



julio-diciembre 2023

Recibido: 3-10-2023

Aceptado: 5-11-2023

Una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo para Venezuela. Una mirada a través del Cubo de Osorio.

Autor: Igor Bello¹

Dirección electrónica: ibello@uc.edu.ve

Adscripción: Universidad de Carabobo, Venezuela

Resumen: Este artículo examina la relevancia de una Política Nacional en Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) en Venezuela, utilizando la metodología del Cubo de Osorio, que permite profundizar en el análisis social desde una perspectiva macrosocial, considerando la realidad venezolana como contexto. Se trata de una investigación bibliográfica, transversal y descriptiva, que se basa en fuentes oficiales de los ministerios competentes en Trabajo, Salud y Seguridad Social, así como en información de la OIT sobre LEGOSH y NATLex, que contienen estadísticas y normativas sobre SST. También se consultan artículos de revistas especializadas indexadas. El análisis se estructura en tres dimensiones: la temporal, la espacial y la de los actores sociales. La dimensión temporal abarca el pasado (los antecedentes de la SST desde los orígenes de la industria venezolana hasta el siglo XX), el presente (la situación actual en el siglo XXI, con la aplicación de la LOPCYMAT y el

¹ Máster en Ergonomía y Psicosociología. Máster en Seguridad y Salud en el Trabajo. Doctorante en Cs. Sociales, mención Estudios del Trabajo, Facultad de Ciencias de la Salud, Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela. Email: ibello@uc.edu.ve. <https://orcid.org/0000-0001-9379-6586>

INPSASEL) y el futuro (las proyecciones basadas en los cambios y tendencias actuales). La dimensión espacial comprende el entorno de la entidad de trabajo, el entorno nacional y el entorno latinoamericano. La dimensión de los actores sociales incluye la visión de los trabajadores, los empleadores y la autoridad. Los resultados muestran que la ausencia de una política nacional impide elaborar leyes, reglamentos y normas coherentes, planes y programas nacionales articulados e indicadores de gestión que permitan evaluar los progresos. Por ello, se concluye que es fundamental formular una Política Nacional en SST, con el consenso de las autoridades, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para superar la falla estructural del sistema nacional SST.

Palabras Clave: política nacional en seguridad y salud en el trabajo, seguridad y salud en el trabajo en Venezuela, LOPCYMAT e INPSASEL, cubo de Osorio, Sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo.

A National Policy for Occupational Safety and Health in Venezuela: A Perspective through the Osorio Cube

Abstract: This article examines the relevance of a National Policy on Occupational Health and Safety (OHS) in Venezuela, using the Osorio Cube methodology, which allows for an in-depth social analysis from a macrosocial perspective, considering the Venezuelan reality as context. It is a bibliographical, cross-sectional, and descriptive research, based on official sources from the competent ministries in Labor, Health, and Social Security, as well as information from the ILO on LEGOSH and NATLex, containing statistics and regulations on OHS. Indexed articles from specialized journals are also consulted. The analysis is structured in three dimensions: temporal, spatial, and social actors. The temporal dimension covers the past (the history of OHS from the origins of the Venezuelan industry until the 20th

century), the present (the current situation in the 21st century, with the application of LOPCYMAT and INPSASEL), and the future (projections based on current changes and trends). The spatial dimension includes the work entity environment, the national environment, and the Latin American environment. The dimension of social actors includes the perspective of workers, employers, and authorities. The results show that the absence of a national policy prevents the development of coherent laws, regulations, and standards, as well as articulated national plans and programs, and management indicators to assess progress. Therefore, it is concluded that it is essential to formulate a National OHS Policy, with the consensus of authorities, employers' organizations, and workers, to overcome the structural flaw in the national OHS system.

Keywords: national policy on occupational safety and health, occupational safety and health in Venezuela, LOPCYMAT and INPSASEL, Osorio Cube, national system of occupational safety and health.

Introducción

Aproximarse a Osorio y su metodología ha sido tan interesante como necesario para comprender como acercarse a los problemas contemporáneos de la teoría social, y un acercamiento curioso a la obra de Osorio, además nos acerca al debate sobre la evolución del estudio social y sus métodos. Señala que hay dos tradiciones sociológicas latinoamericanas: una, la sociología de la dependencia y la revolución (con categorías centrales como movimiento popular, clases sociales, capitalismo dependiente o sobreexplotación) y por otro lado, una sociología de la democracia y los movimientos sociales (con categorías características como sociedad civil, gobernanza, actores sociales, mercado y productividad), que inició su auge en la década de los ochenta y continuó en los noventa.

Para este trabajo sea analiza el problema de la gobernanza en materia de salud y seguridad en el trabajo, que comienza por el establecimiento de una política pública correspondiente, que esté orquestada con el resto de las políticas nacionales. De la política, surgen servicios que deben darse, mecanismos de vigilancia de cumplimiento, e indicadores de gestión. La falta de una política pública genera problemas de gobernanza, falta de coordinación, alineación, planificación y control.

Se analiza la importancia de una Política Nacional en SST en Venezuela bajo la metodología del Cubo de Osorio, para darle profundidad al análisis social con la realidad venezolana como contexto, bajo una mirada macrosocial.

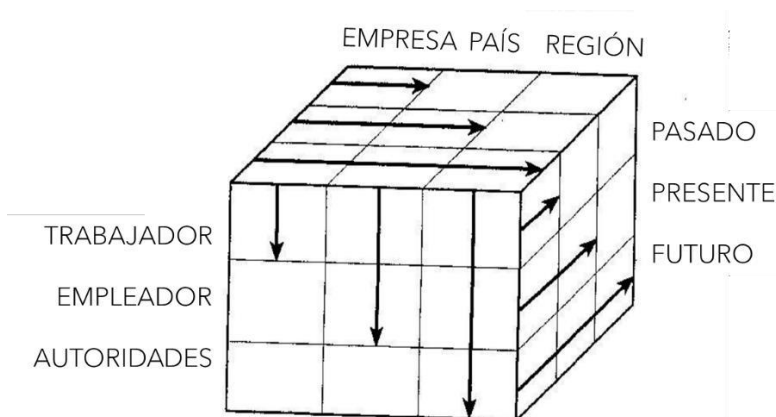
Método

Investigación bibliográfica, transversal y descriptiva. Se utilizan fuentes oficiales provenientes de los ministerios con competencia en Trabajo, Salud y Seguridad Social, así como información publicada por la Organización Internacional del Trabajo en sus portales LEGOSH y NATLex, que incluyen estadísticas y dispositivos normativos en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo. También se toman en cuenta artículos publicados en revistas especializadas indexadas.

Como herramienta de análisis, se utilizó el método llamado Cubo de Osorio². El método se basa en los principios de la epistemología crítica y de la pedagogía dialógica, que promueve la participación y la colaboración de los sujetos en el proceso educativo. El método también se inspira en las ideas de autores como Karl Marx, Max Weber, Emile Durkheim, Pierre Bourdieu, Immanuel Wallerstein, entre otros, que han contribuido al desarrollo de la teoría social desde diferentes perspectivas. El método se puede aplicar a cualquier tema o problema de interés para el análisis social, como la pobreza, la violencia, la democracia, etc.

En este trabajo se analizó el tema de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo como objeto de estudio, desde tres miradas: la espacial, la temporal y como espesor, la perspectiva de los actores sociales pertinentes, tal como se aprecia en la Figura 1:

Figura 1. Dimensiones aplicadas el método del Cubo de Osorio



Fuente: Osorio (2001)

- La mirada temporal: consideró el pasado (antecedentes de la SST desde los inicios de la industria venezolana hasta el siglo XX); el presente (la realidad actual en el siglo XXI, con la implementación de la LOPCYMAT y el INPSASEL); y las estimaciones hacia el futuro, basadas en los cambios y tendencias actuales.

- La mirada espacial: consideró el entorno entidad de trabajo (y sus estructuras internas, como los Comités de Salud Laboral y los Servicios SST); el entorno país (con las estructuras nacionales como el MPPPST y el IVSS); y el entorno latinoamericano (con la presencia de una delegación de OIT Américas en Venezuela, y la inminente entrada en la CAN).

- La mirada de los actores sociales: consideró la perspectiva de quienes trabajan, la de los empleadores y las de la autoridad.

Resultados

1. Dimensión espacial

1.1 Nivel Entidad de trabajo:

La entidad de trabajo debe organizarse en torno al marco legal vigente y alinear su política interna de SST a la política nacional. La entidad de trabajo tiene estructuras internas (comités de SSL, servicios SST) que debe compaginar con las estructuras nacionales. Los mecanismos de diálogo social se extrapolan a la entidad de trabajo, como entes de contraloría social y participación en la toma de decisiones. La política nacional SST marca la pauta para una política organizacional, con prioridades comunes a la preservación de la vida y la salud de los trabajadores.

Dentro de una entidad de trabajo tampoco se puede implementar la norma ISO 45001 si no se tiene una política de SST. La política de SST es uno de los requisitos fundamentales que establece la norma para implantar un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (SST) en una organización. Sin una política de SST, no se puede cumplir con el resto de los requisitos de la norma, ni se puede demostrar el compromiso de la alta dirección con la mejora de la SST.

La política de SST es el documento que expresa la visión, la misión y los valores de la organización en materia de SST, así como sus objetivos y metas para prevenir los accidentes y las enfermedades laborales, mejorar el desempeño de la SST y cumplir con la legislación aplicable. La política de SST debe ser coherente con el contexto y las necesidades de la organización, así como con los requisitos legales y otros requisitos que le sean aplicables. La política de SST debe ser

comunicada y entendida por todos los miembros de la organización y por las partes interesadas relevantes. La política de SST debe ser revisada periódicamente para asegurar su adecuación y eficacia.

La política de SST es el punto de partida para establecer, implementar y mantener un sistema de gestión de la SST basado en la norma ISO 45001. La política de SST proporciona el marco para establecer y revisar los objetivos de SST, así como para asignar los recursos y las responsabilidades necesarias para lograrlos. Para poder coordinar la política de SST de las entidades de trabajo con las estrategias, planes y programas de SST del país, debe existir una Política Nacional de SST.

1.2 Nivel País:

Para el país es fundamental tener una política nacional de SST, que permita coordinar planes y programas para la protección de la vida y la salud de las personas que trabajan. Esta política le permiten coordinarse a su vez con OIT y con las entidades de trabajos nacionales, generar una gobernanza institucional, instruir al INPSASEL, generar políticas educativas, asistenciales y sociales que den respuesta a las demandas de la población laboral, a la vez que engrana el sistema de seguridad social con el resto de los sistemas nacionales en términos operativos y de regulaciones.

Una Política Nacional de SST contiene al conjunto de orientaciones o directrices que rigen la actuación del Estado en materia de prevención, protección y promoción de la seguridad y salud en el trabajo. No tener una Política Nacional de SST puede tener consecuencias negativas para el país, tales como:

- Aumento de las tasas de siniestralidad, lo que implica un mayor costo humano, social y económico por concepto de

muertes, lesiones, incapacidades, ausentismo, pérdida de productividad y calidad, indemnizaciones y demandas.

- Incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de SST, lo que puede afectar su imagen y reputación, así como generar sanciones o restricciones comerciales por parte de otros países o entidades.

- Falta de coherencia y coordinación entre las diferentes entidades públicas y privadas involucradas en la gestión de la SST, lo que puede generar duplicidad, ineficiencia, contradicción o vacíos normativos, así como dificultar el control y la fiscalización.

- Débil participación y sensibilización de los actores sociales (empleadores, trabajadores y sus organizaciones) en la prevención y promoción de la SST, lo que puede generar desconfianza, apatía, resistencia o conflicto social.

- Bajo nivel de desarrollo e innovación en materia de SST, lo que puede limitar la capacidad del país para adaptarse a los cambios tecnológicos, demográficos y ambientales que afectan al mundo del trabajo.

1.3 Nivel Latinoamericano:

El entorno internacional y la interacción regional vuelven al centro de atención. Las recientes sanciones de OIT y su comisión permanente en Venezuela han devuelto a Venezuela al panorama laboral internacional. La reciente declaración de la SST como principio y derecho fundamental en el trabajo, impone cambios a la política nacional, que incluyen leyes, reglamentos y normas técnicas nuevas, bajo un enfoque internacional a los sistemas de gestión.

La declaración de la OIT del derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable como principio y derecho fundamental en el trabajo es una decisión histórica que

reconoce la importancia de la seguridad y salud en el trabajo (SST) para el desarrollo humano y económico. Esta declaración implica que todos los Estados miembros de la OIT, así como las organizaciones de empleadores y de trabajadores, se comprometen a respetar, promover y hacer efectivo este derecho, así como a cumplir con los convenios fundamentales sobre SST: el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187). Bajo la observación directa de OIT América, con sede en Lima, el gobierno venezolano tiene la obligación de garantizar que todos los trabajadores, sin distinción ni discriminación, tengan acceso a un entorno de trabajo seguro y saludable. Para ello, el Estado debe adoptar y aplicar una política nacional de SST, así como una legislación, una regulación y una fiscalización adecuadas. El Estado también debe proporcionar servicios públicos de prevención, asistencia, rehabilitación e indemnización en materia de SST, así como fomentar la cooperación internacional y el intercambio de buenas prácticas.

La inminente entrada de Venezuela a la CAN también impone cambios fundamentales que le obligan a iniciar un diálogo social inédito en los últimos 23 años en el país, y la integración a sistemas regionales de seguridad social. Venezuela se había retirado de la CAN en 2011, por orden del fallecido presidente Hugo Chávez, quien consideraba que el mecanismo de integración había "muerto" ante los acuerdos comerciales de algunos países con Estados Unidos. El reingreso de Venezuela a la CAN implica aceptar su ordenamiento jurídico e institucional del bloque, así como los compromisos que conlleva pertenecer al mismo. La integración en SST es uno de los aspectos que forma parte de la agenda de la CAN, que busca promover el desarrollo humano y económico de sus países miembros, así como garantizar el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable para todos los trabajadores. La CAN cuenta con un

marco normativo e institucional en materia de SST, que incluye convenios, decisiones, resoluciones, directivas y programas que regulan y orientan las políticas y acciones en este ámbito. La CAN también dispone de mecanismos de cooperación y coordinación entre los países miembros y con otros organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para fortalecer las capacidades y el intercambio de experiencias en SST.

El reingreso de Venezuela a la CAN y la integración en SST pueden tener consecuencias positivas para el país y para la región, tales como:

- Mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores y las trabajadoras, así como garantizar su protección social y su acceso a servicios de prevención, asistencia, rehabilitación e indemnización en caso de accidentes o enfermedades ocupacionales.
- Facilitar la movilidad laboral y el reconocimiento de las calificaciones profesionales de los trabajadores venezolanos en los otros países miembros de la CAN, así como favorecer su integración social y cultural.
- Impulsar el comercio y las inversiones entre Venezuela y los otros países miembros de la CAN, así como acceder a mercados más amplios y diversificados, lo que puede contribuir a la recuperación económica del país y a generar empleo y desarrollo.
- Fortalecer la cooperación y el diálogo político entre Venezuela y los otros países miembros de la CAN, así como con otros actores regionales e internacionales, lo que puede facilitar la búsqueda de soluciones pacíficas y democráticas a la crisis política, social y humanitaria que vive el país.

2. Dimensión temporal

2.1 Pasado:

De los albores del Gomecismo hasta el siglo pasado, una historia marcada por el petróleo, en cuatro etapas diferenciadas:

- La primera etapa se remonta a los inicios de la explotación petrolera en el país, a principios del siglo XX, cuando se empezaron a aplicar algunas normas de SST, principalmente por parte de las empresas extranjeras. Sin embargo, estas medidas eran insuficientes y no contemplaban la participación de los trabajadores ni el rol del Estado.

- La segunda etapa se inicia en 1945, con la creación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), que asume la responsabilidad de atender las contingencias derivadas de los accidentes de trabajo y las enfermedades ocupacionales. El IVSS establece una red de centros asistenciales y crea el primer servicio de medicina del trabajo en 1952. Además, se promulgan algunas leyes y reglamentos que regulan la prevención y la indemnización de los siniestros.

- La tercera etapa se desarrolla entre 1960 y 1980, cuando se produce un auge de la industria nacional y se diversifican las actividades económicas. Se incrementa la demanda de servicios de salud ocupacional y se amplía la cobertura del IVSS. Se crean también otras instituciones como el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), el Instituto Nacional de Higiene Rafael Rangel (INHRR) y el Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES). Se fortalece la formación de profesionales en las áreas de medicina, higiene y seguridad ocupacional, así como la investigación y la divulgación científica.

- La cuarta etapa se inicia en 1986, con la promulgación de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), que establece un marco jurídico integral para la protección de los derechos de los

trabajadores en materia de salud y seguridad laboral. La LOPCYMAT reconoce el principio de corresponsabilidad entre el Estado, los empleadores y los trabajadores, así como el derecho a la participación, la información, la educación y la consulta. La LOPCYMAT también crea el Sistema Nacional Integrado de Seguridad y Salud en el Trabajo (SNISST), que coordina las acciones de las diferentes entidades públicas y privadas involucradas en la materia.

2.2 Presente:

El siglo XXI inaugura cambios sociales y normativos que impulsan la SST, pero con debilidades en el diálogo social, la protección de derechos y el trabajo decente.

En 2005, con la reforma de la LOPCYMAT, se introducen cambios sustanciales en el sistema de salud ocupacional. Entre estos cambios se destacan: la ampliación del concepto de salud ocupacional a salud integral; la incorporación del enfoque de género, interculturalidad y ambiente; los procedimientos de investigación y notificación de las enfermedades ocupacionales, así como de los accidentes de trabajo; la creación del Registro Nacional Único del Sistema Integral para la Prevención; el aumento en el monto de las sanciones por incumplimiento; y la creación del Fondo Nacional para el Desarrollo Integral para la Prevención.

La situación actual de la SST en Venezuela es compleja y desafiante, debido a la crisis política, económica y social que atraviesa el país desde hace varios años. Según algunos expertos, la SST en Venezuela ha sufrido un retroceso y una precarización, que se reflejan en el aumento de los accidentes de trabajo y las enfermedades ocupacionales, la falta de cumplimiento de la normativa vigente, la debilidad de las instituciones públicas y privadas encargadas de la gestión de la SST, y la escasez de recursos humanos, técnicos y financieros para garantizar la prevención y la protección de los trabajadores.

Entre los problemas que afectan actualmente a la SST en Venezuela está la falta de datos oficiales y actualizados sobre los indicadores de SST, lo que dificulta el diagnóstico, el seguimiento y la evaluación de las políticas y acciones en este ámbito. Según el último informe disponible de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Venezuela registró 11,1 accidentes mortales por cada 100.000 trabajadores en el año 2017, una cifra superior al promedio regional de 8,9.

Otro problema es el incumplimiento generalizado de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) y su reglamento, que establecen los principios, derechos y deberes de los empleadores, los trabajadores y el Estado en materia de SST. Según algunas denuncias, muchas entidad de trabajos no cuentan con un programa de SST, no realizan las evaluaciones de riesgo, no proporcionan los equipos de protección personal, no capacitan a sus trabajadores, ni reportan los accidentes de trabajo y las enfermedades ocupacionales al Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL) ni a las unidades de supervisión del MPPPST, que son los entes encargados de regular, supervisar y controlar el cumplimiento de la normativa de SST, así como de brindar asesoría, asistencia técnica y capacitación a los actores sociales. Según algunos testimonios, el INPSASEL carece de personal calificado, infraestructura adecuada, recursos materiales y tecnológicos, y autonomía financiera para cumplir con sus funciones

Por otro lado, está la falta de participación y sensibilización de los trabajadores y sus organizaciones sindicales en la prevención y promoción de la SST. Muchos trabajadores desconocen sus derechos y deberes en materia de SST, no cuentan con representación efectiva ni con mecanismos de consulta y denuncia, y se ven obligados a aceptar condiciones

laborales precarias e inseguras por temor a perder su empleo o sufrir represalias.

2.3 Futuro:

La presencia de OIT nuevamente en Venezuela y los nuevos derechos fundamentales en el trabajo, potencian cambios necesarios en la Política Nacional de SST. El futuro de la SST en Venezuela es incierto y depende de varios factores, como la evolución de la crisis política, económica y social que vive el país, el reingreso de Venezuela a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la integración en SST con los otros países miembros, y el desarrollo e innovación en materia de SST ante los cambios tecnológicos, demográficos y ambientales que afectan al mundo del trabajo.

El reingreso de Venezuela a la CAN puede ser una oportunidad para impulsar el desarrollo y la integración en materia de SST con los otros países miembros del bloque subregional: Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. El reingreso de Venezuela a la CAN implica aceptar el ordenamiento jurídico y las instituciones del bloque, así como los beneficios y los compromisos que conlleva pertenecer al mismo.

El desarrollo e innovación en materia de SST es otro factor clave para el futuro de la SST en Venezuela. La pandemia por COVID-19 ha mostrado los desafíos y las oportunidades que plantean los cambios tecnológicos, demográficos y ambientales que afectan al mundo del trabajo. La digitalización, la automatización, la inteligencia artificial, el teletrabajo, el envejecimiento poblacional, la migración laboral, el cambio climático, entre otros fenómenos, tienen implicaciones para la seguridad y salud de los trabajadores. Por ello, se requiere una inversión en prevención que marque el futuro de la SST, así como una ética de la inteligencia artificial que evite el impacto de los sesgos. Además, se necesita una formación continua y adaptada a las nuevas competencias que demanda el mercado laboral.

Frente a este escenario, se requiere de acciones urgentes que fortalezcan el sistema nacional de SST, que promuevan una cultura preventiva y participativa entre los actores sociales, que mejoren las condiciones de trabajo, y que reconozcan el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable como un principio y un derecho fundamental en el trabajo.

3. Espesor

3.1 La mirada del Trabajador:

Aunque la LOPCYMAT prometía una participación más amplia y profunda, esta participación solo privilegió a algunos grupos más cercanos políticamente al gobierno. Los ataques sistemáticos al sistema sindical lograron disminuir significativamente la cantidad de trabajadores sindicalizados en el país y mermar completamente el diálogo social tripartito, al menos con los actores sociales más tradicionales, representativos y reconocidos por la OIT.

Los trabajadores tienen el derecho a trabajar en un entorno seguro y saludable, así como a recibir información, formación, protección y asistencia adecuadas en materia de SST. Los trabajadores también tienen el deber de cumplir con las normas y medidas de prevención establecidas por el empleador y por la autoridad competente, así como de cooperar con el empleador en la gestión de la SST. Los trabajadores también tienen el derecho a participar activamente en la mejora de la SST, así como a denunciar las situaciones que pongan en peligro su seguridad o su salud.

La OIT recibió denuncias de organizaciones de trabajadores en Venezuela en relación con el acoso del cual han sido víctimas, generando sanciones internacionales disciplinarias por parte de OIT y la presencia actual de observadores permanentes. Esta situación, devino en la actuación de OIT por medio de una misión denominada

Comisión de Encuesta, que tras un análisis pormenorizado de la situación, presentó su informe “por el Diálogo y la Reconciliación Nacional”. Este documento se basa en los principios y valores de la OIT, que promueven el diálogo social, el tripartismo y el respeto de los derechos humanos y laborales como medios para lograr la justicia social y la paz. El documento reconoce que el diálogo y la reconciliación nacional son esenciales para superar las crisis políticas, sociales y económicas que afectan a muchos países, especialmente en el contexto de la pandemia de COVID-19. El documento propone una serie de medidas concretas para fortalecer las instituciones y los procesos de diálogo y reconciliación nacional, tales como:

- Establecer un marco legal e institucional que garantice la libertad de asociación, la negociación colectiva, la participación y la representatividad de los trabajadores.
- Fomentar una cultura de diálogo social basada en el respeto mutuo, la confianza, la transparencia y la responsabilidad.
- Apoyar el desarrollo de capacidades y competencias de los interlocutores sociales para facilitar el diálogo social efectivo e inclusivo.
- Promover el diálogo social tripartito a nivel nacional, regional y local, así como el diálogo social bipartito entre empleadores y trabajadores.
- Integrar el diálogo social en las políticas públicas, especialmente en las relacionadas con el desarrollo económico y social, el empleo, la protección social, la educación, la salud, el medio ambiente y el cambio climático.

El documento se inspira en las experiencias exitosas de diálogo y reconciliación nacional en varios países, como Colombia, Costa Rica, Etiopía, Filipinas, Madagascar, Nepal, Sudáfrica y Túnez. El documento también se basa en las

declaraciones adoptadas por la OIT a lo largo de su historia, como la Declaración de Filadelfia (1944), la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) y la Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo (2019).

3.2 La mirada del Empleador:

La salud ocupacional como gasto. Sin una política nacional definida, el cambio en el comportamiento de las entidades de trabajo en relación con la SST ha cambiado tanto como autoridades del INPSASEL han venido rotando. Los empleadores tienen la responsabilidad de proporcionar condiciones de trabajo seguras y saludables para prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades ocupacionales, así como para mejorar el desempeño de la SST. Para ello, los empleadores deben implementar un sistema de gestión de la SST basado en la identificación, evaluación y control de los riesgos y peligros en el trabajo, así como en la mejora continua. Los empleadores también deben consultar y fomentar la participación de los trabajadores y sus representantes en la gestión de la SST, así como cumplir con los requisitos legales y otros requisitos aplicables.

Grandes brechas en relación con el Estado venezolano como garante de los derechos de los trabajadores y el Estado venezolano como Patrono.

La falta de una política nacional de seguridad y salud en el trabajo (SST) también puede afectar a los empleadores, dándoles mayor responsabilidad legal, financiera y moral por los daños causados a los trabajadores, lo que puede generar multas, indemnizaciones, demandas o sanciones, menor competitividad, rentabilidad y reputación por la disminución de la calidad, la eficiencia y la innovación, así como por el aumento de los costes operativos, los desperdicios y las pérdidas; mayor dificultad para atraer, retener y motivar al

personal cualificado, lo que puede generar escasez de talento, rotación, absentismo o conflictos laborales; menor capacidad para acceder a mercados nacionales e internacionales, especialmente a los contratos públicos, que exigen el cumplimiento de normas y estándares de SST, y una menor participación e influencia en el diálogo social tripartito con los gobiernos y los trabajadores, lo que puede limitar la defensa de los intereses y las necesidades de los empleadores en materia de SST.

3.3 La mirada de la Autoridad:

La falta de una política nacional SST genera un problema en la gobernanza, así como la coordinación interinstitucional entre los ministerios con competencia en trabajo, salud y seguridad social.

La falta de un presupuesto propio, de la activación de la Tesorería de la Seguridad Social, de un sistema nacional de registro y estadísticas en accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales, falta de diálogo social dentro del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (el CONSSAT, que aún no se conforma), son síntomas de la problemática causada por la falta de una política nacional sobre este tema. La falta de una política nacional de seguridad y salud en el trabajo (SST) puede afectar a las autoridades, causando una menor capacidad para garantizar el cumplimiento de la normativa en el orden social, y una menor eficacia y eficiencia en la gestión de las políticas activas de empleo, lo que puede afectar a la calidad, la equidad y la cohesión del mercado de trabajo.

La falta de una política también puede ocasionar problemas de coordinación y cooperación con las Estados y Municipios, los agentes sociales y los organismos internacionales, lo que puede dificultar el diseño, la ejecución, la evaluación y la financiación de las políticas de SST.

Es importante que todos los actores sociales impulsen y lideren el desarrollo e implementación de una política nacional de SST que responda a las necesidades y expectativas de los trabajadores, los empleadores y la sociedad en general. Una política nacional de SST debe basarse en los principios y valores de la prevención, la protección, la participación, la información, la formación y la asesoría técnica en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Discusión

El análisis de los problemas sociales desde distintas perspectivas es un ejercicio tanto útil como necesario.

La fundamentación de las propuestas se enriquece, y permite entender la mirada y el impacto del problema en el tiempo y en el espacio, entendiendo la perspectiva de diferentes actores sociales involucrados. El cubo de Osorio es una forma lúdica y dinámica de introducir a los estudiantes en el pensamiento sociológico y desarrollar sus habilidades de análisis, argumentación y comunicación (Bueno, 1996).

En el centro de la discusión sobre la utilidad de una Política Nacional de SST para Venezuela está el tema del Trabajo Decente. Forma parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y se vincula con el objetivo de reducir las muertes y enfermedades producidas en ocasión del trabajo. Los pilares del trabajo decente son: creación de empleo y fomento de la entidad de trabajo, normas y derechos en el trabajo, protección social y gobernabilidad y diálogo social. Parte del objeto de esta investigación es la promoción de la salud y seguridad en el trabajo, que implica uno de los elementos centrales del trabajo decente, que además promueve la justicia social, ofrece oportunidades de inclusión y equidad para todos, favorece la reconstrucción y la recuperación de las comunidades afectadas por crisis, fortalece el desarrollo sostenible y la prevención de futuras crisis. Además de los aspectos de derecho, el trabajo decente incluye la protección

social para los trabajadores. La protección social en el trabajo es un conjunto de medidas que buscan garantizar el bienestar y los ingresos de los trabajadores y sus familias frente a contingencias que afectan su salud, seguridad y empleo. Se basa en normas legales que regulan las condiciones de trabajo, los salarios, el tiempo de trabajo, la salud y seguridad en el trabajo, y los programas de seguridad social. La protección social en el trabajo es un derecho humano y un elemento clave para promover la justicia social, la seguridad social, la cohesión social y el bienestar. La protección social en el trabajo también puede mejorar las relaciones sociales, la autoestima de los empleados y producir efectos positivos para la salud.

Otro elemento central de la discusión, que aporte el análisis del Cubo de Osorio es el Dialogo Social, como forma de comunicación y negociación entre los actores del mundo del trabajo, para resolver problemas comunes, mejorar las condiciones laborales y promover el desarrollo sostenible. El diálogo social es imprescindible para la elaboración de políticas públicas, porque permite la participación activa y representativa de los interlocutores sociales (autoridad, empleadores y trabajadores) en la elaboración y aplicación de las normas y medidas que les afectan. Mejora la gobernanza, la transparencia y la legitimidad de las decisiones públicas, evitando el autoritarismo y el sectarismo; promueve la justicia social, el progreso económico y la cohesión social, al tener en cuenta las necesidades y los intereses de los distintos actores de la sociedad. Los organismos nacionales tripartitos de SST también han desempeñado un papel importante en la lucha contra la pandemia. Suelen estar compuestos por representantes del gobierno (Ministerio de Trabajo y otros ministerios e instituciones pertinentes), así como por organizaciones representativas de empleadores y trabajadores. En muchos países, los órganos tripartitos también cuentan con la participación -de forma permanente

o ad hoc- de representantes de instituciones adicionales, por ejemplo, asociaciones de SST e instituciones académicas.

Según el convenio 155 de OIT (convenio fundamental) es necesaria la participación de los actores sociales pertinentes (representantes de empleadores, trabajadores y gobiernos) para formular una Política Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, por consenso. Este diálogo social tripartito se ha roto en el caso venezolano, con consecuencias en múltiples niveles dentro del proceso social de trabajo, especialmente en la formulación e implementación de políticas públicas, desconfianza y conflicto entre los actores, dificultad para lograr consensos y acuerdos sobre las prioridades y objetivos comunes, exclusión y discriminación de grupos vulnerables y pérdida de legitimidad y eficacia de las instituciones públicas.

En su obra de 1987, Drucker analiza los cambios económicos, políticos y culturales que se producen en la era de la información y el conocimiento, proponiendo una visión de una sociedad más participativa, democrática y solidaria. Además, expone su punto de vista sobre la transformación hacia la sociedad post capitalista, argumentando que el conocimiento se ha convertido en un recurso central, generando transformaciones en las dinámicas económicas, políticas y en las estructuras sociales.

Teniendo estas transformaciones como marco de referencia, él pensaba que la cohesión social era un factor clave para el desarrollo de las sociedades postcapitalistas, basadas en la información y el conocimiento. Él creía que el Estado no podía garantizar la equidad social por sí solo, sino que se necesitaba de la productividad, la calidad y la innovación de las organizaciones. También defendía la importancia del diálogo, la participación y la responsabilidad social de los actores económicos y políticos. Una política común y concertada.

Por su parte, Somavia (2003) se focaliza en la importancia del trabajo decente a nivel internacional, vinculando el desarrollo económico de las sociedades con los derechos laborales de las personas que las integran. Actualmente, el trabajo decente forma parte integrante del discurso socioeconómico y laboral, tanto entre los gobiernos y los principales actores nacionales, como en foros multilaterales de importancia fundamental, como el Grupo de los Veinte, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de los Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Prueba de ello han sido los numerosos intercambios y la extensa colaboración entre la OIT y las instituciones citadas, en particular a raíz de la crisis económica y financiera mundial de 2008. A propósito de este concepto, la OIT también ha establecido normas internacionales sobre seguridad y salud en el trabajo, y ofrece asistencia técnica, capacitación e información a los gobiernos, empleadores y trabajadores; incluso, a partir del concepto de trabajo decente se han desarrollado dos convenios fundamentales de la OIT: el C155 (Seguridad y Salud en el Trabajo) y el C187 (Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo). Siendo mandatorio, el convenio 155 obliga a los miembros a desarrollar una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en consenso con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas en cada país.

Otro autor que profundiza en la importancia del Diálogo Social desde distintas perspectivas es Niklas Luhmann, que en su obra Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo (1997) no concibe la justicia como una norma suprema o un valor moral, sino como una expresión de la complejidad adecuada del sistema jurídico, entendido como un sistema de acción y experiencia orientado por el derecho. Para Luhmann (1997), el derecho se diferencia funcionalmente de los otros sistemas sociales, como el económico, el moral o el político, y tiene su propia

lógica y racionalidad. Desarrolló su teoría de los sistemas sociales basada en el concepto de autopoiesis, que significa la capacidad de un sistema de producirse y mantenerse a sí mismo mediante sus propias operaciones. Luhmann aplicó este concepto, originalmente propuesto por el biólogo chileno Humberto Maturana, a la sociedad como un sistema compuesto por comunicaciones, que en el contexto del trabajo y la plataforma tripartita, tiene su centro en el Diálogo Social. Plantea que la sociedad no está formada por seres humanos, sino por las comunicaciones que se generan entre ellos, siendo central que se establezcan estas comunicaciones para que pueda existir el sistema social en sí mismo, como una entidad colectiva que está diferenciada de los individuos que la componen. El diálogo social es una forma de comunicación que implica la participación de diferentes actores sociales en la búsqueda de consensos y soluciones a los problemas comunes. Luhmann consideraba que el diálogo social era una forma de reducir la complejidad y la incertidumbre en un mundo cada vez más diferenciado y globalizado.

Finalmente, la Organización Internacional del Trabajo, en su Convenio 155 Seguridad y Salud en el Trabajo (1997, ahora convenio fundamental) plantea que la “política” se define comúnmente como un curso de acción específico y deliberado adoptado por un gobierno u organismo público para ayudar a cumplir con su mandato. Toda política debe estar anclada y derivar su autoridad de poderes y obligaciones legales formales y, por lo tanto, es un instrumento importante para los procesos de toma de decisiones. De acuerdo al Convenio 155, cada Estado Miembro, a la luz de las condiciones y la práctica nacionales, y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, debe formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud ocupacional del entorno de trabajo. Esta política, y el compromiso del gobierno para implementarlo, representan

una base fundamental para los programas y sistemas nacionales de SST. El desarrollo de la política nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo se ve influido por varios factores, en particular por acuerdos supranacionales y convenios internacionales, legislación nacional en materia de trabajo y empleo, salud y protección social, y acuerdos nacionales tripartitos.

Pueden surgir algunos problemas si no hay un curso de acción deliberado por parte de las autoridades públicas en esta área, o si hay una falta de correspondencia y coherencia entre lo establecido en la declaración de política y la práctica. También puede haber un problema importante cuando los objetivos y principios de las diferentes políticas institucionales no son coherentes con una visión común o con una única política nacional de SST. El desarrollo y la aplicación de la política nacional de SST es responsabilidad de los gobiernos en colaboración tripartita con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El documento escrito específico proporciona:

- Una dirección clara en cuanto al mandato del gobierno;
- Mayor apertura y transparencia sobre la forma en que el gobierno asume sus funciones;
- Seguridad de que las autoridades públicas están siendo responsables de su respectivo rol;
- Una base para los planes operativos.

Cuando se carece de una política nacional, aguas abajo no se pueden elaborar leyes, reglamentos y normas que estén alineadas, planes y programas nacionales estructurados e indicadores de gestión que permitan medir los avances. En SST, es muy importante formular una política nacional, con el consenso de las autoridades, las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La falta de esta política es un

factor definitivo que genera una falla estructural en el sistema nacional de salud y seguridad en el Trabajo.

Conclusiones

Durante el desarrollo de la herramienta de control para la detección de los riesgos, se pudo determinar la importancia que reviste la evaluación del riesgo y la planificación de las auditorias, al considerarse como un procedimiento sistemático producto de las tareas que son parte del control interno de toda organización, estableciendo un orden lógico y secuencial de lo que se va a ejecutar.

La herramienta propuesta permite determinar los procedimientos para evaluar los posibles riesgos del control interno de la entidad auditada y los tipos de riesgo que se pueden presentar, lo cual facilitara la ejecución de la auditoria en cualquier área.

Esta herramienta de control para la detección de los riesgos se basa en una serie de actividades que sirven de guía y contribuyen a fortalecer la normativa interna y las bases conceptuales en los criterios del riesgo de auditoría, al momento de planificar y ejecutar una auditoria.

La herramienta de control representa la formalidad en la utilización de una metodología para detectar el riesgo, en él se distinguen los pasos a seguir y la forma como comparar la información recibida para conocer si es o no confiable el sistema de control interno del ente auditado. Además, facilita la aplicación de distintas pruebas al proceso administrativo de la entidad.

La aplicación de la herramienta diseñada beneficia como ya se expuso, al auditor encargado de ejecutar la auditoria, y también al nivel directivo de la entidad auditada, dado que la información resultante le permite formular estrategias y tomar decisiones utilizando las fortalezas internas, para reducir a un mínimo el impacto de las amenazas.

Finalmente, debido a la ausencia de una normativa aplicable para detectar el riesgo de auditoría, se determinó la factibilidad de implementar la propuesta, procediendo al diseño de la herramienta de control, sin que se llegue a contemplar las fases de aplicación y evaluación de esta.

Referencias

Asamblea Nacional (2005). Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. Gaceta Oficial N° 38.236 del 26 de julio de 2005. Caracas.

Bueno, E. (1996). Jaime Osorio, Las dos caras del espejo. Ruptura y continuidad en la sociología Latinoamericana, Rev. Estudios Latinoamericanos, 3(5), 337–339. México.

Conferencia Internacional del Trabajo (1997) Convenio 155. Seguridad y Salud en el Trabajo. OIT. Ginebra.

Drucker, P. (1987). La sociedad poscapitalista. Penguin Random House Grupo Editorial. Argentina, ISBN 950074547X.

Luhmann N. (1997) Organización y decisión. Autopoiesis, Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago. ISBN: 8476585179.

Morín E. (2006). El Método 5. La humanidad de la humanidad. La identidad humana. Ediciones Cátedra, Madrid.

Omaña, E. (2011). Breve resumen de la historia de la higiene ocupacional en Venezuela. Blog Seguridad&Salud. Visible en: <https://seguridadysalud.org/2011/07/22/breve-resumen-de-la-historia-de-la-higiene-ocupacional-en-venezuela/>

Organización Internacional del Trabajo (2013) Desarrollo de un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. SafeWork, Ginebra.

Osorio, J. (2001), Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento, Fondo de Cultura Económica – UAM, México. Segunda edición en 2016.

Somaravia, J. (2003). The Meaning of Decent Work: A Struggle for Human Dignity. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. ISBN:9789221265900.

Stein G. (1999). El arte de gobernar según Peter Drucker. EDICIONES GESTION 2000, Barcelona.