

Contexto y medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas y pequeñas empresas en la UE - Proyecto SESAME

Observatorio Europeo de Riesgos
Resumen ejecutivo

Autores

David Walters y Emma Wadsworth, Cardiff Work Environment Research Centre (CWERC) de la Universidad de Cardiff, para el Grupo de Investigación del Proyecto sobre seguridad en las microempresas y las pequeñas empresas (SESAME).

Agradecimientos

Este resumen ha sido redactado con aportaciones del equipo central de investigación del Proyecto SESAME: Monique Ramioul y Laurianne Terlinden, Research Institute for Work and Society, Universidad Católica de Lovaina (HIVA-KU Leuven); Peter Hasle, Jan Vang y Bjarke Refslund, Centre for Industrial Production (CIP), Universidad de Aalborg; y Ann-Beth Antonsson, Swedish Environmental Research Institute (IVL); (ambas instituciones se encargaron de las versiones anteriores del Capítulo 6); y Lothar Lißner y Réka Zayzon, Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP). Incluye comentarios de otros miembros del equipo de investigación del Grupo del Proyecto SESAME, como investigadores del Politecnico di Milano (POLIMI), de la Escuela de Economía y Administración de Empresas de Tallinn, de la Universidad de Tecnología de Tallinn y del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo (INCDPM, Rumanía).

Extendemos nuestro agradecimiento a los miembros del Consejo Consultivo del Proyecto, Ellen MacEachen, Joan Eakin, Michael Quinlan y Jukka Takala, por sus útiles y acertados comentarios sobre este informe, y a Vicky Parkin por su ayuda en la elaboración del borrador final. Asimismo, damos las gracias al personal de EU-OSHA y a los representantes de los puntos focales por sus comentarios.

Gestión del proyecto: Malgorzata Milczarek, Marine Cavet – (EU-OSHA)

**Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar
respuestas**

a sus preguntas sobre la Unión Europea

Número de teléfono gratuito (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(* Algunos operadores de telefonía móvil no permiten acceder a números 00 800 o pueden facturar estas llamadas.

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

En la portada de la obra figura una ficha catalográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

ISBN: 978-92-9240-916-6

doi: 10.2802/77470

© Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, 2016

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Preámbulo

Las microempresas y las pequeñas empresas son la médula espinal de la economía de la Unión Europea y se las considera un motor fundamental del crecimiento económico, la innovación, el empleo y la integración social. La mitad aproximadamente de la mano de obra europea trabaja en microempresas y pequeñas empresas. La gestión efectiva de la seguridad y la salud en el trabajo (SST) en las microempresas y las pequeñas empresas es esencial para garantizar el bienestar de los trabajadores y la supervivencia económica a largo plazo de dichas empresas. Sin embargo, las estadísticas y los estudios demuestran que la seguridad y la salud de muchos trabajadores de microempresas y pequeñas empresas está deficientemente protegida y que resulta difícil garantizar una buena gestión al respecto. Este problema está reconocido en el Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020, aprobado por la Comisión Europea, en el que se define el refuerzo de la capacidad de las microempresas y las pequeñas empresas para poner en marcha medidas efectivas y eficaces de prevención de riesgos como uno de los objetivos estratégicos en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Para colmar la brecha existente entre los requisitos en materia de SST y la práctica en el lugar de trabajo, la EU-OSHA ha puesto en marcha un proyecto general de tres años de duración (2014-2017) con el objetivo general de identificar los factores claves que permitan aplicar eficientemente políticas, estrategias y soluciones prácticas encaminadas a mejorar la SST en el tejido de microempresas y pequeñas empresas de Europa. El proyecto, encargado a un grupo de investigadores integrantes del consorcio «SESAME» (Seguridad en las microempresas y pequeñas empresas), persigue tres objetivos principales. Prestará apoyo basado en datos empíricos para la elaboración de recomendaciones en materia de políticas, contribuyendo a los debates actuales sobre la regulación de la SST en las pequeñas empresas europeas. Además, definirá buenas prácticas en el lugar de trabajo con el fin de garantizar una buena gestión de la SST, y promoverá el desarrollo de herramientas prácticas nuevas o ya existentes, como la herramienta interactiva en línea de evaluación de riesgos (OiRA). Por último, las conclusiones obtenidas informarán la investigación futura destinada a ampliar conocimientos sobre los factores determinantes de una buena SST en las microempresas y las pequeñas empresas que operan en economías dinámicamente cambiantes.

El presente informe presenta las conclusiones de la primera fase del proyecto, en la que se han revisado los conocimientos actuales sobre la SST en las microempresas y las pequeñas empresas, identificando los conocimientos ya adquiridos por comparación con lagunas detectadas, en particular el grado de disposiciones y medidas adoptadas en materia de SST y los resultados obtenidos, así como cuestiones contextuales, como el entorno regulatorio y el apoyo disponible. Así pues, el informe confiere al proyecto de una sólida base de investigación para la adopción de recomendaciones en materia de políticas y el intercambio de buenas prácticas. En la siguiente fase del proyecto se examinarán en mayor detalle las microempresas y las pequeñas empresas a fin de conocer los problemas y las inquietudes asociadas a la SST en el lugar de trabajo desde el punto de vista de los empresarios y los trabajadores. Seguirá una investigación más pormenorizada que abarcará a los responsables de la formulación de políticas, los interlocutores sociales y los expertos en SST y que estará orientada a determinar los elementos esenciales de las políticas, las estrategias y las intervenciones efectivas en el lugar de trabajo. Las conclusiones que sustenten las recomendaciones en materia de políticas y que demuestren buenas prácticas, facilitando la mejora de la SST en las microempresas y las pequeñas empresas, serán publicadas y difundidas por la OSHA en los próximos años.

Christa Sedlatschek

Directora

Resumen ejecutivo

Las microempresas y las pequeñas empresas representan casi el 99 % de las empresas de la Unión Europea y emplean al 50 % de los trabajadores de la UE. Atendiendo a estas cifras, y al relevante papel que estas empresas juegan en la sociedad y en la economía de la Unión, debería resultar obvia la importancia de adoptar en ellas métodos eficaces para evitar daños a la salud y a la seguridad de sus trabajadores. Teniendo esto en cuenta, la presente revisión trata de ofrecer un análisis informado a escala de la UE sobre los conocimientos actuales en relación con la naturaleza y la experiencia en materia de salud y seguridad en el trabajo en las microempresas y las pequeñas empresas. En ella se revisan las investigaciones sobre la naturaleza de estas empresas y su papel en la economía de la Unión, las cifras de morbilidad asociada al trabajo en las mismas y las disposiciones que han adoptado para evitar daños a sus trabajadores, teniendo en cuenta los contextos estructurales, económicos y políticos en los que esto ocurre en los Estados miembros de la Unión. Trata de enriquecer el discurso sobre la elaboración de políticas futuras en esta importante área, contribuyendo simultáneamente a identificar lagunas importantes en los conocimientos actuales.

El enfoque adoptado en la revisión se distingue de los adoptados en estudios anteriores en varios aspectos.

En primer lugar, se centra en la bibliografía de la investigación relevante y utiliza criterios de selección sólidos en relación con el material revisado. En el examen de esa bibliografía hemos adoptado un enfoque pragmático crítico, dentro del cual hemos aplicado la técnica de la *evaluación realista* para descubrir hasta qué punto contribuye a conocer «lo que funciona, para quién y en qué contextos» en nuestro examen de las medidas adoptadas en materia de salud y seguridad en las microempresas y pequeñas empresas y de las estrategias y recursos disponibles para apoyarlas.

En segundo lugar, gran parte de la investigación sobre seguridad y salud en el trabajo (SST) en organizaciones más pequeñas se centra en la experiencia y las necesidades de los propietarios-gerentes, basándose en la hipótesis de unos intereses compartidos entre ellos, su empresa y sus trabajadores. Sin embargo, la bibliografía más general sobre las relaciones laborales y las relaciones de producción en pequeñas empresas da a entender que tal hipótesis no es completamente válida. Por tanto, también hemos dirigido nuestra revisión al estudio de los contextos sociales, económicos y regulatorios en los que se sitúa la experiencia del trabajo en las microempresas y las pequeñas empresas. Al adoptar este enfoque, se ha puesto de manifiesto que, a diferencia de la investigación y los trabajos en las organizaciones de mayor tamaño, los estudios sobre estos aspectos en las microempresas y las pequeñas empresas son relativamente escasos. Tal omisión es importante por diversas razones, en particular los retos que las microempresas y pequeñas empresas «de difícil acceso» presentan para la inspección en materia de regulación y normativa, la repercusión que ello ha tenido sobre el rediseño y el reenfoque de las estrategias reguladoras, el mayor o menor grado de "inteligencia" de estas estrategias en la ampliación del alcance o los efectos de la regulación (por ejemplo, en su forma de aprovechar la posición de las microempresas y las pequeñas empresas en la cadena de valor), y los contextos políticos y económicos en los que han tenido lugar el rediseño/redimensionamiento y el reenfoque y su relación con el debate en relación con la regulación, los riesgos y la normativa para las microempresas y las pequeñas empresas. Nuestro objetivo es ofrecer un *análisis socio-jurídico* de la experiencia de la SST y su regulación en las microempresas y las pequeñas empresas más sólido que el ofrecido en revisiones anteriores.

En tercer lugar, hemos tenido en cuenta la implicación de los contextos nacionales de las microempresas y las pequeñas empresas en diferentes Estados miembros de la Unión, y hemos observado que hay pruebas de variaciones entre Estados miembros por lo que se refiere a la presencia y la calidad de las medidas en materia de SST adoptadas en ellas. En nuestro análisis, hemos agrupado los Estados miembros atendiendo a las características que comparten en lo que respecta a la economía, la estructura del trabajo, la regulación y la administración pública, con el fin de establecer contextos que permitan entender las diferencias en «lo que funciona, para quién» en las medidas en materia de SST adoptadas en las microempresas y las pequeñas empresas de los distintos Estados miembros de la UE.

En resumen, la revisión analiza los fundamentos, los mecanismos y las realidades que configuran la experiencia de la SST para los trabajadores de las microempresas y las pequeñas empresas de una forma útil tanto desde el punto de vista científico como en relación con la formulación de políticas. Pretende ser una revisión crítica de los conocimientos actuales sobre las medidas en materia de SST y los resultados obtenidos en las microempresas y las pequeñas empresas, las estrategias aplicadas para sustentarlos y su contexto social, económico y reglamentario, y tiene en cuenta lo que implican las lagunas identificadas en estos conocimientos de cara a futuras investigaciones.

Principales conclusiones

Nuestro análisis confirma la importancia de las microempresas y las pequeñas empresas para la economía de la UE. Al igual que su importante papel social, esto se percibe directamente en términos de su número y su función como fuente de empleo de una parte sustancial de la mano de obra de la UE. Además, deriva indirectamente de su apoyo a las actividades y la productividad de organizaciones más grandes con las que aparecen vinculadas en las cadenas de valor a través de diversas actividades externalizadas y de las relaciones de contratación y subcontratación. Es evidente asimismo que, como resultado de la relación entre las diversas estrategias organizativas y empresariales y las multidimensionales limitaciones de los recursos a su disposición, una parte importante de las microempresas y las pequeñas empresas adoptan estrategias «de segunda clase» para su supervivencia económica y empresarial. Los muchos trabajadores que trabajan en ellas son más propensos a sufrir peores condiciones laborales, peor calidad en el trabajo y riesgos proporcionalmente mayores para su salud, su seguridad y su bienestar.

Pese a las considerables incertidumbres suscitadas por los datos, lo cual dificulta la realización de estudios comparativos fiables, existen pruebas sólidas en la bibliografía de investigación de que, en las empresas más pequeñas, las cifras de lesiones graves y de muertes son proporcionalmente mayores que en las grandes. Ello a pesar de la indiscutible influencia del sector sobre los resultados en materia de SST. Aunque las pruebas de los efectos del tamaño resultan más difíciles de evaluar en lo que respecta a las condiciones laborales y a los efectos sobre la salud relacionados con el trabajo, también a este respecto existen muchos ejemplos de malos resultados, y nada indica en la bibliografía que en general el trabajo desarrollado en las microempresas y las pequeñas empresas sea más saludable o más seguro que en sus homólogas de mayor tamaño. Por lo tanto, las medidas en materia de salud y seguridad adoptadas en una parte sustancial de las microempresas y pequeñas empresas suscitan un buen motivo de inquietud. Se trata de una preocupación que se aplica en mayor o menor medida a todos los Estados miembros de la UE y que deja poco margen para la complacencia en ninguno de ellos.

Nuestras conclusiones señalan que existe un conjunto de factores socioeconómicos y regulatorios que actúan concertadamente para elevar los riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores de las empresas más pequeñas en mayor medida que los de las empresas más grandes pertenecientes a sectores equiparables. En pocas palabras, numerosos estudios identifican las razones que explican el escaso índice de adopción de medidas de gestión de la SST en estas empresas. Entre ellas destacan:

- la frágil posición económica de muchas microempresas y pequeñas empresas y la baja inversión que pueden realizar en infraestructuras de SST;
- los limitados conocimientos y competencias de sus propietarios-gerentes en lo referente a la SST y a los requisitos regulatorios;
- la limitada capacidad para gestionar sistemáticamente sus asuntos; y
- sus actitudes y prioridades, que, dada la limitación de recursos que sufren y su preocupación por la supervivencia económica de su actividad, apenas dejan margen para la SST.

Analizamos, pues, con mayor detalle estas fragilidades subyacentes examinando las investigaciones sobre las experiencias de los trabajadores, las relaciones laborales y la regulación en materia de SST. Descubrimos la «falta general y multidimensional de recursos» para SST que sufren muchas microempresas y pequeñas empresas, que ha de encuadrarse en contextos sociales, económicos,

regulatorios y laborales más amplios y en las estructuras y las relaciones empresariales en las que se ubican este tipo de empresas. La consulta de la bibliografía más amplia sobre estos asuntos nos ha ayudado a centrar la atención en la heterogeneidad de las microempresas y las pequeñas empresas, no solo en términos de diversidad institucional, sino también de variedad de las experiencias, especialmente entre los trabajadores y los empresarios.

Concluimos que la investigación sobre la regulación de la SST en las microempresas y las pequeñas empresas dibujaba un panorama de compromiso generalmente limitado y unas prácticas de cumplimiento deficientes por parte de los propietarios-gerentes, más específicamente en el ámbito de la SST. De nuevo, la situación es compleja y la heterogeneidad de las microempresas y las pequeñas empresas ofrece una perspectiva variada. Detectamos en la bibliografía un intento de describir distintos comportamientos de cumplimiento de la normativa y sus correspondientes razones, que confirman que muchas microempresas y pequeñas empresas adoptan estrategias «de segunda clase» destinadas a la supervivencia que exponen a los trabajadores a riesgos de salud y seguridad casi siempre desproporcionados. A menudo es también entre estas empresas donde las investigaciones a nivel normativo suelen detectar una mayor prevalencia del incumplimiento de la normativa. Hemos constatado cómo afloraba un conjunto de estrategias reglamentarias dotadas de potencial para abordar estos retos, y que corren en paralelo con interpretaciones presentes en la bibliografía sobre las ventajas de abordar nuevos enfoques de la gobernanza y la regulación económica desde una combinación de planteamientos reglamentarios. No obstante, también observamos las limitadas pruebas de la eficacia de la investigación.

Si dirigimos la atención hacia las estrategias orientadas a promover el desarrollo de medidas adecuadas en materia de SST en las microempresas y las pequeñas empresas, detectamos algunas pruebas de la eficacia de practicar intervenciones específicas. Sin embargo, en general, nuestras conclusiones indican que en las investigaciones en este ámbito sigue detectándose debilidad en el análisis de los contextos en los que se producen las intervenciones, así como en lo que se refiere a su potencial de transferencia. Esto nos lleva a concluir que, pese a una incipiente bibliografía en la que se abordan intervenciones específicas, aún queda un amplio margen para una evaluación en más profundidad de estas cuestiones, hasta llegar a entender correctamente «qué funciona, para quién y en qué contextos».

Nuestras conclusiones señalan que los contextos nacionales son importantes factores determinantes adicionales de las medidas adoptadas en el lugar de trabajo y de sus resultados. En nuestro análisis de los datos de la segunda Encuesta europea de empresas sobre riesgos nuevos y emergentes (ESENER-2), observamos que los Estados miembros con una tradición más antigua en materia de requisitos regulatorios centrados en los procesos de gestión de la SST notificaban por lo general un número mayor de buenas prácticas de gestión de la SST que aquellos otros en los que se habían introducido tales requisitos en fechas más recientes. Sin embargo, como argumentamos en el informe completo, esta observación simplifica en exceso lo que probablemente constituya una realidad más compleja, que impide explicar estas diferencias nacionales meramente en función de la duración de la transición en cada Estado miembro desde una regulación prescriptiva hacia otra basada en los procesos. Esas diferencias se explican mejor mediante una exploración pormenorizada de los factores determinantes subyacentes y de los papeles desempeñados por los actores económicos, el Estado y la sociedad civil a la hora de llevarlos a la práctica, y en el informe aludimos a tales factores de manera más pormenorizada.

La bibliografía indica, por ejemplo, que, dentro de los grupos de países que hemos utilizado para nuestro análisis, existen diferencias entre las capacidades de las microempresas y las pequeñas empresas de los Estados miembros del norte y el oeste a la hora de responder correctamente a los retos empresariales asociados a la globalización y las capacidades de las empresas homólogas de los Estados miembros del sur y el este, que a su vez pueden influir en los porcentajes de estas empresas que aplican «estrategias de supervivencia de segunda clase» en distintos Estados miembros. Es improbable que estas diferencias se deban únicamente a características innatas de las microempresas y las pequeñas empresas, sino que más bien debe existir una interacción entre ellas y sus correspondientes contextos sociales, políticos, regulatorios y económicos. Así como la investigación a mayor escala se ha centrado en la incidencia de estos contextos sobre cuestiones tales como la

negociación colectiva y la fijación de los salarios, son pocos los estudios en los que se aborda la influencia que ejercen sobre las medidas adoptadas y los resultados obtenidos en materia de SST.

Reflexiones sobre las conclusiones

Muchas fuentes describen las microempresas y las pequeñas empresas como un elemento importante de la sociedad de la UE y de su economía. Las distintas formas de medir su contribución sirven como recordatorio de que no solo constituyen una fuente de empleo importante, sino que además sustentan la actuación de organizaciones más grandes, permitiendo que logren «eficiencias económicas», al tiempo que los costes y los riesgos se externalizan a estas empresas menores. También sirven como recordatorio de que, en muchas de estas situaciones, las consecuencias de tales riesgos pasan inadvertidas para los sistemas de notificación y registro, por quedar fuera de su área de acción. Esta situación se agudiza aún más si tenemos en cuenta que la creciente economía informal en la UE se nutre principalmente de microempresas y pequeñas empresas.

La bibliografía ofrece un relato contradictorio sobre el papel de las microempresas y las pequeñas empresas en la economía. En algunos casos, centrados en empresas especialmente activas en actividades con alto valor añadido, se las presenta como casos de éxito empresarial y como una parte importante de la redinamización del crecimiento económico. En otros casos se caracterizan las actividades de muchas de estas empresas como estrategias de supervivencia «de segunda clase» en las que empresas con pocos recursos operan en los márgenes de la economía, a menudo en mercados con escasas barreras de entrada y a menudo como subcontratistas o en otras posiciones de dependencia respecto a empresas de mayor tamaño y en las que cuentan con escaso poder decisorio. En otros casos se describe el trabajo en las microempresas y las pequeñas empresas como una tarea gratificante, socialmente integrada, flexible y variada, realizada por elección propia por personas altamente cualificadas y con un poder relativamente grande en el mercado laboral. En cambio, otros señalan una preponderancia de trabajos de mala calidad realizados por personas escasamente capacitadas o por trabajadores desfavorecidos y muy vulnerables, escasamente capacitados y en situación de precariedad laboral. Por último, tal y como explicamos anteriormente, un robusto análisis de las investigaciones demuestra la existencia de una relación inversa entre el tamaño de la empresa y las cifras de lesiones graves y de muertes, mientras que el empleo de indicadores menos fiables (como el de las lesiones que conllevan pérdidas de tiempo y similares) indica a veces patrones diferentes, como un mejor comportamiento de las microempresas que de las pequeñas empresas.

Estos puntos de vista polarizados de las microempresas y las pequeñas empresas se explican en razón de la limitación de los datos disponibles y la heterogeneidad que las caracteriza como grupo. Dicha heterogeneidad indica la necesidad de actuar con cautela antes de generalizar en materia de microempresas y de pequeñas y medianas empresas. Ahora bien, para formular políticas efectivas se requieren algunas categorizaciones amplias. Nuestras conclusiones son claras en este sentido. En el caso de las medidas en materia de salud, seguridad y bienestar de los trabajadores de las microempresas y las pequeñas empresas, tanto la bibliografía analítica más antigua como los resultados de las encuestas recientes realizadas en la UE sobre esta cuestión demuestran sin lugar a dudas que están considerablemente menos desarrolladas en los lugares de trabajo más pequeños, y esto es así con independencia del sector y el país. Aunque no es cierto en el caso de todas estas empresas, una parte importante aplican estrategias de supervivencia «de segunda clase» y muchas operan en sectores que presentan altos riesgos de lesiones físicas y enfermedades. Hay pruebas además de la existencia de una relación entre estas observaciones y los niveles desproporcionadamente escasos de las medidas en materia de salud y seguridad y los resultados obtenidos, por un lado, y la mala calidad del trabajo, por otro, en una parte importante de estas empresas. Estas son áreas fructíferas de estudio que llevan a reflexionar sobre su contexto político.

El contexto político

No es difícil percatarse de que las políticas económicas dominantes en la UE y sus Estados miembros durante las últimas décadas colocan a las microempresas y las pequeñas empresas en el centro del crecimiento económico y han tratado de reforzar este papel con políticas económicas y reguladoras destinadas a promover la flexibilidad y eliminar los obstáculos innecesarios a la actividad empresarial. Aunque estas políticas pueden contribuir a una relajación de las normas en materia de SST, ayudan a la vez a promover las estrategias «de segunda clase» que adoptan una gran parte de las microempresas y las pequeñas empresas, en la medida en que permiten sobrevivir más fácilmente a estos niveles a empresas débiles y con pocos recursos. Así se crean condiciones propicias para la adopción de medidas en materia de SST de mala calidad, que generan resultados de SST también de mala calidad. Las políticas de desregulación (o de nueva regulación) destinadas a la supresión de normas, que eximen a las empresas que no alcanzan determinado tamaño de su cobertura o que modifican su aplicación, comparten los objetivos de políticas más amplias previstas para reducir el papel regulador y el número de instituciones reguladoras estatales y para promover el crecimiento del mercado y otras formas de regulación privada. Como resultado, muchas de las instituciones reguladoras públicas, incluidas las que se establecieron para garantizar la vigilancia de las medidas destinadas a la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, han reducido su tamaño y su cobertura en los últimos años. Simultáneamente, se han visto obligadas a dedicar sus menguantes recursos a escenarios cada vez más complejos y divergentes que siguen sujetos a regulación, ya que los efectos de las mismas políticas económicas y reguladoras favorecen su prevalencia mediante el fomento y el apoyo a una organización del trabajo fragmentada, fisurada y externalizada en las economías reestructuradas y reorganizadas de la UE. A pesar de la tendencia general a la mejora en las tasas globales de producción de lesiones, resulta difícil escapar a la conclusión de que existe una relación entre estos cambios estructurales y la mala experiencia de salud y seguridad de muchos trabajadores de microempresas y pequeñas empresas, especialmente de las que aplican las estrategias de supervivencia «de segunda clase» a las que ya nos hemos referido. En este contexto, por ejemplo, aún no está claro de qué forma conseguirá el Marco estratégico para la seguridad y la salud en el trabajo de la UE, introducido en 2014, cumplir su intención de «mejorar la aplicación de las normas vigentes en materia de salud y seguridad, en particular mediante el refuerzo de la capacidad de las microempresas y las pequeñas empresas para poner en marcha estrategias eficaces y eficientes de prevención del riesgo».

Además, nuestras conclusiones indican que estos cambios suponen un reto para las personas encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa de las microempresas y las pequeñas empresas en la mayoría de los Estados miembros con menos recursos que anteriormente. Una investigación más amplia de la regulación pone claramente de manifiesto que los enfoques voluntarios y de mercado defendidos por la política económica tienen un impacto limitado sobre las microempresas y las pequeñas empresas, que ni quieren ni pueden ponerlos en práctica. En los mercados dominados por los precios y la demanda con cadenas de suministro largas, la investigación sobre los comportamientos de cumplimiento de la normativa ha revelado que existe poca presión para que las grandes empresas se preocupen por los riesgos normativos o de reputación de sus estrategias en relación con las microempresas y las pequeñas empresas situadas en los extremos de sus cadenas de suministros. Las formas de abordar estos retos debatidos en la bibliografía, como la introducción de combinaciones regulatorias, la imposición de obligaciones al final de las cadenas de suministros, la combinación de incentivos basados en el mercado con obligaciones regulatorias, el mayor uso estratégico de métodos para aumentar la reputación, etc., constituyen formas innovadoras de promover el cumplimiento normativo de los responsables «de difícil acceso», como los de las pequeñas empresas. En todo caso, como hemos observado, nuestras conclusiones indican que las pruebas actuales sobre la eficacia en la aplicación de estos enfoques son limitadas.

Investigaciones adicionales

Nuestras conclusiones señalan implicaciones para las investigaciones adicionales que son, básicamente, de dos tipos: En primer lugar, hay una serie de lagunas en los conocimientos actuales sobre la SST en las microempresas y las pequeñas empresas de la UE que podrían analizarse en estudios futuros. En segundo lugar, hay una serie de cuestiones de calidad y cobertura de las investigaciones previas que podrían abordarse con éxito en estudios futuros. Las describimos en los subapartados siguientes. Se presentan con mayor detalle en las conclusiones de este informe y en sus recomendaciones.

Análisis de los resultados cuantitativos

Hemos demostrado que un análisis sólido y bien fundamentado aporta pruebas contundentes de la existencia de una relación inversa entre el tamaño de la empresa y las cifras de lesiones graves y de muertes en el lugar de trabajo. Existen pruebas circunstanciales de una relación similar inversa entre el tamaño y unos buenos resultados por lo que respecta a las exposiciones asociadas a otros tipos de lesiones, las enfermedades profesionales, la calidad de los trabajos y el entorno laboral. Sin embargo, la calidad y la disponibilidad de estas últimas pruebas son deficientes y varían entre unos Estados miembros y otros. También hay indicios de que las encuestas nacionales que generan dichas pruebas están descendiendo tanto en número como en calidad. En la mayoría de los Estados miembros no existen dichos análisis. En vista de los aspectos de política descritas en el apartado anterior, la disponibilidad de datos fiables para el análisis de los resultados de SST es importante y proporcionaría material para analizar mejor los efectos del tamaño y el sector, especialmente si se quiere lograr un equilibrio entre el refuerzo del papel de las microempresas y las pequeñas empresas en la economía y la protección de la salud, la seguridad y el bienestar de millones de trabajadores empleados en ellas.

Lo esencial por lo que a nuestras conclusiones se refiere es que los riesgos para la seguridad y la salud de una gran parte de los trabajadores de microempresas y pequeñas empresas aumentan debido a las medidas inadecuadas adoptadas para protegerlos en situaciones en las que existen peligros significativos, especialmente en empresas que aplican las denominadas estrategias «de segunda clase» con el fin de garantizar la supervivencia económica. En cambio, hay otras microempresas y pequeñas empresas en las que se realizan trabajos menos peligrosos y también otras en las que se orillan las estrategias de supervivencia «de segunda clase» a favor de estrategias que garantizan un mayor éxito empresarial. Las investigaciones en vigor también ponen de relieve que es posible gestionar mejor los riesgos dentro de este grupo, con resultados positivos en materia de SST ligados al éxito empresarial. En cualquier caso, en un futuro inmediato no se dispondrá de datos precisos. Las oportunidades para ampliar el estudio de estas cuestiones aumentarían con un análisis comparativo y más detallado de mejores datos cuantitativos que reflejen las experiencias a nivel sectorial y nacional.

Contexto

Hay razones de peso para trascender las limitadas perspectivas que se observan en gran parte de las investigaciones especializadas sobre SST en las microempresas y pequeñas empresas, que tienden a quedar enmarcadas por los intereses y las experiencias de los propietarios-gerentes. Es necesario acometer nuevas investigaciones que reflejen mejor la calidad de las *experiencias de los trabajadores* en relación con la SST en las microempresas y en las pequeñas empresas. Esto no quiere decir que deba estudiarse menos a los propietarios-gerentes, ya que la investigación sobre SST ha identificado muy acertadamente la importancia de su papel. Tampoco significa que pueda ignorarse el contexto empresarial y económico de las microempresas y las pequeñas empresas. No obstante, es importante reconocer que el estudio de los contextos y los factores determinantes de las experiencias de los trabajadores requiere un marco conceptual y una metodología adecuados, de los que carece gran parte de la investigación especializada en materia de SST. Existen diversos ejemplos de estudios en la bibliografía más amplia sobre relaciones sociológicas y laborales que ofrecen indicaciones útiles sobre cómo podría lograrse esto.

Hay que reconocer además que, para avanzar, es necesario entender los efectos de los contextos empresarial, económico y regulatorio en los que se sitúa la SST en las microempresas y las pequeñas empresas. La dependencia dictada por la posición que ocupan las microempresas y las pequeñas empresas conlleva consecuencias para la SST, que según un amplio conjunto de datos de investigación tienen efectos profundos sobre la determinación de la naturaleza de los resultados de la SST en contextos de reglamentación y gobernanza más amplios. Se dispone de un amplio conjunto de datos bibliográfico que estudia estos efectos en relación con las condiciones en las que se desarrolla el trabajo y sus implicaciones para su gobernanza y la reglamentación, aunque no suele hacer referencia directa a las microempresas y las pequeñas empresas. También existe un buen número de trabajos que apuntan al papel de la economía informal, del trabajo no declarado y de la migración económica, cuyos efectos se dejan sentir mucho más en las microempresas y las pequeñas empresas, especialmente las que han adoptado estrategias de supervivencia «de segunda clase». Por lo tanto, en este ámbito también existen importantes lagunas que es preciso completar con más investigación.

Intervención

Las lagunas detectadas en materia de conocimiento de la relación existente entre las intervenciones, la eficacia, la transferibilidad y los contextos regulatorios y económicos más amplios que gobiernan estas cuestiones apuntan a una necesidad de investigación futura que vaya más allá del relato en gran parte descriptivo de los programas, estrategias e intervenciones y ofrezca una *evaluación* más sólida y adecuada *de su adopción y sus efectos* en relación con las características del sector y el contexto.

Hemos observado además que la investigación de las intervenciones en el caso de las microempresas y las pequeñas empresas se centra fundamentalmente en medidas destinadas a abordar riesgos convencionales asociados a exposiciones a agentes químicos, físicos o biológicos. Pocos estudios analizan las intervenciones destinadas a promover en esas empresas la prevención o el control de los riesgos psicosociales. En concreto, es necesario analizar más a fondo las posibles relaciones entre la calidad del trabajo, las condiciones laborales y los riesgos psicosociales que se indican tanto en los datos cuantitativos agregados de alto nivel como en los estudios cualitativos detallados de experiencias 'vivas' en las microempresas y las pequeñas empresas, y determinar si es necesario intervenir para mejorar los resultados relacionados con la salud mental y emocional de los trabajadores en estas situaciones.

Contextos nacionales

Nuestra revisión subraya la importancia de los contextos nacionales en la configuración de las medidas en materia de SST y sus resultados en las microempresas y las pequeñas empresas. Esto mismo es aplicable a la eficacia de las intervenciones. Es evidente que las intervenciones no se producen en el vacío, sino que forman parte de los «sistemas de salud y seguridad» nacionales más amplios enmarcados en cada país. Creemos que el enfoque que hemos adoptado, consistente en agrupar a los países objeto del análisis efectuado en esta revisión, constituye un modelo útil para realizar un análisis comparativo más detallado de los factores determinantes de las medidas adoptadas en materia de SST en las microempresas y las pequeñas empresas y la eficacia de las intervenciones realizadas para mejorarlas.

Conclusiones.

En conclusión, nuestra revisión constata la presencia de medidas poco eficaces y resultados decepcionantes en materia de SST en una proporción considerable de microempresas y pequeñas empresas y define las razones que encontramos para ello en la bibliografía especializada. Indica el papel que juegan en este sentido los contextos económico y reglamentario, así como el de las políticas aplicadas a escala nacional y de la UE en relación con estas debilidades. Indica qué lecciones es posible extraer de las investigaciones previas sobre intervenciones y los recursos necesarios para mejorar estas medidas y resultados. Por último, define una serie de lagunas en nuestros conocimientos sobre estas cuestiones y sobre los contextos en que se producen. Está justificado y resultaría muy beneficioso un análisis más detallado de estas áreas. Creemos que podría realizarse mediante una investigación sobre el terreno en microempresas y pequeñas empresas sirviéndose de estudios nacionales pormenorizados que incluyan un análisis detallado de los contextos regulatorio, económico y político a mayor nivel identificados en este informe como factores determinantes de las medidas adoptadas en materia de SST y de los resultados obtenidos en las microempresas y las pequeñas empresas.

La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA) tiene como misión contribuir a que los centros de trabajo europeos sean más seguros, saludables y productivos. La Agencia investiga, desarrolla y divulga información fiable, objetiva e imparcial sobre salud y seguridad, y organiza campañas paneuropeas para promover la sensibilización en este ámbito. Creada por la Unión Europea en 1994 y con sede en Bilbao, la Agencia reúne a representantes de la Comisión Europea, de los gobiernos de los Estados miembros, de las organizaciones de empresarios y trabajadores, así como a expertos destacados de cada uno de los Estados miembros de la UE y de terceros países.

Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo

Santiago de Compostela 12, 5ª planta
48003 Bilbao – España
Tel.: +34 944358400
Fax: +34 944358401
Correo electrónico: information@osha.europa.eu

<http://osha.europa.eu>

