

Calidad y seguridad: ¿dos caras de la misma moneda?*

Castejón, E.¹

RESUMEN

Calidad y seguridad son términos ambivalentes. Tanto uno como otro se utilizan indistintamente como atributos (producto *de calidad*, proceso *seguro*) o como sustantivos con los que referirse al proceso de consecución del atributo. Así, calidad es también el conjunto de actividades encaminadas a conseguir que los productos tengan *calidad*; paralelamente, seguridad (o prevención) sería, en sentido amplio, el conjunto de actividades encaminadas a conseguir que los procesos productivos no generen daños a la salud de los trabajadores. En el primer sentido, el «equivalente» de la calidad de los productos sería la salud de los trabajadores; en el segundo, a la calidad le correspondería la prevención (o la seguridad, si se prefiere).

Por otra parte, tanto la calidad como la seguridad (entendidas como procesos) están orientadas a la consecución de un objetivo similar: la prevención de hechos no deseados. En el caso de la calidad se trata de prevenir defectos del producto; en el de la seguridad, daños a la salud de los trabajadores. Esa similitud en los objetivos hace que los sistemas de gestión de calidad y seguridad tengan, forzosamente, muchos elementos comunes.

Sin embargo, esa similitud no puede ser total, ya que los objetivos, aún siendo similares, son cualitativamente distintos. Proteger la salud es una obligación legal; producir con calidad no es más que una necesidad comercial. De ahí que la integración de los sistemas de gestión de la calidad y la seguridad resulte problemática y haya sido objeto de múltiples discusiones, sin que se haya aún llegado a un acuerdo definitivo.

PALABRAS CLAVE

Calidad, seguridad, salud.

QUALITY AND SAFETY: TWO FACES OF THE SAME COIN?

SUMMARY

Quality and safety are ambivalent terms. Both are used indistinctly as attributes (a quality product, a safety process) or as nouns referring to the process by which the attribute is achieved.

As such, quality also refers to the activities aimed at ensuring that products are of good quality; similarly, safety (or prevention), in a broad sense, refers to the activities designed to ensure that production processes do not harm the health of workers. In the first sense, the «equivalent» of product quality would be the workers' health, and in the second sense, quality would correspond to prevention (or safety, as preferred).

On the other hand, quality and safety as processes are oriented toward achieving a similar objective: the prevention of undesired occurrences. In the case of quality, we try to prevent product defects; in the case of safety, harm to workers' health. The similarity in their objectives means that quality and safety management systems necessarily have much in common.

However, the objectives of quality and safety, although similar, are qualitatively different. Protecting health is a legal obligation whereas producing quality is only a commercial need. Therefore, the integration of quality and safety management systems is difficult and has been much discussed without reaching any definitive agreement.

KEY WORDS

Quality, safety, health.

INTRODUCCIÓN

No fue hasta finales de los años setenta cuando empezó a ponerse de manifiesto la necesidad de reformar profundamente las prácticas norteamericanas y europeas en el ámbito de la calidad. La razón para ello no era otra que la de hacer frente a la imparable competencia japonesa, que se había incrementado exponencialmente durante los años sesenta y setenta; una de las llamadas de atención que alcanzó mayor

*Una versión anterior de este manuscrito fue presentado como ponencia en unas jornadas organizadas por la Generalitat Valenciana.

¹Centro Nacional de Condiciones de Trabajo. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Correspondencia:

Emilio Castejón.
Centro Nacional de Condiciones de Trabajo.
Dulcet, 2-10. 08034 Barcelona.

Trabajo recibido el 28-VI-99. Aceptado el 28-VI-99.

resonancia la constituyó, en 1979, la publicación de una obra que luego se convirtió en un clásico: se titulaba «Quality is Free» (La calidad es gratis), del americano Philip Crosby.

Hasta entonces, en un mercado ampliamente dominado por la oferta, las exigencias de calidad eran mínimas. En este placentero (para los productores) horizonte, la recuperación de la economía japonesa tras su derrota en la segunda gran guerra y su agresividad comercial introdujeron unas nuevas reglas de juego. Paradójicamente, fue un norteamericano llamado William Edwards Deming, quien presentó a los japoneses los principios de una nueva filosofía de la calidad que fueron la base para el relanzamiento industrial del país. Deming, que no fue profeta en su tierra cuando en los años cincuenta exponía sin éxito sus ideas a sus compatriotas, fue enviado por su gobierno para asesorar al Japón a fin de contribuir a su recuperación económica. Fue allí donde vio puestas en práctica sus teorías, que básicamente consistían en sostener que la mejora de la calidad debía tener como ingrediente esencial la *mejora continua y permanente* de todos los aspectos del proceso productivo.

En 1979 el presidente de Matsushita Electric Industrial Co., uno de los mayores conglomerados industriales japoneses, aún afirmaba que «vamos a ganar, y la industria occidental perderá. No pueden hacer nada, porque las razones para su fracaso están dentro de ustedes mismos»¹. El tiempo ha demostrado que no tenía tanta razón como se imaginaba, pero de hecho no fue hasta algunos años más tarde cuando los norteamericanos, y poco después los europeos, decidimos empezar a copiar a toda prisa lo que tan bien habían aprendido a hacer los japoneses: la calidad total. Se trataba, efectivamente, de una cuestión de supervivencia.

Desde que los principios fundamentales de la gestión de la calidad fueron sustancialmente modificados por la importación de las técnicas japonesas en este campo, los profesionales de la prevención de riesgos laborales empezaron a observar atentamente en qué medida estos avances podían ser aplicables a la prevención. Una breve revisión bibliográfica pone rápidamente de manifiesto que en los últimos quince años se han publicado docenas de artículos discutiendo esta cuestión; y la conclusión es casi unánime en el sentido de poner de manifiesto la conveniencia de que la prevención adopte esquemas organizativos similares a los introducidos por las nuevas formulaciones de la calidad que han ido incorporándose a las técnicas habituales de gestión empresarial.

La línea argumental para llegar a esta conclusión es bien simple: una observación siquiera superficial pone de manifiesto que calidad y prevención tienen un objetivo común: evitar que sucedan ciertos *hechos no deseados*, es decir, hechos cuyas

consecuencias se consideran negativas y que, por tanto, no deseamos que se produzcan. En el caso de la calidad estos hechos reciben el nombre genérico de «no conformidades» o «defectos» y en el caso de la prevención los hechos no deseados que se intenta prevenir son los daños a la salud de los trabajadores.

Una vez constatada esta coincidencia en el objetivo esencial, no parece descabellado proponer que los sistemas de gestión de calidad y prevención deberían ser prácticamente idénticos. Incluso integrarse en un único sistema de gestión al que también podría incorporarse la protección del medio ambiente, un ámbito adicional sobre el que la actuación de la empresa puede producir efectos no deseados².

A pesar de su aparente modernidad, los orígenes de esta propuesta son ya antiguos; de hecho, datan de hace más de sesenta años, cuando Heinrich, el casi olvidado padre de la seguridad científica, recogió en uno de sus diez principios que la «seguridad debe gestionarse con idénticas técnicas que la calidad, los costes y la producción»³.

Por otra parte, esta influencia parece haberse producido también en sentido inverso, pues existen pruebas de que algunos de los creadores de las modernas técnicas de calidad encontraron inspiración en las prácticas habituales de la seguridad. Así, Philip Crosby dice en su obra «Let's talk Quality» que «la seguridad es un claro referente para comprender la calidad»⁴.

Raíces profundas y comunes

Pero entre prevención y calidad no todo son similitudes; existen también diferencias sustanciales derivadas del tipo de hecho no deseado cuya producción se pretende evitar.

La *calidad pretende evitar «defectos del producto»*, defectos que pueden ser funcionales, es decir, que implican que el producto no responda a las características demandadas o esperadas por el cliente, o bien materializarse de otro modo, como por ejemplo un retraso en el plazo de entrega o un precio que el cliente considera excesivo. Se trata en todo caso de hechos no deseados que interfieren negativamente en la relación proveedor-cliente; en el límite el cliente dejará de serlo y dará por terminada la relación comercial, pero las repercusiones de este hecho serán únicamente económicas. Podríamos, pues, decir que en primera instancia este tipo de hechos no deseados sólo dañan a la empresa, aunque a la larga puedan acabar dañando también al trabajador en su bien más preciado después de la salud: el empleo.

La *prevención se orienta a evitar que se produzcan aquellos hechos no deseados que, sucediendo en el trabajo o teniendo su origen en el*

mismo, *pueden afectar negativamente a la salud del trabajador*. Este tipo de hechos no deseados también tiene usualmente repercusiones económicas negativas tanto para la empresa como para el trabajador. Para la empresa implican una gran variedad de costes añadidos que en su mayor parte no son cubiertos por ningún tipo de seguro. El trabajador, por su parte, ve muy a menudo mermados sus ingresos ya sea de forma temporal, ya sea permanentemente. Pero lo relevante del tipo de hechos no deseados de los que se ocupa la prevención de riesgos laborales, es que producen daños a la salud del trabajador. Se trata de hechos no deseados cuyos efectos son cualitativamente distintos de los que producen los defectos del producto. Y es justamente esta diferencia en el tipo de efectos la que explica y justifica un tratamiento diferenciado para la prevención.

El hecho de que la calidad actúe en un ámbito estrictamente mercantil hace que su eficacia no sea considerada por la sociedad una cuestión en la que los poderes públicos deban intervenir con disposiciones de obligado cumplimiento. Es habitual que los gobiernos contribuyan más o menos activamente a que las empresas adopten las modernas técnicas de calidad, porque ello contribuye sin duda a que el país se vuelva más competitivo, pero en ningún caso se plantea la introducción de esas técnicas por métodos coercitivos. Se trata de un tema cuya evolución se deja en buena medida al juego más o menos libre de las fuerzas del mercado; es un juego con sólo dos jugadores: la empresa y su cliente.

Cuando se habla de prevención, en cambio, el panorama cambia radicalmente. El objetivo es proteger la salud de las personas, y por ello en todos los países los poderes públicos se consideran obligados a intervenir directamente para, por lo menos, intentar que los daños que el trabajo pueda ocasionar a la salud de los trabajadores sean mínimos. De ahí la abundancia de disposiciones de obligado cumplimiento y, como consecuencia lógica, la existencia de organizaciones públicas encargadas bien de controlar el cumplimiento de esa normativa, bien de promover su aplicación, bien de ambas cosas a la vez.

La prevención, pues, intenta resolver un problema en el que participan tres actores: la empresa, los trabajadores y los poderes públicos que, a diferencia de lo que ocurre con la calidad, en este tema son claramente beligerantes en razón del bien cuya integridad se intenta proteger: la salud de los trabajadores.

Analizada ya la principal diferencia entre calidad y prevención, nos centraremos ahora en las similitudes, que forzosamente deben ser muchas. En efecto, si calidad y prevención tienen genéricamente un objetivo común, evitar que se produzcan ciertos hechos no deseados, parece

plausible plantearse la posibilidad de que las técnicas adecuadas para gestionar una de ellas puedan ser adecuadas para conseguir la otra. Ello dependerá, fundamentalmente, de si los procesos de generación de defectos y de daños a la salud tienen mucho en común o, por el contrario, ambos tipos de hechos no deseados se originan mediante mecanismos distintos.

El origen de los problemas

Según Philip Crosby la responsabilidad de los problemas de no-calidad no recae en los trabajadores o empleados, sino totalmente en la dirección, quien da ejemplo con su manera de hacer; los operarios se limitan a seguir ese ejemplo y a sufrir las dificultades que los problemas de producción les originarán⁵.

Las cosas no parecen ser muy distintas en el ámbito de la prevención; diversos estudios han demostrado repetidamente que una parte sustancial de los accidentes tiene sus causas fundamentales en errores cometidos por los directivos, errores que suelen tener como consecuencia condiciones organizativas que facilitan la aparición del accidente: planificación inadecuada, formación insuficiente, errores de comunicación, supervisión deficiente, ...no son más que algunos ejemplos habituales^{6,7}. Se trata de los llamados errores latentes, que esperan, agazapados en el sistema productivo, que una circunstancia fortuita, a menudo otro error, venga a desencadenar todo su potencial destructivo.

Quizá sea propio recordar aquí los resultados del conocido informe Lorent sobre los accidentes mortales en la construcción: aproximadamente dos tercios de esos accidentes tienen su origen en una fase anterior al comienzo de la obra y son consecuencia de errores de proyecto, de planificación, del equipo empleado y de la organización de los trabajos⁸. En el reverso de la moneda puede situarse, por citar sólo un ejemplo, el recién terminado (diciembre de 1998) Technocentre Renault, situado al Oeste de París: un presupuesto de unos 140.000 millones de pesetas para construir 350.000 metros cuadrados de techo, nueve millones de horas de trabajo en cinco años de construcción y ningún accidente mortal. ¿El secreto? La seguridad tomada en serio por la propiedad desde el principio.

No parece pues exagerado concluir que los problemas de calidad y los de seguridad tienen raíces no sólo profundas, sino también comunes que pueden resumirse en una sola frase: sistemas de gestión inadecuados. Y en consecuencia las técnicas para controlar ambos tipos de hechos no deseados deberán tener mucho en común.

La LPRL y el RSP, un sistema de calidad

Ahora bien, puesto que las técnicas para la mejora de la calidad están sólidamente establecidas, toda actuación que pretenda ser eficaz en el ámbito de la prevención de riesgos laborales debería prescribir el cumplimiento de al menos lo esencial de dichas técnicas de calidad. Y este principio debería también ser aplicable a la legislación. En otras palabras, una buena vara de medir la bondad de la normativa de prevención de riesgos laborales podría ser su grado de coincidencia con los principios de la calidad. De hecho, y como veremos en seguida, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención siguen con absoluta fidelidad los principios de la calidad.

Una primera indicación al respecto la encontramos en el propio preámbulo de la Ley, que en su apartado quinto expone el pensamiento del legislador en el sentido de que «la protección del trabajador frente a los riesgos laborales exige una actuación en la empresa que desborda el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado de... deberes y obligaciones empresariales». Si no se trata sólo de «cumplir», ¿de qué se trata?; ¿quizá de mejorar continuamente, siguiendo el principio básico de la calidad total?

Por si lo anterior no fuera suficiente, el artículo 5.1 de la Ley lleva este compromiso de mejora a la propia política en materia de prevención de riesgos laborales; en efecto, dice que aquélla «tendrá por objeto la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo». Los poderes públicos, pues, asumen también para su política el compromiso de perseguir la mejora de las condiciones de trabajo.

Una tercera pista al respecto nos la da el artículo 14.2 de la LPRL, cuando dice que «el empresario desarrollará una acción permanente con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes». Y ¿qué es el «perfeccionamiento permanente» sino la «mejora continua»? La LPRL pretende, pues, que la mejora continua se aplique a la acción preventiva y, en consecuencia, que la prevención se gestione conforme a principios esenciales similares a los utilizados por la calidad «moderna».

Por eso, cuando el Reglamento de los Servicios de Prevención, establece en su artículo 2.1 cuáles han de ser las consecuencias genéricas de la integración de la actuación preventiva en la empresa, dice que «supone la implantación de un plan de prevención de riesgos que incluya la estructura organizativa, la definición de funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para llevar a cabo dicha acción».

Larga frase que no tendría mayor mérito si no

fuera porque coincide de manera prácticamente literal con la definición de sistema de calidad que da la norma ISO 9004 cuando define aquél diciendo que es «la estructura organizativa, las responsabilidades, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para llevar a cabo la gestión de la calidad». Coincidencia que a nuestro juicio prueba que los redactores del reglamento se «inspiraron» en la norma ISO, dejando patente que su idea de la gestión de la prevención era que ésta debía ser organizada según principios similares a los de la calidad.

Si esa coincidencia en lo esencial es tan grande, sin duda a lo largo del texto de la Ley de Prevención y del Reglamento de los Servicios de Prevención deberemos encontrar más elementos comunes con los principios de la calidad. Y puesto que en la esencia de la calidad se encuentran los conceptos de cliente y de producto, tendremos que comenzar por descubrir cuál es el producto y cuál el cliente que se encuentran en la mente del legislador cuando de prevención se trata.

No parece aventurado pensar en el trabajador como cliente. De hecho la calidad moderna ha popularizado el concepto de «cliente interno» para visualizar que, antes de que el producto sea entregado al cliente convencional, al que paga por él, existen múltiples usuarios internos para los cuales el nivel de calidad alcanzado en las etapas anteriores del proceso determina la complejidad y las dificultades de su propio trabajo. En este sentido, es lógico admitir que el trabajador es el «cliente» de la prevención pero, ¿cuál sería el producto?

La propia Ley nos da la respuesta. Si su objetivo es la prevención de los riesgos laborales, parece evidente que para conseguirlo deberá controlar aquellas características del trabajo que puedan tener una influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y la salud del trabajador. Y a estas características el artículo 4.7 les da un nombre: *condiciones de trabajo*. Las condiciones de trabajo serían en consecuencia el producto que debería «satisfacer» al cliente-trabajador en un aspecto concreto de sus apetencias: que no dañe a su salud. Ésta sería justamente la especificación de calidad del producto condiciones de trabajo.

Desde esta perspectiva, podríamos considerar que toda empresa produce no sólo lo que habitualmente considera productos (o servicios) y vende a sus clientes, sino que además fabrica, involuntaria pero inevitablemente, un producto adicional, las condiciones de trabajo cuyo cliente son los trabajadores o, más exactamente, la salud de los mismos.

Si una empresa se plantea avanzar en la mejora de la calidad de cualquiera de sus productos (incluidas, por supuesto, las condiciones de trabajo que, como acabamos de ver también son un

producto), el plan de actuación es bien simple: se comienza mediante un proceso de información consistente por un lado en examinar atentamente el producto para descubrir en él posibles defectos o posibilidades de mejora y, por otro, se solicita de los clientes que den su opinión acerca de si el producto reúne las cualidades que ellos desearían.

La integración de la información obtenida mediante este proceso es a continuación utilizada para diseñar acciones de mejora del producto y de su proceso de producción, que son aplicadas en este último (en el que se incluye no sólo la fabricación propiamente dicha, sino también el diseño, por ejemplo).

Si analizamos la LPRL desde la perspectiva que nos proporciona el análisis que acabamos de realizar, rápidamente se descubre que la más innovadora de las actuaciones obligatorias que prescribe, la evaluación de riesgos, no es más que el proceso de examinar el producto condiciones de trabajo para verificar en qué medida se ajusta a su especificación de calidad. De ello debe obtenerse, como dice el artículo 3 del RSP, «la información necesaria para que el empresario esté en condiciones de tomar una decisión apropiada sobre la necesidad de adoptar medidas preventivas», es decir, acciones de mejora de la calidad del producto condiciones de trabajo.

El recurso al cliente como fuente de información útil para la mejora del producto requiere en este caso que el trabajador sea formado e informado a fin de que pueda ser un «cliente útil», es decir, un cliente capaz de aportar información de interés para la mejora del producto condiciones de trabajo; por eso la Ley da una relevancia sustancial a los procesos de formación e información de los trabajadores, aunque no sólo por eso, pues no hay que olvidar que la formación y la información son también un derecho del trabajador que, si no está debidamente formado e informado difícilmente podrá reivindicar la mejora de las condiciones de trabajo.

Para hacer posible que la opinión del cliente-trabajador pueda ser efectivamente escuchada, es necesario prever la posibilidad de que el trabajador pueda, directamente o a través de sus representantes, ser oído por la empresa en el momento de adoptar decisiones sobre la cuestión que nos ocupa: de ahí la lógica, desde la perspectiva de calidad, de que la LPRL prevea mecanismos de participación a través de los delegados de prevención y el Comité de Seguridad y Salud. Se trata, en el fondo, de crear un sistema de información que permita diseñar acciones de mejora, acciones preventivas, y también, por supuesto, de ser coherentes con el resto de las normas que rigen las relaciones laborales en España.

Existe además una tercera posibilidad de obtener información que no se da en el caso de los

productos convencionales. Para éstos, la opinión del cliente es definitiva; calidad, en el fondo, es lo que dice el cliente. En el caso del producto condiciones de trabajo cabe la posibilidad de que el producto sea inapropiado, es decir, pueda estar empezando a producir un daño a la salud del cliente trabajador, sin que éste pueda darse todavía cuenta debido a lo inicial de ese daño; de ahí la lógica de recurrir a otro mecanismo de información: la vigilancia de la salud, que desde la perspectiva de la calidad no sería más que eso, un mecanismo de información sobre la calidad de las condiciones de trabajo.

Y, si nos fijamos bien, en el ámbito de las obligaciones que se recogen en los capítulos III, IV y V de la LPRL, el resto está básicamente dedicado a definir las especificaciones de calidad de las condiciones de trabajo en situaciones especiales: en ciertos casos la especificidad de la situación es consecuencia de que se trata de clientes hipersensibles a las deficiencias de calidad del producto (menores, especialmente sensibles, mujeres embarazadas); en otros, el problema nace de que las condiciones de trabajo están particularmente degradadas por definición (situaciones de emergencia, riesgo grave e inminente) o pueden degradarse con mucha facilidad; ello puede ocurrir porque al cliente-trabajador le sea difícil manifestar su disconformidad (relaciones de trabajo de duración determinada, en empresas de trabajo temporal...) o bien porque esta degradación sea objetivamente previsible (cuando coexisten varias empresas en un mismo centro de trabajo y sea necesario que se coordinen, artículo 24 de la LPRL).

Los restantes aspecto de la LPRL son, desde la perspectiva de la calidad, de menor significación, salvo lo referente a la documentación. Como es bien sabido, uno de los puntos clave de la calidad moderna es la documentación: lo que pensamos hacer y lo que realmente hacemos, todo debe estar escrito, porque hay que estar en condiciones de probar que se está dentro de lo que la norma prescribe. Nada más lógico, pues, que la LPRL sea exigente en cuanto a la documentación que debe registrar cuanto se haga en este ámbito: no se trata más que de una norma de calidad, como estamos viendo. Esta exigencia, sin embargo, es mucho menor de la que prescriben las normas de calidad.

El resto de la LPRL es una consecuencia de la implicación de los poderes públicos en el problema de la calidad de las condiciones de trabajo; por eso hay que establecer qué instituciones públicas se ocuparán de la cuestión y cuál será el papel de cada una de ellas (el capítulo II de la LPRL, dedicado a la políticas en materia de prevención de riesgos para proteger la seguridad y la salud en el trabajo) y, finalmente, cómo se sancionará a quienes no produzcan un producto de calidad

suficiente (capítulo VII, responsabilidades y sanciones).

Así pues, la LPRL es, sustancialmente, un conjunto de prescripciones encaminadas a conseguir que el empresario conozca cuál es el nivel de calidad del producto condiciones de trabajo, y para que ese conocimiento responda lo mejor posible a la realidad, es decir, sea a su vez de calidad, se prevén varios mecanismos que actúan en paralelo. Y es con esa información con la que el empresario deberá decidir cuáles son las acciones preventivas (acciones de mejora diría un experto en calidad) más adecuadas; unas acciones preventivas que deben ellas mismas ser de calidad, es decir, contribuir efectivamente a mejorar la calidad del producto condiciones de trabajo.

Y a garantizar este último punto, la calidad de las acciones preventivas, se aplica sustancialmente el RSP. Para que las acciones preventivas sean de calidad es necesario, en primer lugar, que la empresa cuente con unas estructuras organizativas mínimas y, en segundo, que las personas que actúen en el marco de dichas estructuras sean competentes.

Por eso el reglamento, tras definir cuáles son esas estructuras mínimas introduce dos mecanismos de garantía de calidad: por un lado, la acreditación de los servicios de prevención ajenos, encaminada a asegurar que la oferta de este tipo de servicios reúna un mínimo de calidad; por otro, la auditoría, encargada de asegurar la calidad de la acción preventiva en aquellos casos en los que el empresario decida organizar su prevención con sus propios medios.

Finalmente, para asegurar que, en el plano individual los profesionales en los que recaerán las tareas específicamente preventivas tendrán una capacitación de calidad, el reglamento establece un esquema mínimo de contenidos formativos y un sistema de autorización de los centros que impartirán dichos contenidos.

Y, además de establecer esos mecanismos de garantía de calidad, el reglamento no hace más que dos cosas; por un lado, detalla algunos aspectos de cómo deben realizarse las dos actuaciones preventivas básicas, la evaluación de riesgos y la planificación de las acciones preventivas, que no era propio que se incluyeran en la propia Ley.

Por otro, introduce el concepto de *integración de la prevención* como una condición indispensable de la acción preventiva en la empresa. Y aquí, una vez más, se adopta una visión similar a la filosofía de la calidad, porque cuando se dice que «la prevención deberá integrarse en el conjunto de actividades y decisiones» de la empresa y se insiste en que dicha integración «en todos los niveles jerárquicos de la empresa implica la atribución a todos ellos y la asunción por éstos de la obligación de incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que

realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten», se está aplicando el mismo principio que se aplica en calidad: la calidad se hace «de arriba abajo», es decir, liderada por la totalidad del equipo directivo.

Así, pues, el conjunto de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención no hacen sino establecer los principios de un sistema de calidad encaminado a conseguir que el producto condiciones de trabajo sea de una calidad tal que no afecte negativamente a la salud de los clientes-trabajadores.

De la teoría a la práctica: no tan semejantes

Cuando se desciende al terreno de la práctica, esta semejanza formal entre calidad y seguridad se desdibuja, poniéndose en cambio de manifiesto diferencias importantes entre una y otra. Analizaremos este aspecto desde la *doble perspectiva de la implantación y de los resultados*.

Si bien las actividades preventivas tienen, al menos en las grandes empresas, una larga tradición, no es menos cierto que el lugar de la prevención en la que podríamos llamar escala de valores empresariales ha sido en general de segundo orden. La actitud tradicional de muchas empresas frente al problema de la prevención, particularmente frente a la prevención de los accidentes de trabajo, se basa en tres principios nunca formulados explícitamente como tales y que responden con gran exactitud a lo que el economista, escritor y diplomático J.K. Galbraith bautizó como sabiduría convencional. El profesor Galbraith definía la sabiduría convencional como el conjunto de ideas que, aún no siendo ciertas, son admitidas de forma generalizada debido a su «aceptabilidad»; en otras palabras, «encajan» en la ideología de amplios colectivos y, por ello, éstos las aceptan no por que sean ciertas (que no lo son), sino porque les «satisfacen».

El *primero* de dichos principios es que *los accidentes son algo consustancial con la actividad productiva*, de la que constituyen un subproducto inevitable que se genera en cantidades más o menos importantes según cuál sea la actividad de la empresa. Una empresa metalúrgica generaría así, por naturaleza, más cantidad del subproducto «accidentes» que, pongamos por caso, un banco. De ahí que cuando se pregunta a los responsables de muchas empresas acerca de la frecuencia de los accidentes que acaecen en sus instalaciones, la respuesta sea tan a menudo algo así como «los normales».

A este principio está indisolublemente unida la creencia de que *la producción de accidentes está fundamentalmente ligada a la mala suerte*. La expresión «qué mala suerte, con la de años que

hacía que trabajábamos así y nunca había ocurrido nada», ampliamente utilizada después de un accidente, es un claro reflejo de la amplia aceptación de esta creencia, que presenta la gran ventaja de eximir a sus fieles de cualquier tipo de responsabilidad en la producción de accidentes.

El *segundo principio* es que las *imprudencias de los trabajadores* constituyen muy a menudo un factor coadyuvante de importancia para la producción de accidentes y, en bastantes ocasiones, resultan decisivos. Paradójicamente, los trabajadores comparten ampliamente la creencia en este principio, como han demostrado las sucesivas Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo realizó en 1987, 1993 y 1997.

En 1987, para el 62,5% de los trabajadores que consideraban estar expuestos a algún riesgo de accidente, la principal causa de éstos era el «exceso de confianza o la costumbre», mientras que sólo el 20,9% consideraba que el problema radicase fundamentalmente en las «operaciones peligrosas», es decir, en la peligrosidad intrínseca del puesto de trabajo. En 1993 se detectó un cambio importante, el 41,7% de los entrevistados continuó atribuyendo en primer lugar el riesgo al «exceso de confianza, distracciones o falta de precaución», mientras que el 40% lo atribuía a «operaciones peligrosas». En 1997, finalmente sólo el 29% de los trabajadores entrevistados continuó opinando que la primera causa era «el exceso de confianza o la costumbre», seguido por el cansancio (20%), los esfuerzos o posturas forzadas (18%) y las operaciones peligrosas (15,6%). Se trataba de una pregunta de respuesta múltiple, por lo que no debe extrañar que la suma de las respuestas supere 100. Cuando la misma pregunta se dirige a personas que *han sufrido un accidente*, el 40% sigue señalando como primera causa de su accidente el exceso de confianza y la costumbre, seguido de los esfuerzos o posturas forzadas (29,4%), y de las operaciones peligrosas que el trabajo obliga a realizar (11,7%).

El *tercer principio* es que la *seguridad es económicamente costosa*, pues exige cuantiosos gastos de rentabilidad difícilmente demostrable; se trata más bien de «lujos» que, salvo cuando ha ocurrido un accidente y la mejora de la seguridad se ve como imprescindible, suelen quedar relegados en beneficio de otras inversiones de rentabilidad más o menos inmediata.

La aplicación simultánea de estos tres principios conduce inevitablemente a considerar que la *prevención no es una actividad propiamente productiva*, sino que debe inscribirse más bien en el capítulo de prestaciones sociales de la empresa. El hecho de que frecuentemente las actividades preventivas se encuentren orgánicamente próximas a las áreas de recursos humanos es claramente

ilustrativo al respecto. Y, como es lógico, en una empresa que considere que la prevención no es una actividad productiva, *la prevención será siempre una actuación de mínimos* que se limitará a desarrollarse lo justo para no tener problemas con la Autoridad Laboral o, en el caso de una plantilla reivindicativa en este tema, con los representantes de los trabajadores.

En este panorama tradicional, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha venido, como hemos visto, a imponer una óptica de «calidad» que implica una serie de actuaciones concretas que la propia Ley viene a fijar y que no es necesario recordar aquí. ¿En qué medida se han implantado?

La última Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo realizada por el INSHT en 1997 da interesantes datos al respecto. La evaluación inicial de riesgos se ha llevado a cabo en menos de la mitad de los centros de trabajo (46,6%), e incluso en los de más de 250 trabajadores este porcentaje no alcanza más que al 74 %. Los reconocimientos médicos siguen siendo la actividad «preventiva» más realizada, pues alcanza al 68,2% de los centros de trabajo.

Respecto al tercer pilar de las actividades prescritas por la LPRL, la información y la formación, sólo en la mitad de los centros de trabajo u obras el responsable de empresa manifiesta que todo trabajador recibe formación en seguridad y salud específica de su puesto de trabajo o función, siendo el momento más frecuente al inicio del contrato. Si bien en los últimos doce meses el 40% de los trabajadores ha asistido a algún tipo de actividad formativa facilitada por su empresa, sólo un 28,7% de éstas tenían como objeto mejorar o actualizar sus conocimientos sobre la prevención de riesgos laborales, y sólo el 11,3% de los trabajadores participaron en estas últimas. En otro aspecto crucial de la LPRL, la información a los trabajadores sobre los riesgos de su puesto de trabajo, sólo el 5,7 % de las empresas da esa información por escrito, mientras que el 23 % no informa en absoluto.

La participación de los trabajadores no es todavía tan amplia como sería de desear. La existencia de delegado de prevención en los centros de trabajo con seis o más trabajadores, donde es obligatorio, se encuentra alrededor del 50% (58% según los empresarios, 48,6% según los trabajadores). El Comité de Seguridad y Salud, obligatorio en todos los centros de trabajo de más de 50 trabajadores sólo se ha constituido en poco más de la mitad de aquéllos (66% según los empresarios y 53,6% según los trabajadores).

Frente a la aparente pobreza de estas actuaciones genéricas debe valorarse el amplio número de centros de trabajo donde se han llevado a cabo actuaciones concretas encaminadas a la eliminación de factores de riesgo específicos:

instalación de señalización de seguridad (43,9%), modificación de las instalaciones para hacerlas más seguras (39,2%), adquisición o sustitución de equipos de protección individual (37,9%), elaboración e implantación de normas de seguridad (36,2%), etc. La frecuencia de cada una de éstas (y de otras actuaciones preventivas) se dobla cuando en la empresa existe delegado de prevención o Comité de Seguridad y Salud, lo que muestra claramente la eficacia preventiva de la participación.

Obsérvese, sin embargo, que tres de las cuatro actuaciones más frecuentes están orientadas a una prevención basada en el *comportamiento seguro*, lo cual sugiere que la idea de que la actuación de los trabajadores está en la base de los problemas sigue dominando el panorama. Por otra parte, el 14,3% de las empresas no habían desarrollado *ninguna* actividad preventiva en los doce meses anteriores a la encuesta.

Desde el punto de vista de los resultados, los datos de siniestralidad laboral son, desde 1994, notablemente negativos, tanto que ni los más optimistas son capaces de ver en ellos un atisbo de mejora. Los anhelados efectos benéficos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) son por ahora imperceptibles. Más bien parece, dicen algunos, como si la Ley de Prevención, lejos de contribuir a mejorar la siniestralidad hubiera contribuido a empeorarla.

Por otra parte, la aplicación efectiva de la LPRL que fundamentalmente no es más que un compendio de «buenas prácticas» de gestión de la prevención, *debería* reducir la siniestralidad. Al menos está más que demostrado que, en las empresas en las que dichas buenas prácticas son habituales, la siniestralidad se reduce hasta niveles que rozan lo imperceptible incluso en actividades intrínsecamente peligrosas, como la construcción.

¿Qué está ocurriendo? Evidentemente que la LPRL no se aplica con el rigor necesario, en especial en las pequeñas y medianas empresas, que es donde se concentra el grueso de la accidentalidad. Los datos anteriormente expuestos hablan por sí solos. En ausencia de una aplicación intensa de la LPRL en las PYMES, es inevitable que la accidentalidad evolucione de la misma forma que antes de la ley, siguiendo los mismos patrones de variación que se han venido observando desde que en este país se dispone de estadísticas fiables al respecto, lo cual permite remontarse hasta 1977.

Pasando ahora al ámbito de la calidad, es bien sabido que la implantación de las modernas técnicas de gestión de la calidad aumenta rápidamente. En 1994 el número de empresas con certificación ISO 9000 era en España de poco más de 500. En la actualidad esa cifra se estima, a falta de datos oficiales, en unas 8.000. Como es obvio el crecimiento *relativo* ha sido espectacular, pero en términos absolutos se trata de una cifra más bien

modesta.

Por otra parte, nadie sabe si esta mejora *formal* comporta un aumento real en la calidad de los productos y una reducción de los importantes costes de la no-calidad. De hecho en muchos de estos procesos no se consiguen mejoras apreciables con carácter permanente⁹ pero, si les concedemos el beneficio de la duda, podemos admitir que el progreso de la calidad es, aparentemente, muy superior al de la seguridad.

Si aceptamos esta hipótesis surgen algunas preguntas cuya respuesta puede ser de interés: *en primer lugar*, el progreso de la calidad, ¿implica también una mejora de la seguridad?

Es ésta una cuestión controvertida, pues a primera vista podría parecer que una mejora de la calidad *debería* implicar una mejora en la seguridad. En efecto, puesto que la mejora de la calidad incluye también la reducción de todos los costes improductivos, y los costes de los accidentes forman parte de esta categoría, sería lógico esperar que la seguridad mejorara al amparo de la mejora de la calidad.

Desgraciadamente esto no parece ser cierto¹⁰ por varias razones. En primer lugar, la rentabilidad económica de las medidas preventivas está lejos de estar demostrada con carácter general; nos referimos a la rentabilidad, no a los costes de los accidentes y enfermedades, que nadie discute, pero los empresarios se rigen por la rentabilidad, y cada vez más a corto plazo. Y es en el corto plazo donde más dudosa es la rentabilidad de las medidas preventivas.

Por otra parte, la implantación de los modernos esquemas de la calidad suele realizarse en el marco de amplios procesos de reestructuración que suelen implicar aplanamiento de las estructuras, aumento de la subcontratación, reducción general de personal y otros cambios que en sí mismos no son favorables a la mejora de la prevención.

Un estudio reciente¹¹ realizado por encargo del Health and Safety Executive británico en 24 empresas inglesas que aplicaban las técnicas de calidad total mostró que la aplicación de dichas técnicas estaba mucho menos avanzada en el área de la prevención de riesgos laborales que en otros ámbitos de la actividad empresarial y que, a diferencia de lo que ocurría en esos ámbitos, donde el motor de la mejora era la satisfacción del cliente, en el campo preventivo se perseguía únicamente cumplir con la legislación.

Los investigadores atribuyeron este hecho, principalmente, a que los valores dominantes en la cultura de los ejecutivos no incluían la prevención, lo cual implicaba una ausencia de liderazgo en esta cuestión, y a la opinión de que las inversiones preventivas no generan beneficios. En otras palabras, la implantación de la calidad total *no necesariamente* implica una mejora en las

condiciones de trabajo a menos que se incluya como uno de los objetivos específicos a conseguir. Cuando ello se hace los efectos son positivos, como sugieren los resultados de Mattila en una encuesta realizada entre 160 de las 850 empresas finlandesas que en junio de 1996 habían obtenido la certificación ISO.

De las 112 respuestas obtenidas, en el 47 % de los casos la prevención de riesgos laborales estaba explícitamente incluida en la política de calidad. En cuanto al sistema de gestión de la prevención, en el 37% de los casos estaba completamente integrado en el sistema de calidad y un 42% adicional lo integraba parcialmente. Sólo un 20% no lo incluía en absoluto.

En cuanto a los resultados, el 97% de las empresas cuyas actividades preventivas estaban completamente integradas en el sistema de gestión de la calidad manifestó que los efectos sobre la prevención habían sido satisfactorios o excelentes, cifra que se redujo al 54% en las empresas en las que no se daba tal integración. La integración de ambos sistemas, el preventivo y el de calidad es, pues, positiva para la prevención, pero no siempre se pone en práctica.

En nuestras latitudes es más habitual que la situación preventiva sea tan deficiente que su mejora se plantee como una condición necesaria para obtener la certificación ISO del sistema de calidad. En otras ocasiones el problema se pone de manifiesto cuando, apenas obtenida la certificación (o durante el proceso de obtención de la misma), los directivos de la empresa se percatan de que si no se reduce la siniestralidad será poco menos que imposible que la certificación sea renovada cuando llegue el momento. Cuando se da alguna de estas circunstancias suelen emprenderse vigorosas acciones para mejorar la situación, con resultados espectaculares pues habitualmente se cuenta con un importante apoyo de la dirección, que no desea ver en peligro la certificación ISO tan trabajosamente conseguida. Es frecuente que la nueva cultura de calidad que implica la fijación de objetivos y el permanente control de su cumplimiento impregne las actuaciones preventivas, que mejoran así en eficacia^{12,13}.

El problema de la normalización de los sistemas de gestión

Un último aspecto a considerar es el de la normalización de los sistemas de gestión de la prevención. La amplia difusión de los sistemas de gestión de la calidad basados en los principios establecidos en las normas ISO 9000 y su contribución al progreso de la calidad han hecho pensar a algunos expertos que pudiera ser conveniente que existieran unas normas parecidas,

pero aplicables al sistema de gestión de la prevención. El debate estuvo abierto varios años, y aún no puede considerarse cerrado.

Para discutir los distintos puntos de vista de sus miembros la ISO organizó en setiembre de 1996 en su sede de Ginebra un taller de trabajo sobre la conveniencia de que ISO normalizara la gestión de la prevención. Asistieron más de trescientos delegados y una aplastante mayoría de los participantes se manifestaron en contra de que ISO se implicara en una norma sobre sistemas de gestión en salud y seguridad laboral, al menos en ese momento. Muchos de los delegados manifestaron que ISO no tenía la vocación ni era el organismo adecuado para lo que desde muchos puntos de vista era una cuestión de índole social. No todas las opiniones fueron contrarias; algunos profesionales manifestaron su criterio de que tal normalización podría cambiar la condición de los puestos de trabajo, con implicaciones positivas para empresarios y trabajadores de todo el mundo.

Las conclusiones oficiales, presentadas por el presidente de la reunión, fueron:

1. Existía un consenso en que todavía no era el momento (y quizá no lo fuera nunca) para una norma ISO sobre este tema.

2. No todo el mundo estuvo de acuerdo en que ISO fuera la institución adecuada para desarrollar este tipo de normalización, sin perjuicio de que pudiera contribuir a diseminar información e incluso normas desarrolladas por organismos de normalización concretos.

3. Los problemas generados por la fragmentación entre los sistemas de gestión de la calidad (ISO 9000) y los de medio ambiente (ISO 14000) fueron mencionados por muchos, habiéndose manifestado el interés por lograr una integración o incluso una «gestión genérica».

4. Un tema de preocupación fue el del creciente negocio de la certificación, donde algunos están haciendo dinero sin buscar necesariamente la mejora del sistema o ayudar a la industria, al trabajo o al consumidor. Hay que tener cuidado de que los sistemas de gestión se orienten sobre todo a la reducción de costes y no sean una carga más que añadir al capítulo de costes.

5. Finalmente el presidente anunció que, en vista de las dudas acerca de la pertinencia de que ISO ampliara su marco de funciones normalizadoras al campo de la prevención, el Consejo de Gestión Técnica de ISO decidiría en última instancia si se iniciaban o no los trabajos preliminares con vistas a la elaboración de dichas normas¹⁴.

Efectivamente, el Consejo de Gestión Técnica de ISO se reunió los días 27 y 28 de enero de 1997 y, en base a los resultados de la reunión que

acabamos de exponer decidió interrumpir todas las actividades en torno a la normalización de un sistema de gestión en seguridad y salud laboral, aunque al mismo tiempo se solicitó a todos los miembros de ISO a escala mundial que informaran sobre los desarrollos a nivel nacional y regional al Secretariado de ISO, que actuaría como intermediario para informar a algunos países que habían manifestado necesidades en este sentido¹⁵.

En el ámbito europeo una primera referencia histórica la constituye una resolución aprobada en 1994 por el Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, en el sentido de no promover la normalización de metodologías de gestión de la prevención, sino únicamente de los aspectos técnicos de la misma (mediciones, evaluaciones, etc.).

Por otra parte, en junio de 1996, AENOR, el organismo español de normalización, publicó, a título experimental, las normas UNE 81900, 81901 y 81902 y anunció que estaba preparando tres proyectos adicionales; esta iniciativa, presentada por AENOR al CEN como propuesta para que a partir de ella se elaboraran normas europeas, fue finalmente rechazada a pesar de contar con el apoyo inicial de seis de los países miembros del CEN. El rechazo tuvo como consecuencia que AENOR abandonara sus trabajos sobre el tema, al oponerse a los mismos tanto la CEOE como los sindicatos y el propio INSHT.

Tras esta oposición se encuentran básicamente tres tipos de razones:

a) La consideración de que no es apropiado que la certificación en este campo sea efectuada por organismos que no sean expresamente tripartitos. Como han escrito conjuntamente CCOO y UGT, «la normalización en este campo sería aceptable a condición de que la participación de los trabajadores sea uno de los criterios a respetar»¹⁶.

b) La idea, ampliamente sugerida, de que el cumplimiento de las normas implicaría o podría implicar la presunción de cumplimiento de la legislación; como ha escrito un cualificado representante de AENOR refiriéndose al sistema de gestión definido por el conjunto de normas de la serie 81900, dicho sistema «es considerado por algunos como susceptible de aportar la presunción del cumplimiento a las prescripciones de la Ley 31/95»¹⁷.

c) El hecho de que las normas, tal como están redactadas, son mucho más exigentes de lo que la Ley de Prevención exige, en particular en lo referente a la definición detallada y por escrito de los procedimientos. Este hecho es fuertemente discriminatorio hacia las pequeñas y medianas empresas, que carecen de infraestructura suficiente para abordar esta tarea y podrían verse abocadas a desviar hacia ella recursos que, de otro modo, podrían dedicarse a realizar «verdadera» prevención.

En el Congreso Mundial de Seguridad y Salud en Arch Prev Riesgos Labor 1999;2(3):125-133

el Trabajo celebrado recientemente en Sao Paulo se anunció una importante novedad en este campo: ISO y OIT han llegado a un acuerdo para que sea esta última quien emitirá certificados de calidad para la gestión de la seguridad y salud laboral. Para ello definirá 27 requisitos básicos a partir de lo prescrito en los convenios 155 y 161: entre los aspectos a considerar se encontrarán los sistemas de control de riesgos, la formación de los técnicos de prevención y la elaboración de un programa permanente de salud laboral. Así pues, como decía el titular del periódico del congreso, «Sale ISO, entra OIT».

En esta cuestión, las espadas siguen en alto. Esperemos que sea para bien de la salud de los trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

1. Vincoli JW. Total quality management and the safety and health professional. *Professional Safety* 1991; June: 27-32.
2. Ramsey C. Constructing an integrated approach to managing safety, environment and quality. *Institution of Occupational Safety and Health Journal* 1998; 2: 25-43.
3. Ragan, P.T., Carder, B. *Systems Theory and Safety*. *Professional Safety* 1994; June: 22-7.
4. Manzella JC. Achieving Safety Performance Excellence Through TQM. *Professional Safety* 1997; May: 26-8.
5. Robert A. El missatge de Philip B. Crosby. *Revista de Qualitat* 1992;20:19-22.
6. Deacon A. The Role of Safety in TQM. *The Safety and Health Practitioner* 1994; January: 18-21.
7. Tallberg T, Mattila M, Lepistö J. Fatal Occupational Accidents in Finland. En: Nielsen R, Jorgensen K. (Eds.): *Advances in Industrial Ergonomics and Safety*. Londres: Taylor&Francis; 1993. p. 615-9.
8. Comisión de las Comunidades Europeas. *Seguridad y salud en la construcción*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales, 1993.
9. Macia R. Por qué fracasamos en el logro de la excelencia a través de la calidad total. *Qualitas Hodie* 1997; Junio/julio: 16-8.
10. James P. The Total Quality myth. *Health and Safety Information Bulletin* 1998; January: 21-2.
11. Osbourne J, Zairi M. *Total Quality Management and the management of Health and Safety*. London: Health and Safety Executive, CRR No. 153, 1997.
12. Palarea J. Ames, la seguretat entesa com una de les prioritats per arribar a la qualitat total. *Revista de Qualitat* 1998;29:20-2.
13. Palarea J. Indústries Teixidó: implantació de grups de millora contínua per prevenir els accidents. *Revista de Qualitat* 198;29:23-6.
14. Anónimo. Resultado de la reunión ISO sobre gestión de la seguridad. *Prevención Express* 1996;254:1-3.
15. Anónimo. Política de ISO en normalización de sistemas de gestión. *Prevención Express* 1997;260: -9.
16. UGT y CCOO. Un point de vue syndical espagnol sur la normalisation de la gestion de la santé du travail. *BTS Newsletter* 1997;6:20.
17. Blázquez A. La proposition espagnole pour une norme européenne. *BTS Newsletter* 1997;6:18-9.