

Sprint o carrera de fondo. Reflexiones para un balance de situación acerca de la prevención de riesgos laborales

PERE BOIX*

Resumen

El artículo sitúa la prevención de riesgos laborales en el marco conceptual de la determinación social de los procesos de salud-enfermedad para, a continuación, aportar elementos de reflexión sobre algunos de los obstáculos que restan eficacia preventiva al actual marco normativo.

Se señalan al respecto diversas muestras de incoherencia. Así, la escasa receptividad y falta de voluntad empresarial en organizar la prevención en los centros de trabajo a pesar de considerar formalmente la ley como un buen instrumento. También se advierte una falta de coherencia entre la práctica profesional cotidiana en las empresas y los principios de cultura preventiva en que se inspira la ley. Por último, se refiere la situación de contradicción y crisis permanente en que sitúan al sistema preventivo la precariedad y la segmentación del trabajo.

Frente a este panorama, se sugieren políticas globales definidas a partir del análisis de la realidad social, un compromiso de los distintos sectores sociales y profesionales con una auténtica cultura de la prevención y una mayor implicación de los poderes públicos en el logro de objetivos preventivos concretos, así como en garantizar una efectiva protección de la salud de todos los trabajadores con independencia de sus condiciones de empleo.

* Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud ISTAS (CC.OO.)

Agradecimientos: A Fernando Rodrigo y Rafael Gadea por sus comentarios y aportaciones al texto de este artículo y por tantos debates de los que han surgido ideas y reflexiones siempre sugerentes.

Palabras clave: Prevención de riesgos laborales, Condiciones de trabajo, Participación.

Introducción

Si algo ha caracterizado el largo proceso de trasposición de la Directiva Marco sobre Salud y Seguridad a nuestro ordenamiento jurídico no ha sido precisamente el pasar desapercibido en el panorama sociolaboral. Durante toda la década de los 90 se han ido sucediendo negociaciones, promulgación de normas, debates, actividad social en definitiva, sobre una cuestión históricamente relegada a un ámbito de preocupación más o menos marginal.

Ha aumentado la visibilidad de la problemática de la salud y el trabajo, es cierto. Ello, y la entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, ha generado una importante expectativa de que por fin íbamos a poder superar una situación catalogada como una de las más negativas y deficientes de la Unión Europea.

Sin embargo, la realidad no se ha correspondido con estas esperanzas de reducir en el corto plazo los daños a la salud derivados del trabajo. Ni siquiera de aquellos en los que la relación causa efecto es más evidente, los accidentes. Aparece así una sensación de frustración o desánimo en algunos sectores sociales y, por qué no decirlo, de secreta confianza de que finalmente nada va a cambiar en otros.

La ley no ha producido efectos inmediatos beneficiosos en términos de eficacia preventiva. Pero, ¿cabía esperar un resultado diametralmente distinto? ¿se puede atribuir a una simple norma la capacidad de volver del revés una situación socialmente compleja, como es la salud laboral, y de hacerlo rápidamente?

La determinación estructural de los procesos de salud y enfermedad y, específicamente, el carácter profundamente contradictorio de las relaciones que los condicionan en el ámbito laboral, hacen de la prevención una práctica fundamentalmente social regida por las leyes y tiempos de los fenómenos sociales. La regulación legal, necesaria por otra parte, juega un papel de apoyo en relación con estas dinámicas de cambio pero no produce automáticamente los cambios. Existen inercias que hay que vencer, resistencias que hay que superar. Es necesario generar sensibilidad social y ganar apoyos, presionar, impulsar ideas y procesos de pensamiento favorables a la defensa de la salud, se deben desarrollar acciones de gobierno coherentes...

Esta es la experiencia histórica de la salud pública. En palabras de Thomas McKeown¹, la mayoría de las enfermedades de los países desarrollados *se deben a cambios que la industrialización ha producido en el medio ambiente y en el comportamiento y lo que debe hacer la sociedad es identificar y anular las influencias que las producen*. El mismo autor reconoce que la lentitud en el control de muchas de estas enfermedades se debe *más al comportamiento personal y a la política social que a la falta de conocimientos*.

Situaciones epidémicas de la gravedad del SIDA muestran las dificultades de la prevención. Conocemos perfectamente cuáles son las medidas preventivas que impedirían la transmisión de esta enfermedad. Además son baratas: preservativos y agujas desechables. Sin embargo en el mundo siguen produciéndose 25 nuevos casos cada minuto que van engrosando la cifra de más de 33 millones de infectados. Parece ciertamente más complicado que redactar cartas pastorales sobre «la abstinencia y la fidelidad a una pareja no contaminada»². En 1998 las Administraciones Públicas gastaron en España más de dos mil millones de pesetas en campañas de prevención pero han tenido que pasar diez años desde la primera campaña para poder constatar algún descenso en el número de personas que desarrollan el SIDA. Y a pesar de todo, según la encuesta de Durex Global Sida Survey, solamente un 39% de la población reconoce haber modificado sus hábitos sexuales para evitar el riesgo.

Esta constatación, no obstante, lejos de servir de justificación al inmovilismo y la pasividad social debería servir de acicate para intensificar las políticas públicas y reorientarlas hacia la identificación y remoción de los verdaderos obstáculos que impiden mayores niveles de progreso y bienestar colectivo.

Volviendo a nuestro campo de interés. Se puede cuestionar la calidad técnica de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales como una de las dificultades para su proyección práctica. Tal vez sea cierto que, como afirman algunos especialistas, la ley contiene preceptos cuya literalidad y nivel de generalidad (evitar los riesgos, garantizar la salud y seguridad de los trabajadores) resulta poco menos que inaplicable desde una óptica de estricto control jurídico-administrativo. También lo es que lo que en un principio se consideró como una vía para sintetizar un mapa normativo disperso ha acabado produciendo un panorama reglamentario sumamente complejo. Pero no es menos cierto que todo esto ha sido utilizado interesadamente como coartada de una notable resistencia al cambio.

No parece que sea la calidad técnica de la norma el único ni siquiera el principal problema. No obstante, cabe preguntarse si no podría haberse acer-

¹ Mckeown, T. Los orígenes de las enfermedades humanas. Barcelona, Editorial Crítica 1990.

² Ricard María Carles. Arzobispo de Barcelona (El País, 5-3-99).

tado más en su redacción y, sobre todo, cómo se explica que el alto grado de consenso social y parlamentario conseguidos a lo largo de un proceso de elaboración tan prolongado hayan dado un resultado aparentemente tan poco maduro.

Yaquí aparece, a mi modo de ver, una de las claves. Estamos ante una ley que no ha sido tanto el resultado de un proceso de maduración social sino que ha venido inducida por un mandato institucional derivado de nuestra pertenencia a la Unión Europea. En este sentido, desde las instancias gubernamentales se ha prestado mayor atención a conseguir una transposición aceptable a los ojos de la Comisión Europea que a su virtual operatividad en relación con la realidad social sobre la que debía actuar. El referente en todo momento ha sido la Directiva Marco y no tanto las características de nuestro mercado de trabajo, las peculiaridades de nuestro modelo de relaciones laborales o nuestra tradición en materia de prevención.

Si tenemos en cuenta, además, que históricamente nuestro conocimiento sobre la verdadera dimensión de los problemas de salud laboral es más que limitado, tanto por la debilidad de nuestros registros³ como por falta de actividad investigadora⁴, la expectativa de una reducción inmediata de los accidentes de trabajo a partir de la promulgación de esta ley no parece que pueda ser calificada de muy realista.

Es evidente que nuestras tasas de accidentes de trabajo evidencian una situación social insostenible y que se requiere todo el esfuerzo por reducirlas de forma inmediata. Pero la urgencia del objetivo no debería impedir una planificación rigurosa y ajustada. Los avances o regresiones sociales no siempre se miden adecuadamente con indicadores de resultados a corto plazo. Pueden darse resultados espectaculares pero efímeros o, por el contrario, pequeños avances sostenidos que consolidan líneas de progreso. La falta de mejoras constatables en la incidencia de los accidentes de trabajo es evidentemente *un* indicador de insuficiencia de la política preventiva pero no puede considerarse como *el* indicador del fracaso de la ley.

De hecho, una mirada atenta a nuestra realidad social detectaría algunos cambios positivos, aunque modestos, en el terreno de la prevención que implican ciertos avances respecto a la situación de hace algunos años. Un mayor interés y dinamismo sindical en salud laboral, un mayor compromiso por parte de las instancias políticas, mayor presencia mediática de los pro-

³ Boix, P. Las enfermedades laborales en España. Informe de situación. (En: Boix, P. ed. Conocer para Prevenir. Valencia. L'Eixam, 1992).

⁴ G. Venavides, F. La cumbre de la prevención, la voluntad política y la investigación. *Arch Prev Riesgos Labor* 1998; 4: 141-142.

blemas relacionados con los riesgos laborales, amplia difusión y debate sobre los contenidos de la legislación... Algo se está moviendo aunque no con la rapidez ni con la intensidad que demanda la gravedad de la situación. Se requieren más medidas políticas, administrativas y presupuestarias por parte de los poderes públicos, una mayor voluntad e iniciativa empresarial, una presión sindical más intensa, un serio esfuerzo de apoyo por parte de los sectores profesionales. Hace falta que todos los implicados se comprometan y actúen decididamente.

Pero el problema no es sólo de ritmo. Hay que preguntarse también si se está actuando en la dirección adecuada y, para responder esta cuestión, es necesario identificar cuáles son los factores que condicionan la salud laboral en nuestra realidad con el fin de proponer actuaciones lo más certeras posible. No basta con reclamar más decisión, también hay que afinar más la puntería. Este artículo pretende contribuir al debate sobre el diagnóstico de la situación y aportar algunos datos y reflexiones que ayuden a proponer los cambios necesarios para una mayor eficacia en la política preventiva.

Diferente receptividad por parte de los agentes sociales

Una primera constatación es que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no ha gozado de la misma acogida entre los agentes sociales. Los sindicatos han desarrollado una notable actividad tanto en el nivel reivindicativo como institucional e igualmente están realizando importantes esfuerzos de participación activa a través de los Delegados de Prevención. La actuación patronal, por el contrario, parece regirse por un doble criterio: mantener una imagen de interés positivo en el ámbito institucional pero insistiendo en la práctica en un discurso de inaplicabilidad de la normativa que conduce a una situación de inmovilismo, calificada por los sindicatos como de «verdadera desobediencia civil»⁵.

Diferentes datos avalan la tesis enunciada. Una encuesta realizada a principios de 1998⁶ muestra algunos de ellos:

- La proporción de Delegados de Prevención que afirman tener al menos un conocimiento medio de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales duplica la de los empresarios (un 79,7 % frente a un 38,0%)

⁵ Nieto, J. No resignarse a la desobediencia empresarial. *Por experiencia*, 1998; 1: 16.

⁶ Boix, P.; Page, A.; Verde, J.; Canosa, Ch. La formación en prevención de riesgos laborales. Informe de situación. Valencia, ISTAS-IBV-EMER, 1998.

- Un 81,2% de los empresarios entrevistados no han decidido aún el modelo de servicio de prevención y solamente un 9,5 % afirman tenerlo implantado.
- La elección de Delegados de Prevención y la constitución de Comités de Seguridad y Salud, por el contrario, avanza a buen ritmo: están presentes en un 37,3% y un 65,0% respectivamente de las empresas con derecho a tenerlos.
- Un 79,9% de las empresas no tienen previsto desarrollar ningún tipo de actividad formativa en materia de prevención.
- Sin embargo, un 75,2% de los Delegados de Prevención afirman haber accedido a algún curso de formación, sobre todo a los impartidos por las mutuas o por las organizaciones sindicales.

La Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo⁷, realizada a finales de 1997, refuerza algunas de estas apreciaciones: presencia de Delegados de Prevención en un 48,6% de las empresas con derecho de representación sindical, Comités de Seguridad y Salud en un 84,7%, un 11,3% del total de trabajadores ha recibido alguna formación. Pero también aporta algunos datos nuevos como que más de la mitad de las empresas (53,4%) no disponen de la evaluación inicial de riesgos o que un 23% no facilitan ningún tipo de información sobre riesgos a sus trabajadores.

Tenemos, pues, una primera constatación: las dinámicas empresarial y sindical para la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos laborales son bien diferentes. Los niveles de elección y formación de los Delegados de Prevención revelan un interés sindical y un esfuerzo por dinamizar la participación de los trabajadores en la implantación de la prevención en la empresa. Sin embargo, el escaso conocimiento sobre la ley por parte de los empresarios, la indecisión respecto a la organización de los recursos preventivos, la insuficiente actividad en materia de evaluación de riesgos y una actividad informativa y formativa claramente inferior a lo exigible, demuestran una falta de entusiasmo empresarial por la implantación del nuevo marco de organización de la prevención en las empresas.

Hay una evidente falta de voluntad. Sin embargo, con los datos disponibles⁸ no se puede afirmar que los empresarios consideren la ley como algo inservible: un 71,7% valoran que la norma puede tener una utilidad «media-alta» para prevenir realmente los riesgos laborales. Valoran además como

⁷ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. III Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo. Avance de resultados. Madrid. INSHT, 1998.

⁸ Boix, P.; Page, A.; Verde, J.; Canosa, Ch. (op. cit.).

especialmente positivo para la prevención aspectos como la formación, la vigilancia de la salud, la evaluación de riesgos y los planes de prevención. A pesar de ello reconocen un bajo grado de implantación en las empresas y señalan como especiales dificultades la organización de los recursos preventivos. Insisten también en que una mayor presión por parte de las administraciones públicas y un mayor convencimiento por parte de los propios empresarios mejorarían sensiblemente la aplicación de la ley en los centros de trabajo.

Es decir, facilitar la organización de los Servicios de Prevención, aumentar la presión por parte de la Inspección de Trabajo y reforzar la cultura preventiva empresarial serían los elementos de una mayor dinamización de la prevención, según los propios empresarios. Tres elementos cuya debilidad parece evidente.

La organización de los Servicios de Prevención plantea, al menos, dos problemas fundamentales en estos momentos. Uno referido a los mecanismos y criterios de acreditación cuya regulación y, sobre todo, cuya gestión administrativa viene siendo compleja y desafortunada. Otro el relacionado con la falta de decisión por parte de las Mutuas en responder, a pesar de todas las facilidades legales otorgadas, a las expectativas que su potencial actividad técnico-preventiva había despertado.

La debilidad de la actuación inspectora por parte de las Administraciones Públicas ha sido también reiteradamente puesta de manifiesto. Desde los sindicatos se reivindica una mayor asignación de recursos insistiendo en la desproporción entre nuestros 27.000 trabajadores por inspector frente a los 8.000 de los países con un mayor potencial en salud laboral como son los países nórdicos⁹. Desde instancias profesionales¹⁰ se aboga por una modernización y reordenación funcional de la Inspección de Trabajo así como por una verdadera coordinación y planificación de las actuaciones en función de objetivos sobre resultados y no sólo sobre servicios.

Ningún precepto explícito obliga al empresario a formarse en materia de prevención. Sin embargo, no es posible aplicar el principio de la prevención integrada¹¹ sin una formación preventiva de los directivos de las empresas. Al ritmo actual de dicha formación, no se conseguiría el objetivo de que cada empresa tuviera al menos un directivo formado hasta el año 2018¹². La falta

⁹ Vogel, I. *La prévention sur les lieux de travail*. Bruxelles. BTS, 1998.

¹⁰ Crespan, X. Siniestralidad y prevención. *La Noticia*, 1998; 1: 16-17.

¹¹ *La integración de la prevención en todos los niveles jerárquicos de la empresa implica la atribución a todos ellos y la asunción por éstos de la obligación de incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten* (Reglamento de los Servicios de Prevención art. 1).

¹² Boix, P.; Page, A.; Verde, J.; Canosa, Ch. (op. cit.).

de cultura preventiva empresarial representa una importante desventaja incluso en aquellos que tienen voluntad de cumplir la ley. No obstante el problema de la cultura de la prevención es más complejo y lo abordaremos específicamente.

Por una cultura de la prevención

Repetidamente se ha apelado a la necesidad de un cambio cultural en profundidad para hacer viable el modelo de prevención de riesgos laborales recogido en la ley. Las diferencias culturales en esta materia entre los países de la Unión Europea han sido señaladas como uno de los factores explicativos de la distinta operatividad de las políticas preventivas a pesar del marco normativo común.

Los esfuerzos que se realizan en este sentido son aún insuficientes. De ello parecen ser conscientes las autoridades políticas que han incluido en el Plan de Acción¹³ actuaciones en materia de formación y sensibilización desde la misma educación primaria para lo cual ya se están elaborando propuestas concretas desde distintas instancias^{14, 15}.

Sin embargo, el problema no es sólo de difusión de ideas sino, sobre todo, de acertar en qué tipo de ideas se difunden. De lo contrario, se corre el peligro de promover valores y actitudes no siempre acordes con los objetivos sociales que se pretenden. Y, en este terreno, se pueden detectar ciertos indicios de que las prácticas habituales no se corresponden con la filosofía promovida por el nuevo modelo de prevención. Tal vez como resultado del tópico «la ley no aporta nada nuevo» difundido reiteradamente desde ciertas instancias profesionales.

Es decir, no sólo hay una actividad preventiva insuficiente desde el punto de vista cuantitativo sino que, además, no siempre está bien orientada. Analizaremos tres aspectos relacionados con esto.

En primer lugar, el fenómeno de la **burocratización del cumplimiento de la ley**, práctica consistente en reducir a papeles las obligaciones empresariales y el control institucional sobre su cumplimiento. Así, la evaluación de riesgos

¹³ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Plan de Acción sobre la Siniestralidad Laboral. Madrid, 1998.

¹⁴ Llacuna, J.; Soriano, M. (coords.). La seguridad y la salud en el trabajo como materia de enseñanza transversal. Guía para el profesorado de enseñanza primaria. Madrid. INSHT, 1998.

¹⁵ Boix, P.; Calera, A.; Carrasco, J.; Collado, P. Escuela, salud y trabajo. Por una cultura de la prevención. Valencia. ISTAS, 1998.

se convierte en un simple informe técnico, la formación de los trabajadores en una acreditación firmada por el interesado y los planes de prevención en una lista de recomendaciones generales que muchas veces se limitan a transcribir contenidos normativos del tipo de «se debería controlar el riesgo en origen». Se vacían de sentido las propuestas de organizar efectivamente la prevención en los centros de trabajo.

¿Qué empresario solicitaría, por ejemplo, una acreditación de calidad sin cumplir el requisito previo del compromiso de la alta dirección? ¿Por qué, entonces, se plantea la evaluación de riesgos al margen de una definición de la política preventiva de la empresa? Sin unos objetivos y estrategias previamente definidos, la evaluación de riesgos se convierte en un ejercicio perfectamente inútil y se desperdicia una ocasión inmejorable para dinamizar la prevención en el seno de la empresa mediante el diálogo social¹⁶. La práctica habitual de encargar a entidades externas la evaluación de riesgos sin la menor implicación en ella de las propias estructuras de gestión empresarial garantiza el fracaso de su proyección preventiva y, por tanto, debería contemplarse como una falta de rigor presupuestario. Por no hablar de la cantidad de informes realizados sobre problemas suficientemente conocidos y que no aportan ninguna información relevante para una eventual acción preventiva¹⁷. Sigue imperando una concepción de la evaluación como una «foto fija» realizada por un profesional en vez de una verdadera filmación en la que participan distintos actores y técnicos y que se mueve a golpe de claqueta a la voz de «¡acción!».

Otro aspecto que define las insuficiencias culturales en materia de prevención es la **vulneración del principio de la multidisciplinaridad**. En el mejor de los casos este principio se interpreta —siguiendo las pautas burocráticas señaladas anteriormente— como la encuadernación en un mismo volumen de los distintos informes elaborados de forma independiente por cada uno de los especialistas. Es decir, no hay un nuevo planteamiento sobre cómo influyen las condiciones de trabajo en la salud desde una visión amplia ni sobre cómo abordar el complejo problema de organizar el trabajo sin riesgos y, mucho menos, de cómo promover la salud en el trabajo.

No se está creando ese nuevo marco conceptual, alrededor del estudio de las relaciones entre trabajo y salud, en el que las distintas disciplinas pue-

¹⁶ Fundación para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Evaluación de condiciones de trabajo. Prácticas europeas. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1997.

¹⁷ Fondo Sueco para el Medio Ambiente de Trabajo. ¿Medir o tomar acciones correctas directamente? Madrid. INSHT, 1991.

dan hacer sus aportaciones para obtener como resultante propuestas operativas de prevención¹⁸. Ni siquiera se han hecho esfuerzos serios por integrar los indicadores de salud en la propia evaluación de riesgos tal y como es preceptivo¹⁹. Los factores de riesgo psicosociales siguen generalmente marginados de un planteamiento preventivo que va por los caminos trillados de la seguridad e higiene tradicionales.

Es decir, tampoco los profesionales han llevado a cabo su propio cambio cultural. A ello, probablemente contribuye la ligereza con que se acreditan las especialidades por parte de la autoridad laboral lo cual nos va a permitir contar probablemente con la mayor concentración mundial, no de equipos multidisciplinares, sino de verdaderos «profesionales multidisciplinares». No es extraño que este tipo de profesionales evidencie sus carencias cuando se trata de proponer soluciones técnicas para el control de riesgos (en el caso hipotético que fueran requeridos para ello por las empresas).

La **falta de convencimiento respecto a la gestión participativa** constituye una tercera cuestión en el campo de la cultura preventiva. La tradición de las relaciones laborales en nuestro país no favorece precisamente una práctica basada en el diálogo social como la que se propone en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. La unilateralidad en la toma de decisiones por parte de los empresarios, la contraposición estéril entre conflicto y consenso por parte de los representantes de los trabajadores, la consulta formal sin intención de cambiar un ápice de sus informes por parte de los técnicos y el confusiónismo por su doble condición de miembros del Servicio de Prevención al tiempo que representantes empresariales en los Comités de Seguridad y Salud, todo ello son muestras del camino pendiente hasta asumir una cultura participativa en materia de prevención.

Se ha dicho que la Directiva Marco incorporó la filosofía y experiencia en salud laboral de los países nórdicos debido a sus buenos resultados. Pero aquella experiencia se ha desarrollado en un marco cultural de relaciones laborales que pone más énfasis en la negociación y en la concertación que en un estricto reglamentismo normativo. Una cosa no hubiera sido posible sin la otra. La democratización de las relaciones laborales es una condición para el desarrollo y la aplicación concreta de los principios contenidos en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Se necesita un cambio de mentalidad empresarial y un auténtico compromiso social por compaginar la competitividad con la humanización del

¹⁸ García Benavides, F.; Castejón, E. Juntos y revueltos: la prevención como actividad multidisciplinar. Por experiencia, 1998; 1: 14-15.

¹⁹ Reglamento de los Servicios de Prevención art. 5.1.

trabajo. Pero también una visión positiva de la aportación específica de los trabajadores a la prevención y, en este sentido, el compromiso debe ser a favor de una visión de la salud laboral más amplia que el concepto tradicional de seguridad e higiene, una concepción centrada en la experiencia de bienestar y malestar de las personas en relación con el conjunto de las condiciones de trabajo. Voluntad de diálogo y reconocimiento del valor de la experiencia de los trabajadores son dos condiciones imprescindibles para que la participación se convierta en un elemento impulsor de la actividad preventiva. Respeto a la autonomía de las partes para defender sus propios criterios, una formación que no se limite a transmitir preceptos sino que capacite para la aportación crítica, prácticas de consenso respecto a los criterios y prioridades... Se trata en definitiva de reconocer las diferentes lógicas sociales que subyacen en la percepción del riesgo laboral y su prevención, intentando resolver los conflictos de intereses no por una media aritmética sino a través de la negociación.

Determinantes estructurales

Las políticas preventivas en salud laboral no pueden abstraerse de las políticas sociales y económicas que son las que, en definitiva, determinan las condiciones de trabajo y, por tanto, las condiciones de exposición a los riesgos laborales. No se pueden esperar resultados espectaculares en prevención si no se actúa sobre los elementos estructurales que condicionan el riesgo.

Entre estos determinantes, cobra especial relevancia en nuestro país la precariedad laboral. Más de tres millones de asalariados en condiciones de contratación temporal (un 34% aproximadamente de la población ocupada) y un índice de paro en torno al 20% indican bien a las claras la gravedad de la situación en España.

La precariedad junto a la segmentación de los procesos productivos son dos elementos esenciales de las estrategias empresariales de productividad y de competitividad. Ello altera sustancialmente las condiciones de trabajo, las relaciones sociolaborales y, por lo tanto, las bases operativas y las estrategias de prevención de riesgos. Esta estrategia explica, además, la fuerte atomización del tejido empresarial español y el predominio creciente de las pequeñas empresas²⁰.

²⁰ Blanco, J. Segmentación del empleo y de las condiciones de trabajo. Laredo. XIV Curso de Verano de la Universidad de Cantabria, 1998 (mimeo).

Ambos mecanismos se potencian: la tasa de temporalidad en empresas de entre 6 y 50 trabajadores es del 34,9%, mientras que en las de más de 250 es tan sólo del 22,8%²¹.

En España hemos pasando de algo más de medio millón de pequeños centros de trabajo en 1985 a casi dos millones en 1995, año en que más del 54% de los asalariados trabajaban en empresas de menos de 50 trabajadores y, de ellos, un 43% (es decir 3.600.000) lo hacían en centros de menos de 25. Frente a esto, solamente un 18% de asalariados estaban ocupados en empresas de más de 500 trabajadores²².

Esta verdadera desconcentración del proceso de trabajo tiene una relevancia clara en la desigual fragmentación de las condiciones de trabajo. Diversidad que se aprecia en la segmentación de las cualificaciones profesionales, en las estructuras de contratación de las plantillas, en la implantación de los sindicatos de clase y en las propias condiciones de salud laboral²³.

Las consecuencias, aunque no todas, son bien visibles. Cerca del 70% de los accidentes de trabajo se producen en empresas de menos de 50 trabajadores. Los trabajadores temporales tienen al menos dos veces más riesgo de sufrir un accidente que los fijos²⁴.

Pero además de las consecuencias en salud, el proceso descrito plantea serios problemas operativos a la hora de organizar la prevención. No en vano los indicadores más deficientes sobre el impacto de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales corresponden a las pequeñas empresas. Hay algunos datos reveladores²⁵:

- sólo el 6% de las empresas de menos de 6 trabajadores y el 16,6% de las de entre 6 y 50 han implantado algún tipo de organización preventiva, frente al 66,2% de las de más de 500;
- todas las empresas de más de 500 trabajadores y el 97,4% de las de entre 250 y 500 han realizado algún tipo de acción formativa en materia de prevención, circunstancia que sólo se constata en un 17,9% de las de menos de 6 trabajadores;

²¹ Datos elaborados a partir de la Encuesta de Coyuntura Laboral del Instituto Nacional de Estadística, por Claudia Narocki para el proyecto «Impacto de la transposición de las directivas de la Unión Europea relativas a Seguridad y Salud en España» (CC.OO.).

²² Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. «Centros de cotización y trabajadores en alta en la Seguridad Social».

²³ Blanco, J. (op. cit.).

²⁴ Boix, P. *et al.* Modalidades de contratación y siniestralidad laboral en España en el período 1988-1995. MAPFRE Seguridad, 1998; 69: 15-27.

²⁵ Boix, P.; Page, A.; Verde, J.; Canosa, Ch. (op cit.).

- solamente el 16,4% de las empresas que ocupan trabajadores procedentes de Empresas de Trabajo Temporal pueden garantizar que éstos han recibido alguna formación preventiva.

No se puede avanzar en una prevención efectiva sin tener en cuenta esta realidad que, además de incrementar el riesgo, pone en una verdadera crisis la operatividad del propio modelo de intervención.

La precariedad evidencia la ineficacia de los sistemas de protección, aumenta el riesgo en el trabajo, promueve toda una serie de mecanismos de exclusión socio-laboral y, finalmente, desemboca en un auténtico fracaso de la prevención que se manifiesta en pérdidas de salud y que, a su vez, originan nuevas situaciones de precariedad. Estamos pues ante un círculo vicioso realmente perverso en el que la precariedad es a la vez causa y consecuencia de la pérdidas de salud.

La falta de mecanismos ágiles y adecuados para promover la actividad preventiva en las pequeñas empresas —de los que no es ajena la ausencia de una representación específica de los trabajadores— pone en cuestión además la operatividad de la ley y abona la convicción de que se trata de «una ley pensada para la gran empresa».

Sin embargo, esta visión crítica en ningún caso debiera servir de justificación para ahondar en el incumplimiento de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Sus evidentes insuficiencias para abordar la prevención en las nuevas condiciones de empleo y de segmentación productiva deben ser salvadas con más y mejores instrumentos, no con menos. Ya se están impulsando algunas iniciativas y se deben promover otras.

Diseñar instrumentos sencillos para la organización preventiva en las pequeñas empresas²⁶ y consolidar un compromiso serio de apoyo efectivo por parte de las mutuas a dichas empresas. Impulsar organismos que dinamicen y faciliten las actuaciones preventivas en la Pymes²⁷. Aumentar la capacidad de intervención territorial tanto institucional (coordinación de la actividad inspectora) como sindical (delegados territoriales²⁸). Elaborar normas de protección específica para los trabajadores temporales (catálogos de exclusión de tareas por su elevado riesgo, formación y tutela específicas, etc.)²⁹.

²⁶ Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Evaluación de las condiciones de trabajo en pequeñas y medianas empresas. Madrid. INSHT, 1996.

²⁷ La Fundación ABSS creada por acuerdo entre los sindicatos CC.OO., UGT y la organización empresarial PIMEC-SEFES en Cataluña tiene este carácter.

²⁸ El Convenio de Construcción en Asturias recoge la figura del Delegado Regional de Prevención.

²⁹ Ver RD 216/1999 de 5 de febrero: Reglamento sobre condiciones mínimas de seguridad y salud en el ámbito de las Empresas de Trabajo Temporal (BOE 24/2/1999).

Una mayor investigación multidisciplinar y participativa sobre las nuevas formas de enfermar en el trabajo. Proponer formas de coordinación y de apoyo efectivo entre empresas que comparten un mismo centro de trabajo. Luchar contra las políticas de externalización de riesgos como alternativa empresarial a la intervención preventiva³⁰... Y todo ello, sin olvidar que la auténtica prevención vendrá no tanto de las acciones paliativas y de control que se puedan poner en marcha, sino de políticas económicas y de empleo en cuya formulación se tenga en cuenta el objetivo de conseguir unas condiciones de trabajo de calidad compatibles con el derecho de los trabajadores a su propia salud.

El compromiso de los poderes públicos

Algunas lecturas interesadas de la nueva normativa de prevención de riesgos laborales cifran la novedad de la legislación en un debilitamiento de los mecanismos públicos de control, lo cual no deja de provocar regocijo en los partidarios de la desregulación del mercado de trabajo. Por otro lado, desde una tradición reglamentista como la nuestra, representada por la vieja Ordenanza de Seguridad e Higiene en el Trabajo, no resulta fácil ejercer la labor de vigilancia y control de una normativa que fija objetivos y reglas de tipo general. La descentralización de competencias hacia las Comunidades Autónomas y la necesidad de coordinar distintos departamentos administrativos representa un elemento de complejidad adicional para una acción sincronizada.

Todas estas dificultades, sin embargo, no eximen para nada a los poderes públicos de su obligación constitucional de garantizar la salud de los trabajadores³¹. El reto es precisamente hacerla efectiva en este nuevo marco cuyo carácter general permite ampliar la prevención, además de a los accidentes de trabajo, al conjunto de «enfermedades, patologías o lesiones» relacionadas con las condiciones de trabajo³².

El recientemente aprobado «Plan de Acción sobre la Siniestralidad Laboral» es un elemento de materialización de este compromiso. El respaldo de las organizaciones sociales al mismo debería garantizar a su vez el empeño de sindicatos y patronal en su desarrollo. La presentación pública del plan con asistencia del gobierno central y de los gobiernos autónomos debe inter-

³⁰ Está en marcha una iniciativa legislativa popular promovida por la Federación de Construcción de CC.OO. para regular la subcontratación en el sector.

³¹ Constitución Española art. 40.2.

³² Ley de Prevención de Riesgos Laborales art. 4.

pretarse como un paso adelante en la línea de coordinación política de las administraciones.

Sin embargo, siguen siendo necesarias otras actuaciones. Una mayor capacitación operativa de la Inspección de Trabajo (mayores recursos, formación específica en salud y seguridad, reorganización funcional, etc.). Optimizar los recursos públicos de las distintas administraciones y departamentos mediante planes coordinados y el fomento del trabajo en equipo. Mejorar los registros y el tratamiento estadístico de los accidentes de trabajo y, sobre todo, de las enfermedades profesionales. Actuaciones sectoriales que permitan generalizar las experiencias, conocimientos y resultados obtenidos en intervenciones de carácter local. Programas preventivos de alcance con el objetivo de mejorar la prevención de determinados riesgos específicos (ruido, lesiones músculo-esqueléticas, etc.) en el conjunto de los sectores. Promover procedimientos que permitan un verdadero control de calidad de las acciones desarrolladas por las empresas en el ámbito de la prevención. Mayor implicación de las administraciones en la formación a empresarios y trabajadores. Son algunos ejemplos de tareas pendientes.

Pero también cabe reivindicar una concepción diferente del papel de las administraciones. Por una parte, una orientación finalista de la actuación pública en el sentido de asumir la eficacia preventiva como referente del cumplimiento normativo más allá de la verificación formal de conformidad con la letra del articulado. Ello implica una valoración de los logros preventivos de las empresas en términos de daños a la salud que se han conseguido evitar para lo cual se debe avanzar decididamente en dos terrenos: la relación con los delegados de prevención y la coordinación entre las administraciones laboral y sanitaria. Potenciar desde las administraciones la figura y las competencias de los delegados de prevención es un requisito imprescindible para conocer el alcance real de los problemas de salud de los trabajadores. Una implicación cada vez mayor de la Salud Pública en la prevención de riesgos laborales, por su parte, no sólo ayudará a promover una mayor atención a los indicadores de salud como criterio preventivo sino que, además, permitirá plantear actuaciones más allá de la empresa sobre los colectivos laborales precarizados para los que las intervenciones limitadas al puesto de trabajo resultan insuficientes.

Por otra parte, cabe también solicitar una mayor presencia pública en la prevención de riesgos derivados del trabajo. No puede confiarse al «control interno» —y mucho menos en un marco de desregulación como el que parece afianzarse en el horizonte— la protección del derecho fundamental de los trabajadores a su propia salud. Es necesario un mayor protagonismo público tanto en la promoción de iniciativas sociales de prevención como en la garan-

tía de que los incumplimientos de las obligaciones empresariales no implicarán finalmente desprotección del trabajador. La desmembración de los espacios de trabajo y la movilidad de la mano de obra hacen cada vez más difícil una prevención eficaz que no contemple programas de base poblacional, necesariamente impulsados desde las administraciones públicas, hacia colectivos de trabajadores a riesgo con independencia de su condición de parados o activos, de temporales o fijos, de ocupados en actividades legales o sumergidas, de que realicen trabajo asalariado o tareas domésticas.

Y la actuación de las administraciones debe someterse también a control (más bien a autocontrol) en el sentido de evaluación de su eficacia en términos de resultados y no sólo de servicios o número de actividades realizadas. Las administraciones deben fijarse objetivos medibles de prevención de riesgos y comprometerse con ellos dando cuenta a la sociedad del grado de consecución de los mismos. El plan de la Inspección de Trabajo danesa para conseguir el objetivo de cero accidentes mortales en el año 2002 es un ejemplo de lo que decimos. ¿Cuál es el objetivo concreto del Plan de Acción sobre la Siniestralidad?

Nota final

No es la intencionalidad de este artículo la de extraer conclusiones sino, como ya se dijo, la única pretensión es fomentar el debate. Un debate que debe plantearse en todas sus dimensiones y no sólo sobre la pobreza de resultados a corto plazo. Un debate del que nadie puede quedar al margen sino que exige una clara toma de posición y un compromiso de todas las partes directamente implicadas en la prevención, no sólo de los agentes sociales, también de los poderes públicos y, también, de los sectores profesionales. Pero también, un compromiso social amplio en lo político, en lo económico y en lo cultural, por evitar o paliar las condiciones sociales que repercuten negativamente en la salud laboral y por promover iniciativas favorecedoras de una mayor sensibilidad colectiva hacia la prevención. Todo ello vinculado a una voluntad decidida de avanzar, con más y mejores medios, en la consolidación de cambios sustanciales en el panorama de la prevención del riesgo laboral. Y, por supuesto, con la urgencia que la gravedad del caso requiere.