



Competencias y organización en Venezuela de los servicios de salud y seguridad en el trabajo¹

Luis Eduardo Díaz

Abogado. Magíster en Derecho Laboral y Administración del Trabajo. Doctor en Derecho. Investigador adscrito al Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines (CIELDA). Jefe de la Cátedra de Derecho de la Seguridad Social. Director de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de LUZ. E-mail: luisediaz@interlink.net.ve.

María Alejandra Añez Castillo

Abogada. Licenciada en Contaduría Pública. Magíster en Derecho Laboral y Administración del Trabajo. Maestrante del Programa Latinoamericano en Ciencias Penales y Criminológicas (LUZ). Becaria Académica adscrita al Instituto de Criminología "Dra. Lolita Aniyar de Castro" de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de LUZ. E-mail: manezc@cantv.net.

Resumen

El objetivo principal de esta investigación es explicar las competencias y organización de los Servicios de Salud y Seguridad del Trabajo en Venezuela, en virtud de los grandes retos que implica el cumplimiento de la finalidad para la cual fueron creados, dadas las carencias, ambigüedades y dificultades para la constitución y funcionamiento de dichos servicios. Se trata de una investigación de tipo documental y descriptiva partiendo de la observación y análisis de cuerpos normativos nacionales e internacionales, a los fines de extraer la experiencia comparada en torno a su aplicación y viabilidad práctica.

- 1 Este trabajo forma parte de los resultados parciales del proyecto de investigación "Salud y Seguridad en el Trabajo: La eficacia de la LOPCYMAT", auspiciado por el CONDES de La Universidad del Zulia (LUZ).

Recibido: 30-01-08 . Aceptado: 17-06-08

Como resultado de ello, se evidencia la complejidad de su organización, multidisciplinaria y obligatoria por parte del empleador, paralelamente a un cúmulo significativo de competencias ineludibles en cuanto a la planificación y organización del trabajo, para garantizar la seguridad y salud laboral, siendo una especie de órgano fisiológico de la empresa que, racionaliza el trabajo individual y los factores sociales que influyen en él. Se formularon finalmente algunas recomendaciones en cuanto a la necesidad de educar y concientizar a los actores sociales en torno a la importancia de una cultura de seguridad que pasa por la elaboración de un programa nacional de prevención para desplegar en otra investigación otras más específicas.

Palabras clave: LOPCYMAT, Convenio 161, salud y seguridad en el trabajo, condiciones y medio ambiente de trabajo, responsabilidad empresarial.

Competences and organization for health and job security services in Venezuela

Abstract

The principal objective of this study is to explain competences and organization for the Health and Job Security Services in Venezuela in the light of the great challenges implied in fulfilling the ends for which they were created, given the shortages, ambiguities and difficulties in setting up and operating these services. The study is of a documentary, descriptive type, starting with the observation and analysis of national and international bodies of law in order to extract comparative experiences regarding their application and practical viability. Results show the complexity of their organization--multidisciplinary and obligatory for the employer-- parallel to a significant accumulation of unavoidable competences in terms of planning and organizing work to guarantee worker safety and health, being a kind of physiological organ for the company that rationalizes individual work and the social factors that influence it. Finally, some recommendations are formulated in terms of the need to educate and raise awareness for the social actors regarding the importance of a culture of security that passes through the elaboration of a national prevention program to display other, more specific points in another study.

Key words: LOPCYMAT, Agreement 161, health and safety in the workplace, working conditions and environment, company responsibility.

Introducción

El presente trabajo pretende explicar las competencias y organización de los Servicios de Salud y Seguridad en el Trabajo en Venezuela (SSST en adelante), recurriendo especialmente a fuentes legales, como el Convenio Número 161 y la Recomendación 171 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre los servicios de salud en el trabajo, ambos de 1985; y la Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) y su Reglamento Parcial (RLOPCYMAT), de 2005 y 2007, respectivamente.

En la primera parte se le brinda al lector indicación precisa de las fuentes legales. Es una sección básicamente introductoria que describe las características y competencias de los SSST, destacando algunas singularidades asignadas, no contenidas en el Convenio 161 y asomando algunas dificultades iniciales, las que luego, a partir de la segunda parte, referida a la organización de los mismos, se detallan. Desde el punto de vista jurídico, el análisis pretende ser lo más exhaustivo posible, comparando el Convenio con la normativa legal y reglamentaria, observándose carencias, ambigüedades y dificultades para la constitución de los servicios. Se apuntan los señalamientos empresariales y sindicales, todo con el objetivo de determinar el alcance de la responsabilidad patronal, elaborando diferentes hipótesis, las que por razones de espacio y del tema principal, no son desarrolladas, pero que pudieran servir para determinarla en el futuro.

Se comparan los modelos preexistentes con el caso venezolano, haciendo algunas precisiones al respecto, señalando algunas lagunas jurídicas para luego establecer, -haciendo el análisis lo más completo posible-, las relaciones entre los SSST y otros órganos, como el Ministro del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social (MINPPTRASS), el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), los Comités de Seguridad y Salud Laboral y los empresarios.

Se exponen conclusiones generales, algunas de las cuales se refieren a la reglamentación de la ley, vista como inadecuada o como antes se indicó, ambigua, particularmente en lo que respecta a la organización de los SSST.

Uno de los aspectos sobre los que más se insiste, es que no se establece ninguna diferencia, entre los servicios propios y los mancomunados, lo que si hace el Convenio 161. Tampoco, el RLOPCYMAT precisa cómo será la estructura multidisciplinaria de los SSST, si bien los concibe como formando parte de la organización interna, ello estaría por desarrollarse, y en algunos casos, a un costo muy alto para los empresarios.

Se formularon finalmente algunas recomendaciones que pasan por la elaboración de un programa nacional de prevención para desplegar en otra investigación otras más específicas. Se considera y se intenta demostrar que el Reglamento ha sido concebido para la gran empresa, lo que dificulta severamente la extensión de los SSST, a sabiendas de las pocas ratificaciones que el Convenio 161 ha reci-

bido. Es necesario, resolver problemas operativos de instrumentación del Convenio a nivel de todas las empresas, lograr su comprensión por parte de las organizaciones sindicales y cooperativas y su facilitación por parte del Estado².

1. Concepto y características de los servicios

Los SSST son unidades organizativas de la empresa que cumplen funciones esencialmente preventivas con el fin de adaptar las condiciones laborales a las capacidades de los trabajadores y establecer un medio ambiente de trabajo seguro y saludable (Convenio 161, artículo 39 LOPCYMAT y Decisión 584 de la Comunidad Andina, 2004).

Estas unidades de apoyo no representan a ninguna de las partes, sino que contribuyen a realizar los fines de la organización en cualquiera de sus ámbitos. Pero esta perspectiva se amplía más aún, hasta alcanzar el bienestar psicológico y social de la familia del trabajador y, excediendo los típicos límites empresariales, se extiende a los colectivos cercanos (Fedotov y Rantanen, 2005).

En el caso venezolano, el propósito de los SSST, se circunscribe a la empresa, aunque de forma muy integral, promoviendo el nivel más elevado posible de bienestar físico, mental y so-

cial de los trabajadores, tal como lo señala el numeral 2 del artículo 40 de la LOPCYMAT, siendo ésta la intención de más amplio alcance que se encontrará en la normativa a analizar.

Originalmente, los SSST eran definidos como servicios de medicina en el trabajo (Recomendación 112 de 1.959), pero en la actualidad constituyen una organización con funciones variadas y complejas: De higiene y seguridad industrial y ocupacional, ergonomía y medicina del trabajo.

Dentro de las características de los SSST, tenemos:

- a) Su organización corresponde al empleador, a las cooperativas y otras formas asociativas comunitarias de carácter productivo o de servicio (artículo 39 LOPCYMAT), autorizado su funcionamiento por el MINPPTRASS y acreditado sea su personal para el cumplimiento de sus funciones.
- b) Convergen en su seno, diferentes profesionales para imprimirle un carácter multidisciplinario. La composición será determinada en función de la índole de las tareas a ejecutar, gozando el personal de plena independencia (artículos 9.1; 10-11 Convenio 161).
- c) Consecuencia de ello y cuando sea apropiado, deberán tener libre acceso a todos los lugares de trabajo

2 A los efectos de este trabajo, cuando se hace referencia al empleador o patrono, comprenderemos también a las cooperativas u otras formas asociativas, comunitarias, de carácter productivo o de servicio, quienes deberán cotizar con carácter obligatorio al Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

y a las instalaciones que la empresa facilita a los trabajadores; igualmente, a los métodos empleados, conocer las normas de trabajo, productos, materias y sustancias utilizados o cuya utilización esté prevista, bajo reserva de que se preserve el secreto de toda información de índole confidencial y que no concierna a la salud de los trabajadores, y, poder tomar muestras, con fines de análisis, de los productos, materias y sustancias utilizados o manipulados (Recomendación 171, 1985).

- d) La existencia de los SSST es obligatoria, dejando a salvo los arreglos correspondientes a la complejidad del servicio y número de personas cubiertas, por lo que el tamaño de la empresa no importa.
- e) Los SSST colaboran, aparte de sus competencias naturales, en la difusión de informaciones y en la formación y educación en materia de salud, higiene en el trabajo y ergonomía (literal h artículo 5 del Convenio 161).

2. Competencias

2.1. Preventivas

Los SSST deben desarrollar programas de promoción de la seguridad y salud en el trabajo, de prevención de accidentes y enfermedades. Una de sus competencias más significativas, es la de elaborar la propuesta del programa de seguridad y salud en el trabajo, siendo luego el encargado de su ejecución, participando además en la elaboración de los planes y actividades de formación de los trabajadores (Artículo

40, numerales 11 y 12, Artículo 21, numerales 9, 10 y 18 RLOPCYMAT).

2.2. Ergonómicas

Asesorarán los SSST sobre la planificación y la organización del trabajo, específicamente, de los lugares de trabajo, sobre la selección y mantenimiento de la maquinaria, de los equipos, especialmente de los nuevos, y en el fomento de la adaptación del trabajo a los trabajadores (Artículo 40, numeral 15 LOPCYMAT; Artículo 8 y Artículo 21, numeral 1 RLOPCYMAT; Artículo 5, literales a-d y g Convenio 161). Corresponde a los SSST, al mismo tiempo, aprobar los proyectos de nuevos medios y puestos de trabajo o la remodelación de los mismos (Artículo 40, numeral 17 y 63 LOPCYMAT).

La empresa, por su parte, debe adaptar los aspectos organizativos y funcionales, y los métodos, sistemas o procedimientos utilizados en la ejecución de las tareas, así como las maquinarias, equipos, herramientas y útiles de trabajo a las características psicológicas, cognitivas, culturales y antropométricas de los trabajadores (Artículo 59, numeral 2 LOPCYMAT), pues la concepción del puesto de trabajo, debe permitir el desarrollo de una relación armoniosa entre el laborante y el entorno (Artículo 60).

2.3. Vigilancia de la salud

Los SSST participan en el desarrollo de programas para el mejoramiento de las prácticas de trabajo, así como en las pruebas y evaluación de nuevos equipos en relación con la salud, y en el análisis de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (Artículo 5,

literales d y k Convenio 161), pero deben adoptarse disposiciones para proteger la intimidad de los trabajadores y procurar que la vigilancia de la salud no sea utilizada con fines discriminatorios, ni sea perjudicial para sus intereses (Recomendación 171).

En cumplimiento de este objetivo general, les corresponde evaluar la salud de los trabajadores antes de que se les asignen tareas específicas que puedan entrañar un peligro para su salud, asimismo, durante todo el empleo, a intervalos periódicos que impliquen exposición a riesgos particulares para la salud, o cuando reanuden la faena, tras una ausencia prolongada por motivos de salud, recomendando una acción apropiada para protegerlos, de adaptabilidad a sus labores, o una reclasificación y readaptación, si fuere el caso. También, harán evaluaciones de la salud, al terminar asignaciones a puestos de trabajo que entrañen riesgos susceptibles de provocar perjuicios ulteriores (Recomendación 171; Fedotov y Rantanen, 2005). Y es que, cuando los trabajadores estén expuestos a riesgos específicos, la vigilancia de su estado de salud, debería comprender todos los exámenes e investigaciones para detectar los niveles de exposición, reacciones y efectos biológicos precoces (Recomendación 171).

Estas funciones, forman parte de un arco de vigilancia permanente, pues los SSST, se encargan del tratamiento de las enfermedades profesionales para el caso, inclusive, de trabajadores que no hayan interrumpido su labor y de los aspectos médicos relacionados con la reeducación y

readaptación profesional, colaborando adicionalmente, en la difusión de informaciones, en la formación y educación en materia de salud e higiene en el trabajo.

Aparte de lo anterior, a los SSST se les ha asignado como labor tradicional la tarea de organizar los primeros auxilios y la atención de las urgencias, asumiendo tareas curativas, lo que constituye la base histórica de los servicios para el caso de accidentes (Convenio 161). Los SSST deben tener capacidad de reacción para brindar este auxilio primario y alcanzar acuerdos con los servicios de ambulancia y bomberos (Recomendación 171). Esta labor incluye transporte de lesionados, atención médica de emergencia y respuestas inmediatas.

Vigilarán además los SSST, los factores del medio ambiente de trabajo (se incluyen los comedores, alojamientos y salas sanitarias) y los agentes riesgosos de las prácticas de trabajo (Artículo 21, numeral 1 RLOPCY-MAT.). El artículo 40 de la LOPCY-MAT señala que los SSST deben asegurar la protección contra toda condición que perjudique la salud producto de la actividad laboral o de las condiciones en que se efectúa (numerales 1 y 5). Del mismo modo, lo hace el Convenio 161 (artículo 5 literal f), tanto que; la evaluación y control de la salud, se extiende al ambiente externo del centro de trabajo y a la familia del trabajador (artículo 40, numeral 3).

Este propósito tan extensivo, tienta al legislador a asignarle a los SSST, el desarrollo y mantenimiento de un sistema de vigilancia epidemiológica. El Reglamento sin embar-

go no desarrolla esta compleja atribución, sólo capaz de ser desplegada a través de rieles institucionales o de grandes empresas. Un sistema de vigilancia de ese tipo, supone recolectar y analizar científicamente datos para ser utilizados respecto a la salud de los trabajadores. Es importante especificar un método para la recolección de los datos, la frecuencia, el tamaño, los lugares y la etiología, así como el análisis de los resultados, lo que más que una labor reglamentaria, precisa de una guía técnica (Artículo 40, numeral 7 y Artículo 21, numeral 3 RLOPCYMAT).

2.4. Tiempo libre

La ley le asigna a los SSST una función inédita en comparación con el Convenio 161, y es la de asegurar el cumplimiento de las vacaciones y el descanso diario. Un sistema de vigilancia de la utilización del tiempo libre, implica registrar sistemáticamente la jornada de trabajo, las horas extras y días de descanso, lo que en rigor, constituye una obligación pre existente en la legislación laboral ordinaria.

2.5. Cooperación

Existe un grupo de actividades de los SSST que se clasifican como de apoyo a la autoridad del trabajo, estas son: Reportar los accidentes y enfermedades profesionales, participar en el análisis de los siniestros a los fines de explicar lo sucedido y adoptar los correctivos necesarios y sin interferir con las competencias públicas; realizar el diagnóstico sobre las enfermedades ocupacionales en coordinación con la administración del trabajo y,

reportar las enfermedades de notificación obligatoria que no sean de carácter ocupacional (Artículo 40, numeral 10 LOPCYMAT; Artículo 21, numerales 5-7 RLOPCYMAT; Artículo 5, literal k Convenio 161).

3. Organización de los servicios

3.1. Responsabilidad empresarial

Antes de reformarse la LOPCYMAT y aprobarse el Convenio 161, se planteó como principio general de actuación, a nivel parlamentario (antiguo Congreso Nacional, 1997-1998) y después a nivel del Ejecutivo Nacional (Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social, 2000), el financiamiento de los costos de accidentes y enfermedades profesionales a través de entidades de aseguramiento. En el anteproyecto elaborado por la subcomisión de riesgos profesionales, se incluyó, formando parte de ese esquema, a los SSST, organizados o contratados por las empresas. Los contratados, podían ser de naturaleza pública, privada o mixta, pero ello tampoco llegó a aprobarse en la Asamblea Nacional.

En la reforma de la LOPCYMAT, los SSST se organizan partiendo del Convenio 161, como un servicio propio o mancomunado. El Reglamento en su Artículo 22, agrega que la organización de los SSST, dependerá del número de trabajadores a cargo; entre 50 a 250 trabajadores, podrá constituirse como propio y con más de 250, necesariamente; pero ello resulta muy ambiguo, sobre todo cuando se señala que en las empresas de entre 50 y 250 trabajadores, los servicios serán propios cuando

desarrollen alguna de las actividades económicas indicadas en las normas técnicas que se dicten a futuro y, mayor es la ambigüedad para las unidades de menos de 50 trabajadores, pues no hay ningún tipo de señalamiento (Artículo 22, numeral 2).

El artículo 23 del RLOPCYMAT, desarrolla, por no decir crea, lo que la ley no establece, una mancomunidad solidaria al disponer que:

"Los servicios mancomunados se considerarán como servicios propios de los patrones o las patronas que los integren. En consecuencia, serán responsables solidariamente en materia de seguridad y salud en el trabajo. Estos servicios deberán contar con garantía suficiente que cubra su eventual responsabilidad".

Esta solidaridad deprime a la verdadera solidaridad, vale decir, la degrada, porque si lo importante es crear los servicios, ¿por qué crear una garantía extra que lejos de facilitar la organización de los SSST, la complica? Asimismo, la solidaridad, inexistente en la ley, añade costos inmerecidos para lo que ya es de antemano una estructura complicada, y si ello no bastare, menos aún se establece diferencia alguna entre lo que es un servicio propio y una mancomunidad, y si no existe contraste entre una y otra modalidad, ¿qué incentivos tiene organizarse de forma mancomunada?

El Reglamento tampoco ahonda respecto a la organización interna de los SSST. En efecto, el artículo 31 se limita a indicar que el equipo multidisciplinario tiene que contar con el instrumental necesario para el desempeño de sus labores, y los SSST deben poseer un organigrama funcional e instalaciones donde desarrollar sus obras. Era deseable que el RLOPCYMAT hubiese precisado las actividades mínimas de los SSST, así por ejemplo, en 1989, la consulta OMS/Europa sobre SSST, recomendó las preventivas, la de primeros auxilios, seguimiento y evaluación de estadísticas sobre lesiones y enfermedades profesionales, y de necesidades de salud en el trabajo (lo que suelen hacer los servicios médicos), además de incluir, el diagnóstico de enfermedades profesionales y la rehabilitación para la reincorporación al trabajo³.

Es extraño que la ley haya descuidado el aspecto de la rehabilitación. Al respecto, la recomendación 171 expresa que los servicios en el trabajo deberán mantener contactos, cuando sea necesario, con los servicios y organismos exteriores a la empresa que se ocupen de cuestiones relativas a la salud, la higiene, la seguridad, la readaptación, readiestramiento y reclasificación profesional y a las condiciones de trabajo y de bienestar de los trabajadores, así como, a relacionarse

3 Venezuela ha ratificado el Convenio N° 159 "Sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (personas inválidas)", de 1983 (04/12/2003) y el Convenio sobre las Prestaciones en caso de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, 1964 (10/08/1982).

con los servicios de inspección y el organismo nacional que haya sido designado para participar en el Sistema internacional de alerta para la seguridad y la salud de los trabajadores.

Constituidos los SSST, los patronos tienen algunas obligaciones complementarias a sus deberes formales, las que forman parte a su vez de su deber general de prevención, son, conforme al artículo 24 del Reglamento: La acreditación de los SSST (numerales 1, 2 y 5) y la cooperación con la autoridad (numerales 3, 4 y 6), debiendo presentar un informe trimestral sobre sus funciones, lo que en esencia, es una responsabilidad compartida con los SSST. Los patronos también tienen el encargo de informar a los nuevos trabajadores dentro de los 3 días hábiles siguientes a su ingreso, del lugar donde funciona el servicio (Artículo 25 del RLOPCYMAT).

Los empresarios han señalado que con el déficit de médicos ocupacionales, es necesario implementar programas para el caso de emergencias post accidente laboral en todos los servicios médicos. En muchos casos, con la nueva ley, se requerirá de cambios de equipos, procedimientos, evaluaciones de puestos de trabajo y horarios, lo que implica mayores costos, para lo cual, las PyMES no están preparadas. Además, el precio de los servicios de los médicos ocupacionales y ergónomos, debido a su escaso número, aumentará dada su alta demanda requerida, no encontrándose suficientes profesionales que den soporte a los programas de salud solicitados (CO-NINDUSTRIA, 2006). Las Universidades autónomas son las que agluti-

nan los estudios sobre ergonomía, pero no hay suficiente personal en formación para satisfacer la demanda.

Por el lado sindical, una de las agrupaciones, la Confederación General de Trabajadores (CGT), ha señalado que los SSST no pueden concebirse exclusivamente en razón de su impacto en los costos, proyectando su instalación por etapas para minimizarlos, reconociendo la ausencia de una cultura de salud y prevención laboral, como de personal especializado para incorporarse a los servicios. Aceptan no tener experticia en la materia para elevar una propuesta integral, sólo de algunos aspectos fundamentales, esperando obtener una visión integral de los órganos rectores para poder incorporarlos.

3.1.1. Alcance de la responsabilidad empresarial

En materia de responsabilidad empresarial, podría presentarse el caso de intervención de varias empresas en el mismo lugar de trabajo. Por ejemplo, la construcción de una obra pública, donde en una cuadrilla se encontraran compañeros de trabajo de diferentes compañías. El segundo caso, es el de un mismo trabajador que presta servicio a dos o más empresas ¿cuál es la responsabilidad del empresario y hasta dónde es la intervención del servicio?; ¿Qué sucede, con los trabajadores independientes?; y por último, ¿cuál será la responsabilidad de las contratistas?

En el primer caso, el del complejo industrial, donde convergen varias empresas no relacionadas entre si, como en una obra pública o en un proyecto de compleja ingeniería; es fre-

cuenta que en una sola obra o faena, existan muchas empresas juntas, o en otras palabras, muchas razones sociales y empleadores distintos. Este régimen laboral hace que las responsabilidades sobre la seguridad en las condiciones de trabajo, se diluyan y no las asuma ninguna de las empresas involucradas, o que se tomen medidas parciales, suponiendo que la otra pone una parte y en definitiva, la seguridad resulte desintegrada (Echeverría, 2004). La clave del asunto, es la coordinación entre patronos convergentes, lo que supone de antemano una labor complicada, se trata de contar con un arsenal de normas de coordinación a fin de establecer esa red de seguridad, nuevo derecho de redes de empresa, aún por definirse (Supiot, 1999).

En el segundo caso, ¿hasta dónde es la responsabilidad de los empleadores cuando un mismo trabajador le presta servicio y el tipo de intervención de los SSST?, la responsabilidad de la empresa es por su trabajador dependiente y de aquéllos de terceros contratistas que se desempeñen en ella. Los SSST, por su parte, se concentran en la empresa a la que sirven como servicio propio o mancomunado, lo que de conformidad con el Convenio 161, significa que pueden organizarse, según los ca-

sos, como servicios comunes a varias empresas (artículo 7). Y el RLOPCYMAT (Artículo 23), erróneamente entiende la mancomunidad, como obligación de dos o más patronos de pagar o ejecutar solidariamente, cuando es más bien obligar a dos o más personas a pagar o ejecutar de mancomún algo, entre todas, pero por partes (Diccionario de la Real Academia).

En lo que respecta al trabajador independiente, la LOPCYMAT los ampara (artículo 4) y se aplicaría el mismo criterio general de responsabilidad que tiene el patrono con respecto a los dependientes y terceros. Por último, en lo que se refiere a las empresas contratistas, la LOPCYMAT señala que los trabajadores de las contratistas cuya actividad sea inherente o conexa a la que se dedica el contratante, deberán disfrutar del mismo nivel de protección en materia de salud y seguridad en el trabajo que los restantes trabajadores del empleador al que presten sus servicios (artículo 57)⁴.

Pero, si la faena no es inherente o conexa, la responsabilidad del contratante no cesa, por lo que no se comprende la norma, tanto es así, que la misma más adelante señala que tanto la contratista como el contratante, serán solidariamente responsables de las condiciones de ejecución del traba-

4 La inherencia y la conexidad son definidas en el artículo 56 de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) en los siguientes términos: "A los efectos de establecer la responsabilidad solidaria del dueño de la obra o beneficiario del servicio, se entiende por inherente, la obra que participa de la misma naturaleza de la actividad a que se dedica el contratante; y por conexa, la que está en relación íntima y se produce con ocasión de ella".

jo en todo lo relacionado con la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, aunque después infelizmente remata diciendo que, la solidaridad se extiende a las demás normas laborales y de seguridad social, lo que en rigor es una extralimitación⁵.

3.2. Requisitos constitutivos

El RLOPCYMAT debía establecer los pasos a cumplir para la constitución de los SSST, pero esto no se incluyó en dicho instrumento, quedando pendiente para ser desarrollado en las normas técnicas, lo que luce inadecuado, pues ello típicamente es una concreción reglamentaria y no una especificación profesional. El párrafo primero del artículo 22 RLOPCYMAT, dispone que dichas normas técnicas expresarán: Los requisitos que debe cumplir el personal, el instrumental que se requiera para sus tareas y los diferentes niveles de organización de los SSST, en función de las actividades económicas y riesgos específicos de los centros de trabajo. Apenas la ley en su artículo 39, señala que éstos serán multidisciplinarios y se organizarán conforme al número de trabajadores; más una evaluación técnica por empresa. En consecuencia, la tarea está pendiente. Lo mismo en lo que respecta a los SSST mancomunados, pues existe la misma referencia a las normas técnicas y reglamentarias. Esta

especie de mancomunidad empresarial -lo que en realidad debería haber sido la de los SSST mancomunados-, debe concertar por escrito los servicios y lugares de prestación, entre otras exigencias, tales como la solvencia laboral, el número de identificación laboral, y el cumplimiento de condiciones económicas que estarían por determinarse (probablemente fianza o capital mínimo)⁶.

El Artículo 23 del Reglamento señala que dentro de las condiciones está la de precisar la duración del contrato, reconociendo en cierta forma que la mancomunidad puede hacer los arreglos asociativos para contratarlos. De otra manera no podría entenderse la directiva de precisar la duración del contrato, el que se pacta con un tercero y no con uno mismo, lo que no deja de ser sino un reconocimiento implícito a la contratación. Empero podría entenderse también que el contrato se refiere a la liga empresarial para organizar el servicio y suponiendo que ello sea así; que la mancomunidad es una alianza empresarial para organizar los SSST pero no para contratarlos (lo que se ajusta claramente a la intención del Ejecutivo); si un empresario, suponemos, decide desvincularse de la asociación, ¿cómo quedan las obligaciones asumidas y los tratamientos pendientes?; ¿Hasta dónde alcanzará

5 El artículo 57 de la LOPCYMAT fue objeto de un recurso de nulidad parcial (párrafos 1 y 5), con fecha el 18 de octubre de 2005, por parte de un grupo de trabajadores permanentes de Empresas de Trabajo Temporal y la Asociación Venezolana de Empresas de Trabajo Temporal (AVETT).

la solidaridad y cómo quedan las inversiones realizadas, los recursos aportados, incluyendo el recurso humano empleado o de quien coordina operaciones con los SSST? Se supone que el empleador que se separa organizará un servicio propio o formará parte de otra mancomunidad y que ello no debería afectar el funcionamiento del que se abandona, pero ello no es fácil si el patrono, aporta local y equipos. Esto pudiera perturbar la actividad de los SSST, y además, la solidaridad seguiría al empleador, independientemente de su separación del servicio.

3.3. Modelos pre existentes y comparación con el caso venezolano

El primer modelo concibe a los SSST como una unidad interna, configura al servicio en las instalaciones o lugares de trabajo de la empresa. Si los empleadores decidieren actuar mancomunadamente, deberán convenir por escrito los centros de trabajo, establecimientos, faenas o unidades de explotación

donde se prestarán los servicios (numeral 3 del artículo 23 del reglamento). Este modelo puede extenderse a los familiares del trabajador, prestar servicios sanitarios no profesionales y practicar la investigación, pero es obvio que son sólo las grandes empresas las que tienen la posibilidad de hacer una inversión considerable (Fedotov y Rantanen, 2005).

El Reglamento de la LOPCYT-MAT establece que los SSST estarán conformados por profesionales de las distintas disciplinas en el área de seguridad y salud en el trabajo, así como por aquellas personas que por sus conocimientos y experiencias puedan formar parte del equipo multidisciplinario (artículo 20). El reglamento le asigna a los SSST tareas en la que confluyen diversas disciplinas, como la seguridad industrial, la seguridad social, la medicina del trabajo, el trabajo social, la psicología, la ingeniería industrial, la ergonomía, el derecho, la fisiología del trabajo, la fisio-

- 6 La solvencia laboral es un documento emitido por el MINPPTRASS que certifica que el patrono respeta efectivamente los derechos humanos laborales y sindicales de los trabajadores y constituye requisito imprescindible para celebrar contratos, convenios y acuerdos con el Estado, siendo objeto el decreto de una demanda de nulidad por parte de la Confederación Venezolana de Industriales -CONINDUSTRIA- por considerarlo inconstitucional e ilegal, por cuanto, entre otras argumentaciones, *vulnera el principio general del derecho de la buena fe y el principio o garantía de la reserva legal* (artículos 156.32, 187.1 y 202 de la Constitución). Aparte, el Decreto (N° 4.248 del 30 de enero de 2006. Gaceta Oficial N° 38.371 del 2 de febrero de 2006) señala que El Ministerio del Trabajo, mediante Resolución Especial, desarrollará el Registro Nacional de Empresas y Establecimientos que tendrá carácter público, en el cual se hará constar todo lo referente a las Solvencias Laborales (Para mayores detalles véase <http://www.conindustria.org/>, fecha de consulta 15/03/2008).

terapia y la toxicología, entre otras. Es posible que la mayoría de estos profesionales no permanezca en la empresa a dedicación exclusiva, participando a tiempo parcial o según los requerimientos. Existirá un personal básico, normalmente, un médico y una enfermera, acompañado posiblemente de un higienista industrial. Pero la composición interdisciplinaria es más amplia. Las normas técnicas, en el caso venezolano, establecerán el número, título de educación superior, requisitos exigidos y funciones de las personas que deben conformar los SSST propios o mancomunados. Deberá precisarse el número exacto de personal requerido, lo que dependerá del número de trabajadores y de los lugares de trabajo.

La mejor opción al parecer es la contratación externa para la gestión y control de estos servicios, por lo que hasta un hospital sería una alternativa válida, pero el RLOPCYMAT no permite tal iniciativa. En realidad, lo que está apenas definido es que las empresas con más de 250 trabajadores deben organizar el servicio. Tal obligación no depende tanto de normas técnicas como de una evaluación de las condiciones y riesgos específicos, como señala la ley en el artículo 39, dificultando la aplicación de la normativa, forzando su vigencia a una inspección previa.

El segundo modelo es aquel que comparte los SSST entre varias empresas, pequeñas o medianas, de manera que se contrata un servicio global dotado de personal y equipos. Este modelo denominado colectivo o inter

empresas, se encuentra muy extendido en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Noruega, Suecia y los Países Bajos, el mismo, deslocaliza el servicio, pudiendo organizarse a modo de circuitos industriales o como los denomina el Reglamento, polígonos industriales (Artículo 67, parágrafo cuarto), por lo que cada servicio, atiende a un corredor empresarial definido en un ámbito territorial que permita el rápido traslado y consulta. El RLOPCYMAT señala que los SSST deberán estar ubicados en el centro de trabajo o en su proximidad de acuerdo a las normas técnicas que se dicten (Artículo 25), pero al limitar la capacidad de contratación externa, se reduce la posibilidad de organizar el servicio próximo a una empresa.

El tercer modelo se organiza por rama de industria, como variante del anterior, lo que le da a los SSST, un carácter más específico, profesional, con posibilidades de desarrollar campañas preventivas y programas de investigación propios para cada sector, como ocurre también en Francia, Suecia y los Países Bajos. El cuarto y último modelo, es el de los SSST, a cargo del sistema de seguridad social, en consecuencia, son órganos oficiales los que se encargan del servicio, lo que aparentemente, no está planteado en el caso venezolano.

3.4. Competencias Ministeriales

Las competencias están claramente definidas. Comienzan con el registro de los SSST; 10 unidades tributarias (UT), es el monto de la tasa a cancelar (cada UT equivale 55 Bs.F.). Los

profesionales por su parte, cancelarán 5 UT. Por la acreditación, las empresas cancelarán 5 UT, y los profesionales adscritos a los servicios; 2,5 UT (Artículo 25 LOPCYMAT).

La ley no señala si la acreditación está sujeta a otros requisitos, además de las tasas. Es de suponer que los profesionales deberán comprobar su competencia ante el INPSASEL para ser miembros de los SSST.

Por otra parte, al MINPPTRASS, le corresponderá establecer los principios para la elaboración, implementación y evaluación del programa de seguridad y salud en el trabajo y, específicamente a través del INPSASEL, vía normas técnicas, la aprobación de proyectos, la constitución, funcionamiento, mantenimiento, reparación y fabricación de áreas de trabajo, además de las infracciones; como por ejemplo, la del empleador que no organice, registre o acredite el servicio, o que no organice o suministre los primeros auxilios (artículo 120).

4. Relaciones entre los SSST y otros órganos

Los SSST se califican, junto con el Sistema Nacional de Salud (SNS) y los prestadores del sistema de riesgos profesionales, como órganos prestadores de servicio (Artículo 12, numeral 7). El SNS es un sistema que integra organismos e instituciones y está aún por definirse su estructura.

La relación más directa es con el MINPPTRASS, en lo que respecta a la elaboración de una política nacional, la que comprende los aspectos de seguridad y salud en el trabajo, tiempo libre, descanso y turismo social (Artículo 10

LOPCYMAT) y se estrechan los lazos con el INPSASEL para el registro y la acreditación; la aprobación del programa de seguridad y salud en el trabajo y el sistema de vigilancia epidemiológica que el gobierno crea, pero que desarrollan y mantienen los SSST (Artículo 18, numerales 18, 20 y 23 LOPCYMAT).

La segunda relación en orden de importancia, es con los comités de seguridad y salud laborales, dado que participan en la elaboración y aprobación del programa de seguridad y salud en el trabajo (Artículo 47 y 48, numeral 1). Los comités cumplen una importante labor de vigilancia, extendida a la ejecución de la infraestructura y programas de ocio, recreación, utilización del tiempo libre, descanso y turismo social. Pero la más importante vinculación es la que se refiere a la supervisión que hacen de los SSST, además de conocer y aprobar su memoria y programación anual (artículo 48 numerales 3 y 8).

La tercera relación es con el empleador. La ley le asigna a éste el deber de elaborar, con la participación de los trabajadores, el programa de seguridad y salud en el trabajo, lo que en realidad no es sino una competencia de los SSST y no de los patronos. Esta competencia es propia, como se ha visto, de los servicios. Ya el patrono ha cumplido con su conformación y le corresponde a los SSST elaborar el programa, por lo que es una inconsistencia legal la atribución asignada a él, pero, ¿la conducta omisiva que se sanciona es la de éste? La respuesta es afirmativa, la infracción es considerada grave y se castiga con multas de 26 a 75 UT por cada trabajador expuesto.

Conclusiones y Recomendaciones

La organización de los SSST es compleja, precisamente por ser de carácter multidisciplinario y obligatorio para el empleador. Sus competencias comienzan con la elaboración del programa de seguridad y salud en el trabajo. Le sigue la planificación y organización del trabajo. Otro aspecto vital es la salud, desde la prevención hasta la rehabilitación, aparte de los primeros auxilios y la vigencia de los factores del medio ambiente de trabajo.

Mejorar las condiciones de trabajo es el objetivo general de los SSST; es como crear una zona de seguridad en la empresa que implica, a modo de ejemplo, vigilar la cantidad y calidad de oxígeno o las condiciones ambientales que influyen en la termorregulación del organismo. Los SSST terminan constituyéndose en una especie de órgano fisiológico de la empresa que, racionaliza el trabajo individual y los factores sociales que influyen en él.

Los SSST:

- a) Brindan asesoramiento para el caso de diseñar nuevas instalaciones o remodelarlas, por la introducción de nueva maquinaria, el diseño de puestos de trabajo y el registro y manejo de sustancias peligrosas, lo que debe ser tratado profesionalmente y con independencia de intereses de las partes.
- b) Vigilan la salud de los trabajadores, manteniendo el sistema de alerta epidemiológica.
- c) Reportan los accidentes laborales.

- d) Elaboran los programas de prevención.

La cooperación que brindan los SSST es inestimable para los comités, las autoridades, trabajadores, empleadores y sus representantes. Los servicios modulan, por así decirlo, la integración del sistema, tal vez, junto con los comités, sean los más importantes del conjunto, representando los órganos más dinámicos de la LOPCYMAT.

Al Reglamento se le asigna inadecuadamente la regulación de un sistema de vigilancia epidemiológica, lo que sólo sería comprensible en el caso de existir apoyo estatal. En la ley, por otra parte, aparece una función inédita, la de vigilar y administrar el tiempo de libre con algunas tareas que ya el empleador en la LOT tiene asignadas, por lo que la responsabilidad seguirá siendo de éste.

La organización de los SSST, por decir lo menos, resulta muy ambigua, apenas hay un esbozo numérico y parcial para las pequeñas y medianas empresas, lo que a todas luces es insuficiente. Pero lo más grave, es que se crea una solidaridad, inexistente en la ley, agregando costos, dificultando la organización de las pequeñas empresas, sin establecer la diferencia entre un servicio propio y otro mancomunado; entre la gran empresa y una mancomunidad de empresas que decidieren crearlo.

Si bien los patronos deben organizarlos, no menos cierto es que se requiere elaborar una política general que modele los servicios, en consulta con las organizaciones de empleado-

res y trabajadores más representativas. De los sistemas existentes de SSST, el Reglamento se inclina por aquél concebido como parte de la organización interna de la empresa, lo que estaría por desarrollarse.

El RLOPCYMAT no precisa cómo será la organización multidisciplinaria de los SSST, al menos, las actividades mínimas de funcionamiento. La LOPCYMAT no desarrolla ninguna normativa de coordinación entre empresas y concibe erróneamente la solidaridad. Por una parte, la ley quiere extender la solidaridad a cualquier tipo de norma laboral, la que debería contraerse a la protección de la salud y el Reglamento por la otra, le establece a los empresarios una solidaridad cuando organicen como propio un servicio mancomunado, lo que por partida doble, es contradictorio, pues el Convenio 161 y la misma Ley diferencian los servicios como propios o en mancomunidad, y segundo, porque el Reglamento no admite la posibilidad de cumplir con la obligación por partes.

En lo que respecta a las recomendaciones, la elaboración de un programa nacional de prevención es fundamental. Éste debe ser de mediano plazo, de 5 a 10 años, que permita una visión general de la salud y seguridad en el trabajo; debe ser consensuado y elaborado gracias a los lineamientos de los Convenios 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y 161 sobre servicios de salud, referidos a: diseño, instalación y mantenimiento, disposición y utilización de los equipos en el lugar de trabajo, a la adaptabilidad del medio ambiente, la maquinaria y sustancias empleadas por el trabaja-

dor; a las calificaciones profesionales para alcanzar niveles adecuados de seguridad e higiene, a través de la formación y la motivación, y a la protección de trabajadores y sus representantes frente a medidas disciplinarias contra ellos.

El programa nacional debe ser estimulante. En modo alguno debe ser elaborado sin el consenso necesario, debe procurar incentivos a los empleadores, lo que la legislación provee a través del financiamiento del sistema, permitiendo menores tasas de contribución, a cambio de una mayor prevención, pero ello no es de por sí suficiente. El plan general o las normas, deberían brindar posibilidades a las pequeñas y medianas empresas. Si las PyMES participan, pueden acceder a líneas crediticias u obtener descuentos de la seguridad social, por ejemplo.

Fomentar una cultura de seguridad es conveniente, para lo cual es necesario concientizar a los trabajadores de las consecuencias de las lesiones, la pérdida posible del empleo, las fases de rehabilitación con las crisis que ello origina en el medio familiar, entre otros efectos. Alcanzar un ambiente saludable, sólo es posible gracias a una cultura preventiva y a la calidad de la gestión ambiental. El espacio laboral saludable y sano, permitirá disfrutar de más tiempo con la familia y ser más productivos. La OIT recientemente ha introducido otro factor que influye en la seguridad. En el XVII Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, celebrado en el 2005 en Orlando-Florida, la mala alimentación, según el estudio, influye decididamente en el au-

mento de los accidentes y el número consiguiente de licencias médicas.

Aparte del consenso dirigente y central, con las organizaciones representativas, hay que actuar en el lugar de trabajo, directamente con los empleadores, con los trabajadores, con los comités y los servicios. La actuación es formante y debe ser muy estimulante, porque muchas veces, los empleadores no tienen oportunidad de conocer la normativa y los trabajadores no tienen la oportunidad de practicarla. Un observatorio laboral es también importante, porque permitirá monitorear al mercado de trabajo y modular los cambios de hacer falta. Al INPSASEL se le asigna esta atribución (artículo 18 numerales 1, 2, 3, 11, 13 y 14), aparte de las funciones que le corresponden al Instituto Nacional de Empleo, aún por crearse.

Por otra parte, el INPSASEL puede promover el aumento de la capacidad de exportación y competencia en mercados globales. Las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO) tienen ese propósito; las normas sobre calidad ISO 9000 y las de gestión ambiental ISO 14.000, pueden ser estimuladas desde el organismo (Artículo 18, numerales 4 y 5 LOPCYMAT).

Vale la pena, dentro del diseño de políticas públicas, que el propio INPSASEL, se ocupe de la ergonomía, la epidemiología, la salud ambiental y ocupacional, la medicina del trabajo y la docencia. Por ejemplo, financiaría proyectos de investigación y otorgaría becas en diversos temas, como sería el caso de los plaguicidas, el uso del carbón, plomo, contaminación ambien-

tal, planeación y diseño ergonómico, estrés post traumático, organización de servicios de salud, capacitación y exposición de trabajadores a tóxicos o aerosoles, entre otros.

Los SSST están diseñados para una actuación obligatoria en la empresa, pero muchas veces ésta no tiene tiempo para su organización o recursos suficientes para las áreas multidisciplinarias que comprenden. De hecho, el Convenio 161 de 1985 tiene pocas ratificaciones; 27 países lo habían hecho hasta el 2008; y sólo 7 son latinoamericanos. Aparte de Venezuela, lo han ratificado Brasil, Colombia, Guatemala, México y Uruguay. El Convenio tiene menos sanciones que su antecesor, el 155 de 1981, con 51. En América Latina, éste ha sido ratificado además de Venezuela, por Brasil, Cuba, México y Uruguay, y es por ello que el Convenio 161 requiere de actuaciones en el terreno, exige concreciones no siempre posibles de conseguir. De modo que lo recomendable es actuar con disposiciones flexibles en lo que respecta a la organización de los SSST. Desfavorablemente, el Reglamento parcial de la LOPCYMAT, está pensado para la gran empresa. Una alternativa por explorar, es la de ofrecer los SSST a través de organizaciones acreditadas con subvenciones, o a través de la red de seguridad social.

Otro de los problemas más acuciantes, es el relativo a la falta de fomento de estudios en materia de ciencias de la salud ambiental y ocupacional, que permitan anticipadamente evaluar el riesgo, identificarlo y controlarlo. En realidad esta es la fun-

ción de los SSST, pero se requiere una estructura macro, lo que las Universidades han venido haciendo, necesiándose más recursos para ampliar la oferta de servicios, además de ser convocadas para cumplir el rol de capacitar a los distintos actores, aportar conocimientos, formación técnica y colaborar con el movimiento sindical en integrar e incluir el saber de los trabajadores.

Referencias Bibliográficas

- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. "Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo". Gaceta Oficial No. 38.236. Caracas, de 26 de julio de 2005.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2000). "Anteproyecto del Sistema de Riesgos Profesionales". Caracas.
- CONGRESO NACIONAL DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. "Ley Orgánica del Trabajo". Gaceta Oficial No. 5.152. Caracas, 19 de junio de 1997.
- CONINDUSTRIA (2006). "Documento contentivo de los aportes al Proyecto de Reglamento de la LOPCYMAT. Informe presentado al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL)". Caracas.
- CONINDUSTRIA (2006). "Aportes al Reglamento de la LOPCYMAT". Caracas.
- CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES (2004). "Decisión 584. Sus-
- titución de la Decisión 547. Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo". Vigente en Venezuela a partir de 31/12/2006. Quito.
- ECHEVERRÍA, Magdalena (2004). **Tragedia en la Construcción. Vincular, no deslindar responsabilidades.** Departamento de Estudios. Ministerio del Trabajo de Chile.
- FEDOTOV, Igor y RANTANEN, Jorma (2005). "Normas, principios y enfoques de los servicios de salud en el trabajo". En: Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1959). Recomendación 112 sobre los servicios de medicina del trabajo. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1981). Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores. Ratificado por Venezuela (Gaceta Oficial No. 3.312 Extraordinaria. Caracas, 10 de enero de 1984).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1985). Convenio 161 sobre los servicios de salud en el trabajo. Ratificado por Venezuela (Gaceta Oficial No. 38.093. Caracas, 23 de diciembre de 2004).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1985). Recomendación 171 sobre los servicios de salud en el trabajo. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2005). "Informe presentado en el XVII Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo". Orlando, Florida, del 18 al 22 de septiembre. En: Edición No. 6 del Equipo Federal de Trabajo

(EFT). Disponible en el sitio:
<http://www.eft.com.ar/>. Fecha de
consulta: 20.02.06.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.
"Reglamento de la Ley Orgánica
de Prevención, Condiciones y Medio
Ambiente de Trabajo". Decreto N°

5.078 de 22 de diciembre de 2006.
Gaceta Oficial No. 38.596. Caracas, 3
enero de 2007.

SUPIOT, Alain (1999). "Informe
Francés". En: MARZAL, Antonio (Editor).
Protección de la salud y derecho
social. Barcelona. J.M Bosh Editor.