

# La política de salud y seguridad en el trabajo: La eficacia de la LOPCYMAT<sup>1</sup>

Díaz, Luis Eduardo<sup>2</sup>

## Resumen

Este artículo señala los condicionantes políticos y de tipo normativo que afectan la eficacia o cumplimiento de la ley de riesgos laborales venezolana, con el fin de evaluar sus resultados y proponer reformas que procuren bienestar social. Se argumenta que el clima político ha restringido de manera muy sensible el desarrollo y eficacia de la ley sobre condiciones y medio ambiente de trabajo, pero, además, se han establecido normas específicas difíciles de administrar; como es el caso de regular por separado el régimen de enfermedades y accidentes profesionales del ordinario; o las restricciones sublegales para contratar los servicios de salud. El artículo concluye señalando que la política laboral del gobierno de Hugo Chávez Frías, tardíamente comienza a perfilarse en el 2006. Es una política para la coyuntura, por tanto transitoria; es conservadora, dado que no avanza hacia un esquema de seguridad social, intrínsecamente progresivo, insistiéndose más en programas asistenciales; y es hostil, dado que no reconoce a los actores sociales. En definitiva, es una política que no se diseña sobre cánones convencionales de convivencia democrática, pluralismo y diálogo social, sino que uniforma las condiciones de adquisición de providencias estatales, que se sujetan a fórmulas ejecutivas sin intermediación de intereses de clase.

**Palabras clave:** seguridad social, riesgos laborales, accidentes y enfermedades profesionales, política laboral, derecho

- 
- 1 Este texto forma parte de una investigación más extensa propuesta al Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES) de la Universidad del Zulia sobre salud y seguridad en el trabajo.
  - 2 Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia (LUZ). Correo electrónico: [luisediaz@intercable.net.ve](mailto:luisediaz@intercable.net.ve)

## Abstract

### **POLICY ON HEALTH AND SAFETY AT WORK: THE EFFECTIVENESS OF THE LOPCYMAT**

*This article indicates the political and normative conditionants that have an effect on the effectiveness or fulfillment of the Venezuelan labor risks law, in order to evaluate its results and propose reforms oriented to improve social welfare. It is argued that the political climate has tightly restricted the development of the law referred to labor conditions and work environment, but, in addition, it have been established specific norms that are difficult to administrate. The article concludes that the labor policy of Hugo Chavez's government begins to be outlined only belatedly in 2006. It is a conjunctural policy and therefore transitory; conservative, because it is not oriented toward a social security scheme, intrinsically progressive, which insist more in assistantialist programs; and it is hostile, because it does not recognize the social actors. Finally, it is a policy that is not designed on conventional canons of democratic coexistence, pluralism and social dialogue, and subjected to executive formulas without intermediation of class interests.*

**Key words:** *social security, labor risks, professional accidents and diseases, labor policy, right*

## 1. Introducción

Existe una política laboral general y una normativa en lo particular. Identificar los caracteres de la primera es útil, pues permite evaluar y medir resultados. Un examen de este tipo debería ser más extenso que el aquí se presenta, pero en este documento se pretende relacionar la política general con la especial consagrada en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo de Venezuela (en adelante LOPCYMAT), sancionada el 26 de julio de 2005 (Gaceta Oficial No. 38.236). Considerar la política normativa es imprescindible para detectar nudos que afectan su aplicación y así considerar posibles reformas.

El trazado de una política laboral es necesario para asegurarle a la LOPCYMAT un mínimo de eficacia, por tanto, se pretende examinar, en primer lugar, las disposiciones legales acerca del trabajo como

presupuesto general de aplicación de la normativa. El análisis tiene como propósito identificar sus aspectos coincidentes para relacionarlos a su vez con una de las leyes más importantes del sistema de seguridad social, la LOPCYMAT, respondiendo a la pregunta de cuánto afecta la política laboral a su eficacia.

La segunda parte del texto se ocupa de los presupuestos específicos que afectan a la ley. En este caso, se identificaron básicamente los aspectos normativos que tienen especial incidencia práctica, lo que haciendo ahora abstracción de la política general, constituirían factores que restringen su cumplimiento.

La tercera parte se ocupa de uno de los dos órganos que se consideran dinamizadores de la LOPCYMAT, en que los Servicios de Salud y Seguridad en el Trabajo se constituyen en los motores legales del instrumento. Este documento, por razones de espacio, tan sólo desarrolla el primero, no obstante, partiendo de la normativa se intentan formular posibles recomendaciones a nivel sublegal que permitan mejorar la aplicación de la ley, lo que contrasta con su reglamento.

## **2. Política laboral**

Toda política laboral pasa por considerar el tiempo de ejecución y los recursos humanos para llevarla a cabo. No ha sido posible madurar en el caso venezolano una política de este tipo; 5 ministros del trabajo y diferentes equipos no han permitido apuntalar una política en 8 años de gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías.

Las reglamentaciones normativas han sido escasas y poco efectivas. Apenas las disposiciones sobre salario mínimo, fijado unilateralmente por el gobierno y prórrogas sucesivas de la inamovilidad laboral para los trabajadores del sector privado, es lo que puede mencionarse como continuo y estable. Tampoco los interlocutores han participado, salvo a mediados del 2000, cuando el gobierno convocó a unas mesas de diálogo sin continuidad ni resultado concreto.

Sólo en el 2006, el Ejecutivo ha sancionado una serie sucesiva de decretos, los que pudieran significar el comienzo de una política. Es posible que el gobierno se encuentre en mejor posición para elaborar una agenda laboral que no ha podido construir antes con éxito, después de superar tempestades políticas entre el 2000 y el 2002.<sup>3</sup>

El gobierno en ese período estaba en desventaja frente a la oposición política representada por federaciones empresariales y sindicales. Estos antagonismos sin duda no le permitieron tener rumbo propio, pero tampoco al movimiento sindical concentrarse en los suyos. El gobierno tenía algunas pautas prefijadas que han tardado en ser desarrolladas, por ejemplo, la reforma del régimen de prestaciones sociales, la de seguridad social, salud y pensiones, siguen pendientes. El gobierno ha contado además con una holgada mayoría parlamentaria, por lo que también cabe suponer un grado de ineficacia para el desarrollo de las banderas laborales que se pretenden izar.

Los decretos más recientes de 2006 son en su mayoría decretos de coyuntura. En uno de esos decretos se constituye un fondo de garantía salarial con una vigencia de apenas 2 meses, otorgando un subsidio a los trabajadores del Estado Vargas, cuyos patronos se vieron imposibilitados para pagar sus salarios a comienzos de 2006, a raíz del bloqueo de sus operaciones por falta de mantenimiento del viaducto principal que comunicaba ese Estado con el resto del país. El fondo de garantía salarial era temporal y no existió intención de mantenerlo en el tiempo. Igualmente se promulgó un decreto de inamovilidad especial, también temporal, a sabiendas de la existencia de otro ordinario que establece algunas excepciones para su aplicación.<sup>4</sup>

3 Para el período en cuestión puede consultarse, a: Sandra La Fuente y Alfredo Meza (2003). *El acertijo de abril. Relato periodístico de la breve caída de Hugo Chávez*, Debate. (Colección Actualidad), Caracas; Heinz Dieterich (2003). Tres criterios para definir una economía socialista. En: *Utopía y Praxis Latinoamericana*. No. 20, Vol. 8. Universidad del Zulia, Venezuela; y Juan Eduardo Romero (2004). Hugo Chávez y la representación de la historia en Venezuela. En: *Reflexión Política*. No. 11. Vol. 6. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

4 La inamovilidad especial fue implantada el 28 de abril de 2002 y se ha mantenido de forma ininterrumpida. No se encuentran amparados los trabajadores que ejerzan cargos de dirección, los trabajadores que tengan menos de tres (3) meses al servicio de un patrono, quienes desempeñen cargos de confianza, los funcionarios públicos quienes conservarán la estabilidad prevista en la normativa que los rige; y quienes devenguen para la fecha de entrada en vigencia del Decreto un

Otro decreto, en la poca o nula actividad del Ejecutivo, es el relacionado con la fijación de los salarios mínimos, aunque sin hacer uso de la vía ordinaria para su aseguramiento, conforme al Artículo 167 de la Ley Orgánica del Trabajo de 1997 (en adelante LOT), por intermedio de una Comisión Tripartita Nacional que los revisaría por lo menos una vez al año, tomando como referencia, entre otras variables, el costo de la canasta alimentaria. La Comisión tendría un plazo de treinta (30) días contados a partir de su instalación en el transcurso del mes de enero de cada año, para adoptar una recomendación, lo que el Ejecutivo ha sustituido por decisiones unilaterales, porque el gobierno rechaza abiertamente una negociación con los representantes de empresarios y trabajadores, de los que dice no confiar, que no representan en realidad a nadie, y que cada uno por su lado ha estado en contra de los intereses nacionales (OIT, 1993; OIT, 1997; Patruyo, 2000; Parker, 2003).

Aparte de los decretos, la Constitución Nacional de 1999 señala, en su Artículo 80, que las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de seguridad social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano, lo que el ejecutivo ha venido cumpliendo superando retrasos de otrora, pero a su vez, el Artículo 92, establece la fijación de los salarios mínimos con criterios menos discrecionales, como hasta ahora. Expresa esta norma que el Estado garantizará a los trabajadores del sector público y privado un salario mínimo vital que será ajustado cada año, tomando como una de las referencias el costo de la canasta básica, pero mediante una la ley que establecerá la forma y el procedimiento, lo que no ha ocurrido ni está previsto.

En fin, el Ejecutivo no ha podido construir una agenda ni consultarla con los actores sociales, por incapacidad en algunos casos y hostilidad manifiesta en otros. ¿Pero, tiene sentido una política laboral? Una política laboral tiene algunos significados, algunas claves democráticas. Estas se identifican con algunos valores, tales como la pluralidad, el diálogo social y la libertad, especialmente la sindical. Tal como está planteado el proyecto gubernamental, en términos discursivos, no aparece la

---

salario básico mensual superior a 3 salarios mínimos (Ver Gaceta Oficial del 26 de septiembre de 2005, Decreto 3957; y el último, el Decreto No. 5.265 del 20 de marzo de 2007, Gaceta Oficial del 30 marzo de 2007).

heterogeneidad política y cultural. La exclusión de representaciones sindicales y empresariales diversas, sustituidas por alianzas empresariales u obreras ligadas a la sociedad socialista planteada por el gobierno, sugieren una política única no ligada a los intereses del capital, no representativas de éste ni legitimadora de intereses de clase. La política laboral sólo reconocerá a los nuevos actores, negando posibilidades a los anteriores, pero puede eliminar también, cualquier rastro de tolerancia devenido en sectarismo y con poca capacidad para aceptar la crítica.

El clima político no deja de ser una variable interviniente para que el presupuesto del cual partimos no cristalice. Precisamente otro de los decretos del Ejecutivo, es la exigencia de una solvencia laboral para los empleadores, a raíz de una solicitud que nació del brazo gubernamental sindical, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), para ejercer presión y control de las empresas privadas sumadas al paro de 2001 y al golpe de abril de 2002 (La Fuente y Meza, 2003), como requisito para contratar con el Estado, o liquidar divisas —en Venezuela existe control de cambio— u obtener licencias de exportación o importación.

Es claro que el decreto tiene un caldo de cultivo. La solvencia es una respuesta contra los patronos que hicieron oposición política al gobierno en el lapso de alta conflictividad señalado. Y es que la solvencia obligatoria, es una sanción anticipada y por partida doble. El patrono por ejemplo, no puede obtener dólares preferenciales del gobierno, pero el hecho de obtenerla no significa que no pueda ser revocada, pues no estar solvente con las cotizaciones a la seguridad social, es suficiente motivo para anularla, además de las infracciones administrativas que proceden por esta causal. Por otro lado, el decreto no establece garantía para el debido proceso, dejando un margen de discrecionalidad muy amplio a la administración del trabajo.<sup>5</sup>

---

5 Gaceta Oficial No. 38.371 del jueves 2 de febrero de 2006. Decreto No. 4.248. Este decreto le otorga ciertamente un poder discrecional a los inspectores del trabajo para el otorgamiento o revocatoria de la solvencia, en cualesquiera de los siguientes casos: una resolución ministerial u otro acto o decisión dictada por esta instancia; la negación del empleador a cumplir efectivamente una providencia administrativa o cautelar de reenganche y pago de salarios caídos; desacatar cualquier observación realizada por los funcionarios competentes en materia de supervisión e inspección del trabajo; incumplimiento de cualquier observación o requerimiento dictado por el

Si existe una política, es de enfrentamiento. ¿Hasta qué punto la solvencia laboral ayuda a brindar salud y bienestar? Y en el caso que nos ocupa, ¿la aplicación de la ley de prevención de riesgos puede erigirse desde la sanción? La lógica parece pronunciarse por la negativa. La prevención no puede castigarse. La ley derogada tenía esa impronta, lo menos que fue, es el de haber sido preventiva. Y el marco general que rodea la aplicación de la actual no parece darle viabilidad. Es difícil que la LOPCYMAT pueda sostenerse sin perfilar una política laboral, que de existir, sus principales coordenadas, sean las de hostigar al movimiento empresarial y sindical, el que de paso, tampoco ha podido construir una propuesta propia. Las razones de la incapacidad del movimiento, incluido el oficialista, no podemos abordarla aquí, dedicándonos seguidamente, después de haber analizado el *clima* que rodea a la LOPCYMAT —muy lejos de uno preventivo— a examinar otros presupuestos, esta vez específicos de su aplicación.

### 3. Presupuestos específicos que afectan la aplicación de la LOPCYMAT

#### 3.1. La transitoriedad

Las medidas que adopta el gobierno en relación con la seguridad social son transitorias todas. La transitoriedad es permanente, y claro, ello no permite *solidificar* una política. Así tenemos, por ejemplo, la inexistencia a la fecha del órgano rector en seguridad social y de los organismos que le dan apoyo técnico (artículos 24 y 26 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social de 2002, LOSS), comisiones y planes de transición tampoco han podido ejecutarse —artículo 125 y siguientes de la LOSS— (Gaceta Oficial No. 37.600 de diciembre 30 de 2002).

---

Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) o el ente oficial encargado de los riesgos laborales (INPSASEL). Además, puede ser negada o revocada la solvencia si se llegare a incumplir una decisión de los tribunales laborales; que el patrono no cumpla oportunamente con las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social, o menoscabe los derechos de libertad sindical, negociación colectiva voluntaria o de huelga.

Uno de los decretos de 2006, establece el reconocimiento a los asegurados que no tuvieran el número de cotizaciones requeridas al 2 de febrero, su pago en el transcurso del año; reconocer administrativamente la procedencia de reclamos basados en tener el número suficiente de cotizaciones; y su reconocimiento automático para quienes sólo les faltare 50. En cualquiera de las situaciones, el universo es un número determinado no mayor a las 18 mil personas, muchas de las cuales, no optaron por la pensión, sea por falta de información o por falta de recursos para cancelar las contribuciones faltantes (Gaceta Oficial No. 38.377, del viernes 10 de febrero de 2006; Decreto No. 4.269).

Estas situaciones coyunturales conducen a afirmar que el gobierno de la seguridad social, es uno de seguro social principalmente, cuyo foco es el instituto de los seguros sociales, el que de paso, debe ser liquidado por mandato de la Ley (Artículo 129), pero que sigue constituyendo el principal pulmón de la materia.

En conclusión, la política es transitoria y conservadora, porque el seguro, es apenas una parte del esquema organizacional planteado desde el 2002 y que debía estar en funcionamiento en un plazo perentorio que está más que vencido. Pero, además, existe otra causa que condiciona seriamente la previsión social, y es que el gobierno ocupa su atención en programas asistenciales —por el rédito electoral que producen— conocidos como *misiones*.<sup>6</sup>

### 3.2. Ausencia de concertación

El *clima* general descrito con anterioridad es suficiente acicate para no permitir algún acercamiento entre los actores, pero ello no ha sido tampoco posible con la UNT oficialista. Los ejemplos siguientes son ilustrativos: La convención colectiva en el sector público, donde el gobierno ha conquistado progresivamente terreno, tenía 15 meses de vencimiento para marzo de 2006, porque el ejecutivo siempre opta por decisiones unilaterales. Un tabulador salarial, otros de los decretos de

---

6 El programa misionero se pone en marcha después del paro nacional de diciembre de 2002 y se intensifica antes del referendo revocatorio del Presidente de agosto 2004, siendo usado para la movilización política en su apogeo.

2006, se aprueba después de 3 años de espera, comprendiendo sólo a la administración central.

Por otra parte, gobiernos regionales y municipales cuentan con recursos limitados al situado constitucional, mecanismo mediante el cual, las provincias reciben un porcentaje de los ingresos corrientes, pero al ser calculado el precio del barril por debajo del real, se reducen los ingresos ordinarios y otras asignaciones especiales. Y otro ejemplo para ilustrar el asunto, es un proyecto de cogestión obrera entregado por UNT el primero de mayo de 2005 al presidente Chávez, que ni siquiera ha sido presentado al parlamento. Pero aparte de eso, sectores con alta movilidad sindical, tampoco han podido concertar sus condiciones de trabajo, como los empleados públicos, maestros, y trabajadores del sector judicial que fueron amenazados públicamente con el despido si iban a huelga; en el caso de los médicos, por ejemplo, se decretó un incremento salarial, sin discutir la convención colectiva y lo mismo ocurriría con los universitarios.

### **3.3. Disfuncionalidad de la estructura administrativa**

En el Ministerio del Trabajo se ejecutaba una supervisión hasta hace poco dual, una dirección se encargaba de la inspección de las condiciones de trabajo y otra de la higiene y seguridad industrial. En este último caso, los actos supervisorios no dejaban de ser cuotas de los inspectores. Las visitas eran en su mayoría clientelares y la profesionalización de los funcionarios se dejó de lado. Además, las inspecciones no obedecían a alguna planificación, careciendo de medios y recursos para medir niveles de tolerancia de riesgo. Se trataba, en el mejor de los casos, de una rutina intrascendente y, en su mayoría, una visita con el único propósito de hacerse de algunos recursos extras.<sup>7</sup>

La inspección clientelar, sin medios de locomoción, concentrada en la ciudad y sin instrumentos de medición, se enfocaban en la prevención de las políticas internas de las empresas. Los manuales de seguridad en las medianas y pequeñas, eran elaborados por los propios supervisores a cambio de una gratificación extra y su aprobación instantánea.<sup>8</sup>

---

7 Esta sería una de las razones para unificar y profesionalizar la inspección a partir de 1.998.

8 Conforme a testimonio del autor, en la dirección de seguridad social los inspectores tenían copia del sello oficial para tales efectos y, en más de una ocasión, falsificaban las firmas autorizadas.

Las unidades de supervisión nacieron con el propósito de poner freno a tan dolosas prácticas, aparte de uniformar e integrar las tareas de inspección. El plan consistía en profesionalizar a los agentes y actuar sobre la base de una guía general elaborada de acuerdo a las necesidades de sectores específicos y los recursos disponibles. El supervisor no actuaría por iniciativa propia sino cumpliendo el plan, además de las actuaciones a instancia de parte. Pero las unidades se crearon vía reglamento de la ley del trabajo (Artículo 257), mientras que la LOPCYMAT y sus instituciones quedaban en suspenso. De cualquier manera, las unidades y supervisores, comenzaron ejerciendo su labor, previa capacitación, hasta retomarse con fuerza la idea de fortalecer al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) en el año 2000 y absorber a las unidades, sobre todo, a partir de la reforma de la LOPCYMAT en el 2005.

#### **3.4. Necesidad de adecuar la normativa**

La normativa no ha tenido en el tiempo variaciones significativas. La razón de ello se debe a que la LOPCYMAT no fue modificada aunque se supiera de antemano que su aplicación no era la más efectiva. Sólo un reglamento de seguridad industrial de 1.968 se encuentra vigente, con una breve reforma parcial en 1973. Después, existieron al menos dos intentos para reformarlo sin suerte, por la pasividad institucional y legislativa; sólo comprensible por la insensibilidad política y la concentración del asunto de la seguridad industrial en el sector petrolero, receptor de la experiencia y portador del recurso humano en el área.

El reglamento, pese a su antigüedad y necesaria adecuación, sigue constituyendo el principal instrumento en la materia, por su alcance y especificidad. Así por ejemplo, lo relativo a baños y cuartos de aseo, carga y recarga de extintores, prácticas de exámenes médicos, aparecen en esa normativa, a falta de una LOPCYMAT que no llegaba a ejecutarse con plenitud y de una reciente que se encuentra en una fase temprana de desarrollo.<sup>9</sup>

---

9 El reglamento parcial de la LOPCYMAT es de 2006. Además de los reglamentos citados, existen algunos decretos para determinadas materias, como el 2.210 sobre el manejo de material radioactivo; el 2.211 relativo al manejo de desechos peligrosos; y el 2.217 sobre el control de la contaminación generada por ruido.

El problema radica entonces no sólo en la ausencia o adecuación de normas; sino en la estructura administrativa, antes, en el seno de Ministerio del Trabajo, pasando después por unas unidades integradoras de las condiciones de trabajo y seguridad industrial, hasta retomar el INPSASEL sus funciones.

Con más dinamismo, FONDONORMA<sup>10</sup>, ha venido seriando disposiciones concertadas entre productores y consumidores por intermedio de una de sus comisiones de trabajo donde tiene representación el ministerio y el seguro social. Por ejemplo, las normas relacionadas con los comités de higiene y seguridad industrial, sobre inspección laboral, de planes para el control de enfermedades, son emanadas de la comisión No. 6 de la asociación.

### **3.5. Administración de la responsabilidad social: una complejidad innecesaria**

La inclusión de la responsabilidad social en la LOPCYMAT (Título VII), plantea por vez primera una administración dual de las contingencias.<sup>11</sup> Por un lado, las derivadas de los siniestros profesionales y por el otro; las que corresponden a sucesos ordinarios. Lo que antes estaba tratado en un solo instrumento —la ley del seguro social— sin considerar si la invalidez era profesional o no, salvo que se tratase de una enfermedad ordinaria, en la que se requiere al menos de 100 cotizaciones en los 3 últimos años (Artículo 14 de la ley del seguro social), ahora, se encuentra preceptuado en la LOPCYMAT, y para los riesgos y contingencias no profesionales, se contará con la futura ley de pensiones y otras asignaciones económicas.

La pérdida de la capacidad de trabajo o de ganancia, tenía legalmente el mismo tratamiento y fuentes de financiamiento. La discapacidad se trataba igual, por infortunio laboral o no. El monto a pagar igualmente era sobre la misma fórmula, partiendo de una suma

---

10 FONDONORMA, es una asociación civil sin fines de lucro fundada en septiembre de 1973 para promover actividades de normalización y certificación de calidad.

11 Las prestaciones por los riesgos laborales, conforme a la teoría de la responsabilidad social o del riesgo social, corresponde a la colectividad por medio de la seguridad social.

básica y de un porcentaje del salario de referencia del asegurado. La ley aseguraba un tratamiento uniforme de las pensiones pagadas, presumiblemente de larga duración y financiadas a través del fondo respectivo, independiente de los demás, hasta que sobrevino la crisis de terribles consecuencias para la sanidad administrativa del seguro venezolano.

El principio del fin del seguro, se produjo cuando el fondo de pensiones sería manejado sin criterios actuariales y gerenciales en la década de los ochenta. Y, por lo visto, para tratar de escapar de su crisis, o más bien huir de ella, los proyectistas de la LOPCYMAT consideraron mejor crear uno aparte para las contingencias profesionales. Pero lo cierto del caso, es que también la LOPCYMAT se adelantó a la ley de pensiones, y de alguna manera, quizá sin proponérselo, marcó la pauta para las pendientes.<sup>12</sup>

Al disponer que la responsabilidad social se asigne a la LOPCYMAT se crean situaciones que vale la pena destacar: En principio, el trabajador no debería estar afectado por ninguna de ellas, pero no siempre ocurre así. En primer lugar, al ser más de un sistema, determinar el fondo que va a pagar es importante, si es el de riesgos laborales o el de pensiones ordinarias; pero en ninguno de los casos el trabajador debería esperar por atención o pago que requiera alguna definición. En segundo lugar, se debe determinar si el infortunio es laboral o no, lo que supone que las unidades de supervisión atenderán las solicitudes puntuales poniendo en peligro el cumplimiento del plan general de supervisión emanado de la dirección respectiva. Las diferencias, por otro lado, serán notables, pues las calificaciones de los riesgos las harán los médicos dependientes del INPSASEL, cuyo dictamen equivaldrá al de un documento público, lo que no es así en el caso de accidentes o enfermedades no profesionales. En tercer lugar, está lo relacionado con el monto de las prestaciones. Se supone que las que se contemplen en la ley de pensiones ordinarias tendrán el mismo valor y requisitos de acceso que las de la LOPCYMAT, porque, de lo contrario, se apuntarían resultados discriminatorios.

---

12 Se trata de las leyes previsionales de salud y pensiones.

La ley de pensiones ordinaria no debe establecer montos ni requisitos distintos a los que son demandados en la LOPCYMAT. Por ejemplo, entre un asma profesional y una que no lo sea, no pueden haber diferencias, pues se trata de la misma necesidad. Es de suponer también que la pensión de sobrevivencia que se pague debe ser la misma en lo que respecta a los beneficiarios señalados en la LOPCYMAT, pues no estarían justificadas las diferencias de tratamiento, y el monto no podría ser menor al allí establecido.

Es deseable que exista un mecanismo de compensación entre los fondos. Mientras se decide cuál paga, el trabajador estará protegido por la asistencia médica primaria y las indemnizaciones correspondientes. Existirán además, supuestamente, formas administrativas para acelerar los procedimientos, por lo que pudiera pensarse que el problema es del sistema y no de los afectados. Pero esta bifurcación obligará como se ve, a complejas operaciones que no eran necesarias, a diferencia de otros países donde el régimen de riesgos laborales se instaló antes que el seguro social, producto de una temprana industrialización, como son los casos de Chile, Argentina y el Uruguay. A la postre, la administración múltiple puede perjudicar la efectividad del sistema de seguridad social y minar la confianza de los asegurados.<sup>13</sup>

---

13 Entre otras funciones le corresponde al INPSASEL, calificar el origen ocupacional de la enfermedad o accidente (numeral 15 del Artículo 18 de la LOPCYMAT), a sabiendas que por la ley de pensiones y asignaciones económicas, se regularán las no industriales. Para ello será necesario que preexista una instancia de calificación de la asistencia médica, si es laboral o no; o si la discapacidad es o no industrial. La calificación del origen ocupacional significa que el instituto, previa investigación, calificará el origen del accidente o enfermedad, cuyo informe tendrá el carácter de documento público —Artículo 76—, pudiendo ejercer los interesados (incluida la tesorería) los recursos administrativos y judiciales contra las decisiones del Instituto —Artículo 77— (Díaz, 2006).

## 4. Los servicios de salud en el trabajo

El Convenio 161 de la OIT de 1.985 sobre los servicios de salud fue ratificado por Venezuela en diciembre de 2004 (Gaceta Oficial No. 38.093 del 23 de diciembre). Se sostiene en este documento que serán los servicios y los comités de higiene, los que se constituirán en los órganos más dinámicos y de aplicación natural de la LOPCYMAT. Si bien el INSAPSEL es importante, y de paso, sale fortalecido en la reforma, lo son más los servicios y los comités, por ser agentes multiplicadores de la prevención. En esencia, ambos son órganos de apoyo a la empresa y sus trabajadores. Nos referiremos por razones de espacio sólo a los primeros.

El Convenio 161 define a los servicios como preventivos, de asesoramiento al empleador, al trabajador y sus representantes, para establecer y conservar un medio ambiente de trabajo seguro y sano, además de establecer las mejores condiciones ergonómicas, procurando adaptar la labor a las capacidades de los trabajadores, habida cuenta de su estado de salud físico y mental (Artículo 1º del Convenio).

Los servicios se encargan de identificar y evaluar los riesgos; asesorar sobre la planificación y organización del trabajo, en materia de salud e higiene del trabajo y en equipos de protección individual y colectiva; vigilancia de la salud; fomento de la adaptación del trabajo a los trabajadores; organización de los primeros auxilios y situaciones de emergencia; y participarán en los análisis de enfermedades y accidentes. Precisamente, el Artículo 15 del Convenio señala que los mismos son notificados de las contingencias y las ausencias del trabajo, pero sin poder el empleador encargarlos de la verificación de sus causas.

Los servicios son multidisciplinarios con personal profesional independiente (Artículo 10), como lo destaca igualmente la LOPCYMAT. Es en el Capítulo V correspondiente al Título II sobre la organización del régimen, donde aparece reflejado el Convenio, en apenas 2 artículos (39 y 40), siendo un reglamento el que los desarrollará, de acuerdo al número de trabajadores y evaluación técnica de los riesgos en cada empresa, parámetro de organización que no está del todo claro, sobre todo, si la empresa decidiera contratar el servicio, lo que no será posible, como se verá más adelante.

La multidisciplinariedad revela además una organización compleja que reúne diversas trayectorias laborales y especialidades. Por ejemplo, acerca del stress de los puestos de trabajo; o evaluaciones de higiene y de ruido; o mediciones de temperatura; o en el campo ergonómico lo relacionado con el estudio de estaciones de trabajo y líneas de producción. Como puede observarse, los servicios de seguridad y salud en el trabajo van más allá de los simples servicios médicos, son más que eso; diseñan los programas de seguridad, hacen análisis de riesgo, exámenes médicos de pre-empleo, preventivos, pre y post vacacionales, programas sobre alcohol y drogas, despitajes, suministro de equipos médicos e industriales, aparte de la capacitación propiamente dicha.

La LOPCYMAT incluye algunas novedades que no figuran en el Convenio y tienen que ver con parte del objeto de la misma ley, que no es sólo la salud, sino el fomento del uso adecuado del tiempo libre, asignándoles a los servicios, el cumplimiento de las licencias vacacionales y el descanso de la faena diaria, además de desarrollar y mantener un sistema de vigilancia de la utilización del tiempo libre (numeral 9 del Artículo 40 de la LOPCYMAT). Es probable que estas labores excedan la misión de los servicios como puntos de apoyo. Esta tarea de vigilancia, quizá sea más propia de los comités, pues son los órganos internos de la empresa, lo que no siempre ocurrirá en el caso de los servicios de salud, cuando se decida su contratación externa —lo que no será posible— según el reglamento.

Les corresponde adicionalmente a los servicios, promover planes para la construcción, dotación, mantenimiento y fortalecimiento de la infraestructura destinada a los programas de recreación, descanso y turismo social, lo que debió ser una actividad más bien del comité. De igual forma, deberán reportar al INPSASEL, los accidentes y enfermedades, lo que ya es una responsabilidad de los patronos, que duplicará innecesariamente los reportes. Los servicios elaborarán finalmente, el manual de seguridad con la participación de los trabajadores, el que será aprobado por el comité respectivo y elevado después a la aprobación definitiva del organismo.

Es deseable que el reglamento considere un nivel de organización y servicios mínimos, acreditados por el INPSASEL, y deje el desarrollo de

los máximos a la capacidad de sinergia de las empresas. Ello contribuiría, en opinión del autor, a dinamizar al sector, permitir la competencia, reconocer la experiencia acumulada y posición de dominio de empresas establecidas, en comparación con algunas de reciente formación o en trámite de hacerlo y que tienen derecho a participar en igualdad de condiciones.<sup>14</sup>

#### **4.1. Experiencia de los servicios de salud en Venezuela**

La experiencia sobre los servicios es reciente, inclusive en el área andina. La resolución 957 de septiembre de 2005 que desarrolla el instrumento andino de salud y seguridad en el trabajo, y la decisión 584, suscrita en Ecuador en mayo de 2004, se inspiran en el Convenio 161 de la OIT.

El Ministerio del Trabajo convocó a reuniones consultivas con las centrales de trabajadores y empresarios para elaborar un índice temático del reglamento de la LOPCYMAT. Estos últimos han destacado que no fueron escuchados y los resultados de la reglamentación son preocupantes (Conindustria, 2006).

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo venezolano ha creado una sección especial en el área de salud y seguridad social, amplia si se quiere, pues es difícil, a juzgar por sus tareas, que abarque al universo empresarial. Es una defensoría especial creada con competencia nacional sobre 214 hospitales y 4.605 ambulatorios.

A nivel de las empresas, los servicios de salud se encuentran imbricados en las grandes corporaciones, formando parte de su responsabilidad social.<sup>15</sup>

---

14 El reglamento parcial de la LOPCYMAT no establece nada al respecto, pero es de suponer definiciones posteriores.

15 Un documento elaborado por Perla Puterman en 2005 para FEDECÁMARAS, el organismo empresarial cúpula, titulado "*Una propuesta de responsabilidad empresarial*", señala que los antecedentes de la responsabilidad social en materia sanitaria, hay que ubicarlos en las empresas petroleras extranjeras. Efectivamente, son principalmente las petroleras las que han desarrollado los servicios de seguridad y salud. Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), lo hace desde 1975, y desde 1997 las asociaciones estratégicas (hoy empresas mixtas) para la extracción del petróleo pesado de

## 4.2. Recomendaciones para el funcionamiento de los servicios de seguridad y salud en el trabajo

Del modo como se encuentra redactado el Artículo 39 de la LOPCYMAT, el patrono organiza un servicio de prevención propio o mancomunado, lo que se extiende al ámbito público. Esta obligación de naturaleza empresarial no impediría, suponemos, la contratación externa del servicio.

En el reglamento deberían aparecer estas modalidades: 1) cuándo el patrono contrata al servicio; 2) cuándo puede organizarlo internamente, y 3) cómo se organiza en el sector público, lo que implica necesariamente operar en diferentes ámbitos de la administración, nacional, estatal y municipal, es decir, en qué casos se puede internalizar y en qué casos sería procedente la contratación externa.

El reglamento determinaría además las condiciones de contratación del servicio por varias empresas a la vez. Ello supone ahorrar costos y contratar un paquete único, de manera que la oferente trabajaría por volumen. Sería el caso de un grupo de empresas, pero podría tratarse de un distrito industrial, o de un grupo de compañías no necesariamente relacionadas que se encuentran en un área geográfica compartida y pueden así acordar.

El Artículo 39 señala que se tomará en cuenta para la organización del servicio, el número de trabajadores y los riesgos específicos de cada empresa. Ello demandaría un reglamento que clasifique la organización de los servicios en todas las empresas y la contratación

la faja del Orinoco. A tal efecto, y citando un documento de Lucía Freitas (*Algunas tendencias de la responsabilidad social corporativa en Venezuela*, 2006), como superintendente de asuntos corporativos de SINCOR —empresa conformada con capitales de la TOTAL francesa, PDVSA y una empresa noruega, la STATOIL—, señala que una de las prácticas responsables de SINCOR, es la relacionada con la salud y seguridad en el trabajo. Según el documento, SINCOR desarrolla el sistema de clasificación internacional de seguridad para controlar las pérdidas potenciales con 20 elementos que son evaluados mediante auditorías anuales que permiten administrar el control de pérdidas accidentales, daños a la propiedad, pérdidas en los procesos o en la calidad. Entre los elementos destacan la investigación y análisis de accidentes, preparación de emergencias, equipos de protección, control de salud e higiene industrial. El sistema se administra con diferentes niveles, de 0 a 10, en uno de los cuales se posiciona la empresa.

externa en determinadas circunstancias. Si es una empresa grande, tendría la alternativa de organizarlo internamente, pues tiene mayores posibilidades que una pequeña, pero puede también, en razón de su capacidad, contratarlo. Sin embargo, para las empresas medianas y pequeñas, el reglamento debería permitir la organización interna con los trabajadores, pues la contratación encierra un costo legal considerable, aparte de las cotizaciones empresariales. La recomendación en este sentido gira en torno a flexibilizar el asunto del número de trabajadores, ofreciendo más bien un abanico de opciones. El tipo de riesgo por su parte, sería un indicador para determinar si la empresa se encuentra en condiciones de organizar el servicio, o si, por el contrario, debe acudir a una consultoría especializada por la exposición a determinados agentes.

En resumen, el servicio de prevención se organiza como una empresa mercantil o es una división interna de la sociedad o el instituto. Para las pequeñas y medianas unidades, el servicio sería costoso, sobre todo si se pretende reglarlo con una normativa muy uniforme. Es por ello que, para evitar incrementar los costos, las pequeñas unidades pudieran organizar el servicio y pactarlo para riesgos especiales en otros casos. Recuérdese que hay que contratar especialistas y, ¿cómo puede contratarlos unas empresas con recursos que no tiene o que debe utilizar para su giro ordinario, a sabiendas que debe competir con las grandes que si tienen el músculo suficiente para organizar el servicio o contratarlo? El reglamento debería preceptuar la posibilidad de contratar de forma mancomunada las empresas, medianas o pequeñas estos servicios, cuando el riesgo lo requiera, o no tengan la experticia previa sus trabajadores para conformar uno interno.

El reglamento por el contrario, establece dos supuestos de aplicación que lucen complicados para unidades medianas y pequeñas. Lo primero es que los servicios forman parte de la estructura de la empresa, es decir, no son contratados, y ello añade costos adicionales, dado que se rechaza la externalización. Lo segundo es que, para el caso de organizarlo dos o más patronos, cualquiera de sus trabajadores puede demandar a los mancomunados por incumplimiento de las funciones inherentes a aquellos, lo que contrae considerablemente su organización, al crearse una solidaridad no prevista en la ley.

## 5. Conclusión

La política laboral es una novedad en el gobierno de Hugo Chávez Frías, pues apenas se perfila 6 años después de su mandato, principalmente por medio de decretos. Esta política es limitada y accidentada, limitada por el radio temporal de la normativa y accidentada por el clima de hostilidad reinante. Este clima ha sido creado en parte por el gobierno, por lo que, si no ha construido una agenda, es por el rechazo a los actores sociales.

El trazo de esa política no responde a los dictados convencionales de convivencia, pluralidad y diálogo social sustentado en el tripartismo; es una política que no admite la transacción de intereses, más bien, uniforma las condiciones de adquisición de providencias estatales, que se sujetan a fórmulas ejecutivas sin intermediación alguna.

La política laboral además de ser transitoria, es muy conservadora en lo que respecta a la seguridad social, porque en los hechos el ejecutivo desarrolla el seguro social y sólo jurídicamente la seguridad social; pero ello no es nada comparable con la asistencia social, la que vale fundamentalmente como política social.

Es probable que debido a que el seguro social es el que permanece y como expansión del gasto público la asistencia social será la que continúe; los nudos normativos tardan en desatarse, sobre todo a nivel de las instancias administrativas encargadas de la ejecución de la ley (disfuncionalidad de la estructura burocrática, inadecuación de la normativa y dificultades en la inspección); más aún si los servicios de salud no pueden ser contratados, lo que dificulta severamente la eficacia de la LOPCYMAT.

## Bibliografía

- CONINDUSTRIA (2006). Documento contentivo de los aportes de Conindustria al proyecto de reglamento de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), disponible en copia.
- DÍAZ, L. E. (2006). *La eficacia de la LOPCYMAT en la era de la globalización*. Ponencia presentada en las XXXI Jornadas J. M. Domínguez Escovar sobre Derecho del Trabajo. Barquisimeto, 5 al 7 de enero.
- DIETERICH, H. (2003). Tres criterios para definir una economía socialista. En: *Utopía y Praxis Latinoamericana*. No. 20, Vol. 8. Universidad del Zulia, Venezuela.
- FEDECÁMARAS (2005). Una propuesta de responsabilidad empresarial. Documento elaborado por Perla Puterman para Fedecámaras, mimeo.
- FREITES, L. (2006). Algunas tendencias de la responsabilidad social corporativa en Venezuela. Superintendencia de asuntos corporativos de SINCOR, mimeo.
- LA FUENTE, S. y MEZA, A. (2003). *El acertijo de abril. Relato periodístico de la breve caída de Hugo Chávez*, Debate. (Colección Actualidad), Caracas.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO - OIT (1993). *Administración del trabajo y tripartismo*. CIAT (Serie documentos), Lima-Perú.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO - OIT (1997). *El trabajo en el mundo. Relaciones laborales. Democracia y cohesión social*. Ginebra.<sup>9</sup>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO - OIT (2004). Convenio 161 de la OIT de 1985 sobre los servicios de salud. Ratificado por Venezuela (Gaceta Oficial No. 38.093 del 23 diciembre de 2004).
- PARKER, D. (2003). ¿Representa Chávez una alternativa al neoliberalismo? En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 9. No. 3, septiembre-diciembre. Universidad Central de Venezuela.
- PATRUYO, T. (2000). *Diagnóstico de la situación sindical en Venezuela*. ILDIS, Caracas.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA (1973). Reglamento de Higiene y Seguridad Industrial. Decreto No. 1.564 del 31 de diciembre.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA (1997). Ley Orgánica del Trabajo (LOT). Gaceta Oficial No. 5.152 del 19 de junio.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999). Constitución Nacional. Gaceta Oficial N. 36.860 del 30 de diciembre.

- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2002). Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. Gaceta Oficial No. 37.600 del 30 de diciembre.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2005). Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT). Gaceta Oficial No. 38.236 del 26 de julio.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2005). Decreto No. 3.957 (Inamovilidad Laboral). Gaceta Oficial del 26 de septiembre.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2006). Decreto No. 4.248 (Solvencia Laboral). Gaceta Oficial del 2 de febrero.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2006). Decreto No. 4.269 (Pensiones) Gaceta Oficial del 10 de febrero.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2006). Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. Gaceta Oficial No. 38.426 del 28 de abril.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2006). Reglamento de la LOPCYMAT. Decreto No. 5.078 del 22 de diciembre, Gaceta Oficial No. 38.596 del 3 enero de 2007.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2007). Decreto No. 5.265 (Inamovilidad laboral). Gaceta Oficial del 30 marzo.
- ROMERO, J. E. (2004). Hugo Chávez y la representación de la historia en Venezuela. En: *Reflexión Política*. Vol. 6. No. 11. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.