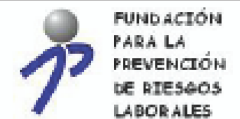


**LA PARTICIPACIÓN DE LOS
TRABAJADORES EN LOS SISTEMAS DE
GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS
LABORALES**



**SERVICIO TÉCNICO DE ASISTENCIA PREVENTIVA
U.G.T. – Castilla y León.**

Desde hace unos años se viene polemizando en nuestro contexto de la prevención de los riesgos laborales y también en el de los sistemas de gestión, de forma que unos apoyan una norma hegemónica de tipo internacional y otros la existencia de diferentes modelos que se adapten a los distintos países, actividades, y tipos de organizaciones en las que se vaya a implantar el sistema de gestión de seguridad y salud.

Realmente la guerra no se libra en cuanto a la mejor o peor calidad técnica de unos u otros modelos o especificaciones, sino que en el fondo lo que se observa es el apoyo de unos y la oposición de otros a que se imponga de forma generalizada una especificación técnica sobre gestión de la seguridad y salud, impulsada por su carácter de reconocido prestigio internacional y por la posibilidad de certificación por tercera parte.

En este sentido, los detractores de una norma ISO 18001 argumentan tantas razones como aquellos que están a su favor, obviamente resulta innegable que detrás de toda esta polémica se esconden intereses de mercado que mantienen viva la cuestión. Así, se argumenta en contra: la imposibilidad de garantizar y certificar la excelencia de la seguridad y salud de los trabajadores como si fuese la excelencia de un producto; el cansancio y saturación de las empresas en la implantación y certificación de un nuevo sistema de gestión y el consiguiente aumento de costes de forma innecesaria; la posible adquisición de "complacencia" de dichos certificados sin el correlativo nivel de seguridad y salud en los lugares de trabajo; las diferencias entre las distintas legislaciones de todo el mundo con la consiguiente imposibilidad de flexibilidad que le sería exigida; y como cuestión sobresaliente la posibilidad de convertirse en una verdadera barrera técnica al libre comercio, en la práctica un obstáculo para el desarrollo de acuerdos como el GATT/WTO.

Por otro lado es obvio que la implantación generalizada de una norma de estas características facilitaría: la gestión de la prevención de riesgos laborales en las empresas que operan en distintos ámbitos geográficos del mundo; la gestión entre distintas empresas implicadas entre sí en cuestiones de trabajo; y la integración del sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales con los ya certificados o implantados de calidad ISO 9001 y medioambiente ISO 14001. Respecto a la integración, conviene recordar que con una sola norma de sistemas integrados de calidad, prevención y medio ambiente, se reducirían bastantes costes a las empresas.

Lógicamente al margen de los beneficios o perjuicios que resulta indudable es que en primer lugar y en cualquier caso, es necesario cumplir la extensa legislación aplicable, que por otro lado la propia legislación en prevención de riesgos laborales ya supone de hecho la exigencia de implementar un sistema de gestión al respecto, por lo que no es necesario implantar una norma y mucho menos certificarla. La propia Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos laborales puede ser considerada una Norma de

gestión, con elementos comunes a la Norma OHSAS y a las Directrices de la OIT.

Y digo esto porque existe una tendencia a la instrumentación de un sistema de certificaciones, con el que no estoy de acuerdo de forma que el cumplimiento de determinados estándares o normas pueda eximir a la empresa de responsabilidades en el caso de acaecer un siniestro laboral. En este esquema el papel del organismo de control certificante lo asumiría el servicio de prevención ajeno o la entidad de auditoría, según los casos. Y el papel de la norma cuyo cumplimiento se pretende certificar se pretende que sea asumido por determinados instrumentos, como han sido las normas UNE experimentales de la serie 81900 o, actualmente, las OHSAS (Occupational Health and Safety Assessment Series) de las serie 18000, de origen inglés. Se trata en todo caso de normas generales de gestión, que no entran en cuestiones concretas de detalle preventivo, sino que se ocupan sólo de los procedimientos y criterios organizativos de la prevención en la empresa. Así nos podemos encontrar con la sorpresa de que una entidad de auditoría expida un certificado a una empresa de cumplimiento de una de estas normas. Pero tal certificado carecería de todo valor jurídico e incluso sería contraproducente que la entidad auditora expidiera el mismo, por cuanto su cometido, de acuerdo con las previsiones del Real Decreto 39/1997, es muy otro.

La filosofía de mejora continúa que propugnan estas normas, desde mi punto de vista está implícita en la legislación de muchos países, y desde luego en la nuestra, es el denominador común, y todos van a exigir el establecimiento de objetivos y metas y de una política en seguridad y salud, la organización adecuada al respecto, la definición de funciones y responsabilidades, la evaluación de riesgos y la planificación de las actividades, la evaluación y revisión de la gestión, y sobre todo la formación y **participación** como principios rectores, porque la participación de los trabajadores en la empresa entronca directamente con la democracia de la empresa.

De hecho la introducción de la legislación comunitaria a nuestro ordenamiento jurídico, supuso una ruptura con la situación preventiva preexistente en nuestro país, propone un modelo preventivo, que es objeto de una profunda transformación.

La principal aportación de la LPRL fue el establecimiento de un **sistema**, la consideración de la prevención desde un punto de vista activo, con la participación de todos los agentes implicados. Por tanto la principal diferencia entre la legislación anterior y la de origen comunitario, consiste básicamente en el nuevo enfoque: **la prevención es un conjunto dinámico, se traduce en una actitud, en una cultura: la exigencia de la necesidad de gestionar el riesgo, y todo ello de forma participada entre trabajadores y empresarios.**

La realidad ha demostrado que se ha producido una deficiente incorporación del nuevo modelo, porque elementos importantes del sistema de prevención no han sido asumidos por las empresas.

1. 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. Cuantas veces hemos oído decir que el marco normativo actual está hecho para las grandes empresas, y que su aplicación en la pyme es poco menos que imposible.
2. Por otro lado, la aplicación meramente formal y no real;
3. La escasa incidencia de los SP en sus actuaciones en las empresas,
4. Por último por la **escasa participación** que se permite a los representantes de los trabajadores en la gestión de la prevención de las empresas.

¿cómo podemos hablar de integración de la prevención en el sistema de gestión de la empresa sin la participación de los trabajadores en el mismo?. Es imposible.

La participación y consulta de los trabajadores en el ámbito laboral constituyen conceptos dotados de múltiples significados. Sus prácticas adoptan variadas formas y se desarrollan en diversos ámbitos. En todo caso, la LPRL reconoce la legitimidad de la participación de los trabajadores en decisiones empresariales, esto es, se considera que pueda haber una diferencia implícita de intereses en el seno de la empresa, también en el terreno de la prevención, lo cual no impide que se llegue a acuerdos y consensos (compromisos) mutuamente beneficiosos.

Asimismo, la participación en la norma es contemplada como la expresión de un derecho básico de los trabajadores, el de intervenir en la construcción de su propia salud, y por otro lado también, como un requisito imprescindible de conocimiento complementario del saber de los técnicos. Esto significa que implícitamente se reconoce que los saberes de los trabajadores sobre su puesto de trabajo o función, desarrollados a través de la experiencia de trabajo, constituyen un tipo de conocimiento necesario para el correcto diagnóstico, y por tanto, para la eficaz solución de los problemas de seguridad y salud.

El enfoque de la LPRL conlleva una cierta democratización de la prevención, puesto que ya no es el técnico o el inspector el que se constituye en una instancia decisoria externa suprema, en cuanto monopoliza el conocimiento de la normativa. Quienes mejor conocen la empresa son quienes cotidianamente trabajan en ella: el técnico o el inspector habrán de tener humildad en reconocerlo así.

Además de reconocer la posibilidad de participar, la LPRL fija el nivel “mínimo” de la participación.

En primer lugar se asegura el derecho a la información, la cual no puede ser considerada en propiedad una forma de participación, es sin embargo imprescindible para ella. Sin un equilibrio entre la calidad y la cantidad de la información de las dos partes en la empresa, cualquier proceso participativo está vacío de contenido. Lógicamente para dotar de virtualidad al derecho a la participación, es decir para que se pueda ejercer este derecho, el delegado de Prevención o el CSS tiene que “conocer o estar informado” de todo cuanto acontezca en la empresa en materia preventiva, derecho que no se satisface únicamente con **la información que la empresa quiera transmitirles**, sino que la información pueden indagarla pueden obtenerla “realizando a tal efecto las visitas que estimen oportunas (art. 36 y 39)”. Esto si es INFORMACIÓN.

La consulta si puede considerarse el más alto nivel de participación. El tratamiento que la LPRL da a la **CONSULTA es muy extenso** parte de la proclamación como principio general de la prevención en el artículo 2.1; se presenta pues con la máxima intensidad y como función omnipresente hasta el punto de que “todo lo que haga el empresario en materia preventiva deberá ser consultado previamente” con esta figura.

La consulta no se limita a la petición de un informe “en un solo acto” sino que incluye un proceso complejo de **diálogo** con el objetivo de llegar a **acuerdos** ya que de lo contrario estaríamos ante una simple “emisión de información” y no de consulta, términos que aunque parecidos no son iguales a pesar de que en ocasiones se utilizan como sinónimos, sembrando cierta confusión.

La consulta necesariamente ha de ser previa a la toma de decisión pero lo verdaderamente importante no es el momento en que se realiza aunque insisto es una característica que la define, sino que cuando se hace la consulta **haya posibilidades reales de intervenir y participar en la formulación de esa decisión** y no un mero trámite o requisito formal de legitimación de la decisión empresarial previa, independiente y autónomamente formada. Que es lo que está pasando actualmente.

Ahora bien, el proceso no se detiene en la recepción de la información o consulta previa, sino que debe completarse este ciclo dinámico analizando, valorando y proponiendo las medidas.

La consulta puede ser una forma de participación pero no la única ya que también está el derecho a la **PROPUESTA**, es decir derecho a solicitar al empresario la adopción de un determinado comportamiento, otorgándole un poder de iniciativa en materia preventiva que le permite ofrecer o aportar al

empresario soluciones, convirtiéndose en un sujeto activo y atento a la detección de deficiencias.

Podemos decir que la información, la consulta y participación son tres niveles diferenciados, sucesivos y ascendentes de **intervención** de los trabajadores, constituyendo la participación el peldaño más elevado. De ahí que la participación sea posible cuando se ha puesto al trabajador o, en su caso a los representantes en las condiciones adecuadas para que dicha participación pueda tener lugar.

En todo caso me interesa destacar que en materia de prevención de riesgos laborales, la participación quiere decir, por un lado que las decisiones no deberían ser unilaterales de la dirección” y que, por lo tanto la prevención no puede estar en manos exclusivamente de técnicos-expertos aparentemente ajenos a las decisiones de política preventiva en la empresa sino que compete a todos los sujetos implicados, especialmente a quienes sufren la falta de medidas o se benefician directamente de una protección eficaz.

Por ello, para alcanzar una participación activa de los trabajadores no es suficiente con asegurar legalmente sus derechos. La participación es un proceso que hay que activar y alimentar. No basta con que en los centros de trabajo haya delegados de prevención nombrados para que una prevención eficaz se desarrolle. Es necesario también que éstos cuenten con una cualificación adecuada a las competencias, facultades y medios que la legislación les asigna, a fin de defender mejor los intereses de quienes representan. Por su parte la empresa debe ver que esta defensa de intereses de parte no es irreconciliable con los intereses colectivos, de la unidad empresarial. Antes al contrario un buen número de estudios han demostrado que el cumplimiento por parte de todos de las normas de seguridad es tanto más riguroso y eficaz cuanto más grado de implicación han tenido los destinatarios de ellas en su elaboración y seguimiento.

En definitiva, la seguridad y la salud de todos quienes conforman la empresa representa un buen negocio y la participación, cuanto más intensa mejor, ha mostrado que constituye una herramienta de gestión clave para el éxito del proyecto empresarial.

1 LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD TOTAL. UN MODELO PARA LA GESTIÓN Y LA AUTOEVALUACIÓN DE LA SEGURIDAD LABORAL. Sussana garcía Herrero y Miguel Angel Marical saldaña. Profesores de la Escuela Politécnica Superior de Burgos.

Cualquier empresa necesita unos modelos o programas de gestión que le permitan sistematizar las actuaciones en materia preventiva, con el objetivo de reducir los accidentes laborales. También las empresas deben contar con herramientas que les permitan la medición de los resultados alcanzados.

En este estudio desarrollo de un modelos de gestión capaz de cubrir el campo de las seguridad total. Para ello identifican los elementos claves de gestión que permiten a una empresa alcanzar el éxito en materia de seguridad total que aglutina en 4: compromiso de la dirección, gestión del riesgo, formación y comunicación y participación de los trabajadores.

Su planteamiento trata de explicar como actuando en los factores clave la empresa mejorará sustancialmente los frutos preventivos. Es decir, que unos excelentes frutos en prevención se pueden obtener cuando los miembros de la dirección adoptan una postura activa y comprometida de la gestión de la SSL. Al tiempo que se requiere una eficiente gestión de riesgos, es decir, poner en práctica sistemas que permitan identificar, eliminar, reducir y controlar los riesgos laborales, junto con adecuados sistemas de comunicación y formación ,y además son necesarios unos eficaces mecanismos de participación de los trabajadores en las actividades relacionadas con la seguridad laboral.

Para su estudio formulan, entre otras, 4 hipótesis de dependencia, objeto de verificación o contrastación empírica:

1. el compromiso de la dirección es un factor determinante del éxito de la GSSL. De forma que a medida que aumenta este compromiso mejoran los resultados de seguridad en la empresa.
2. la gestión de los riesgos como factor determinante del éxito. (Ídem).
3. La formación y comunicación como factor de éxito (id).
4. La participación de los trabajadores como factor de éxito.

A través de una análisis regresivo (para obtener un modelo estadístico que explique la dependencia de los factores de éxito con el IF), concluyeron que la participación de los trabajadores junto con el compromiso de la dirección, son los factores que más influyen en el IF, mientras que la comunicación y formación, y la gestión del riesgo los factores que muestran una incidencia menor en los resultados de seguridad de la organización.

Por cada unidad que aumenta el factor compromiso de la dirección, el IF se reduce en 3,2 unidades.

Por cada unidad que aumenta la participación de los trabajadores, el IF disminuye en 4,4 unidades.

La correlación entre la participación de los trabajadores y el índice de frecuencia son muy significativas, lo cual implica que a medida que se involucra

más los trabajadores en aspectos relacionados con la gestión de la seguridad laboral, el IF disminuye¹.

La participación, no obstante, es una cuestión de contenidos más que de formas. No se trata de un ritual formalista, ni de un mero proceso sin posibilidad real de incidencia en las decisiones de la empresa. Requiere normas legales (derechos de consulta, de información, de representación) pero, sobre todo, el reconocimiento en la práctica de la autonomía de los trabajadores para defender sus propios puntos de vista. Presentar Sistemáticamente opciones imposibles de modificar o considerar incuestionables los criterios técnicos de los expertos son formas de vaciar de contenido la participación, convirtiéndola en un simple artificio Procedimental.

Por tanto la gestión de la prevención de riesgos laborales no puede ser llevada a cabo exclusivamente por expertos sino que requiere planteamientos y estrategias de participación.

Existen una serie de obstáculos estructurales coyunturales que a mi juicio no permiten o frenan la participación:

a) Cultura jerárquica y estructura de poder. La estructura de poder en la empresa está diseñada para asegurar el control jerárquico sobre qué y cómo se produce. La participación de los trabajadores en salud laboral implica como mínimo cuestionar este exclusivismo en la toma de decisiones. Propuestas sindicales de mejora de las condiciones de trabajo han sido rechazadas simplemente por sus repercusiones en la estructura de autoridad.

b) Actuación de los Servicios de Prevención. La estructura y orientación de la mayoría de los servicios de Prevención no permite la participación. Su orientación suele responder al principio de "proteger al trabajador pero sin el trabajador". Es decir, se pretende una protección externa del trabajador que es considerado como mero "objeto" de dicha intervención protectora, siempre como receptor sin voz ni voto.

Introducen reformas judiciales, por ejemplo, suprimiendo la tortura que hasta entonces se había utilizado por los jueces como forma corriente de investigación; y crean multitud de centros educativos, como academias y universidades. Sin embargo, estas reformas se llevan a cabo sin contar con el pueblo; el lema del despotismo ilustrado es "todo para el pueblo pero sin el pueblo". DESPOTISMO ILUSTRADO.

c) A esto añadimos otro problema que son las actitudes de los profesionales. Un tema central para la participación en salud laboral es redefinir la relación de entre expertos y afectados, entre profesionales y trabajadores. No se trata de descalificar el trabajo técnico, ni de pretender que los trabajadores "hagan de médicos". Pero el papel de los expertos ha de cambiar radicalmente: no han de

¹ LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD TOTAL. UN MODELO PARA LA GESTIÓN Y LA AUTOEVALUACIÓN DE LA SEGURIDAD LABORAL. Sussana García Herrero y Miguel Ángel Marical Saldaña. Profesores de la Escuela Politécnica Superior de Burgos.

trabajar "para" la gente sino "con" la gente, superando diferencias culturales y la tradicional actitud de "mantener las distancias" que parece guiar sus intervenciones técnicas. En este contexto, se debe conseguir la libre aceptación de las intervenciones por los trabajadores, venciendo desconfianzas, rechazando métodos paternalistas y evitando cualquier tipo de instrumentación.

Una participación que se limita a validar los objetivos de la empresa no es sino una caricatura. Pero tampoco es suficiente con "permitir" que los trabajadores sean espectadores de la intervención técnica. Un espectador aplaude o patalea, aprueba o desaprueba, pero no cuenta en las decisiones importantes. Con un guión ya escrito, con los actores seleccionados y la realización acabada, no hay espacio para plantear la participación.

Promover la participación implica asumir una nueva cultura que convierta a los trabajadores en verdaderos protagonistas de un proceso orientado a la mejora permanente de las condiciones de trabajo cuyo fin es conseguir mayores niveles de bienestar colectivo.

**Servicio Técnico de Asistencia Preventiva.
U.G.T. – Castilla y León.**