

La prevención de riesgos laborales en las pequeñas y medianas empresas españolas

CLAUDIA NAROCKI*

Resumen

Se identifican los mecanismos previstos en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales para introducir la práctica preventiva en las empresas. Se evalúa la efectividad de estos mecanismos (denominados aquí «presión interna», «control externo», el asesoramiento y formación, y «traslado de la gran empresa a la pequeña») en relación a la realidad productiva española en la que se insertan las PYMEs y a las particularidades organizativas de éstas. Se llega a la conclusión que, *a priori*, resultarán poco efectivos para modificar la situación actual. Por último, se examinan posibles alternativas para diseñar políticas dirigidas especialmente a la mejora de las condiciones de trabajo en las PYMEs.

1. ¿Por qué estudiar las PYMEs por separado?

Valorar si la Ley de Prevención de Riesgos Laborales¹ puede suponer un salto cualitativo para la situación de la salud laboral en España implica sopesar la posibilidad de implantar un sistema de prevención basado en la responsabilidad empresarial y la participación de los agentes sociales. Sin embargo,

* Socióloga. Profesora de la Escuela de Relaciones Laborales. UCM.

Este trabajo tuvo su origen como parte en el proyecto sobre el IMPACTO DE LA TRANSPOSICIÓN DE LAS DIRECTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA RELATIVAS A SEGURIDAD Y SALUD EN ESPAÑA, del Gabinete de Salud Laboral de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, coordinado por Fiona Murie y financiado por la DGV de la Unión Europea. Una versión anterior fue asimismo presentada al Tercer Congreso Astur-Gallego de Sociología, celebrado en Oviedo en diciembre de 1996.

¹ Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.

no puede haber una respuesta única para todas las situaciones laborales, y para las distintas partes del sistema productivo español.

Varios tipos de razones fundamentan un estudio por separado para las pequeñas y medianas empresas. En primer lugar, el creciente peso de estas empresas como empleadoras. En segundo lugar, el peso de estas respecto de la siniestralidad, tal como evidencian los registros oficiales de accidentes. En tercer lugar, las particularidades organizativas que singularizan la organización del trabajo en las PYMEs. Cuarto, la escasa presencia sindical, que hace más opaco a la opinión pública lo que acontece en este entorno. Quinto, el reducido número de estudios centrados en estas empresas, derivado quizás de la dificultad para obtener datos generalizables sobre lo que sucede en este mundo empresarial tan diverso.

En este trabajo, la valoración del impacto que puede tener la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en las PYMEs se va realizar en dos niveles:

- Análisis de indicadores cuantitativos de salud laboral: Se debería poder evaluar la efectiva introducción de prácticas preventivas a través de indicadores de accidentes y de daños a la salud generados por el trabajo. Sin embargo, este enfoque se encuentra con la dificultad de que ha transcurrido muy poco tiempo desde la entrada en vigor de la Ley. Más grave es, sin embargo, que los indicadores disponibles son muy deficientes:

En primer lugar, es deficiente la fiabilidad en general de los datos agregados de siniestralidad y salud de los trabajadores. Por otra parte, si esta fuera deficiencia corregida, no podría abordarse un análisis de tendencias.

Segundo, aunque se cuantifiquen los accidentes y enfermedades profesionales hay que tener en cuenta que estos aspectos no agotan los efectos negativos que pueden tener unas malas condiciones de trabajo. Las llamadas enfermedades relacionadas con el trabajo, no vienen recogidas en estadísticas oficiales y, sin embargo, suelen ser el efecto más común de la falta de prevención en el trabajo (cansancio, trastornos digestivos, cefaleas, malestar psíquico, depresiones, insomnio, etc.).

Con todo, en este trabajo, hemos reflejado algunos aspectos de la situación previa a la introducción de la Ley, con el único propósito de señalar una hipótesis de partida: la singularidad del entorno empresarial de las PYMEs y la importancia de tratarlas por separado.

- Complementariamente, se realiza un análisis de la coherencia del modelo normativo contenido en la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales con el tejido productivo español y la realidad de las relaciones laborales en el entorno empresarial en el que se inserta la pequeña empresa.

En este trabajo esta coherencia se estima mediante una valoración analítica de la eficacia para las PYMEs de los mecanismos previstos en la LPRL para la introducción de las prácticas de prevención en las empresas.

1.2. *Algunos datos sobre la salud de los trabajadores en las PYMEs*

Los datos sobre salud laboral en las PYMEs en España son alarmantes. En el caso de las enfermedades, se puede afirmar que lo más grave es que no se dispone de cifras fiables relativas a enfermedades profesionales, lo que, entre otros efectos, impide siquiera hacer una aproximación a la comparación y valoración de la incidencia en empresas pequeñas frente a mayores². Esta debilidad de las fuentes de información significa, entre otras cosas, un obstáculo para la modificación de las Políticas de prevención. Además, a nivel de empresa, las deficiencias registrales difuminan o borran la constancia de la etiología laboral de las enfermedades, con lo que se rompe la cadena de la responsabilidad empresarial, a todos sus efectos³. En el caso de relaciones laborales precarias, el subregistro es, seguramente, aún mucho más grave, tanto para accidentes como para enfermedades⁴.

Sobre accidentes, los registros oficiales revelan una desigualdad en la distribución de accidentes de trabajo entre empresas según el tamaño. Las cifras indican que los trabajadores de las PYMEs y las microempresas de menos de 6 trabajadores sufren una parte proporcionalmente alta del total de accidentes registrados.

Por una parte, en estas empresas ocurre un gran porcentaje del total de accidentes, particularmente de los mortales (ver tabla 1). Por otra, el riesgo de accidente de los trabajadores en empresas pequeñas es mayor que para las mayores (ver tabla 2). Se han calculado tasas de accidentes por efectivos laborales en la empresa. La tasa de accidente por trabajador, tomando como referencia el total de accidentes de trabajo con baja por tamaño de empresa es mayor para las empresas de 6 a 50 trabajadores que para las empresas de más de 50⁵,

² Las cifras que maneja la autoridad laboral sobre enfermedades laborales están muy por debajo de las que se pueden atribuir a un origen laboral por otro tipo de estimaciones, en base a otras fuentes disponibles, y muy por debajo de las cifras europeas. Se han realizado estimaciones de la importancia cuantitativa del subregistro en España. Por ejemplo, García Gómez y Kogevinas, 1996, estiman el su-registro del cáncer laboral en España. Señalan a partir de un método basado en estimaciones desde diversas fuentes, que en España hay un gran número de trabajadores expuestos a cancerígenos en el lugar de trabajo, cuyas exposiciones no están controladas.

³ Esta deficiencia registral significa, además, que cuando los trabajadores expuestos enferman, el sistema público de salud asume el cuidado y raramente investiga una posible etiología laboral.

⁴ Sobre las causas del subregistro se pueden dar diversas interpretaciones. Sin embargo, es claro que las diversas causas se vuelven más débiles cuando se trata de accidentes mortales, ya que la claridad de la relación causa-efecto, y las implicaciones y económicas que la calificación de las causas tiene para los deudos, entre otras razones, hacen que las cifras registradas sean mucho más fiables.

⁵ Con todo, hay que señalar que para un gran número de accidentes (para 1995, en concreto, 91.808) no consta el tamaño de empresa. Es difícil apuntar con certeza a las causas por las que en un parte de accidente no se haya consignado el tamaño de la empresa, lo que impide la interpretación concluyente. Sin embargo, creemos que una buena parte puede provenir de las empresas de menor tamaño que no tiene servicio médico de empresa propio.

tanto para 1994 como 1995. Cuando se consideran los accidentes según su gravedad, la diferencia más acusada entre tamaños de empresa es para los accidentes graves, pero también para el total y los leves. Para los accidentes mortales los dos años de referencia se comportan de modo diferente.

Tabla 1. Porcentajes acumulados de accidentes de trabajo según tamaño de empresa

Porcentaje acumulado según tamaño de empresa	Año	Leves	Graves	Mortales	Total
En empresa hasta 5 trabajadores En empresas de hasta 50 trabajadores	1994	12.3% 48.9%	17.5% 51.6%	17.2% 57.6%	12% 49%
	1995	12.1 49%	16.8 52%	16.4 % 54%	12.2% 47%

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales, años 1994 y 1995.

Tabla 2. Tasas accidentes laborales con baja/efectivos laborales, por tamaño de empresa

Año	Tamaño de empresa	Gravedad del accidente						Total accidentes	
		Accidentes leves		Accidentes graves		Accidentes mortales		n	tasa
		n	tasa	n	tasa	n	tasa		
1994	1-5	65.379	**	1.851	**	177	**	67.404	**
	6-50	194.168	0,07	3.611	0,002	416	0,0001	198.195	0,07
	Más de 50	182.458	0,01	2.705	0,0002	255	0,00002	185.408	0,06
1995	1-5	71.076	**	1.818	**	163	**	73.057	**
	6-50	206.581	0,07	3.781	0,001	371	0,0001	210.733	0,07
	Más de 50	198.766	0,06	2.675	0,0009	303	0,001	201.730	0,06

Fuente: Elaboración propia en base al Boletín de Estadísticas Laborales y Estadísticas de Accidentes de Trabajo correspondientes al año 1994 y 1995. Los asteriscos (***) indican que no se ha podido calcular la tasa respecto los efectivos laborales (ver nota 5).

No está disponible la cifra de efectivos laborales en empresas de menos de 6 trabajadores para 1994 y 1995, por lo que no se han podido calcular la tasa relativa de accidentes por efectivos laborales para este tamaño de empresa.

1.3. Algunos datos sobre relaciones laborales y condiciones de trabajo en las PYMEs

El tamaño empresarial implica cierto tipo de organización jerárquica y de gestión de personal que condiciona las relaciones laborales internas. Esto se puede verificar a partir del análisis de datos de empleo registrado según tamaños de empresa, tomados de las series de estadísticas laborales españolas. Estos datos permiten observar que (ver Tabla 3):

- la distribución porcentual de trabajadores con contrato temporal en la empresa pequeña es muy superior a la de empresas grandes;
- la distribución porcentual de trabajadores a tiempo parcial en la empresa pequeña es muy superior a la de la empresa grande;
- en la empresa pequeña se concentra la mayor parte de los trabajadores que cobran salario igual al mínimo;
- la duración media de la jornada laboral es en la empresa pequeña superior a la jornada en el resto de empresas;
- en la empresa pequeña hay mayor proporción de trabajadores a tiempo parcial.

Tabla 3. Condiciones de trabajo, según tamaño de empresa

Tamaño de empresa	Efectivos		Distribución porcentual por sexo y remuneración igual a salario mínimo			Jornada efectiva media por trabajador, en el trimestre	Distribución porcentual comparativa	
	En miles	En porcentaje	Hombre	Mujeres	Remuneración igual a salario mínimo		Temporales	Trabajadores tiempo parcial
6-50	2.902	48,0	49,1	45,4	82,8	451,0	34,9	8,0
51-250	1.498	24,0	24,6	25,0	12,2	445,2	31,6	6,8
+ 250	1.652	27,3	26,3	29,0	5,0	435,4	22,8	3,1
Total trabajadores	6.053	100%	100%	100%	100%	445,2	30,8	7,3

Fuente: Diversas tablas de la Encuesta de Coyuntura Laboral, 1º trimestre de 1996.

La interpretación conjunta de estos datos indica que en general los trabajadores en las empresas pequeñas tienen peores condiciones contractuales y de trabajo. Esto refleja una debilidad de la negociación colectiva en esas empresas. Únicamente el 13 por 100 de los trabajadores españoles está amparado por los 2614 convenios de ámbito empresarial firmados en 1995. La plantilla media de trabajadores amparados por convenio de empresa en 1995

fue de 306 efectivos. (Memoria Consejo Económico y Social, 1995)⁶. Estas cifras implican que la negociación no es una práctica regular en la pequeña empresa española y/o que los mecanismos de negociación en las empresas pequeñas son muy débiles.

De todos modos, hay que tener en cuenta que incluso en las empresas en las que hay negociación colectiva, la importancia preventiva de las cláusulas sobre salud laboral introducidas en los convenios parece limitada, tal como afirma la citada Memoria:

La reciente entrada en vigor de la nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales no permite la valoración de la adecuación o desarrollo en la negociación colectiva de los criterios innovadores que recoge esta normativa. Hasta el momento los convenios recogen, entre otras, cuestiones relacionadas con la existencia de Comités de Seguridad e Higiene, programas de prevención de riesgos, cursillos en materia de seguridad e higiene y reconocimientos médicos anuales de carácter general o especializado.

De todas estas consideraciones, no puede deducirse sin embargo, que el contenido de la negociación colectiva haya mejorado o cambiado sustancialmente respecto a años anteriores. Las pautas y materias objeto de la negociación vienen siendo las mismas o muy similares... (Memoria, p. 255.)

Los datos posteriores a la entrada en vigor de la Ley, recogidos en la Estadística de Convenios Colectivos registrados hasta el 31 de julio de 1996 recoge que el 50.5% de los convenios colectivos (1648 convenios) introducen cláusulas sobre salud laboral. De estos, el 81% son de empresa y cubren al 95% de los trabajadores que tienen convenio de este tipo (que como ya se señaló representaban en 1995 únicamente el 13% de los trabajadores). El 19% son de otro ámbito y cubren al 43% de los trabajadores amparados en este tipo de convenio (según las Estadísticas de Convenios).

Además, más allá de la evolución de la negociación formalizada en convenios, cabe suponer que en los últimos años haya habido un descenso efectivo de la presión negociadora en los lugares de trabajo (especialmente respecto a las condiciones de trabajo y concretamente a los aspectos que afectan a la salud y seguridad) como resultado de la altísima tasa de desempleo en nuestro país, la amenaza de cierre o deslocalización de las empresas, el declive del empleo debido a las reconversiones de los sectores tradicionalmente más sindicados, la apertura del mercado de productos y servicios a las presiones de la competencia de los mercados externos, los efectos de preca-

⁶ A pesar de que uno de los propósitos que enunciaba la Reforma del mercado de trabajo (Ley 11/1994) era reforzar la negociación en las empresas, la tendencia de variación anual muestra que ha crecido el número de convenios de empresa, pero ha descendido el número de trabajadores afectados, lo que quiere decir que se concentran en las empresas grandes. El porcentaje de trabajadores afectados por convenios de empresa ha descendido entre 1981 (20,9%) y 1995 (13%). (Ver S.M. Ruesga Benito (1991), también *Boletín de Estadísticas Laborales*, y *Gaceta Sindical*, número 128, especial monográfico, julio 1994).

rización contractual derivado de la reforma legislativa del mercado de trabajo, etc. Este proceso es más claro en la pequeña empresa, donde la precariedad de la contratación es mayor.

1.3.1. *Aspectos cualitativos de las relaciones laborales en la empresa pequeña*

Las particularidades que singularizan a las empresas pequeñas como entorno de relaciones laborales hacen que para los trabajadores, el tamaño de las empresas represente un determinante central del marco de las relaciones laborales, y que este tenga una incidencia directa en las condiciones de trabajo en general y en la salud laboral en particular. La debilidad de la capacidad negociadora en la realidad cotidiana de las empresas pequeñas implica dificultades importantes para hacer valer los derechos de negociación formalmente alcanzados mediante normas y leyes o gracias a la negociación colectiva centralizada, tales como la Ley cuyo impacto se analiza aquí. Estas características de las PYMEs afectan a las posibilidades de introducir la prevención de riesgos laborales como práctica cotidiana.

Diversos estudios sobre la empresa española señalan que los temas relacionados con condiciones de trabajo son tradicionalmente prerrogativa empresarial exclusiva, e incluso en las empresas grandes los representantes de los trabajadores encuentran dificultades para abordar la negociación de los aspectos no salariales de las condiciones de trabajo. Esto conduce a R. Alós-Moner y Andreu Lope (1991) a afirmar:

«Obvio es decir que en las pequeñas empresas esas posibilidades de intervención son escasísimas y, aunque el 45 % de los delegados resultantes de las elecciones sindicales de 1986 pertenezcan a ellas como reflejo del tejido económico español, cuestiones como la organización o la seguridad del trabajo quedan fuera de sus competencias efectivas. No hay que olvidar (...) que muchos delegados apenas realizan actividad sindical en estas empresas, manteniendo además una muy escasa —o nula— relación con la estructura federativa o territorial del sindicato en cuyas filas han sido elegidos».

Dado que es evidente que no es en sí mismo el tamaño de las PYMEs lo que afecta a las condiciones de trabajo, sino la frecuente concurrencia de ciertos elementos característicos, analizaremos algunos especialmente importantes para nuestro tema.

Un primer punto a destacar es que el modelo de autoridad jerárquico adquiere en estas empresas una forma particular relacionada con la cercanía entre trabajadores y empresarios. La cercanía parece dificultar el desarrollo de los elementos formalizados típicos de las relaciones laborales en estados democráticos, tales como la representación y la negociación colectiva. Además, los empresarios emplean cotidianamente de manera ambigua muchos elementos típicos de las relaciones informales, y este elemento de informali-

dad, a su vez, parece incidir en que los trabajadores intenten evitar el planteamiento de reivindicaciones que puedan ser interpretadas por el empresario como conflictivas —salvo circunstancias especiales en las que prefieren que el conflicto se torne abierto. Esto convierte a la empresa en un entorno parcialmente cerrado respecto a la vigencia de la normativa externa. De este modo, la frontera entre lo contractual y lo ilegal se torna difusa, generándose así en las pequeñas empresas una tolerancia, por ambas partes, respecto a la infracción de las normas externas⁷. Así el empresario no exige el cumplimiento de las supuestas «órdenes precisas» que el o ella misma ha dado y los trabajadores «entienden» que intentar dar cumplimiento a normas externas para la protección de la salud, aunque sea su derecho, representa una alteración del orden jerárquico empresarial, porque conllevan una ruptura en las relaciones cotidianas con el empresario. De este modo, el orden se conserva mientras los trabajadores se hagan partícipes de la lógica económica patronal.

La configuración autocrática de la empresa se refuerza cuanto más parcelado esté el trabajo, cuando la integración de la mano de obra a la empresa tiene limitación temporal y en períodos de crisis y desempleo⁸. En este sentido, un estudio reciente realizado en empresas medianas y pequeñas señala que la organización del proceso de trabajo en estas últimas es decidida y articulada casi exclusivamente por la gerencia con gran discrecionalidad en la organización del proceso de trabajo y en la ordenación del tiempo de trabajo. La limitación fáctica por parte de la representación colectiva de los trabajadores a esta discrecionalidad se refiere casi exclusivamente a los salarios. Por el contrario, en lo relativo al resto de los procesos que constituyen la organización del trabajo, la representación colectiva de los trabajadores se deja sentir muy aisladamente (García Calavia, 1996).

Otra característica de la pequeña empresa es el relativamente alto nivel de fragilidad ante el entorno que les rodea, y principalmente el hecho de que esta fragilidad es trasladada a los trabajadores con facilidad. Esta dinámica de la empresa pequeña es percibida por los propios trabajadores. Así, los propios trabajadores de las empresas pequeñas establecen estas diferencias entre ellos y los trabajadores de las empresas grandes, a los que caracterizan con derechos reconocidos e instituidos y con posibilidad de presión colectiva para su garantía (Blanco y Otaegui, 1990). En este contexto, el concepto de participación de los trabajadores tiende a ser concebido más como una implicación personal de los trabajadores con la empresa, en su carácter de individuos, que como un modelo de relaciones laborales negociado por actores con intereses plurales reconocidos como legítimos.

⁷ Esta tolerancia se traslada a la sociedad, incluidos los actores que formalmente son los responsables de la aplicación de la ley. Ver Vogel (1996) para un comentario sobre el debilitamiento de la protección de derechos y su efecto sobre la salud laboral.

⁸ Este aspecto se trata más abajo.

2. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales y las PYMEs

2.1. Características de la Ley

Tras considerar algunas de las características generales de estas empresas que pueden considerarse condicionantes para la aplicación de una norma prevencionista, abordamos la cuestión de los mecanismos con los que se ha provisto a la Ley para impulsar su introducción en las PYMEs. La consideración conjunta de estos aspectos proporcionará una base para evaluación del potencial de impacto de la Ley en las PYMEs

La perspectiva contenida en esta Ley de Prevención de Riesgos Laborales respecto a la forma en la que se pretende vehiculizar la introducción de las prácticas de prevención en las empresas contiene supuestos que la singularizan respecto a nuestra normativa, y conjuntamente, son las que le otorgan a la nueva normativa, como dice el propio texto, su carácter de Ley de Relaciones Laborales:

- a) la autorregulación en las empresas debería ser más efectiva que la amenaza de sanción externa;
- b) la prevención ha de estar integrada en la gestión empresarial;
- c) los trabajadores, colectivamente, deben tener participación en las actividades de prevención, mediante procedimientos externamente regulados

La combinación de estos elementos debería ser la base para el desarrollo de un sistema de gestión preventiva donde,

- ⇒ se ejerce la responsabilidad empresarial de investigar los riesgos laborales y eliminarlos/reducirlos;
- ⇒ los trabajadores y sus representantes participan en determinadas actividades preventivas, mediante mecanismos de consulta y, en algunos casos, el derecho de propuesta.

Una parte importante del texto de la LPRL se dedica a la enumeración de derechos y obligaciones de empresarios y trabajadores, y mecanismos que esbozan la negociación entre las partes⁹. Dado que su objeto es proteger el Derecho a la salud de los trabajadores, la LPRL se inscribe en la tradición protectora del Derecho del Trabajo y, en este sentido impone la prevención de riesgos laborales como uno de los principios restrictivos de la prerrogativa empresarial de organizar el trabajo. En concreto, viene a imponer unas prácticas orientadas a que las distintas opciones de la producción y de la organización del trabajo sean valoradas en función de sus efectos sobre la salud de los trabajadores.

⁹ Aunque también desarrolla la responsabilidad de las autoridades respecto al desarrollo de una política preventiva. Volveremos sobre este aspecto en el último punto.

La LPRL preve que unos mínimos sean recogidos en «disposiciones de carácter laboral contenidas en esta Ley y sus normas reglamentarias» (art. 2.2) y atribuye a la negociación colectiva no sólo el papel de mejorar en beneficio de los trabajadores lo establecido sino que pretende que la negociación colectiva se convierta en vehículo del «desarrollo y aplicación de la misma, llevando sus mandatos, por fuerza generales, a los ámbitos mucho más específicos y particularizados del centro de trabajo, de la empresa o de la demarcación territorial o profesional del convenio» (González Ortega y Aparicio Tovar, 1996).

Este enfoque da como resultado lo que hemos denominado «mecanismos» por los que se espera que la LPRL sea incorporada efectivamente en las empresas, para transformar la realidad a la que se dirige. Con este esquema de análisis intentamos dar un tratamiento separado a cada una de las fuerzas que pueden actuar como impulso. A continuación se describen cada uno de estos y se valora su capacidad efectiva frente a las inercias trazadas por las características de nuestro sistema productivo y de relaciones laborales.

2.2. *Mecanismos*

2.2.1. *La prevención como gestión participativa*

El principal mecanismo por el que se espera que se introduzca la LPRL en los centros de trabajo es la participación de los trabajadores. Este mecanismo supone el desarrollo de un espacio normativo en las empresas por el que se logra cierto grado de «igualdad», suficiente para que las partes puedan negociar (Wooding, 1990). Si en el terreno empresarial esta igualdad resulta en la realidad evidentemente imposible¹⁰, se supone en la Ley que al menos es posible que funcionen mecanismos que avalen a la parte trabajadora en su esfuerzo negociador. En este aspecto, la LPRL enuncia una lista de temas que son sujeto de negociación y de consulta, y ofrece garantías al esfuerzo negociador. Además, regula también los sujetos para la negociación y sobre la forma para hacer propuestas para que estas conecten con el mecanismo de control externo (ver abajo, el siguiente mecanismo).

Para el objetivo de la prevención, el mecanismo de la participación será eficaz en la medida que la parte de los trabajadores disfrute de un cierto grado de autonomía, suficiente para tener un criterio autónomo sobre los riesgos laborales, y pueda lograr ser escuchada y que su voz sea tomada en consideración, no sólo desde el punto de vista técnico sino especialmente respecto a las prioridades de actuación. Para asegurar este mecanismo, la LPRL implementa un sub-mecanismo de formación e información de los trabaja-

¹⁰ Imposible considerando que toda relación laboral implica una subordinación jerárquica. Ver R. Hyman (1971).

dores y sus representantes, que puede considerarse condición necesaria para la participación (Narocki, 1996).

En el diseño de la Ley, la etapa de evaluación de riesgos es fundamental. Dado que para la valoración de la mayoría de los factores de riesgo no existen criterios de referencia que deban ser considerados por las partes como totalmente «objetivos», la Ley reconoce abiertamente la pluralidad de intereses en la empresa e impulsa el mecanismo negociador a nivel de centro de trabajo, tanto en la fase de interpretación de la situación como en la elección de acciones prioritarias para su corrección.

A la hora de seleccionar las acciones correctoras prioritarias, tras identificar los riesgos y valorar su prioridad, en la norma se encuentran enunciados los criterios con los que se debería actuar de modo que las soluciones sean colectivas, duraderas y no se conviertan en un riesgo agregado. Con lo cual, la norma preve que (en ausencia de una especificación normativa específica de nivel sectorial u otro) las acciones concretas que vayan a tomarse en cada caso y centro vendrán dictadas por la combinación del análisis de riesgos con la selección de la acción preventiva más adecuada, con la limitación de ajustarse a los principios generales de la acción preventiva enumerados en el Art. 15. En todos estos pasos la norma abre espacio a la participación, lo que implica que el cumplimiento de la norma preventiva abre un espacio muy amplio a la negociación colectiva.

Este diseño surge (y exige la efectividad) del reconocimiento del derecho individual de cada trabajador/a no ser penalizada/o en caso de resistencia a unas malas condiciones de trabajo y el ejercicio de este derecho se apoya (y la vez se fundamenta) en el derecho a negociar colectivamente temas de salud laboral y, en general, las condiciones de trabajo.

El mecanismo basado en la participación se convierte así en la base de un modelo de gestión preventiva. Por lo tanto, esta norma se inscribe en un modelo de relaciones laborales por el cual se propicia la formalización de actores colectivos y de sus derechos con el objeto de permitir la permeabilidad en los lugares de trabajo de los derechos constitucionales que amparan a las personas fuera del trabajo (Baylos y Aparicio, 1992), aspecto básico en el desarrollo de relaciones laborales democráticas¹¹.

¹¹ Ciertamente, en cierto sentido se puede afirmar que la Ley de Prevención representa una tendencia contraria al signo desregulador impulsado desde el Estado durante los últimos años y que llega a su punto máximo con la Reforma del Mercado de Trabajo de 1994, por la que se ha buscado que la contratación de trabajo responda a la lógica de la «competitividad» y se encuadre cada vez más dentro unas relaciones laborales «flexibles», con las menores interferencias normativas posibles.

Sin embargo, nos conduciría a conclusiones falsas contraponer tendencias en una norma frente a otra, dado que la capacidad de incidencia de este modelo en la empresa viene determinada principalmente por otros fenómenos, extranormativos.

¿Que posibilidades hay para que este mecanismo de participación sirva para el control interno de las condiciones de trabajo en las PYMEs y la introducción de la prevención? Si la introducción de la LPRL dependiera principalmente de la práctica negociadora en los lugares de trabajo, su capacidad para incidir en la prevención en las PYMEs tendría una base demasiado exigua. Tomando en consideración lo dicho en el capítulo anterior, parece que es posible concluir que el planteamiento del control interno participativo que propicia la LPRL se enfrenta en la pequeña empresa a las relaciones laborales realmente existentes.

2.2.2. *El mecanismo de control y sanción*

Para que en todas las empresas, incluidas aquellas en las que no hay participación organizada de los trabajadores, se respete un bloque de normas de «derecho necesario mínimo indisponible» y se actúe para la mejora de las condiciones de trabajo de acuerdo a los principios de la acción preventiva recogidos en el art. 15, en la LPRL se reafirma, si cabe, la labor de vigilancia, control, información y asesoramiento por parte de la Inspección de Trabajo con el asesoramiento del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Es decir, se reafirma la necesidad de mantener abierta a la empresa a la normativa externa y al control del cumplimiento de ésta.

En aquellas empresas donde la participación de los trabajadores está formalizada este mecanismo cumpliría una función únicamente complementaria y, por el contrario, si no funcionaran otros mecanismos (en aquellas empresas en las que no existan canales de participación) el control y sanción se convertirían en la vía principal para asegurar la introducción de la prevención.

Para mejorar la eficacia, la LPRL desdobra aquí dos funciones. Por una parte, hay una vía prevista para el asesoramiento¹² al empresario, especialmente al pequeño y por otra se prevé la continuidad de las tareas de control y sanción.

Considerando las condiciones para la eficacia de este mecanismo respecto a las empresas pequeñas, hay que considerar en primer lugar, incluso haciendo una definición restringida de las labores de vigilancia y control (dejando de lado la información y asesoramiento al empresario) que la capacidad de la Inspección para atender y dar seguimiento al enorme número de empresas y centros de trabajo que hay en España (aproximadamente un millón de empresas) es limitada.

En segundo lugar, hay que considerar la orientación actual de las labores de la Inspección y su capacitación técnica para ahondar en las tareas de salud

¹² El asesoramiento se considera en el siguiente apartado.

y seguridad. El modelo de Inspección de Trabajo española ha sido caracterizado como generalista, con escasa especialización en seguridad, higiene y salud (Vázquez Mateo, 1996). Su labor abarca toda la normativa laboral. Esto hace que sus tareas se hayan desarrollado más hacia el plano sancionador que al asesor.

Estos factores contribuyen a que en las pequeñas empresa españolas se haya generado lo que ciertamente se puede denominar «un cierto clima de impunidad empresarial» justamente en aquellas empresas caracterizadas por la ausencia o débil presencia sindical (ver Martín, 1995; García Calavia, 1996). Esta es ciertamente la razón para que en la LPRL se haya previsto que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social realice programas específicos para empresas de menos de 6 trabajadores (art. 40.4 de la LPRL).

Para asegurar que el deber de prevención del empresario se realice adecuadamente, la LPRL dedica el Cap. 4 a establecer la capacitación que han de tener los que ejercerán esas funciones en su nombre o los Servicios externos que en su caso contrate para tal fin. En el caso de «el empresario que no hubiera concertado el Servicio de Prevención con una entidad especializada ajena a la empresa», lo que se permite para empresas con menos de seis trabajadores, la LPRL incluye un mecanismo de control externo que consiste en la obligación de someter el «sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa, en los términos que reglamentariamente se determinen» (Art. 30.6). Sin embargo, la auditoría o evaluación externa no puede considerarse un mecanismo independiente que tenga capacidad de introducir la prevención en la empresa, sin depender de otros mecanismos, de control interno o de control externo, que fuercen su entrada en las empresas¹³.

2.2.3. *La promoción de la información y de la formación técnica del pequeño empresario*

En diversos foros se suele afirmar que el problema de la salud laboral en España se origina en la carencia de una auténtica cultura preventiva. La línea de acción de la LPRL dirigida específicamente hacia las PYMEs consiste en la creación de una Fundación con labores de asesoramiento a las pequeñas y medianas empresas¹⁴.

¹³ Otro mecanismo no expresamente preventivo pero sin necesario para introducir un elemento de control externo debería provenir del Sistema Nacional de Salud, tal como preve la Ley General de Sanidad en su capítulo sobre salud laboral. El funcionamiento de este mecanismo parece ser muy desigual entre Comunidades Autónomas. Este tema se retoma más abajo.

¹⁴ Ver Disposición Adicional Quinta de la LPRL. Allí se afirma que su labor es «promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, a través de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos.

¿Cuál podría ser el posible efecto de este mecanismo? Es central verificar la pertinencia de una actuación enfocada en el eje formativo/cultural/valorativo¹⁵ debido a que si se verifica que la actuación efectiva de los empresarios (especialmente de las PYMEs) se ve influenciada mucho menos por sus orientaciones y valores personales que por condicionantes del entorno empresarial (tanto normativo como de relaciones laborales en el actual contexto de desempleo masivo) entonces sería un esfuerzo vano orientar los esfuerzos principalmente a la modificación de actitudes empresariales, y haría falta emprender urgentemente otro tipo de acciones para proteger el Derecho a la protección de la salud de los trabajadores.

2.2.3.1. La formación del empresario

El principal argumento a favor de atribuir importancia a la disposición de cada empresario hacia la prevención es la escasa diferenciación interna de las pequeñas empresas, que provoca que el empresario asuma personalmente las tareas derivadas de la gestión. Los empresarios son, en las PYMEs, a la vez diseñadores de la organización, organizadores del trabajo y de la producción. Esta situación podría ser considerada como la ideal para posibilitar la gestión integrada de la prevención en la empresa, derivada de la responsabilidad ante los riesgos laborales, ya que permitiría que el empresario tenga una perspectiva completa de todos los aspectos de la empresa y tenga a su alcance movilizar los recursos adecuados, humanos y materiales. La formación y profesionalidad del empresario en las PYMEs tendría entonces, si cabe, mas importancia que en otras empresas en la medida que éste asume la mayor parte de las decisiones relativas a la dirección del proceso de trabajo.

Aquí conviene evaluar cual es el nivel actual de formación de los empresarios españoles, su disponibilidad de sistemas de información, y de asesoramiento preventivo con el que cuenta un empresario en una empresa pequeña. Según diversas evidencias, son muy bajos.

Un factor clave puede ser la débil **cultura de oficio** en la realidad productiva española —hecho que habitualmente suele señalarse para los trabajadores pero que afecta también a los empresarios (con lo que las PYMEs españolas adolecen también de ineficacia o ruptura de la cadena de aprendizaje profesional). Históricamente, esta debilidad se considera resultado de la guerra civil, a lo que se sumó, principalmente, el acelerado despliegue industrial que comenzó en España en los años 60 (tras el Plan de Estabilización) (ver, por ejemplo, Fernández Steinko,1996). De todos modos, aunque

Su efectividad no es valorable porque esta institución no ha sido constituida aún.

¹⁵ Teniendo en cuenta que las acciones formativas deben conjugar tres tipos de objetivo: cognocitivos, afectivos/valorativos y de habilidades psicomotoras.

estos factores históricos hubieran quedado ya neutralizados, la transmisión de destrezas respecto a la constantes novedades en los procesos y en los materiales con los que se trabaja resulta difícilmente asimilable por los métodos típicos de transmisión de saberes de los oficios, y actualmente se requieren nuevas vías para que empresarios y trabajadores tengan acceso a la actualización técnica y conceptual necesaria para el control de riesgos¹⁶.

Las políticas públicas dedican la mayor parte de sus recursos a favorecer la formación e información en riesgos laborales como modo de impulsar la prevención en las empresas, debido a la consideración de que el desconocimiento sobre factores de riesgo y de alternativas técnicas representa un factor central que cierra el paso a la introducción de la prevención en estas empresas. Desde el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), sin embargo, se considera que la introducción de la prevención en las empresas requiere no sólo en dar a conocer los avances de tipo técnico-profesional sino también propiciar unas actitudes positivas hacia la prevención, que incluirían la adopción como propios los principios de la acción preventiva, la aceptación de la ética del sistema de responsabilidad empresarial, etc. Desde el INSHT se informó que trabajan en este sentido a través de dos ejes: uno centrado en la promoción de una cultura preventiva y otro en la *creación de recursos para facilitar la aplicación de la normativa en la empresa*, con dos vertientes: la formación (directamente y a través de la incorporación de contenidos preventivos en la formación reglada, etc.) y la divulgación, a través de la publicación de materiales diversos que ayuden al empresario en su actuación preventiva en caso de que asuma las funciones personalmente (CCOO, Informe a la DGV, 1997). Además, el INSHT considera importante, y dedica esfuerzos de comunicación para aportar al desarrollo de una cultura preventiva reforzando entre los españoles los dos valores que consideran claves para la prevención, el de «calidad» y el de «salud».

2.2.3.2. Una perspectiva alternativa hacia la cuestión cultural: Las culturas productivas

Para retomar la consideración del potencial de este tipo de actuaciones para la introducción de la prevención es necesario preguntar sobre el peso que puedan tener los esfuerzos orientados a modificar las conductas de los empresarios frente a los condicionamientos del entorno empresarial. Es decir, es necesario plantear la pregunta ¿cual es el margen que tienen los empresa-

¹⁶ Una ilustración de la insuficiencia de los mecanismos clásicos de aprendizaje para la prevención frente al impulso hacia la constante innovación técnica puede hallarse en el famoso caso Ardystil. En este caso se demostró que el mecanismo preventivo basado en la seguridad de los productos es también muy débil.

rios de las PYMEs para la elección de su modo de gestión? o bien, formulada de otro modo ¿en que medida actúan de acuerdo a sus conocimientos y valores y en que medida, por el contrario, su actuación se ve «condicionada por el ambiente», sea legal, sea el «mercado», etc.? Hay que tomar en cuenta que la prevención significa anticipación de sucesos y, en las empresas, esto significa que se emprenden acciones conscientes y que se asignan recursos humanos y materiales adecuados para proteger la salud y la seguridad. El difícil integrar el esfuerzo preventivo con los otros objetivos empresariales porque los resultados del esfuerzo preventivo no son fácilmente perceptibles por los métodos habituales, cuantitativos, y a corto plazo, con los que se evalúan los resultados en las empresas.

Es necesario, por lo tanto, considerar el factor de coherencia interna de los modelos de gestión. La adopción de un modelo de gestión respecto de la fuerza de trabajo condiciona fuertemente el resto de las opciones de gestión que adopte cada empresario, especialmente la gestión preventiva. Así, no es concebible un modelo de gestión especial para la salud laboral contradictorio con otro tipo de opciones de gestión (por ejemplo, respecto de contratación de personal). Por la misma razón, tampoco se debería esperar la súbita adopción de los sistemas de calidad en empresas que fuertemente presionadas por el entorno empresarial.

De aquí se deriva el segundo punto que hay que resaltar: las pequeñas empresas ven cada vez más reducidos sus márgenes de opción entre modelos de gestión porque la enorme concentración de capital en las grandes empresas hace que éstas sean las que dicten no solo aspectos de la organización de la producción o servicios sino también precios y márgenes¹⁷. Además, el poder de negociación de las PYMEs con su entorno empresarial se ve

¹⁷ En el siguiente apartado se consideran las relaciones entre empresas.

La primera es sostenida por los pequeños y medianos empresarios y los obreros semi-cualificados y no cualificados. La segunda por los grandes y parte de los medianos empresarios y por las organizaciones sindicales. La tercera es sostenida por los trabajadores autónomos, los jóvenes con contratos temporales, y los pequeños y medianos empresarios del sector servicios.

Son las características de la segunda, la cultura del bienestar, las que se corresponden con el contenido de la LPRL. Esta cultura impone una limitación a la lógica del mercado que articula un pan-racionalismo del espíritu capitalista de la gran organización burocrática con el pan-racionalismo socialista presente en los sindicatos. Es un consenso de corte social-demócrata en el que caben la planificación, la formación, y la prevención. En esta cultura, cuestiones como la calidad, la salud y la seguridad juegan un papel clave. Pero, significativamente, el estudio encuentra que los participantes de esta cultura perciben que este esquema está en retroceso: «Los grandes empresarios de la zona lo defienden como manera de competir frente a los otros empresarios desleales, a los que no consideran como tales empresarios, que no cumplen con las reglas del Estado del bienestar (fiscalidad, medidas de seguridad e higiene). Los sindicatos se refieren al mismo como si estuviesen en una coyuntura crítica que no pone en duda su carácter de horizonte en el futuro. No obstante, los trabajadores concretos experimentan la conciencia de que su suerte depende de que tal modelo, el del Estado del bienestar, dilate lo poco que le queda de vida hasta que les alcance la jubilación.» (Callejo, *idem*. pg. 51).

especialmente afectado por la globalización de los mercados (Hualde y Pérez, 1994).

También es ciertamente difícil incidir sobre las opciones empresariales con argumentos de la eficiencia económica de la prevención. Desde ese punto de vista los resultados de la prevención sólo se obtendrían (si acaso) tras cierto plazo (generalmente medio o largo). A menudo las empresas pequeñas no cuentan con ese tipo de plazos. Esto limita fuertemente la posibilidad de controlar contablemente los efectos económicos de los recursos destinados a prevención (teniendo en cuenta además que el sistema actual de aseguramiento de la responsabilidad empresarial, junto con la posibilidad de cargar los costes de las enfermedades a la sanidad pública, hacen que no esté penalizada la no-prevención).

Podemos concluir que el espacio que tienen los pequeños empresarios para «elegir» modelos de gestión es limitado. Siguiendo a Callejo (1995-6), se puede decir que la cultura productiva dominante se contradice con la prevención porque está centrada en la lógica del mercado y del riesgo, y tiene como base común la presentación como natural o como fatalidad lo que es producto de las relaciones sociales. Este autor diferencia dentro de la cultura de producción dominante tres sub-culturas¹⁸. La cultura de los pequeños empresarios resulta ser más proclive a la lógica de la fatalidad que a la de la prevención, debido a que ésta requiere una disposición a limitar la actuación del «mercado». El modelo productivo, la cultura y las elecciones de gestión están íntimamente relacionados, a través de visiones del mundo que construyen un modelo para relacionarse con el mundo. La disposición a limitar la actuación del mercado resulta contraria a las dos culturas de la producción que este autor ha encontrado que prevalecen entre los pequeños empresarios, en correspondencia con el modelo de contratación y de producción que suelen adoptar.

¹⁸ En cualquiera de las otras dos culturas que caracterizan a los pequeños empresarios, por el contrario y siguiendo a este estudio, no cabe el enfrentamiento con la lógica del mercado.

En la cultura de la desregulación (cuya metáfora es la competencia de todos contra todos) se dejan de lado todos los reparos, incluidos los de salud y seguridad. Esta cultura «no cree en la posibilidad de controlar los riesgos» aunque da gran importancia a la salud. Por el contrario, aunque se percibe gran número de fuentes de riesgos para la salud, no se perciben posibilidades para su modificación. Además, se percibe esta realidad laboral como el modelo futuro de relaciones laborales.

En la otra cultura, la industrial, no hay lugar para el cuidado personal de la salud, y sí para la vanagloria por el enfrentamiento con los retos-riesgos del sistema productivo. En esta cultura, la capacidad de (¿sobrevivir al?) enfrentamiento con la materia expresa la profesionalidad. Por el contrario, en la adquisición de conciencia del desconocimiento de las propiedades de los materiales utilizados y de sus efectos sobre la salud, se percibe «alienación».

2.2.4. *De la gran empresa a la pequeña*

Dos tipos de constataciones parecen haber llevado a la inclusión en la LPRL de lo que aquí denominamos «cuarto» mecanismo para la prevención de riesgos laborales de los trabajadores de empresas pequeñas:

- la evidencia de que la iniciativa legislativa para la mejora de la salud de los trabajadores no puede centrarse únicamente en el sistema de responsabilidades preventivas definido por el par de coordenadas «empresa» y «relación laboral», ya que es creciente la importancia de las relaciones jerárquicas entre empresas (tanto empresa-red como relaciones de subcontratación entre empresas) (Castillo, 1991).
- el reconocimiento del hecho de que las condiciones de contratación no resultan ser neutrales respecto al conjunto de condiciones de trabajo que afectan a la salud de los trabajadores. Antes al contrario, diversos análisis han contribuido a poner de relieve el hecho de que las formas contractuales están insertas en un modo de organización del trabajo y estos dos aspectos correlacionan con accidentes y enfermedades (ver, por ejemplo, Appay, B. y A. Thébaud-Mony, 1995).

Para atender a esta problemática, la LPRL incorpora un mecanismo que básicamente consiste en extender la prevención, a través de la relaciones de subcontratación, desde las grandes empresas hacia las pequeñas. Con ese objeto, la LPRL aborda la definición de:

- los sujetos que deben asumir el cumplimiento de las obligaciones preventivas en casos de contrataciones y sub-contrataciones¹⁹,
- las obligaciones de las empresas hacia los trabajadores «externos», subcontratados,
- el derecho de la representación colectiva de los trabajadores internos de «representar» a los trabajadores externos respecto a sus condiciones de trabajo.

¹⁹ La LPRL identifica responsabilidades empresariales respecto a cinco tipos de situaciones:

- a) cuando diversas empresas concurren en un mismo centro de trabajo (Art. 24, apartado 1);
- b) idem. pero uno de los empresarios es el titular (Art. 24.2);
- c) cuando trabajadores de subcontratas realicen sus labores en centros de trabajo de otra empresa (idem., apartado 3)
- d) cuando los «trabajadores de las empresas contratistas o subcontratistas no presten servicios en los centros de trabajo de la empresa principal, siempre que tales trabajadores deban operar con maquinarias, equipos, productos, materias primas o útiles proporcionados por la empresa principal» (apartado 4 del mismo artículo); y
- e) cuando trabajadores autónomos desarrollen actividades en centros de trabajo (apartado 5 del mismo artículo).

Para estas situaciones se definen dos tipos de deberes que vienen a regular la relación mutua entre empresas:

- 1) cooperación e información en a, b, y e;
- 2) vigilancia por la empresa contratante del cumplimiento de la normativa de prevención que hace la empresa contratada, en c y parcialmente en d.

A la hora de estimar la posible eficacia de este sistema de protección, un primer factor a tener en cuenta es el alcance respecto a que parte de todas las posibles situaciones que lo requerirían puede cubrir. En este sentido, la norma representa un avance hacia la protección de los trabajadores externos cuando existen relaciones formales de subcontratación. Por el contrario, este mecanismo no alcanza a atender a la diversidad de situaciones productivas en las que esta formalización no existe.

Entre las formas que adquiere actualmente la articulación de las relaciones entre empresas y que no están cubiertas por la ley, hay que mencionar especialmente las relaciones jerárquicas entre empresas, por las que unas imponen un margen muy limitado a las opciones de otras. En especial, las relaciones entre empresas en las que formalmente no existe relación de subcontratación, ni se suministran prestaciones laborales directas o indirectas (como en los casos a los que se refiere el citado Artículo), sino que formalmente se contratan servicios acabados cuyo intercambio se produce, a efectos formales, en el mercado. En estos casos, no se reconoce a la empresa contratante ninguna participación formal en la organización de las condiciones de producción, de la forma de contratación laboral o de organización del trabajo en las empresas suministradoras. Es mediante las condiciones de mercado como las empresas con mayor concentración de capital limitan el margen para la elección de estrategias de gestión de las PYMEs, lo que resulta especialmente importante a la hora de asignar recursos materiales o humanos para organizar la prevención²⁰.

El modelo basado en la extensión de la prevención desde la gran empresa a la pequeña, es extremadamente débil para poder funcionar en alguno de sus dos posibles sub-mecanismos: ni desde otra posible extensión basada en la responsabilidad empresarial de controlar situaciones que la actual norma no incluye, ni desde la presión que pueda ejercer la representación colectiva de los trabajadores de la empresa central, ya que la forma con que la empresa central se articula desde el punto de vista formal con las otras empresas intenta precisamente sortear las obligaciones en este sentido. Lo que significa que ante esta situación, estas empresas pequeñas, aunque plenamente insertas en el sistema que liga redes de empresas, permanecerán cerradas ante este mecanismo previsto para la introducción de la prevención.

²⁰ Al respecto, es especialmente ilustrativa los pocos márgenes que puede tener una empresa creada expresamente para la externalización de trabajos que anteriormente se hacían dentro de grandes empresas, por trabajadores expulsados por la gran empresa, como ha sucedido en empresas del sector del automóvil. Véase por ejemplo, el caso de Opel-General Motors (Alonso y otros, 1993) o el de Seat Martorell.

3. Políticas alternativas para las PYMEs: ¿sobre qué bases?

No hay duda que las explicaciones que se den a la situación actual condicionan las alternativas que se vayan a considerar apropiadas. Poner demasiado el acento, por ejemplo, en las características del entorno empresarial actual, que presionan a las empresas, puede conducir a la adopción de una postura determinista, de tipo economicista, que dificulta el planteamiento de la necesidad y posibilidad de perspectivas alternativas. Se impondría al análisis la lógica del mercado.

Del mismo modo, una perspectiva alternativa no debería partir de una perspectiva exclusivamente voluntarista, enfocada a la transformación de los valores personales de los trabajadores o a la cultura empresarial. Porque aún si siempre hay una parte discrecional en la elección de modelos de gestión y aun siendo importantes los valores de los empresarios (y de los trabajadores), el hecho es que las opciones se hacen en referencia a un marco económico determinado que restringe los márgenes de elección.

Los mecanismos previstos para el control interno no parece que vayan a mejorar su eficacia en las PYMEs en el futuro, porque se corresponden más con la evolución de un modelo de relaciones laborales ajeno a la PYME, típico de la gran empresa fordista. Si funcionara la adición de mecanismos correctores diseñados específicamente para los casos de subcontratación y coordinación directa del trabajo de una empresa por otra, atajaría la situación únicamente para una parte de las PYMEs.

En cuanto al control externo, su eficacia actual se ve debilitada por la desproporción entre la magnitud de la tarea que tiene encomendada y los medios personales con los que se cuenta para la inspección, incluyendo en este apartado la formación en cuestiones de salud y seguridad de los Inspectores (más allá de los aspectos normativos). Por el contrario, hay estudios empíricos que señalan que el control externo es el único mecanismo efectivo en la reducción de la accidentabilidad en las empresas (ver Lanoie y Stréliski, 1996), aspecto que hay que considerar cuidadosamente porque seguramente no es lo mismo para temas de salud laboral distintos de los accidentados.

No parece tampoco que el impulso a los modelos basados en la calidad o el impulso a la implantación de modelos basados en la implicación de los trabajadores en las empresas tengan de por sí capacidad de impacto, debido a que hay ciertas «afinidades electivas» entre los modelos de gestión empresarial («culturas productivas») y ciertos tipos de empresa definidas por ejemplo, por tipo de producto o servicio que ofrecen, nivel de estudios de sus trabajadores, etc. (por supuesto, siempre considerando únicamente aquellos programas de calidad que tengan como objetivo traspasar el plano del discurso).

El diseño de políticas dirigidas especialmente a atajar la grave situación de salud y seguridad en las PYMEs necesita tomar en cuenta su modo de inserción en la realidad productiva española y su correlato, la realidad de las rela-

ciones laborales en estas empresa. Esto a su vez requiere, un análisis conjunto de la realidad productiva en la que las PYME s se insertan y una intervención dirigida a acabar con el aislamiento que sufren los trabajadores de las PYMEs.

3.1. *Un repaso a las alternativas debatidas y no recogidas por la LPRL*²¹

Al considerar los elementos que podrían servir como impulso a la prevención, específicos para las PYMEs, vale la pena detenerse en las alternativas que se han debatido y que hubieran podido ser recogidas por la LPRL como mecanismos impulsores de la prevención en las pequeñas empresas que no resultan alcanzadas por ninguno de los mecanismos analizados anteriormente, y especialmente, en aquellas, que aunque en la normativa se han recogido, no se han aplicado aún.

La necesidad de coordinación administrativa, sumado al compromiso contenido en la Ley de desarrollar actuaciones desde las Administraciones Públicas, ha sido ampliamente recogida en la Ley, (Capítulo II, art. 5 al 13, especialmente Art. 11). Este tema, bien enfocado en el propio texto legal, debería ser impulsado aprovechando la necesaria reorganización que resulta de las transferencias de competencias a las autonomías.

En este sentido, cabe señalar que las transformaciones del tejido productivo y la extensión que han adquirido de las relaciones laborales precarias (que alcanza ya la 34% de los trabajadores) hacen que cobre una especial importancia el seguimiento externo de las condiciones de trabajo. La precariedad y la corta duración temporal de la relación de los trabajadores con cada empresa debilitan los cuatro mecanismo tanto que, de hecho, actualmente no cabe suponer que pueda conseguirse una mejora de la protección de la salud de los trabajadores desde la expansión del sistema de prevención centrado en la empresa.

Este hecho señala la necesidad de expandir el sistema público de protección de la salud laboral. Sin embargo, esto debe hacerse de una forma que evite que la universalización de la atención sanitaria borre las huellas de la responsabilidad empresarial. Es decir, es necesario que la actuación sanitaria profundice en el seguimiento epidemiológico laboral, y que se investigue siempre la posible etiología laboral de las enfermedades.

Por lo tanto, complementariamente a la vía de la prevención de riesgos laborales desde la empresa (que es necesaria pero sólo medianamente eficaz y únicamente para las empresas más grandes) debe fortalecerse el seguimiento externo de las condiciones de salud de los trabajadores, tal como establece el Capítulo 4 de la Ley General de Sanidad de 1994, y tal como algunas Comu-

²¹ Agradezco los comentarios que me han hecho Montserrat García y Ángel Cárcoba a una versión previa de este apartado.

nidades Autónomas con competencias transferidas han comenzado a hacer, mientras otras arrastran similar retraso en la aplicación que el INSALUD.

Además del pleno desarrollo de lo ya legislado, hacen falta mecanismos complementarios para introducir la prevención en las empresas pequeñas. Uno de estos hubiera podido consistir en la apertura de la empresa a la prevención desde un impulso externo que consistiría en que se creara una institución que combinara las funciones de aseguramiento de la responsabilidad patronal en las PYMEs y tareas de asesoramiento técnico externo junto con un mecanismo destinado a financiar inversiones que se consideren técnicamente necesarias. A diferencia de este modelo, en la LPRL no se incluye una vía que sirva para combinar el asesoramiento externo con un apoyo a las PYMEs para la inversión en prevención, con el que se hubiera tomado en cuenta la debilidad financiera de las PYMEs sin por ello desproteger el derecho a la salud de los trabajadores en éstas.

Los servicios de prevención externos también podrían haber sido una vía para introducir la práctica preventiva si éstos se hubieran concebido como un servicio obligatorio y gratuito de las aseguradoras de la responsabilidad empresarial (Mutuas) hacia las PYMEs, lo que hubiera significado también un modo de presión hacia las empresas para incorporar las propuestas preventivas. Otra vía que se ha considerado, en este sentido, son las primas diferenciadas (en base a la experiencia previa en término de coste de los daños), que obligarían al empresario a considerar los costes de oportunidad en la opción entre realizar mejoras preventivas o no (sistema, que sería ineficaz, tal como señalamos más arriba, siempre que sea posible trasladar el coste al S.N.S.).

Otro mecanismo contemplado en la LPRL serviría para complementar el control externo ejercido por la Inspección de Trabajo. Básicamente, consiste en la creación por convenio colectivo entre sindicatos y patronal de una figura de agentes que actúen sobre una base sectorial, en la línea de la Fundación que se ha creado para el sector de la construcción²².

Otro mecanismo para impulsar la introducción de la prevención en las PYMEs que no ha sido recogido en la LPRL consistiría en complementar el debilitado mecanismo de control interno mediante la participación de los trabajadores en este tipo de empresas mediante delegados sindicales territoriales que ejerzan los derechos de información y participación atribuidos a la representación colectiva en empresas donde no hubiera representación de los trabajadores y/o asesorando a ésta representación. Este mecanismo supra-sectorial puede ser especialmente importante como complemento a la extensión de la actividad sindical desde la gran empresa a la pequeña y la actua-

²² Aunque, como según las consideraciones que se hacían más arriba, es posible que la definición de fronteras de actuación según sectores tenga serias limitaciones para otros sectores productivos.

ción sectorial bipartita. La actuación sindical de base territorial permitiría que estos agentes extiendan su actuación por todos los centros de trabajo, remontándose hacia todos y cada unos de los procesos o servicios que intervinieren en la creación de un bien o servicio final, llegando de este modo también a las micro empresas de menos de 6 trabajadores.

Y por último, cabe hacer una referencia aquí también (ver nota 14) a la Fundación como vía principal según la LPRL para asegurar la prevención en la PYMEs, pero que no se ha concretado aún. Al respecto sólo cabe citar el propio texto legal «Adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo²³ existirá una Fundación cuya finalidad será promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, a través de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos...»

4. A modo de conclusión

A pesar de que la Ley no se ha limitado únicamente a definir obligaciones preventivas dentro del espacio de las empresas, y que por el contrario, se extiende en la definición de políticas públicas y mecanismos institucionales que deberían servir para impulsar la introducción de la prevención en las empresas, la consideración conjunta de los mecanismos previstos para la introducción de la prevención en las pequeñas empresas a través de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales indica que aún está pendiente desarrollar mecanismo específicamente diseñados para tener un impacto significativo en las PYMEs. Por ello, se podría afirmar que a pesar de la inclusión formal de los trabajadores de las PYMEs en el ámbito de vigencia de la LPRL, se necesario abordar la situación específica en que se encuentra más del 50% de los trabajadores españoles.

Un cambio significativo de la situación de la salud laboral para los trabajadores de las PYMEs, requiere, sin embargo, una combinación de medidas sociales y laborales que den un impulso capaz de romper las inercias que actúan como fronteras para el derecho a la salud en el trabajo.

Referencias

ALONSO BENITO, L.E. y otros (1993). *Cambio Tecnológico y Organización del Trabajo en la Industria del Automóvil: el Caso Español*. (Informe Proyecto Comett, coord. por Andrés Gómez Sánchez). Madrid, Federación del Metal CCOO.

²³ La Comisión Nacional es el órgano colegiado asesor de las Administraciones Públicas en la formulación de las políticas de prevención. Art. 13.I de la LPRL.

- R. ALÓS-MONER y ANDREU LOPE (1991). «Los Sindicatos en los Centros de Trabajo» en F. MIGUÉLEZ y C. PRIETO: *Las Relaciones Laborales en España, Siglo XXI*, Madrid.
- J. APARICIA y A. BAYLOS (1992). (eds.) *Autoridad y Democracia en la Empresa*. Ed. Trotta, Madrid.
- APPAY, B. y A. THÉBAUD-MONY (1995). *L'Organisation du Travail, ses processus d'Exclusion et ses Effets sur la Santé. Rapport final pour l'ANACT. CNRS-INSERM IRESCO*, París.
- J. BLANCO y A. OTAEGUI (1990). «Los trabajadores de las PYMEs y la acción sindical» en *Sociología del Trabajo*, nueva época, nº 11, invierno 90/91. pp. 93-115.
- JAVIER CALLEJO. «Fatalidad del mercado y culturas de la producción», *Sociología del Trabajo*, 26, invierno 95/96, pp. 29-62.
- CASTILLO, J.J. (1991). «Reestructuración productiva y organización del trabajo» en F. MIGUÉLEZ y C. PRIETO: *Las Relaciones Laborales en España, Siglo XXI*, Madrid.
- CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1995). *España 1995. Economía Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral*. Colección Memorias nº 3. Madrid, C.E.S.
- CCOO. Gabinete Jurídico (1995). Propuesta Sindical sobre modelo de Inspección de trabajo y Seguridad Social. *Gaceta Sindical*, mayo, pp. 22-25.
- CCOO. Gabinete de Salud Laboral. *Informe a la DGV sobre el proyecto: Impacto de la transposición de las Directivas de la Unión Europea relativas a la seguridad y salud en España*. coordinado por Fiona Murie (mimeo).
- FERNANDEZ STEINKO, A. (1996). «La Destrucción de las Cualificaciones y la Cultura Industrial en España». *Revista Internacional de Sociología*. nº 13, tercera época, pp. 67-97.
- E. GARCÍA BENAVIDEZ, M. GARCÍA GÓMEZ, y C. RUIZ FRUTOS (1995). «Riesgos Laborales», en *La Salud y el Sistema Sanitario en España - Informe SESPAS 1995* Madrid.
- GARCIA GOMEZ, MONTSERRAT (1993). «Consideraciones sobre el Sistema Actual de Declaración y Registro de Enfermedades Profesionales». *Gaceta Sanitaria*, 7, pp. 46-50.
- GARCÍA GÓMEZ, M. y M. KOGEVINAS (1996). «Estimación de la mortalidad por cáncer laboral y de la exposición a cancerígenos en el lugar de trabajo en España en los años 90». *Gaceta Sanitaria*, 10, 143-151.
- LANOIE, PAUL y DAVID STRÉLISKI (1996). «L'impact de la réglementation en matière de santé et sécurité du travail sur le risque d'accident au Québec. De nouveaux résultats». *Relations Industrielles/Industrial Relations*, 1996, vol. 51, nº 4.
- IRISO NAPAL, PEDRO LUIS (1993). *Sistemas de negociación colectiva y acción sindical. Sindicatos y trabajadores en la empresa*. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales - Instituto Juan March de Estudios e Investigación. Madrid.

- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. (1996). *Boletín de Estadísticas Laborales*. Madrid, MTSS.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1996). *Encuesta de Coyuntura Laboral*. Madrid, MTSS.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1995). *Estadísticas de Accidentes de Trabajo. 1994* Madrid, MTSS.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1996). *Estadísticas de Accidentes de Trabajo. 1995* Madrid, MTSS.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. (1996). *Estadísticas de Convenios Colectivos de Trabajo - Avance Mensual. Convenios que inician sus efectos económicos en 1996. Registrados hasta el 31 de julio de 1996*. Madrid, MTSS.
- NAROCKI, CLAUDIA (1996). «Reflexiones en torno a los objetivos de formación en salud laboral» *Ponencias y Conclusiones de las Jornadas sobre El impacto de la Prevención en Riesgos Laborales* celebradas en Madrid, el 13 y 14 de junio de 1996. Fundación 1º de Mayo, Madrid.
- NAROCKI, C. (1997). «Los agentes sociales ante la introducción de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», en CCOO. Gabinete de Salud Laboral. Informe a la DGV sobre el proyecto: Impacto de la transposición de las Directivas de la Unión Europea relativas a la seguridad y salud en España. (mimeo).
- NOSSENT, SONJA *et. al.* (1996). *European Working Environment in Figures. Availability and quality of occupational health and safety data in sixteen European Countries*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublín.
- PRIETO, CARLOS (1991). «Las prácticas empresariales de Gestión de Mano de Obra», en F. MIGUÉLEZ y C. PRIETO: *Las Relaciones Laborales en España, Siglo XXI*, Madrid.
- REILLY, BARRY; PACY, PIERELLA y PETER HOLL (1995) Unions, Safety Committees and Workplace Injuries. *British Journal of Industrial Relations*, 33: 2 June, 275-288.
- S.M. RUESGA BENITO (1991). «La negociación colectiva» en: F. MIGUÉLEZ y C. PRIETO: *Las Relaciones Laborales en España, Siglo XXI*, Madrid.
- VÁZQUEZ, FELIPE (1995). «La problemática de la Inspección de Trabajo española en materia de seguridad, higiene y salud laborales» en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 7, pp. 123- 130.
- VOGEL, LAURENT (1995). *Prevention at the Workplace*. BTS, Bruselas.
- VOGEL, LAURENT (1996). «Precarización de Derechos en los Estados de la Unión Europea» *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 9, pp.243-275.
- WOODING, J. (1990). «Dire States: Health and Safety in the Reagan-Thatcher Era.» *New Solutions*, Summer, pp. 42-53.