursos, etc. Los contratos son planes de acción cuatrienal. Cada empresa (de hasta 200 empleados) del sector industrial en cuestión puede beneficiarse de ayudas financieras si suscribe el contrato general y prepara un plan de acción cuatrienal. Además, las empresas pueden recibir apoyo económico de la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad (hasta el 70 % de los costes de renovación del lugar de trabajo). En la práctica, la mayor parte de la ayuda se destina a medidas técnicas preventivas.

5.2. Vinculación de las primas de seguros al rendimiento en materia de seguridad y salud

Alan Morley (Health and Safety Executive [HSE], Reino Unido)

La situación en el Reino Unido es otro ejemplo de cómo se lleva a la práctica un sistema de primas de seguros diferenciadas, aunque de un modo bastante distinto.

De seguros a incentivos

En el Reino Unido la mayoría de empresarios están obligados por ley a suscribir un seguro de responsabilidad civil contra lesiones y enfermedades que puedan sufrir los empleados a raíz de su actividad laboral. Sin embargo, y especialmente en el caso concreto de las pequeñas y medianas empresas (PYME), existía muy poca relación entre las primas que debían abonar y el rendimiento empresarial en materia de salud y seguridad. Ello provocaba que las PYME protestaran porque las primas que se les aplicaban no reflejaban su excelente gestión en este ámbito. Estas protestas, junto con la idea de convertir los seguros en un instrumento que fomentara la salud y la seguridad, supusieron el punto de partida para que la Health and Safety Executive (HSE) (la Oficina Ejecutiva de Salud y Seguridad) creara un índice de PYME, que refleja el rendimiento en materia de salud y seguridad de pequeñas y medianas empresas. Con él se pretendía fomentar la salud y la seguridad, crear nuevas vías para influir al respecto y beneficiar a los empresarios que gestionaran bien la salud y la seguridad. La puntuación del índice de PYME estaría directamente vinculada al seguro de responsabilidad civil del empresario.

Este índice ya se encontraba en fase de desarrollo para grandes empresas. El objetivo del CHASPI (Corporate health and safety performance index o Índice de rendimiento empresarial en materia de salud y seguridad) es evaluar el rendimiento de las grandes empresas, por lo que no era posible trasladarlo a las pequeñas y medianas empresas, aunque sirvió de punto de partida para la creación del índice de PYME.

Índice de PYME

Este índice es un cuestionario de autoevaluación. Señala criterios de rendimiento basados en puntuaciones y hace preguntas sobre dos áreas vitales:

- índice de incidencia (es decir, accidentes registrados, lesiones y hechos peligrosos que la ley obliga a comunicar, acciones legales y número de empleados que acuden al médico a causa de lesiones o enfermedades relacionadas con el trabajo) y
- exposición a riesgos y gestión de los mismos (es decir, manipulación manual, tareas que implican movimientos repetitivos, manipulación de sustancias químicas, trabajo en altura, utilización de maquinaria, estrés, transporte en el lugar de trabajo, resbalones y tropiezos, ruido y vibraciones).

Los argumentos para convencer a los empresarios de que utilicen el índice de PYME son varios:

- ventajas fiscales;
- se encuentra en Internet;
- máxima brevedad;
- la ley no obliga a utilizarlo;
- es de libre uso;
- está disponible en el sitio web del Gobierno;
- es anónimo;
- constituye un marco de referencia comparativo.

Pero el índice de PYME va más allá de vincular el rendimiento a los costes del seguro; es también un instrumento para fomentar mejoras en los programas de salud y seguridad, puesto que aconseja a las

PYME sobre los aspectos que deberían tener más en cuenta. El índice también puede servir de herramienta para la realización de una evaluación estructurada y propiciar revisiones periódicas. Además, podría ampliarse con enlaces de ayuda al usuario.

Uno de sus aspectos cruciales es la vinculación entre empresarios y compañías aseguradoras. Las posibles ventajas financieras de vincular los seguros a la salud y la seguridad son primas más bajas, mejores condiciones, obtención del seguro (no siempre es así) y mejores condiciones en otros seguros. Son las propias compañías aseguradoras las que deciden qué ofrecen. Para aumentar las posibilidades de que las aseguradoras utilicen el índice a la hora de decidir las primas de las PYME, las compañías tomaron parte en el proceso de desarrollo del índice. En la actualidad el índice está en fase de pruebas. Los resultados provisionales muestran que ninguna de las partes implicadas se posiciona en contra. Aunque cautelosos, por lo general empresarios y aseguradores apoyan el índice de PYME (7).

5.3. Iniciativas alemanas en los sectores sanitario y cárnico

Manfred Rentrop (Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften, Alemania)

Para promover mejoras en la salud y seguridad en el trabajo, la Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften (Federación alemana de mutualidades patronales para el seguro obligatorio y la prevención de accidentes de trabajo) está desarrollando nuevos enfoques en dos sectores: el sanitario y el cárnico. El primero de los incentivos económicos es un ejemplo de la categoría de «subvenciones y bonificaciones», mientras que el segundo se enmarca en la «diferenciación de primas de seguros». Ambos parten de la base de que la salud y la seguridad en el trabajo no siempre ocupan un lugar prioritario en las empresas, pero los requisitos sobre salud y seguridad establecidos en la normativa pertinente se han cumplido.

Sector sanitario

Desde la década de 1990, cada vez más empresas del sector sanitario (hospitales, talleres de discapacitados, residencias o centros asistenciales, etc.) han adoptado sistemas de gestión de la calidad. Tras un análisis de estos sistemas se observó que los requisitos exhaustivos que deben cumplir son comparables a los de los sistemas de gestión de la SST. Así, ambos sistemas se equipararon y se creó un nuevo sistema de gestión integral. Para adherirse a la ISO 9001, las empresas deben elaborar, documentar, implantar y mejorar continuamente la eficacia de sus sistemas de gestión de la calidad. En este contexto, la salud y la seguridad en el trabajo son tan importantes como otros objetivos de la empresa, por ejemplo: la calidad, la satisfacción del cliente, la productividad y la rentabilidad. Así pues, la SST debe integrarse en el sistema de gestión de acuerdo con los requisitos que establezcan las instituciones para el seguro obligatorio y la prevención de accidentes.

Las instituciones referidas apoyaron en Alemania la implantación de este sistema de gestión integral. Como medida adicional para el reconocimiento de la salud y la seguridad como parte de la gestión, las empresas que puedan demostrar que han integrado de forma efectiva la salud y la seguridad en sus sistemas de gestión pueden recibir bonificaciones.

Para que una empresa pueda optar a las bonificaciones tiene que contar con alguna certificación del sistema de gestión concedida por un organismo acreditado. La bonificación máxima que pueden recibir las empresas subvencionables es del 50 % del coste de la certificación y de al menos el 10 % del importe del seguro, con un máximo del 50 % del mismo, siempre y cuando sean certificadas con éxito. Esta iniciativa se basa en un «documento normativo», en combinación con las exigencias de auditoría y la ISO 9001. Este documento normativo contiene los siguientes elementos:

- evaluación y aplicación de los requisitos exigidos por la ley;
- vigilancia de la salud en el trabajo;
- evaluación de riesgos;
- optimización de la adquisición de instalaciones;

(7) Health and Safety Performance Indicator (Índice de rendimiento en materia de salud y seguridad): <http://www.hsapi.info-exchange.com>



- gestión de sustancias peligrosas;
- auditoría y mantenimiento de los equipos de trabajo;
- gestión de emergencias.

Todavía no se ha llevado a cabo una valoración del impacto de la iniciativa sobre los accidentes y enfermedades profesionales. Sin embargo, 38 000 empresas de un total de 200 000 posibles, es decir, casi el 20 %, han demostrado interés en poner en marcha sistemas de gestión integrales.

Sector cárnico

La Berufsgenossenschaft (la Mutualidad patronal para el seguro obligatorio y la prevención de accidentes en el trabajo) estudia en la actualidad nuevas vías en materia de seguros de accidentes en el sector cárnico.

Medidas y puntos de bonificación por prevención

Enfoque preventivo	Medidas tangibles	Puntos de bonificación por prevención
Medidas técnicas	Uso de cuchillos especiales, por ejemplo de lámina fina	Ocho puntos
Medidas organizativas	Curso de seguridad vial para poder conducir los vehículos de la empresa	Hasta ocho puntos
Medidas de carácter individual	Utilización de agentes protectores de la piel	Hasta seis puntos

adoptada le corresponde una serie de puntos de bonificación por prevención (véase el cuadro), y la prima del seguro se reduce en función de los puntos reunidos, hasta un máximo del 5 %. La probabilidad y la gravedad de los accidentes en la empresa no se tienen en cuenta.

Las carnicerías son tradicionalmente negocios muy pequeños con fama de ser difícilmente accesibles, al menos a la hora de informarles sobre temas de salud y seguridad en el trabajo. Uno de los éxitos del programa ha sido llegar a un gran número de estas PYME (participan el 40 % de empresas con 1 a 9 empleados y el 48,5 % de empresas con 10 a 19 empleados, véase la figura 1). En la figura 2 puede observarse cómo un porcentaje considerable de las bonificaciones se han concedido a PYME con menos de 10 empleados.

co. Mediante la aplicación de instrumentos legales (además de primas basadas en el riesgo y del sistema «bonus-malus», que tiene en cuenta la incidencia de reclamaciones de años pasados) concede a las empresas incentivos económicos en forma de bonificaciones por la prevención de accidentes y enfermedades profesionales así como por la prevención de riesgos sobre la salud relacionados con el trabajo.

El principio que subyace a esta iniciativa dirigida al sector cárnico es que el compromiso de la empresa se ve directamente recompensado por una reducción de la prima del seguro. Para poder obtener este descuento, las medidas preventivas adoptadas deben superar las exigencias legales mínimas establecidas y haber sido ya aplicadas. Cada año se propone a las empresas una lista de medidas subvencionables entre las que podrán elegir cuáles van a aplicar a lo largo del año siguiente. A cada medida

Del análisis de los incentivos se desprende que las empresas que reciben bonificaciones registran además un número menor de accidentes y enfermedades profesionales. La implantación del sistema de bonificación ha conllevado cambios positivos en el comportamiento de las empresas. En la actualidad participan en él el 50 % de las empresas del sector y el 60 % de sus empleados.

Y lo que es más importante: las empresas que participan en este sistema registran menos accidentes y enfermedades, independientemente de cuál sea su tamaño. Además, cuanto más tiempo lleva una empresa participando en la iniciativa, menor es el índice de accidentes y enfermedades profesionales.

4

Figura 1. Participación en el sistema de bonificación

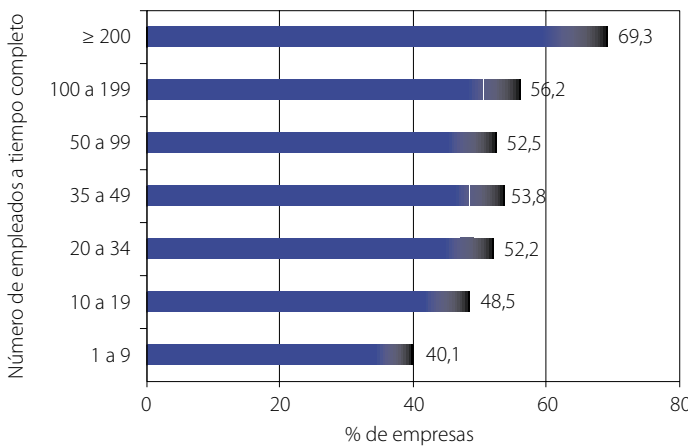
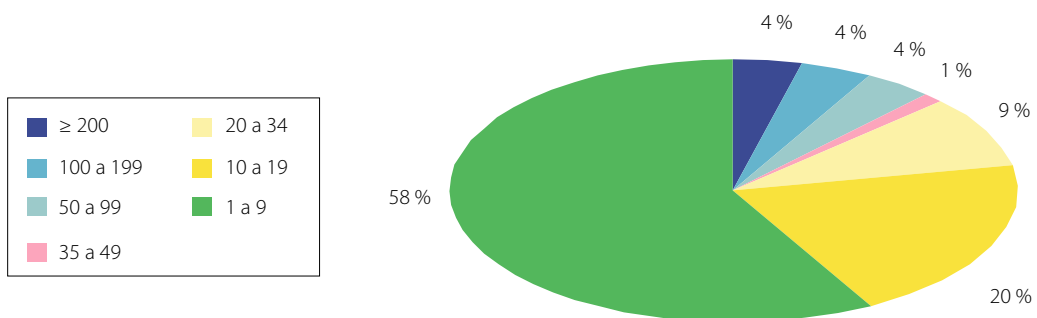


Figura 2. Distribución de bonificaciones según el tamaño de la empresa



5.4. Análisis de un régimen de subvenciones Henrik Andersen (Advice Analysis & Strategy, Dinamarca)

En Dinamarca se ha evaluado un régimen de incentivos del Gobierno para reducir las lesiones por esfuerzo repetitivo (LER).

Régimen de subvenciones

Este programa, que podría considerarse de subvenciones estatales, aportaba hasta un 50 % de la financiación de proyectos destinados a reducir las LER. Funcionó durante más de cinco años y abarcó 129 iniciativas tanto de empresas de producción privadas como proyectos de investigación. En total concedió 14 millones de euros.

La evaluación consistió en examinar la descripción de los 129 proyectos y llevar a cabo visitas a 60 de ellos; se basó en entrevistas realizadas a directivos y personal y en estudios de observación de las instalaciones de producción.

Los resultados globales de los proyectos fueron buenos:

- como mínimo en el 25 % de los proyectos se consiguió eliminar las LER;
- en los demás proyectos la reducción fue apreciable;
- sólo en unos pocos casos no se observaron reducciones.

Aunque la ayuda financiera externa fue bien recibida, en muchos casos el proyecto no dependía de ella, por lo que no puede establecerse una relación directa entre los efectos y la financiación.

En general, los proyectos fueron de carácter técnico u organizativo, aunque en la mayoría de casos se combinaron ambos aspectos.

Proyectos técnicos

El objetivo de estos proyectos era crear un mejor entorno físico de trabajo mediante la automatización total o parcial de aquellas fases del proceso de producción que anteriormente se realizaban de forma manual. En la práctica se tradujo, en muchos casos, en inversiones en maquinaria controlada por ordenador.

La gran mayoría de proyectos (114 de 129) tenían un aspecto técnico y contribuyó a reducir eficazmente o incluso eliminar las LER, si bien a una escala limitada. Por regla general, sólo se podían beneficiar de los programas de reducción de las LER los trabajadores incluidos en los proyectos de automatización. Durante la evaluación del proyecto se pudieron observar niveles elevados de riesgo de LER por parte de empresas participantes que en algunas áreas habían reducido las LER gracias al régimen de subvenciones.

La implantación fue relativamente sencilla; sólo era cuestión de instalar y poner a punto correctamente la máquina adquirida con las subvenciones cofinanciadas. Los objetivos de los proyectos estaban claramente definidos.

Una de las ventajas de los regímenes de subvenciones es el efecto de difusión que hace que a la subvención de un proyecto le sigan mejoras por parte de otras empresas. Pero este efecto (transferibilidad de proyectos) fue, sin embargo, muy limitado a causa de la ausencia de transferibilidad de los proyectos y la falta de alicientes. En ello influyó el hecho de que muchas de las soluciones desarrolladas fueran específicas para un proceso en particular y que, por lo general, la información obtenida no fuese extrapolable a otras empresas. Una importante barrera para la transferencia de conocimientos fueron los recelos de las empresas para desvelar información potencialmente ventajosa para la competencia. Dado que se trata de barreras fundamentales que podrían limitar considerablemente la efectividad del régimen de subvenciones, los aspectos como la difusión y la transferibilidad deberían tenerse en cuenta en las fases iniciales.

La eficacia conseguida tiene un papel fundamental y fue descrita con detalle como parte del proyecto. En muchos casos, la empresa y el proveedor de maquinaria estimaron el ahorro de mano de obra y el incremento de la producción de forma muy precisa. Sin embargo, las LER no figuraban siquiera entre las principales mejoras esperadas, es

decir, que no se pretendía justificar de esta manera la medida en sí, sino que se consideraba una mejora secundaria para la empresa.

Proyectos organizativos

El objetivo de los proyectos organizativos era promover la rotación laboral y el enriquecimiento de la actividad y la organización de grupo en las empresas (71 de las cuales, de un total de 129, los incluyeron en sus proyectos).

El potencial de reducción de LER también existía, pero la certeza de un resultado positivo fue mucho menor que en los proyectos técnicos.

Las barreras a la ejecución fueron considerables, principalmente las culturales, y en ocasiones tan insalvables que hubo que cancelar el proyecto. A menudo las reticencias se debían a una falta de comunicación o entendimiento. No sorprende, pues, que los cambios culturales fueran más factibles de conseguir como resultado de la puesta en marcha de un buen proyecto organizativo que de uno técnico.

El índice de difusión de estos proyectos fue sensiblemente superior al de los proyectos técnicos. Las cuestiones culturales podrían ser de utilidad para otras empresas que se enfrenten a cambios organizativos parecidos. Puesto que la información no es tan específica como en los proyectos técnicos, el potencial de difusión también es considerablemente superior y las iniciativas podrían trasladarse a empresas de otros sectores sin temor a revelar ventajas competitivas.

Las ventajas potenciales fueron a menudo estimadas de forma mucho menos concreta que en los proyectos técnicos y fueron calculadas en términos generales de eficacia, aumento de la flexibilidad y adaptación organizativa necesaria. Con todo, aunque estos proyectos se centraban principalmente en los cambios organizativos propiamente dichos, al parecer el objetivo de reducción de las LER encajó mejor con los proyectos organizativos que con los técnicos.

Influencia de los incentivos económicos

La primera conclusión, como ya se ha apuntado anteriormente, es que las LER lograron reducirse considerablemente en las empresas que participaron en el régimen de subvenciones. Pero hay, además, otras conclusiones adicionales:

- Una reducción significativa de las LER en un proyecto subvencionado no necesariamente implica una mejora de la eficacia, ya que la reducción podría haberse producido sin las ayudas. Así, las subvenciones se aprovecharon mejor en los proyectos que consiguieron una mayor reducción de las LER y que no lo hubieran logrado sin la subvención.
- El impacto del régimen de subvenciones fue superior en los proyectos organizativos que en los técnicos. Las ventajas potenciales de los proyectos técnicos eran tan grandes y evidentes que éstos incluso se podrían haber llevado a cabo sin subvención. No puede decirse lo mismo de los proyectos organizativos, cuyas ventajas fueron mucho más inciertas. Además, los obstáculos a la ejecución de los proyectos técnicos fueron mucho menores.

Podría concluirse que las subvenciones «ligeras» pueden reducir las LER. Pero hay, además, otras cinco lecciones que deben aprenderse:

1. No deberían concederse ayudas a proyectos que ya estén en marcha.
2. Debe prestarse especial atención a la experimentación y el aprendizaje.
3. El efecto de difusión debería tenerse en cuenta en la fase de planificación.
4. Comprender el funcionamiento de las empresas, incluidas las barreras culturales, es esencial. Vencer las reticencias culturales y las incertidumbres sobre los objetivos del proyecto ha sido un aspecto crucial.
5. Es necesario proporcionar asistencia a proyectos que de lo contrario no se hubieran llevado a cabo.



5.5. Incentivos fiscales

Caroline Van Wijk (Países Bajos)

El Ministerio neerlandés de Asuntos Sociales ha puesto en marcha un programa de incentivos fiscales, conocido como el sistema Farbo, para fomentar la aplicación y el uso de medios de producción que se adapten mejor a los trabajadores.

Incentivos fiscales

Los incentivos fiscales pretenden alentar a las empresas a adquirir determinados medios de producción. El sistema Farbo se basa en una lista de productos que, en comparación con los que se utilizan habitualmente, suponen una mejora de la salud de los trabajadores. La lista se divide en tres categorías de equipos de trabajo que reducen la exposición a:

- esfuerzo físico;
- sustancias tóxicas;
- ruido.

Cada año se destinan entre 100 y 150 millones de euros a adquirir productos de la lista Farbo. Cuando una organización con afán de lucro compra uno de estos productos tiene la posibilidad, previa indicación del Gobierno, de deducir el gasto de su declaración fiscal. Es decir: la organización no tiene que aplicar una amortización lineal sino que puede, por ejemplo, contabilizar la inversión como gasto con efectos directos en la declaración tributaria del año de adquisición. De esta manera los productos resultan más baratos y, por tanto, más atractivos para las empresas.

En 2001 se implantó un sistema parecido para las organizaciones sin ánimo de lucro basado en la misma lista. Estas organizaciones pueden deducir un 3,5 % de las inversiones efectuadas de las retenciones salariales.

Cada año se revisa la lista de productos; aquellos para los que no se solicitó el incentivo fiscal y los que han devenido habituales se eliminan. Después un comité de expertos decide cuáles van a incorporarse a la nueva lista. De este modo se facilita la gestión del sistema y la lista de productos puede actualizarse sin complicaciones a medida que aparecen innovaciones tecnológicas.

Evaluación

A principios de 2004 se llevó a cabo una evaluación del programa que demostró (sin datos pero de forma justificada) que este sistema contribuye significativamente a la mejora de las condiciones de trabajo. La lista, que se revisa cada año, es fácil de gestionar y los costes de ejecución aceptables (un 5 % de la inversión). Además, al parecer, las asociaciones sectoriales acuden a la lista en busca de información en caso de que necesiten asesoramiento.

Las empresas «polizón» (*free-rider companies*, empresas que se benefician de una ayuda económica para llevar a cabo un proyecto que igualmente hubieran realizado, con o sin incentivo) se consideran el principal problema del sistema; de hecho, el 83 % de las empresas encuestadas respondieron que habrían adquirido el mismo equipo de trabajo aunque no hubiera existido el incentivo. La explicación podría encontrarse en dos particularidades de la lista actual: las condiciones exigidas para admitir productos son muy laxas y las ventajas económicas son escasas (un 3,5 %).

En una propuesta de endurecimiento de las condiciones del sistema se señaló que las condiciones de inclusión de los productos en la lista deben ser mucho más exigentes y quizá deberían determinarse de forma cuantificable. De este modo se reduciría drásticamente la lista y, en consecuencia, los gastos contables, y podrían aumentarse las ventajas económicas. Pero todo ello no resulta viable en un sistema de deducciones fiscales, de modo que hubo que readaptar el existente. Así, en 2005 el sistema fue sustituido por un régimen de subvenciones.

6. MESA REDONDA

Participantes

Krzysztof Pater (Ministro, Ministerio de Economía, Trabajo y Política Social de Polonia).

Kris De Meester (VBO-FEB, Federación de Empresas de Bélgica). Paul Glynn (Comisión Europea).

Marc Sapir (TUTB: European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety [Oficina Técnica para la Salud y la Seguridad de la Confederación Europea de Sindicatos]).

Los participantes centraron sus intervenciones en distintos aspectos relativos a la efectividad de los incentivos económicos.

6.1. Krzysztof Pater (Ministro, Ministerio de Economía, Trabajo y Política Social de Polonia)

Como representante de uno de los nuevos Estados miembros, Krzysztof Pater describió la historia del sistema de seguros polaco. En la década de 1930 estaba en vigor un sistema diferenciado, pero fue sustituido por otro en el que todas las empresas aportaban la misma cantidad. En 2003 Polonia reintrodujo el sistema de seguros diferenciado.

Este sistema prevé la misma contribución para las empresas de menos de 10 empleados, mientras que a las que tienen más de 10 se les aplica un porcentaje variable que depende de las categorías de riesgo, calculadas del modo siguiente:

- índices de incidencia de accidentes laborales;
- índices de incidencia de accidentes laborales graves y mortales;
- índice de enfermedades laborales;
- índice de empleados expuestos a riesgos en el entorno de trabajo.

Los estudios realizados por el Central Institute for Labour Protection (Instituto Central de Protección Laboral) han demostrado que los incentivos económicos son uno de los factores que más afectan a la implantación de sistemas de gestión de salud y seguridad en las empresas. La adopción de un sistema de seguros diferenciado contribuye a reforzar el papel de estos incentivos.

6.2. Kris De Meester (VBO-FEB, Federación de Empresas de Bélgica)

Kris De Meester, en representación de los empresarios, habló sobre los incentivos dirigidos a grupos de empresas concretos. Este tipo de incentivos selectivos y específicos pueden ser eficaces (alcanzar el objetivo), aunque a menudo siguiendo caminos poco eficientes. En su opinión, los incentivos deberían concederse a grupos de empresas lo más grandes posible para evitar la ineficiencia. Para lograr ser eficiente hay que establecer definiciones precisas de los objetivos, para lo que se necesitan tanto un conocimiento en profundidad como procesos de selección que muy a menudo provocan que los sistemas sean burocráticos y pierdan su eficiencia.

Los mejores incentivos desde el punto de vista de la empresa son la limitación de la actividad reguladora y la reducción de la complejidad de los procesos administrativos. Las soluciones alternativas deberían permitir a las PYME disponer de herramientas de aplicación. Para ello es importante crear un marco de promoción de la SST a través de varios aspectos, como la información, educación, formación, consulta, acuerdos voluntarios, incentivos económicos y asesoramiento de los expertos.

De modo que la clave es tan sencilla como simplificar: simplificar y eliminar los umbrales de aplicación para que no haya empresas excluidas. Cuantas más condiciones se establezcan, menos empresas participarán, y las que participen muy probablemente ya habrán alcanzado un nivel elevado de salud y seguridad. Cuando se utilicen incentivos económicos éstos deberían ir ligados a mecanismos de aplicación automática como los impuestos, los seguros (sistema «bonus-malus», índice de PYME, etc.), sistemas de gestión y formación (cheques de formación, formadores independientes, etc.).

Las llamadas «empresas polizón» no deberían ser consideradas un problema. El dinero que ya estaba destinado a la salud y la seguridad se invertirá en otros proyectos de SST si finalmente resulta que se dispone de recursos para realizar un proyecto ya previsto. Al contrario, más que un problema debería ser considerado un estímulo, un incentivo adicional para las empresas líderes.



También es importante prestar atención a la selección de los grupos a los que se desea llegar, puesto que los incentivos económicos no son universales ni todas las empresas o instituciones tienen la misma misión. Debe distinguirse claramente quién hace (o debería hacer) qué y distribuir los incentivos de forma acorde. Así que desde el principio debería ser evidente cuáles y quiénes son los objetivos de los incentivos.

Sin duda, los incentivos económicos ayudan y son necesarios, pero no se puede prescindir de una estrategia global. No hay necesidad real de nuevos incentivos experimentales; la combinación de incentivos económicos y un enfoque específico centrado en el proyecto deberían dar los mejores resultados. El proceso de solicitud debería ser sencillo y/o automático, sin burocracia innecesaria.

6.3. Paul Glynn (Comisión Europea)

Paul Glynn, de la Comisión Europea, señaló que además de las normativas tradicionales sobre salud y seguridad en el trabajo se necesitan otros instrumentos, como los incentivos económicos. La Comisión acaba de iniciar un proceso de evaluación de la eficacia de los instrumentos y en los próximos años esbozará un proyecto. Entre los factores importantes que hay que considerar destacan la necesidad de ser selectivo al elegir un instrumento y la adopción de un enfoque basado en la colaboración. Ésta debería ser la base de un modo de trabajar interactivo que tuviera en cuenta las diferencias existentes entre las grandes empresas y las PYME.

6.4. Marc Sapir (TUTB: European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety [Oficina Técnica para la Salud y la Seguridad de la Confederación Europea de Sindicatos])

Marc Sapir indicó que los incentivos económicos son un tema nuevo para los sindicatos en el ámbito europeo.

Sistemas de seguros

La protección social es la base de la solidaridad con las personas que han sufrido accidentes laborales, y la legislación es un elemento clave del contrato social. Los accidentes y enfermedades profesionales entrañan grandes costes (personales, sociales, microeconómicos), pero las empresas no se hacen cargo de ellos en su totalidad; son los sistemas de protección social quienes sufren esta parte.

En los últimos años se ha incrementado la presión para liberalizar los mercados de trabajo y evitar todo tipo de legislación que merme la competitividad. Las normativas existentes y la aplicación de las directrices en vigor son los instrumentos clave que protegen la salud y la seguridad de los trabajadores. A pesar de todo, la legislación actual no se corresponde con los problemas del mercado actual ni con otros nuevos, como el estrés, los contratos precarios, el aumento de la carga de trabajo, los problemas psicosociales, etc., que quedan desatendidos. Marc Sapir planteó si realmente los incentivos basados en el mercado son la solución ante estos retos.

La internalización de los costes correspondientes a accidentes y enfermedades profesionales se realiza a través de varios instrumentos: impuestos, multas, responsabilidad civil, subvenciones a medida, etc., pero el elemento crucial (aunque sigue siendo muy difícil hacer estimaciones de costes y beneficios sobre el valor de la vida) es la diferenciación de primas. En el cálculo de las primas (que, además, no es un instrumento preventivo) se emplean habitualmente sistemas de gestión y certificación como indicadores de la evolución de la salud y la seguridad. A resultas de esto, las primas de seguros se basan en datos sesgados (pertenecientes al pasado). Por otra parte, las PYME son demasiado pequeñas para recopilar datos relevantes que sirvan de base para el cálculo de primas diferenciadas y, a menudo, sólo son un eslabón en un proceso en el que el cliente dominante determina los riesgos. Otro inconveniente es que no hay un sistema europeo común de reconocimiento de los accidentes y las lesiones laborales. En cualquier caso, los seguros orientados al mercado deberían vincularse a otros instrumentos, como los flujos de información auspiciados por los poderes públicos, impuestos, ayudas a la inversión, formación, etc.

Es necesario utilizar todos los instrumentos para lograr un enfoque multidisciplinar de la prevención en el marco de una política nacional coherente. Las herramientas de evaluación y difusión deberían crearse en el marco de un diálogo social, ya que los agentes sociales son imprescindibles. La sostenibilidad del trabajo es un tema cardinal que requiere cambios trascendentales. La actuación de los sindicatos es decisiva a todos los niveles y, en el empresarial, el papel de los empleados es crucial.

7. CONCLUSIONES GENERALES Y PERSPECTIVAS

El taller puso de relieve que los incentivos económicos se consideran por lo general instrumentos interesantes para promover la salud y la seguridad en el trabajo. Sin embargo, el término «incentivo económico» alude a varios tipos de instrumentos. El objetivo del taller, como ya se ha indicado más arriba, era obtener una visión general sobre la eficacia de los incentivos económicos en el fomento de la SST y sentar las bases para identificar temas de futuras consideraciones.

A continuación se exponen algunas de las principales conclusiones del taller:

Contribuciones a la Seguridad Social

En el caso de las grandes empresas (más de 200 empleados) las contribuciones se establecen de acuerdo con el rendimiento en materia de SST, mientras que para las empresas más pequeñas (menos de 200 trabajadores) se elaboran planes de acción cuatrienales de carácter sectorial/industrial y un régimen de ayudas a la inversión en salud y seguridad en el trabajo.

- Aspecto positivo: los incentivos diferenciados para las grandes y pequeñas empresas.
- Aspecto negativo: favorece a las industrias y los riesgos en materia de seguridad tradicionales.

Deducciones fiscales

Incentivos basados en deducciones fiscales dirigidos a empresas que inviertan en productos que mejoren el entorno de trabajo.

- Aspecto positivo: funciona.
- Aspecto negativo: elevado riesgo de subvencionar algo que se hubiese implantado igualmente.
- Decisión de sustituir los programas de reducción de impuestos por regímenes basados en subvenciones.

Índice de PYME

Es un cuestionario de autoevaluación voluntario creado para pequeñas y medianas empresas. El objetivo es conseguir que las aseguradoras y los agentes de seguros tengan en cuenta el rendimiento de las PYME en el ámbito de SST a la hora de determinar las primas de los seguros.

Sector sanitario

Bonificaciones de hasta el 50 % para la integración del sistema de gestión de la calidad y del sistema de gestión de la SST concedidas por las mutualidades patronales para el seguro obligatorio y la prevención de accidentes de trabajo.

- Aspecto positivo: 38 000 empresas (de 200 000) han demostrado interés en integrar ambos sistemas de gestión.
- Aspecto negativo: efecto todavía sin evaluar.

Sector cárnico

Las primas de seguros se determinan de manera diferenciada. Para ello se publica un catálogo con una serie de puntos de bonificación



por prevención que pueden reducir o incrementar las primas que pagan las empresas en un 5 %.

- Aspecto positivo: el 50 % de las empresas potenciales ha participado en el primer año.
- Aspecto positivo: las empresas que reciben la bonificación presentan menos accidentes y casos de enfermedad.

Régimen de subvenciones dirigido a las lesiones por esfuerzo repetitivo

Subvenciones de hasta el 50 % para proyectos destinados a reducir las LER.

- Aspecto positivo: en el 25 % de los proyectos, como mínimo, se ha conseguido erradicar las LER y sólo en una minoría de ellos no se han experimentado mejoras.
- Aspecto negativo: muchos proyectos, en particular los técnicos, se hubieran puesto en marcha igualmente sin la ayuda económica.

Aspectos generales

1. Es importante establecer diferencias entre las empresas grandes y las pequeñas.
2. Las subvenciones deberían fomentar iniciativas reales que de otra manera no se llevarían a cabo.
3. La tendencia actual se aleja de las soluciones generalistas ideadas para todas las empresas y prefiere soluciones innovadoras diferenciadas para las grandes y las pequeñas empresas. También se aleja del binomio seguridad/accidentes y adopta posiciones más holísticas sobre la prevención (incluidos aspectos organizativos/sanitarios).

4. Los incentivos económicos deben basarse en la colaboración, incluida también, por ejemplo, la de los agentes de seguros.
5. La eficiencia y la eficacia deben tenerse en cuenta.
6. Los incentivos económicos deberían vincularse a otros instrumentos, como sistemas de gestión de la calidad, e integrarse en las demás políticas europeas.
7. Las iniciativas requieren un seguimiento en el marco de la estrategia comunitaria para la salud y la seguridad en el trabajo.

A continuación figuran algunas de las cuestiones que deben analizarse y debatirse en el futuro:

- La relación entre las normativas tradicionales sobre salud y seguridad laboral y los incentivos económicos. ¿Cómo se interrelacionan estos dos tipos de instrumentos y cuáles son sus respectivas aportaciones?
- Respecto a los incentivos fiscales y las subvenciones: ¿Representan un problema las empresas «polizón»? y, en caso afirmativo, ¿hasta qué punto? ¿Deberían destinarse fondos públicos a la financiación de proyectos que de todas maneras se habrían realizado?
- Consecuencias no previstas de los incentivos. La falta de datos de calidad fiable sobre los niveles de exposición actuales de las empresas puede provocar que se utilicen datos históricos que, en el peor de los casos, podrían provocar que las empresas dieran menos prioridad a la reducción de, por ejemplo, la exposición al ruido. ¿La ausencia de datos sobre los niveles de exposición actuales representa un problema? y, si es así, ¿cómo se puede solucionar?
- Heterogeneidad de las empresas. La diferencia más evidente se produce entre las PYME y las demás empresas. ¿Cómo pueden los incentivos económicos ser efectivos para todas las empresas sin dejar de ser eficientes?



Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo

Gran Vía, 33, E-48009 Bilbao
Tel. (34) 944 79 43 60, fax (34) 944 79 43 83
E-mail: information@osha.eu.int

© Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Reproducción autorizada con indicación de la fuente bibliográfica. Printed in Belgium, 2005

FORUM es una 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 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/publications/forum/>

FORUM se publica en alemán, español, francés e inglés.

ISBN 92-9191-117-8

