



INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La eficacia económica, la protección del medio ambiente y la seguridad en el lugar de trabajo son tres ámbitos clave en las políticas de desarrollo sostenible. En este folleto se resume la reciente investigación llevada a cabo por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo sobre el uso de instrumentos económicos en las políticas de medio ambiente y de seguridad y salud en el trabajo en los distintos países y sectores. Mediante la investigación, se han analizado los instrumentos económicos existentes y futuros en los Estados miembros de la Unión Europea y se ha evaluado su eficacia tanto en el entorno de trabajo externo como en el lugar de trabajo.

Principales conclusiones

- En casi todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE) existen importantes posibilidades para una mayor utilización de instrumentos económicos. El reto consiste en determinar, sobre la base de las aplicaciones existentes, dónde funcionan mejor.
- En la política medioambiental, los instrumentos económicos son ya ampliamente utilizados. Por ejemplo, actualmente el coste de los servicios de saneamiento suele relacionarse con el volumen y el contenido contaminante de las aguas residuales.
- En las políticas de seguridad y salud en el trabajo predomina la reglamentación. El principal instrumento económico consiste en vincular las primas de seguros con el rendimiento y conceder primas/descuentos por la buena planificación en temas de seguridad y salud.
- La instauración de instrumentos económicos en el lugar de trabajo plantea algunos problemas prácticos: por ejemplo, la inspección y el seguimiento sobre el terreno pueden suponer un alto coste.
- El uso de instrumentos voluntarios sirve como alternativa útil a la reglamentación, especialmente cuando los objetivos están bien definidos y todos los interlocutores los aprueban.
- El nivel de integración entre las políticas de seguridad y salud y las medioambientales es, por lo general, insuficiente.
- Es necesaria una mayor coordinación entre las autoridades de seguridad y salud y las de protección del medio ambiente con el fin de reducir el riesgo de conflictos y minimizar el coste de cumplimiento.
- El coste del aprendizaje sobre temas medioambientales y de seguridad y salud es proporcionalmente mayor para las pequeñas y medianas empresas (PYME) que para las grandes empresas. Las redes locales informales pueden reducir los costes de difusión de las buenas prácticas.
- Las iniciativas en materia de protección del medio ambiente o de seguridad y salud pueden tener un efecto nulo o positivo en el otro ámbito.



Introducción

Mediante la investigación de la Fundación se han analizado los «instrumentos económicos» existentes y futuros en los Estados miembros de la UE con el fin de evaluar su eficacia tanto en el entorno de trabajo externo como en el ámbito de la seguridad y la salud, y valorar las perspectivas de su integración en estos ámbitos. Se han utilizado varios métodos de investigación, a saber, la revisión de políticas, entrevistas telefónicas, estudios de casos y talleres con empresas para evaluar el impacto sobre el terreno. Por medio de encuestas se ha investigado la importancia relativa de la normativa y los instrumentos económicos y se ha explorado el tipo de iniciativas emprendidas por empresas para alcanzar los objetivos de medio ambiente y de seguridad y salud (MASS). El cuadro 1 muestra una visión de conjunto de las metodologías utilizadas en las distintas fases de la investigación, junto con los países y sectores interesados. En la fase 1, se han tenido en cuenta, asimismo, cuestiones de empleo, mientras que en las fases 2 y 3 se ha prestado especial atención a las PYME.

Características y alcance de los instrumentos económicos

Las medidas de protección del medio ambiente y de seguridad y salud constituyen dos tipos de costes no de mercado que se producen en la industria. En la intervención de los gobiernos destinada a reducir estos costes raras veces se consideran ambas cuestiones de forma integrada. Los instrumentos económicos se consideran de forma general como un medio de «bajo coste» para alentar a las empresas a modificar su comportamiento. En la década de los años setenta, las políticas europeas de MASS se caracterizaron por la

imposición de medidas destinadas a dirigir unos niveles de rendimiento determinados. Este planteamiento se conoce como «regulación» o «mando y control». En lugar de permitir a las empresas sopesar por sí mismas los costes y beneficios que supondría instigar un cambio, se les obliga a emprender una acción determinada. El incumplimiento conlleva sanciones, habitualmente en forma de acciones judiciales y/o multas por corrección.

Desde las décadas de los años ochenta y los noventa, el uso de instrumentos económicos (IE) ha experimentado un aumento significativo. Como alternativa a la coacción, los IE establecen una estructura de incentivos que, en lugar de poner reparos, animan a las empresas a modificar su comportamiento de un modo concreto. Corresponde a cada empresa examinar los cambios que supone la introducción del IE en términos de costes y beneficios, y modificar su comportamiento en consecuencia. En la mayoría de circunstancias, el coste para la economía de la realización de dicho cambio es inferior al del mando y control. Por ejemplo, si el objetivo de las políticas es reducir la emisión de CO₂ en un 10 %, la opción reguladora sería que todas las empresas redujeran sus emisiones en un 10 % independientemente del coste. La opción de los IE sería que las empresas pudieran transferir esta obligación de modo que aquellas que pueden reducir las emisiones de forma rentable contribuyan proporcionalmente en mayor medida que aquellas que no pueden hacerlo a bajo coste. Esto significa que se obtiene el mismo resultado para el medio ambiente a un coste económico inferior.

En realidad, la situación es más compleja. La política reguladora es más discriminatoria de lo que se ha sugerido anteriormente, ya que los órganos reguladores establecen un equilibrio entre los costes y los beneficios, mientras que los propios IE no están exentos de costes. Los procedimientos de aprendizaje y participación, así como el

Cuadro 1. Fases de la investigación

	Instituto de investigación	Países	Método de investigación
Fase 1	Environment Institute, University College Dublín	Alemania Irlanda	Visión de conjunto de la política de MASS a nivel nacional Talleres para empresas de los siguientes sectores: <ul style="list-style-type: none">• Lácteo• Textil• Químico• Construcción
Fase 2	Istituto di Economia delle Fonti di Energia e dell' Ambiente, Università Commerciale L. Bocconi, Milán	Dinamarca Francia Italia Portugal	Visión de conjunto de la política de MASS a nivel nacional Dos estudios de casos nacionales con búsqueda bibliográfica, búsqueda en Internet y entrevistas
Fase 3	Empresa de Análise Prevenção e Segurança (EAPS), Lisboa	Alemania Dinamarca Francia Irlanda Italia Portugal	Integración de las fases 1 y 2 y revisión general de la bibliografía Cuestionario telefónico en los sectores metalúrgico y turístico de Portugal

seguimiento y la verificación de los mecanismos de transferencia, implican costes y recursos.

La investigación de la Fundación ha ampliado la definición de los IE para incluir: las acciones emprendidas por las empresas de forma completamente voluntaria (es decir, sin intervención gubernamental con objeto de cambiar los indicios del mercado), las campañas educativas (en las que las empresas no tienen necesidad de equilibrar costes y beneficios) y aquellos casos en los que se utiliza la política de precios de los seguros para asignar responsabilidades (recurriendo a una fijación de precios diferencial con fines comerciales más que sociales).

Tipos de instrumentos económicos

En el cuadro 2 se incluyen los distintos tipos de IE.

Cuadro 2. Tipos de instrumentos económicos y otras iniciativas

- Carga o impuesto
- Permiso transferible
- Reembolso de depósito
- Subvención de actividades para fomentar, reducción de las primas de seguros
- Asignación de responsabilidades
- Acuerdos voluntarios
- Graduación de primas y concesión de bonificaciones

Las *cargas* o *impuestos* se gravan directamente sobre la actividad que los responsables políticos desean reducir (por ejemplo, los vertidos de aguas residuales) o bien sobre un producto de sustitución cuyo consumo se asocia a una actividad no recomendable (por ejemplo, la inclusión de plomo en los carburantes). Los *permisos transferibles* implican la imposición de una restricción cuantitativa de la actividad (por ejemplo, las emisiones de sulfuro) y permiten a las empresas transferir estas restricciones a otras empresas con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa a un coste mínimo para el conjunto de la economía. Los planes de *reembolso de depósitos* requieren que las empresas y las familias abonen un depósito cuando compran determinados productos específicos (por ejemplo, botellas de vidrio, bombonas de gas, baterías, etc.). Después, una vez agotado su contenido, deben devolver los recipientes a la tienda, punto de venta u otro establecimiento de recolección, con objeto de recuperar el depósito abonado. Las *subvenciones* son un medio habitual de fomentar actividades benéficas cuyo efecto es la reducción del coste de llevar a cabo una actividad socialmente responsable. Pueden consistir en subvenciones de capital, préstamos a bajo interés o sin intereses, o bien descuentos sobre impuestos. A modo de ejemplo, cabe citar las subvenciones gubernamentales para primas de seguros de empresas que tienen un buen historial de seguridad y salud. La *asignación de responsabilidades* comprende medidas para ayudar a las personas a obtener daños y perjuicios por delitos menores medioambientales o de seguridad y salud. Algunos ejemplos serían la facilitación de información de tipo «derecho a saber» sobre el comportamiento de empresas (por ejemplo, el inventario de emisiones tóxicas de Estados Unidos) o la reserva de garantías de buen fin para cubrir el coste de las operaciones de limpieza. Los *acuerdos voluntarios* cubren un abanico de actuaciones no obligatorias por parte de las

empresas (a menudo, con la mediación de asociaciones comerciales) para informar sobre el rendimiento, mejorar las prácticas, sensibilizar al público y divulgar buenas prácticas. Los regímenes de seguros vienen aplicando desde hace tiempo la *graduación de primas* y *bonificaciones* para reclamaciones de baja cuantía, como incentivo para las buenas prácticas en materia de seguridad y salud.

En la práctica, los responsables políticos a menudo utilizan variaciones de dichos instrumentos o más de uno a la vez. Por ejemplo, pueden fomentar un acuerdo voluntario cuando existen claros indicios de que se introducirá un impuesto obligatorio o una normativa en caso de no producirse un progreso perceptible. La selección y el diseño del IE han de tener en cuenta las consecuencias para el suministro. Según el principio de «quien contamina paga», los emisores de contaminantes deben pagar por la contaminación que provocan. Es sin duda el caso en lo que se refiere a los impuestos y las cargas. Por otro lado, las subvenciones trasladan el coste al contribuyente y los permisos transferibles afectan a quien contamina (asignación de permisos mediante subasta) o a las nuevas empresas (asignación por «derechos adquiridos»). Los acuerdos voluntarios sólo exigen, por lo general, que las empresas asuman opciones de coste cero («de ventaja recíproca»).

Interacción entre cuestiones de medio ambiente y de seguridad y salud

En algunas ocasiones, no existe un vínculo evidente entre los temas de medio ambiente y los de seguridad y salud. Las cuestiones de seguridad y salud relacionadas, por ejemplo, con el trabajo físico tienden a ser muy localizadas y raras veces se extienden más allá de la experiencia personal o del entorno inmediato. Asimismo, numerosas cuestiones medioambientales, como las emisiones de gases de efecto invernadero, tienen un impacto más general sin estar directamente relacionadas con la seguridad y la salud. En cambio, cuestiones como la radiación y la exposición a sustancias tóxicas son motivo de preocupación en ambos campos.

La investigación ha identificado varios ámbitos de interacción entre la seguridad y la salud y el entorno de trabajo externo. Podrían surgir *conflictos* cuando: a) en ambos campos se compite por un capital escaso, o b) cuando las medidas destinadas a mejorar la seguridad y la salud provocan un deterioro del medio ambiente. Un ejemplo de ello podría ser la ventilación o el aire acondicionado para mejorar las condiciones interiores, lo que provoca un aumento del consumo eléctrico. Surgen *complementariedades* cuando una iniciativa destinada a mejorar el entorno de trabajo externo mejora al mismo tiempo la seguridad de los trabajadores. Por ejemplo, el uso reducido de pesticidas (mediante un impuesto sobre los pesticidas, tal vez) disminuye tanto los efectos tóxicos en el entorno de trabajo externo como la exposición de los trabajadores. En algunos casos simplemente no existe interacción. Por ejemplo, las medidas destinadas a reducir el riesgo de lesiones musculares entre mecanógrafos difícilmente podrán influir en el medio ambiente. Sin embargo, aunque no exista una relación directa entre ambas políticas, sí podría producirse un efecto indirecto: por ejemplo, las cuestiones de seguridad y salud podrían

provocar cambios de actitud que contribuyan a aumentar el consumo energético o de agua.

Los IE en los ámbitos del medio ambiente y de la seguridad y salud

El uso de los IE en el ámbito del medio ambiente aún se encuentra en su fase inicial, mientras que en el ámbito de la seguridad y la salud existe una tradición que se remonta a 1870. Sin embargo, se puede decir que gran parte del trabajo conceptual y práctico del desarrollo de los IE se ha llevado a cabo en el ámbito del medio ambiente. Es difícil imaginar la forma de trasladar algunos instrumentos, como los permisos transferibles, al ámbito de la seguridad y la salud. El cuadro 3 muestra en qué medida se están poniendo en práctica los distintos tipos de IE en los países en cuestión.

Cuadro 3. Presencia de los IE en los ámbitos del medio ambiente y de la seguridad y la salud

	Medio ambiente	Seguridad y salud ⁽¹⁾
<i>Carga o impuesto</i>	Todos los países	Francia (para las PYME)
<i>Permiso transferible</i>	Alemania	Ninguno
<i>Reembolso de depósito</i>	Dinamarca	Ninguno
<i>Subvención</i>	Habitual	Dinamarca, Francia
<i>Asignación de responsabilidades</i>	Poco frecuente	Ninguna
<i>Acuerdo voluntario</i>	Habitual	Habitual

(¹) Si en esta lista se incluyeran las reducciones de primas, figurarían asimismo Dinamarca, Portugal y Francia.

La investigación ha concluido que los acuerdos voluntarios son el tipo de IE más utilizado. En el ámbito de la seguridad y la salud, en el que la utilización de los IE es todavía poco frecuente, las compañías de seguros (o el gobierno, en países en los que la administración pública establece los esquemas laborales) suelen variar las primas imputadas a los empresarios en función de su propia evaluación del riesgo de accidentes. Esta evaluación de los riesgos suele guardar relación con el sector, posiblemente con los historiales de siniestros, y puede basarse en las prácticas de seguridad y salud de las empresas. Este tipo de diferenciación de los precios de motivación comercial no siempre se define como un IE, pero puede servir como incentivo para que las empresas mejoren su comportamiento si se estructura de modo apropiado la diferenciación de precios.

Según la investigación, el instrumento voluntario más habitual en el ámbito del medio ambiente es la aprobación de las normas ISO14001 y SGAM (Sistema de Gestión y Auditoría Medioambientales). Estos sistemas no sólo implican la verificación externa y el compromiso de mejorar las normas medioambientales, sino que pueden ahorrar costes a las empresas y ayudar a mejorar su imagen pública, identificando y suprimiendo gastos innecesarios en actividades no rentables, como, por ejemplo, el consumo excesivo de agua o energía.

Iniciativas de MASS a nivel sectorial (fase 1)

Industria de productos lácteos

Según la investigación, las principales preocupaciones medioambientales son los efluentes, la contaminación atmosférica (especialmente mediante la producción de leche en polvo) y la producción de residuos de envases. La industria de productos lácteos alemana está sujeta a instrumentos económicos en forma de impuestos sobre aguas residuales, vinculados a su contenido contaminante. Las normas en materia de mando y control son la principal fuerza motriz medioambiental. Las dos empresas sometidas a examen conocían la norma SGAM y la empresa irlandesa había sido acreditada. Las consideraciones de seguridad y salud y medioambientales tienden a actuar de forma sinérgica, es decir, la mejora de la higiene, la reducción del ruido, el control de fugas de gas y amoníaco influyen en su conjunto en ambos ámbitos políticos. El régimen del SGAM animó a la empresa irlandesa a analizar y determinar reducciones de costes. Según la empresa alemana, los impuestos sobre la energía y el agua le incitaron a buscar formas de ahorrar dichos recursos. Además, pudieron imponer una prima de precios del 10 %-20 % sobre la producción gracias a su marca de garantía medioambiental.

Industria textil

En este sector, las cuestiones medioambientales guardan relación con el uso de productos químicos tóxicos, la producción de aguas residuales y la contaminación acústica y atmosférica. La empresa irlandesa puso en práctica el SGAM y lo utilizó para mejorar la gestión de los procesos existentes. A la empresa alemana, que estaba inmersa en el proceso de instauración del SGAM, se le aplicaron impuestos sobre el volumen y nivel de contaminantes en sus aguas residuales. No se han instaurado nuevos IE ni en Alemania ni en Irlanda. Ambas empresas opinaron que la actuación medioambiental influye positivamente en la seguridad y la salud, por ejemplo mediante la reducción del uso de sustancias peligrosas o malolientes. El impacto sobre la competitividad también fue positivo gracias a una mayor toma de conciencia entre los clientes y una posible reducción de los días perdidos por causa de accidentes.

Industria química

Según la industria química, existe un vínculo sólido y positivo entre las cuestiones medioambientales y las de seguridad y salud. Los procedimientos de reducción de las emisiones accidentales influyeron de forma positiva tanto en el lugar de trabajo como en el entorno de trabajo externo. Los sistemas de gestión destinados a mejorar la eficacia también contribuyeron a la realización de mejoras en ambos campos, por ejemplo prestando mayor atención a la reducción del consumo energético. Se consideró, por lo general, que la regulación aumenta los costes que debe afrontar el sector y que existen pocas oportunidades de recuperarlos. La empresa irlandesa recurrió a sistemas de bonificaciones para fomentar las normas de seguridad y salud en la empresa. Estos costes podrían recuperarse a través de la reducción del tiempo improductivo.

Industria de la construcción

Hasta el momento, la industria de la construcción era ajena a los problemas medioambientales. La falta de capacidad en los vertederos y las nuevas normas de reducción de residuos de envases son las principales preocupaciones. Las medidas de seguridad y salud están mucho más

avanzadas. Dada la naturaleza fragmentaria del sector, es difícil controlar y hacer cumplir las normas. No se ha puesto en práctica ningún IE en las empresas sometidas a examen. Las medidas de reutilización de residuos de la construcción pueden ser peligrosas, al igual que la eliminación segura de algunos materiales (como, por ejemplo, el amianto).

Iniciativas de MASS a nivel nacional (fase 2)

Dinamarca

En el ámbito del medio ambiente, se ha pasado del mando y control estrictos a un creciente uso de los instrumentos económicos y fiscales basados en el mercado. Existen ecotasas sobre la electricidad/carbón, la gasolina/diesel, las pilas de plomo, las emisiones de sulfuro, determinados disolventes clorados, los pesticidas, así como un impuesto de circulación para furgonetas y un impuesto sobre residuos. En 1997, empezó a recaudarse un impuesto sobre las aguas residuales de hogares e industrias. Se han introducido impuestos sobre el consumo energético, aunque se ha permitido a las empresas de alto consumo energético contribuir, en aras de su competitividad global, con arreglo a un tipo impositivo reducido, a condición de que estén dispuestas a reducir voluntariamente su consumo energético. En algunos casos, los ingresos fiscales se utilizan para subvencionar las tecnologías limpias.

En Dinamarca, se recurre ampliamente a acuerdos voluntarios para reducir emisiones y reciclar materiales. Además del impuesto sobre la energía descrito anteriormente, existen acuerdos voluntarios entre el Gobierno y las asociaciones comerciales sobre el PVC, las baterías de níquel-cadmio, los acumuladores de plomo, los materiales de envasado y el uso de detergentes en los hogares. A continuación, se muestra la interacción entre los impuestos y los acuerdos voluntarios en el contexto de las baterías de níquel-cadmio.

Estudio de casos sobre las baterías de níquel-cadmio en Dinamarca

La eliminación incorrecta de las baterías de níquel-cadmio (NiCd) es una importante fuente de contaminación medioambiental. Este impacto negativo se ve agravado por el uso cada vez más frecuente de pilas recargables (que utilizan células de NiCd). Los municipios daneses tomaron una serie de medidas para facilitar la eliminación segura de las pilas. Sin embargo, sólo alrededor de un 20 % de las pilas se eliminaron por esta vía. En 1991, el Gobierno y la Asociación para la recogida de pilas recargables llegaron a un acuerdo mediante el cual se introdujo una tasa para las pilas nuevas y se obligó a los comerciantes a introducir un sistema para la recogida de baterías usadas. El número de baterías recuperadas aumentó en un 35 %. Sólo alrededor de la mitad de los comerciantes instalaron cajas de recogida. En 1995, se introdujo una nueva ecotasa para pilas de NiCd que elevó el precio de éstas en alrededor de un 33,3 % más que el de las pilas alternativas. Parte de los ingresos de este impuesto se devuelve a los recolectores de pilas usadas, que reciben 17,6 dólares estadounidenses por cada kilo de pilas usadas. Como consecuencia de este cambio de política, aumentó significativamente el uso de pilas menos contaminantes como las de níquel-hidruro y de litio.

La seguridad de la mano de obra se regula, en Dinamarca, a través de la reglamentación. Todas las empresas con más de cinco empleados deben contar con un comité de seguridad. El Gobierno danés proporciona financiación a las PYME con objeto de mejorar el entorno de trabajo. El programa «Mejor vida laboral y crecimiento económico», con un presupuesto de 15 millones de coronas danesas, está destinado a aumentar tanto la seguridad de los trabajadores como la competitividad. Otros planes proporcionan 100 millones de coronas danesas adicionales en apoyo a las empresas. Las primas de seguro obligatorio dependen del sector y del importe de los daños y perjuicios que se adjudica habitualmente.

Dinamarca está más avanzada que la mayoría de los países en lo que se refiere a la integración de las cuestiones medioambientales en el ámbito de la seguridad y la salud, ya que existe una cooperación formal entre las autoridades competentes en cada ámbito. En julio de 1993, se modificó la Ley del entorno de trabajo para que las organizaciones de seguridad a nivel empresarial pudieran abordar los problemas de entorno de trabajo externo directamente relacionados con la empresa. Además, las propuestas legislativas en materia de riesgos medioambientales se transmiten a las autoridades medioambientales y a los servicios responsables del entorno de trabajo, lo que les permite examinar posibles ámbitos de responsabilidad conjunta. La instauración de tecnologías más limpias también es responsabilidad conjunta de ambos organismos.

Sin embargo, siguen existiendo problemas a nivel local en lo que se refiere a la integración de los problemas de MASS debido al actual reparto de responsabilidades, en virtud del cual las autoridades locales se ocupan del entorno de trabajo externo y el gobierno controla el regulador del entorno de trabajo. Como consecuencia de ello y habida cuenta de que se otorga menos importancia a estas cuestiones que a la productividad, la eficiencia y la calidad de los productos, la integración administrativa de ambas cuestiones se limita actualmente a algunas grandes empresas. Un avance interesante es la creación de un proyecto de cooperación entre los interlocutores sociales y el sector industrial, según el cual los convenios colectivos establecen que todos los cambios en la organización del trabajo y la tecnología deben examinarse conjuntamente antes de llevarlos a cabo.

Francia

Francia ha utilizado instrumentos económicos durante más tiempo que la mayoría de los países. El principio de «quien contamina paga» forma parte del sistema de gestión de los recursos hídricos en Francia desde hace más de tres décadas. Las seis compañías de agua francesas imponen cargas sobre el uso y la contaminación del agua. Los impuestos se basan en el consumo y la cantidad de emisiones y se utilizan para subvencionar inversiones en proyectos destinados a reducir la contaminación del agua. Los residuos sólidos se gestionan a través de la reglamentación y el principio rector es que los residuos eliminados no deben provocar daños en el medio ambiente. Se aplican impuestos sobre la recogida de residuos tanto a las familias como a las empresas. Las emisiones atmosféricas se regulan de forma similar.

Francia ha propuesto racionalizar los impuestos medioambientales en un marco jurídico integrado en el año 2000. Se conceden varias subvenciones por alrededor de hasta la mitad del valor de las inversiones en mejoras medioambientales. Actualmente, en Francia, existen ocho acuerdos medioambientales, centrados en los problemas relacionados con el CO₂, la conservación de energía, los vehículos fuera de uso, los envases y el reciclado. Se ha recurrido en numerosas ocasiones a acuerdos medioambientales con antelación a la legislación formal.

Iniciativas en la industria de explotación de canteras francesa

La explotación de canteras produce, en Francia, 350 millones de toneladas de residuos cada año. Aproximadamente la mitad se deriva de cuencas fluviales y la otra mitad de formaciones rocosas. La industria tiene uno de los peores historiales en términos de riesgos profesionales dada la presencia de materiales densos, explosivos, polvo, ruido y maquinaria pesada utilizada en las canteras. La baja rentabilidad del sector supone que los conocimientos especializados y las inversiones en seguridad y salud son insuficientes. A las explotaciones se les aplica una prima cuatro veces superior a la de los viñedos en el marco del régimen nacional de seguros. Las canteras carecen de normas generales en materia de seguridad y salud y la reglamentación se deriva del código minero. Con objeto de fomentar mejoras, se subvenciona hasta el 70 % de los costes de formación de los trabajadores en materia de seguridad y salud, de información y de equipos.

En lo que se refiere a la seguridad y la salud, las políticas de mando y control francesas incluyen normas de higiene, salud, seguridad y prevención de incendios. Además de estas normas obligatorias, existe un régimen de seguro de enfermedad profesional obligatorio (CNAM), gracias al cual las primas pueden reducirse hasta un 25 % en beneficio de las empresas con menos de doscientos empleados que toman medidas especiales para reforzar la seguridad y la salud de los trabajadores. Las primas se basan más en los riesgos profesionales que en el sector. Sin embargo, la diferencia de primas entre sectores se considera demasiado insignificante para que constituya un incentivo para modificar comportamientos. Existen regímenes especiales de préstamos y asistencia para los empresarios que desean reducir el riesgo de accidentes en el lugar de trabajo.

Por razones históricas, existe una clara separación entre las políticas de medio ambiente y las de seguridad y salud. La política de seguridad y salud empezó a desarrollarse a finales del siglo XX, mientras que la mayor parte de la legislación medioambiental se remonta a la década de los años sesenta. En la actualidad, son pocas las empresas que disponen de un planteamiento integrado de gestión de las cuestiones de MASS.

Italia

La política medioambiental italiana ha tendido a basarse en medidas de mando y control. Una excepción a esta regla general es la llamada «Ley Merli», que permite establecer un vínculo entre el impuesto sobre la extracción

y el saneamiento de aguas y su potencial de contaminación. Las tasas de saneamiento se basan en la demanda química y biológica de oxígeno de las emisiones. Existen subvenciones para ayudar a financiar la I+D (investigación y desarrollo) medioambiental y promover, asimismo, el SGAM y el etiquetado ecológico de los productos. En noviembre de 1998, se firmaron cuarenta acuerdos voluntarios entre el gobierno central y las autoridades regionales, y las empresas y las asociaciones comerciales.

Iniciativas en el sector de la cerámica en la comarca italiana de Sassuolo-Scandiano

En Italia, alrededor del 80 % de la producción de baldosas se realiza en 188 empresas ubicadas en la comarca de Sassuolo-Scandiano, que ocupa una extensión de 50 km². En la década de los años sesenta, empezaron a plantearse problemas medioambientales relacionados con el uso de plomo en el esmaltado, la dispersión de polvo de sílice y el ruido dentro de las fábricas. Esta situación ha mejorado desde entonces gracias a una combinación de normas, que se fueron introduciendo de forma progresiva, casi experimental, a veces en estrecha cooperación con las empresas. Las propias empresas establecieron una red cooperativa y flexible mediante la cual se difundieron buenas prácticas. Entre las medidas concretas que se tomaron, cabe citar la construcción de una red de suministro de agua separada de los pozos de agua potable, el establecimiento de un sistema de control de la calidad del aire, actuando como primer impulsor en términos de umbrales aceptables para los contaminantes atmosféricos, y la elaboración de un manual de prevención de accidentes.

La política italiana en materia de seguridad y salud está supeditada a las medidas de mando y control. El seguro de enfermedad y accidentes profesionales es obligatorio para los empresarios. Las primas se basan en fórmulas complejas que tienen en cuenta los registros estadísticos de accidentes de los últimos tres años en relación con más de 3 330 clases de empresarios. Éste es un claro ejemplo de incentivos económicos directos para fomentar la seguridad y la salud. Las primas anuales pueden ajustarse hasta un 20 % por motivos de seguridad y salud. Pueden realizarse ajustes de hasta un 15 % adicional en función del historial de la empresa respecto de la prevención de accidentes. En 1997, un programa denominado «La industria, el comercio y los servicios prestados a las empresas» concedió subvenciones a las PYME para mejorar el entorno de trabajo.

Los niveles de integración de los problemas de MASS en la gestión de las empresas son insuficientes, aparte de algunos ejemplos experimentales como el de la región de Liguria, en el que participan asociaciones comerciales de la industria local, la administración local, agencias de protección del medio ambiente locales y el instituto público INAIL.

Portugal

Portugal ha introducido recientemente medidas que crean incentivos medioambientales positivos. Se gravan

impuestos sobre el consumo de agua para recuperar los costes del suministro. Asimismo, los ingresos de los impuestos sobre el saneamiento se destinan a la financiación de nuevas infraestructuras. A las empresas se les cobra un importe fijo en concepto de la eliminación de residuos. Existe un impuesto sobre el transporte aéreo para los aviones nuevos o de mayor tamaño, y también se aplican impuestos sobre los carburantes y otros productos energéticos. Se aplican tipos impositivos diferenciales sobre el contenido de sulfuro y plomo del fueloil y la gasolina respectivamente. El Gobierno portugués ha introducido programas e incentivos financieros para cubrir parte de la inversión en iniciativas medioambientales, las cuales se circunscriben a sectores concretos y están destinadas a introducir tecnologías limpias, el reciclaje de residuos, procesos industriales de reducción del ruido y la eliminación de efluentes, líquidos y gases contaminantes. Desde 1984, se han celebrado unos diez acuerdos voluntarios.

Criterios de buenas prácticas

La fase 3 de la investigación de la Fundación incluyó trabajos sobre el terreno en empresas conocidas por sus buenas prácticas. En el cuadro 4 se describen algunos de los criterios que pueden utilizarse para identificar buenas prácticas.

Cuadro 4. Criterios de identificación de buenas prácticas

- Criterio 1** Si el marco legislativo y reglamentario reconoce formalmente las cuestiones y los problemas abordados.
- Criterio 2** Si las políticas y/o estrategias sectoriales a nivel local o regional son potencialmente transferibles o aplicables en otros ámbitos.
- Criterio 3** Si los marcos institucionales y los procesos de toma de decisiones atribuyen funciones y responsabilidades claras a diferentes actores como, por ejemplo, las autoridades centrales/locales, el sector privado y los organismos representativos.

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II, 1996).

Para comprender el nivel de compromiso con el MASS adquirido por las empresas, debe tenerse en cuenta la

forma de participación y la fase de participación. Se puede participar de distintas formas, por ejemplo, a través de personal interno o externo, o en una red. Asimismo, la empresa puede optar por no participar. La fase de participación abarca el diseño de los instrumentos y las fases de realización.

Una de las principales conclusiones de la encuesta realizada en seiscientas empresas de los sectores de la metalurgia y el turismo es que las empresas con las mejores prácticas de MASS internas son también las que tienden a participar en el desarrollo y la formulación de estas políticas.

La encuesta ha permitido llegar a otras conclusiones interesantes. Aproximadamente la mitad de las empresas en ambos sectores mostró una actitud proactiva en relación con la gestión de los gastos relacionados con el agua y los residuos. Alrededor del 40 % recurrió a los conocimientos especializados de su propio personal, el 2 % a la adquisición de conocimientos y el 6 % participó en algún tipo de red. Las empresas que recurrieron a su propio personal fueron, por lo general, las más proactivas.

Contexto político

La UE respalda el uso de instrumentos económicos en el ámbito de la protección del medio ambiente. Según el quinto programa de medio ambiente, «el uso de instrumentos económicos y fiscales se va a convertir en una parte cada vez más decisiva del enfoque general cuando se trata de fijar correctamente los precios y generar unos incentivos basados en el mercado, o un comportamiento respetuoso con el medio ambiente».

Aunque existan verdaderas dificultades legales y morales al valorar las cuestiones de seguridad y salud, la investigación de la Fundación demuestra que el sector de los seguros puede utilizar su política de fijación de precios para crear incentivos que premien la buena conducta.

Existe cierta imbricación en la aplicación de normas de seguridad y salud y de protección del medio ambiente en las empresas, lo cual significa que se debe determinar si los incentivos económicos pueden servir en ambos campos políticos de forma global.

Este folleto ha sido elaborado por Ecotec Research and Consulting.

Henrik Litske y Janet Smith son los directores de investigación de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo responsables del proyecto «Instrumentos económicos para el desarrollo sostenible: Mejora de los entornos de trabajo externo e interno».



PUBLICACIONES

PUBLICACIONES RELACIONADAS

Las publicaciones de la Fundación están a la venta en la librería local y en los agentes de venta oficiales de la Unión Europea, así como en la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, L-2985 Luxemburgo (<http://www.eur-op.eu.int>). Si no se menciona el precio, el documento es gratuito y se encuentra disponible en el sitio web de la Fundación (<http://www.eurofound.ie/publications/>) o solicitándolo directamente a la Fundación.

1. **Economic Instruments for Sustainable Development: Improving the External and Working Environments, Part 1** (informe)
Nº cat.: SX-18-98-736-EN-C
Disponible sólo en EN
Precio: 18 EUR
2. **Economic Instruments for Sustainable Development: Improving the External and Working Environments, Part 2** (informe)
Nº cat.: SX-25-99-932-EN-C
Disponible sólo en EN
Precio: 18 EUR
3. **Desarrollo sostenible: Iniciativas prácticas para los**

responsables de las políticas y los interlocutores sociales (resumen)

Nº cat.: SX-20-99-923-*-C
Disponible en todas las lenguas

4. **Economic Incentives to Improve the Working Environment in Europe** (CD-ROM)
Nº cat.: SX-08-97-371-EN-Z
Disponible sólo en EN
Precio: 40 EUR
5. **Environmental Taxes and Charges – National Experiences and Plans** (informe de la conferencia)
Nº cat.: SX-97-96-766-EN-C
Disponible sólo en EN
Precio: 7 EUR
6. **Environmental Taxes and Charges – National Experiences and Plans** (documentos de la conferencia)
Nº cat.: SX-97-96-774-EN-C
Disponible sólo en EN
Precio: 31,50 EUR
7. **An Innovative Economic Incentive Model for Improvement of the Working Environment in Europe** (informe)
Nº cat.: SX-90-95-841-EN-C
Disponible sólo en EN
Precio: 8,50 EUR

8. **¿Pueden los incentivos económicos mejorar la seguridad y la salud en el trabajo?**

Nº cat.: SX-87-95-329-*-C
Disponible en ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL y PT

9. **Catalogue of Economic Incentive Systems for the Improvement of the Working Environment** (informe)
Nº cat.: SX-82-94-876-EN-C
Disponible sólo en EN
Precio: 8,50 EUR
10. **An Innovative Economic Incentive Model to Improve the Working Environment, Testing in France** (informe)
Nº cat.: SY-96-96-223-FR-C
Disponible en FR y EN
Precio: 7 EUR

INFORMACIÓN ADICIONAL

Si desea obtener más información, sírvase consultar el sitio web de la Fundación (<http://www.eurofound.ie>) o póngase en contacto con:
John Hurley
Funcionario de enlace para información
Tel. (353-1) 204 32 09
Fax (353-1) 282 64 56
E-mail: john.hurley@eurofound.ie

© Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Se autoriza la reproducción, excepto con fines comerciales, siempre y cuando se cite la fuente y se envíe un ejemplar a la Fundación.

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo
Wyattville Road, Loughlinstown, Co. Dublin, Irlanda.

Tel. (353-1) 204 31 00

Fax (353-1) 282 64 56/282 42 09

E-mail: postmaster@eurofound.ie

EF/00/76/ES



OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-897-0019-X



9 789289 700191