

REPERCUSIONES ORGANIZATIVAS DE LA LEY DE PREVENCIÓN
DE RIESGOS LABORALES:
UNA APROXIMACIÓN EXPLORATORIA

Francisco José González Domínguez
Universidad de Sevilla
José Manuel Hernández Mogollón
Universidad de Extremadura

La aplicación efectiva de la *Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos Laborales* y sus respectivos reglamentos, están provocando cambios en las empresas que van más allá del propio campo de la salud y seguridad laborales, y que se están haciendo notar en el ámbito organizativo, y concreto en aspectos tales como la motivación del personal, la cultura organizacional, la productividad, los costes y la propia formación y actitudes a todos los niveles. A través de las opiniones de expertos y responsables directamente implicados en esta área, hemos pretendido plantear una serie de hipótesis que marquen hacia donde se dirigen las preocupaciones y los posibles cambios antes señalados.

La actual legislación en materia de seguridad laboral está exigiendo a las empresas profundas reformas en las medidas y acciones que han de tomar en esta materia.

El presente artículo recoge la opinión de los principales agentes implicados: empresarios y sindicatos. Cómo perciben los posibles cambios e incidencias que la aplicación de la ley puede tener en distintos aspectos de la organización, de personal, etc...

The current legislation as regards labor security is demanding the companies deep reformations in the measures and actions that they are supposed to take in this matter.

The present article picks up the opinion of the main implied agents: managers and unions. How they perceive the possible changes and incidences that the application of the law could have in different aspects of the organization, of personal, etc.

Palabras clave: (riegos laborales/ prevención/ empresarios/ sindicatos
Key words: Labor risks/ prevention/ unions/ managers

1. INTRODUCCIÓN

La seguridad en el trabajo y la salud de los empleados constituyen en la actualidad, tanto para los empresarios y trabajadores como para las Administraciones Públicas (AAPP), una cuestión crucial por la diversidad y trascendencia de sus consecuencias. A los elevados costos, mermas en la productividad, incidencias en la calidad y alteraciones en la organización, ya de por sí considerables, hay que añadir que en la práctica totalidad de los casos, detrás de cada accidente o baja laboral, nos encontramos un drama personal, familiar y social incuantificable, en cuanto al padecimiento del sujeto que lo sufre, y que no puede resarcir una simple indemnización pecuniaria.

España, dentro de su entorno natural –U.E. y O.C.D.E.–, históricamente ocupa uno de los primeros puestos en el triste ranking de siniestralidad y bajas laborales; sólo entre enero y septiembre de 1998 se registraron, según cifras facilitadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1.079.268 accidentes de trabajo, acaeciendo casi en su totalidad (96'5%) en el propio lugar de trabajo. Se han aducido diversas razones: dispersión normativa, poca claridad y obsolescencia de estas normas, falta de medios tanto en las empresas como en las AAPP para hacer cumplir la legislación, relajación en las medidas inspectoras y, sobre todo, la falta de concienciación y de una cultura en esta materia que afecta tanto a empresarios, trabajadores y AAPP. Sin duda en este último motivo se encuentra la raíz del problema. No obstante, y a pesar de la secular coincidencia de intereses, no ha sido hasta prácticamente *ahora* cuando se ha pasado de las simples manifestaciones a la actuación efectiva con la aprobación de la *ley 31/1995 de 8 de Noviembre de Prevención de Riesgos Laborales* (LPRL) –que entró en vigor el 11 de febrero de 1996–, y su ulterior desarrollo reglamentario, aún inconcluso en un alto porcentaje.

La LPRL supone en muchos sentidos un hito en lo que a salud y seguridad laboral se refiere. Desde un punto de vista técnico-jurídico, no sólo se atiende un mandato constitucional (art. 40.2 de la Constitución Española de 1978 en que se encomienda a los Poderes Públicos velar por la seguridad y salud en el trabajo, dentro del marco de la política social y económica), sino que, además, en su desarrollo se termina con la dispersión y obsolescencia normativas hasta entonces existente, y en sintonía con nuestra condición de miembros de pleno derecho de la UE, al tener presente tanto sus directivas¹ como los compromisos contraídos con la Organización Internacional del Trabajo².

1. Directivas: 89/391/CEE que contiene el marco jurídico general en el que opera la política de prevención comunitaria; 92/85/CEE, 94/33/CEE y 91/383/CEE, relativas a la protección de la maternidad y de los jóvenes y al tratamiento de las relaciones de trabajo temporal y en empresas de trabajo temporal.

2. Convenio 155, sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente.

Pero lo realmente novedoso y destacable de esta nueva normativa, y que está teniendo y aún tendrá más consecuencias a nivel organizativo y de conducta, es que emana del convencimiento de que es esencial el establecimiento de una Cultura de Prevención en la empresa en lo que se refiere a la *seguridad y salud laboral*. Esto supone, de manera inmediata, considerar la Prevención de Riesgos como una variable más en la organización y gestión empresarial (véase Jenkis, Brearly y Stephens, 1991)³, apoyados en una serie de principios básicos, tales como *evitar los riesgos, evaluar los inevitables* y la *ergonomía*. En este sentido el R. D. 39/1997 que recoge el *Reglamento de los Servicios de Prevención*, establece las líneas de desarrollo de estos principios y el papel de cada uno de los sujetos implicados en la seguridad y salud laboral.

A tenor de la nueva legislación, dentro del conjunto de actividades de la empresa, deben incluirse todas las actuaciones en materia de prevención a todos los niveles jerárquicos, creándose un *Sistema de Seguridad Integrada* en el que empresa y trabajadores tienen una activa participación y diversas responsabilidades, y que se plasmarán en la elaboración e implantación de un Plan de Prevención de Riesgos que incluya la estructura organizativa, definición de funciones, procedimientos, procesos y recursos para llevar a cabo dicha acción. En consecuencia, se obliga a la empresa a *garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores* en sentido amplio y claro –ya sea a través de un *Servicio de Prevención propio* (obligatorio en algunos casos), ajeno o, en ocasiones, incluso pudiera ser mancomunado–, lo que le supone el cumplimiento de una serie de requisitos. También los trabajadores tienen un importante papel a través de los *Delegados de Prevención* o, cuando corresponda, los *Comités de Seguridad y Salud*.

Todo lo anterior nos lleva a cuestionarnos si realmente las empresas están o no capacitadas para asumir e implantar estos cambios; si trabajadores y empresas están realmente sensibilizados; los cambios que se producirán a nivel organizativo; si realmente el arraigo de una Cultura Preventiva redundará positivamente en aspectos de costes, productividad, y calidad (véase Priore, Fernández y Gómez, 1997); si productividad y seguridad son dos dimensiones a tener en cuenta en la conducta organizacional, o dos conductas que pueden friccionar.

3. Jenkis, Brearly y Stephens (1991), llegó a la conclusión de que "para conseguir adecuados procedimientos de trabajo, los asuntos relativos a la seguridad, higiene y protección medioambiental deben ser tratados de la misma manera que otros objetivos empresariales".

2. OBJETO DEL ESTUDIO Y METODOLOGÍA

En este primer trabajo pretendemos explorar la posición y opinión de los principales implicados en este proceso, a fin de extraer hipótesis de estudio, que puedan ser ulteriormente contrastadas, fundamentalmente a nivel de organización y gestión empresarial

El **objetivo de la investigación es hacer un primer análisis sobre las repercusiones que a nivel organizativo está teniendo la LPRL**, al margen de cuestiones legales, y centrándonos en como está afectando, su implantación, a aspectos tales como la motivación y satisfacción de los trabajadores, a la calidad, a la producción, a la participación de los trabajadores, a la imagen de la empresa, a los costes,... etc.

Para ello se ha contado con un **Panel de Expertos** compuesto por profesionales implicados en la puesta en marcha, desarrollo y evaluación de la nueva ley y sus reglamentos, y en el que se contó con la colaboración de especialistas de los Sindicatos, representantes de las Asociaciones Empresariales, Responsables de Prevención de Riesgos, Directores de Prevención de Mutuas, Delegados de Prevención, y expertos de las AAPP.

En total hemos contado con 12 colaboradores, a los que se pasó, en entrevistas personales, un cuestionario poco estructurado, que nos permitiese la flexibilidad que requería la investigación, ya que era imprescindible su adaptación a los distintos colectivos, según las circunstancias y el desarrollo de las entrevistas.

Con los resultados de las encuestas llevamos a cabo un primer análisis de las debilidades y fortalezas, y de las oportunidades y amenazas (Análisis DAFO) en la implantación de la LPRL, tras el cual llegamos a determinar las repercusiones que puede suponer sobre los aspectos organizativos de las empresas, así como los factores internos y externos que pueden actuar como moderadores en la implantación eficaz de una Cultura de Prevención en una organización

3. ANÁLISIS DAFO DE LA IMPLANTACIÓN DE LA LPRL

De los resultados de las entrevistas realizadas, concluimos que existen las siguientes **debilidades** en la implantación de la LPRL:

- Falta de especialistas en Prevención de Riesgos para la implantación y desarrollo de la nueva ley, y en concreto para la realización de las evaluaciones de riesgos.

- No existe una mentalidad o Cultura de Prevención.
- Los empresarios se están encontrando con poca colaboración de las administraciones públicas, lo que junto a la carencia de especialistas en prevención, supone un importante obstáculo en la aplicación efectiva de la ley.
- La problemática que se presenta en los autónomos, y en aquellas empresas con menos de seis trabajadores, donde es el empresario quien asume todas las funciones de prevención.
- Ausencia de Previsiones específicas en relación con los riesgos de carácter psíquico.
- Y la lentitud legislativa de las AAPP, y en concreto en lo concerniente al desarrollo de la ley a través de sus reglamentos

La nueva ley presenta como principales **fortalezas**, *la armonización de la legislación española con la de la UE*, y *el objetivo de implantar una auténtica Cultura de Prevención*, tanto en empresarios como en los trabajadores.

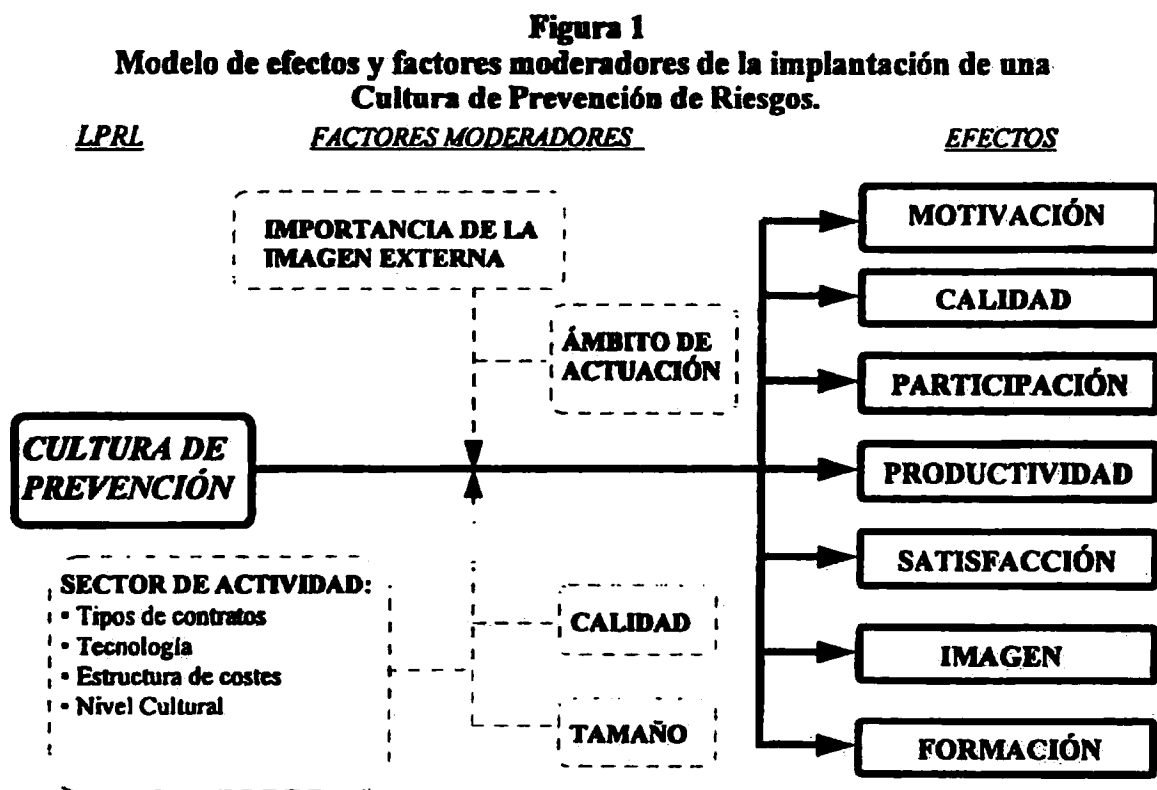
Pero también de su aplicación pueden surgir **amenazas**, como puede ser la *repercusión en precios* de las inversiones que las empresas están haciendo en prevención de riesgos con el objeto de adaptarse al nuevo marco legal, o un *exceso de obsesión en cuestiones de riesgos y salud laboral*.

Por último, la LPRL supone importantes **oportunidades**, que bien gestionadas, pueden ofrecer a los empresarios un saldo muy positivo, y que podemos resumir en:

- Fomento de las acciones formativas
- Incremento de la satisfacción y motivación de los trabajadores.
- Repercusiones positivas tanto sobre la imagen interna como externa de la empresa.
- Aumento de los niveles de calidad
- Fomento de la participación de los trabajadores, favoreciendo el desarrollo de un nuevo lenguaje entre sindicatos y empresarios.
- La obligación de llevar a cabo las tareas de prevención de una forma planificada.
- Las evaluaciones de riesgo, que permiten a la organización conocer en profundidad la situación de riesgos existente, y que está teniendo como consecuencia que se aborden temas nuevos en materia de seguridad y salud laboral.

4. REPERCUSIONES DE LA LPRL A NIVEL ORGANIZATIVO

Del análisis DAFO realizado, y como apuntamos al principio de este trabajo, se extraen, a priori, una serie de cuestiones de la implantación de la ley, que pueden producir repercusiones significativas a nivel organizativo (ver Figura 1), y que hemos agrupado en:



Fuente: Elaboración Propia.

Aumento en los niveles de motivación y satisfacción de los trabajadores.

Todos los participantes en el Panel de Expertos coincidieron en que a mayor nivel de Prevención de Riesgos en una organización, se experimenta una mejora del clima interno, lo cual repercute en la obtención de mayores niveles de satisfacción y motivación de los trabajadores, ya que valorarán positivamente los esfuerzos que hace la organización en favor de su seguridad personal, y por tanto estarán en mejor disposición de recompensar esa actitud del empresario.

Cambios en la actitud frente a las acciones formativas.

La ley hace un especial énfasis en la obligación que tiene el empresario de formar a sus trabajadores en materia preventiva, cuestión que ha tenido una consecuencia inmediata en la realización de cursos de formación sobre riesgos y auto-protección.

En muchas pequeñas y medianas empresas, estas han sido las primeras acciones formativas que se han llevado a cabo, puesto que mantenían una actitud poco receptiva, tanto por parte de los empresarios como de los trabajadores, a este tipo de procesos de recursos humanos. Pero tras la favorable acogida que han tenido, y los beneficios que han producido, no sólo en las cuestiones de prevención y autoprotección, sino en cuanto a la motivación, satisfacción, integración o comunicación con los trabajadores, han iniciado procesos de formación en otros campos.

Mejora de la imagen de la empresa

De forma unánime, los especialistas consultados afirmaron que la implantación de una adecuada Cultura Preventiva tiene efectos positivos sobre la imagen de la empresa, tanto en lo que se refiere a la que tienen los trabajadores, que ven a la empresa más preocupada por ellos, como a la externa, ya que se ofrecerá una imagen de más profesionalidad, frente a organizaciones que hallan desarrollado un menor nivel de prevención de riesgos.

Participación de los trabajadores

La ley establece que la planificación, evaluación, organización y control de la prevención de riesgos en la empresa deberá llevarse a cabo con la participación de los trabajadores, cuestión que deberá tener efectos positivos tanto en los empresarios, que podrán apreciar los beneficios de esta participación, como en los trabajadores, y que en definitiva, y a largo plazo, puede favorecer un giro hacia sistemas de dirección más participativa en las empresas, fruto de la activación que supone de los canales de comunicación.

En esta línea, la nueva ley está favoreciendo la generación de un nuevo clima de diálogo entre sindicatos y empresarios, superando la relación tradicional de conflicto, para llegar a una situación de colaboración mutua, puesto que el objetivo en este tema es el mismo para ambas partes.

Modificaciones en los procesos de fabricación.

La implantación de la ley ha supuesto en algunos sectores importantes inversiones en equipos productivos que cumpliesen con la nueva normativa. La utilización de estos nuevos equipos, está originando, en algunos casos, un incremento del tiempo de trabajo para el desarrollo de determinadas tareas, producto del aprendizaje que implican las nuevas herramientas, máquinas, o las medidas de seguridad exigidas.

Por tanto, a corto plazo, la implantación de la LPRL está ocasionando un incremento de costes a las empresas, tanto por los desembolsos que han tenido que realizar, como por el aumento de los tiempos de trabajo.

Pero los especialistas consultados estimaron, en su mayoría, que la cuestión de los tiempos se debe en la mayor parte de los casos a procesos de adaptación, por lo que a medio plazo es de suponer se corrija esta situación.

En cuanto a los desembolsos realizados, entienden que los empresarios lo están viendo como una inversión, y que a medio-largo plazo estas medidas de prevención tendrán un efecto positivo sobre la siniestralidad laboral, lo cual redundará en menos costes por accidentes laborales, menores pérdidas de tiempo de trabajo por siniestralidad laboral, y menores errores de fabricación. Todo esto tendrá un efecto directo sobre un **incremento de la productividad y de la calidad**, y en consecuencia, que la implantación eficaz de una Cultura de Prevención producirá mayores beneficios a las empresas.

5. FACTORES QUE AFECTAN A LA IMPLANTACIÓN EFICAZ DE LA LPRL

Una vez determinadas las repercusiones que a nivel organizativo tiene la implantación eficaz de LPRL, nos parece imprescindible dedicar un apartado a aquellos factores internos y externos que pueden favorecer o dificultar la implantación eficaz de esta Cultura de Prevención (ver Figura 1).

Como resultado de las entrevistas realizadas hemos agrupado estas **variables moderadores**, en las siguientes:

Sector de actividad.

Se observa como la ley se está implantando a un ritmo diferente dependiendo del sector al que pertenecen las empresas, fruto de las particularidades que implícitas en cada uno de ellos.

- Tipos de contratos. Hay sectores que por características de su actividad y su estacionalidad, en los que predomina la eventualidad de los trabajadores. Esta cuestión hace imposible, por ejemplo, el seguimiento de la salud de los empleados, o el desarrollo adecuado de acciones formativas, por el escaso tiempo que están en la organización, o la simple elección de Delegados de Prevención o la formación de Comités de Salud, por lo que la implantación de la ley en estos casos se reduce prácticamente al cumplimiento de las normas mínimas de seguridad, dejando al margen cuestiones tan fundamentales como la formación adecuada de los trabajadores, la evaluación de riesgos, la planificación...etc., y en definitiva dificulta la implantación de una auténtica Cultura Preventiva.
- Tecnología. El nivel tecnológico que caracteriza un sector se presenta como un factor moderador, de tal forma que a mayor nivel tecnológico se dan mayores niveles de prevención.
- Costes. Las estructuras de costes también están jugando un papel importante en la implantación de la nueva ley, observándose que existe una tendencia a que las empresas que actúan en mercados con menores márgenes de beneficios, y por tanto obligadas a mantener una políticas de reducción de gastos, sean las que menores niveles de prevención presentan.
- Cultura de los trabajadores. Otro factor que aparece como determinante es la cultura de los trabajadores de un sector. Así en sectores donde se requiere una mano de obra menos cualificada, hay más resistencia por parte de los empleados a la implantación de una Cultura de Prevención.
- Cultura de los empresarios. Al igual que en el caso anterior, hay sectores donde predomina un sector empresarial con un bajo nivel de formación, lo que actúa como un freno a la implantación de la ley.

Importancia de la imagen de la empresa.

Se observa como existe una relación entre mayores niveles de prevención de riesgos y salud laboral, y la importancia que tenga para la organización su imagen externa. Así en empresas con mucha proyección pública, bien sea por su relevancia en el mercado, su proyección social, o por su actuación ante los medios de comunicación, se aprecian altos niveles de implantación de una Cultura Preventiva, lo que a su vez utilizan para mejorar su imagen pública.

También coincidieron los especialistas consultados en que un mayor grado de prevención ofrece una imagen de los trabajadores de mayor profesionalidad, y a su vez fomenta en estos el orgullo de pertenecer a la organización.

Tamaño de la Organización.

El tamaño de la empresa se muestra de forma evidente como determinante en el grado de implantación de la LPRL. De tal forma que las empresas grandes ofrecen un alto grado de cumplimiento, siendo en las pequeñas, y en concreto en aquellas con menos de seis trabajadores donde el cumplimiento de la nueva normativa es casi inexistente. Lo que está estrechamente relacionado, entre otras cuestiones, con las obligaciones impuestas en la ley sobre la existencia de Delegados de Prevención, Comités de Seguridad y Salud Laboral y los Servicios de Prevención, o el desarrollo de acciones formativas.

Podemos concluir que es en las pequeñas empresas donde está el talón de Aquiles de la nueva ley, ya que la precaria formación del pequeño empresario, unido a su escasa autonomía financiera son un freno a la adopción de las medidas que exigidas.

Ámbito de actuación de la empresa.

En el desarrollo de la investigación observamos como las empresas que actúan en mercados internacionales tienen un mayor nivel de prevención. Son empresas, que bien por sus filiales, casas matrices, clientes..., se han visto obligados a incorporar una Cultura de Prevención con anterioridad a la LPRL, por lo que su adaptación a la nueva normativa ha sido poco o nada traumática.

Importancia de la calidad.

La importancia que la empresa da a la calidad de sus productos o al servicio que presta también está actuando como un factor determinante, de tal forma que cuanto mayor trascendencia tenga la calidad para la organización mayor Cultura Preventiva habrá, ya que es mayoritariamente aceptado que a mayores niveles de prevención, se incurrirá en menores errores de fabricación, menos siniestralidad, se conseguirán mayores niveles de motivación y satisfacción, y por tanto se obtendrán grados superiores de efectividad en la producción.

En conclusión se observa como en la implantación de la LPRL influyen una serie de factores, en muchos casos interrelacionados entre sí, y que pueden actuar como incentivo o como un obstáculo a la adopción de una auténtica Cultura de Prevención de una organización.

6. CONCLUSIONES

En el desarrollo de la investigación hemos podido constatar como todas los agentes implicados están de acuerdo en que la LPRL es un buen instrumento para la adopción de una auténtica Cultura de Prevención.

A pesar de lo cual se observa como la siniestralidad no sólo no ha disminuido, sino que está incrementándose desde la entrada en vigor de la ley, lo que obliga a reflexionar sobre la efectividad de esta normativa.

Nos encontramos ante una cuestión sumamente compleja, pues partiendo del consenso de que la norma es considerada correcta, nos cabe pensar en que el fallo está en como se está poniendo en práctica, o en su falta de aplicación, o bien producto de otros factores como pueden ser el crecimiento económico.

Hemos podido comprobar como en muchos sectores el grado de aplicación de la LPRL es escaso, fruto en muchos casos de la lentitud con que se está desarrollando la ley a través de sus reglamentos, lo cual nos indica que en algunas situaciones puede ser prematuro valorar su efectividad.

En grandes empresas, que actúan en mercados internacionales, con un nivel medio-alto de desarrollo tecnológico, preocupadas por su imagen externa, y por la calidad, se observa como la aplicación de la ley ha supuesto un fortalecimiento de su Cultura de Prevención, mejorando considerablemente sus ratios de bajas por accidentes laborales, y han entrado en una dinámica muy positiva de colaboración con los empleados en cuanto a la planificación de la prevención de riesgos y a la mejora de la salud laboral.

Es principalmente en las pequeñas empresas donde el nivel de implantación de la ley es escaso o inexistente, ajustándose en muchos casos al cumplimiento estricto de la norma ante la actuación sancionadora de las AAPP, lejos de buscar la implantación eficaz de una Cultura Preventiva, como pretende la ley. Como hemos mostrado en este trabajo son muchos los factores que favorecen esta situación, y nos enfrentamos a un fenómeno complejo. La resistencia del pequeño empresario, mayormente fruto del desconocimiento de los beneficios que puede acarrearle el cumplimiento de la norma, y de los desembolsos que puede suponerle a corto plazo, unido al papel pasivo de las AAPP, hacen difícil impulsar el cambio.

Nos encontramos ante la necesidad de un cambio cultural en el pequeño empresario, que debería fomentarse desde las AAPP, quienes deben poner en mar-

La siniestralidad aumentó un 9% en 1997, y en el primer semestre de 1998 ha incrementado un 12 % (???)

cha acciones para concienciar de la importancia que tienen la prevención de riesgos y el seguimiento de la salud laboral para el conjunto de la sociedad, así como de los beneficios que puede suponer para el empresario la correcta aplicación de la nueva ley.

Y para concluir, insistir de nuevo en que la implantación de una Cultura de Prevención, a través de la LPRL, es un fenómeno complejo, y que si bien puede suponer importantes beneficios para las empresas, también se enfrenta a una serie de factores, interrelacionados entre sí, que pueden afectar, positiva o negativamente, a su puesta en marcha. Sin duda se abre un apasionante campo de investigación sobre las hipótesis aquí planteadas y sobre las consecuencias y las variables moderadores en este fenómeno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constitución Española de 8 de Diciembre de 1978.

JEHINS y otros, 1991, "Communications of risk information to workers and management", *American Industrial Hygiene Association Journal*, USA.

Organización Internacional del Trabajo: Convenio 155, sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente.

Unión Europea: Directiva 89/391/CEE sobre la Política de Prevención Comunitaria.

Unión Europea: 91/383/CEE, relativa al tratamiento de las Relaciones de Trabajo Temporal y en Empresas de Trabajo Temporal.

Unión Europea: Directiva 92/85/CEE, relativa a la Protección de la Maternidad.

Unión Europea: 94/33/CEE, relativa a la Protección de los Jóvenes.

Ley 31/1995 de 8 de Noviembre de Prevención de Riesgos Laborales.

Priore, P.; Parreño, J. Y Gómez, A., 1997, "La integración de la seguridad e higiene en la gestión de la calidad total". *Revista Mapfre*. Madrid.

Real Decreto 39/1997, de 17 de Enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.