

LA NATURALEZA DEL CONVENIO  
187 DE LA OIT Y LA PROTECCIÓN  
DE LA SALUD DE LOS  
TRABAJADORES EN MÉXICO.  
UNA AGENDA PENDIENTE

Oscar ZAVALA GAMBOA\*

RESUMEN

La protección a la salud de los trabajadores es un tema pendiente de análisis en nuestro país. La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo se reunió para tratar asuntos relacionados con la seguridad y salud de los trabajadores, teniendo como resultado la creación del Convenio 187, donde se hace mención de la “cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud” como medio de solución a esta problemática. En opinión del autor, y tratándose del caso mexicano, una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud en el desempeño del trabajo debe contar con tres características generales: *a)* contemplar obligaciones y derechos para empleadores y trabajadores que beneficien e incentiven el desempeño del “trabajo seguro”; *b)* contar con la intervención del Estado a través de medios educativos, informativos, formativos y de vigilancia eficiente de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, y *c)* contar con un control eficiente de la micro, pequeña y mediana empresa que facilite a los trabajadores el acceso a la seguridad social y la revisión constante de las condiciones de seguridad e higiene en estos establecimientos.

*Palabras clave:* salud de los trabajadores, derecho a la salud, riesgos de trabajo, derecho internacional del trabajo.

---

\* Asistente de investigación en el Área de Derecho Social del Instituto de Investigaciones Jurídicas ([oscar\\_zavala@comunidad.unam.mx](mailto:oscar_zavala@comunidad.unam.mx)). Agradezco el apoyo, la motivación y el impulso del doctor Alfredo Sánchez-Castañeda del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

## I. PLANTEAMIENTO

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se reunió en Ginebra, Suiza,<sup>1</sup> para tratar asuntos relacionados con la seguridad y salud de los trabajadores, debido a la importancia fundamental y repercusiones derivadas de los accidentes, enfermedades y muertes, producidos en ejercicio del trabajo. Resultado de dicha reunión fue que el día 15 de junio de 2006 se adoptó el Convenio 187 (C. 187) de un derecho promocional para la seguridad y salud en el trabajo.<sup>2</sup>

El C. 187 entraña aspectos novedosos, tales como la denominada “cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud”, cuya debida adopción y mejoramiento continuo en nuestro país resultan necesarios ante la elevada alza en los accidentes y enfermedades laborales.<sup>3</sup> Partiendo de esta premisa, nos permitimos proponer acciones encaminadas a la protección de la salud de los trabajadores, tomando como referencia la experiencia adquirida por la OIT en el tema.

El presente estudio se realizará, primeramente, analizando los aspectos constitucionales y legales acerca de la protección a la integridad física de los trabajadores. Dicha labor es importante para resaltar la importancia y trascendencia jurídica del presente tema, así como la “viabilidad legal” existente para la adecuación propuesta por la OIT.

En segundo lugar haremos una revisión sobre los derechos y obligaciones de trabajadores y empleadores en materia de seguridad e higiene, destacando las posibles ventajas y desventajas. Lo anterior para resaltar la “viabilidad social” en incluir las propuestas de la OIT.

En tercer lugar desarrollaremos una propuesta para la adecuación de la visión contenida en el C. 187 al caso mexicano, respecto de la llamada “cultura

---

<sup>1</sup> Nonagésima quinta reunión del 31 de mayo de 2006.

<sup>2</sup> Dicho Convenio rescató y retomó planteamientos realizados en reuniones anteriores (principalmente el Convenio 155 y la Recomendación 154, ambos de 1981), desarrollados en el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.

<sup>3</sup> Véase periódico *La Jornada* del 8 de febrero de 2010, p. 16, donde Mariano Noriega Elio, investigador de la UAM, señaló que debido al incumplimiento de la legislación en materia de trabajo y salud, hay un aumento de accidentes y enfermedades laborales de 2.9% por cada 100 empleados.

ra nacional de prevención en materia de seguridad y salud”. Es importante señalar que la adecuación no necesariamente implica una ratificación del citado Convenio, ya que la legislación nacional, en lo general, protege la salud de los trabajadores, tal y como lo veremos en los subsecuentes apartados.

## II. LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA INTEGRIDAD DE LOS TRABAJADORES EN EL DERECHO MEXICANO

Para nadie es desconocido que la Constitución mexicana tiene inmersa una naturaleza de carácter social. Esto implica la protección de intereses colectivos, lo que resulta relevante cuando hablamos de la salud de los trabajadores, entendiendo como tales a un grupo social sujeto de protección constitucional.

La Constitución no sólo estructura políticamente a la nación, sino que asegura al individuo un mínimo decoroso de existencia. El constitucionalismo político se transformaba en social para enriquecerse. De aquí surge el constitucionalismo político-social de nuestros días.<sup>4</sup>

Por otra parte, las leyes mexicanas también protegen la salud de los trabajadores, propiciando la seguridad e higiene en el trabajo<sup>5</sup> para el adecuado desarrollo de las actividades laborales, y de esta manera tutelar la integridad de los trabajadores.

### 1. *El derecho fundamental a la salud*

En primer término señalaremos la tutela de la salud en su ámbito genérico, como una intención primaria de la Constitución mexicana de proteger la integridad física y psicológica de los individuos. Siguiendo este orden de ideas, encontramos que el texto del párrafo tercero del artículo 4o. de la carta magna señala que: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de

<sup>4</sup> Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 11.

<sup>5</sup> Por seguridad e higiene debemos entender al conjunto de medidas preventivas establecidas para evitar accidentes o enfermedades de trabajo, encaminadas a proteger la salud física y psicológica del trabajador.

salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.

En estricto sentido se protege la salud de los individuos en lo general; sin embargo, de manera más amplia y en relación con nuestro tema, observamos claramente la obligación constitucional de proteger la salud de los trabajadores, entendiendo cómo ésta no sólo la salvaguarda, sino también el acceso a los servicios sanitarios. Dicha noción debe ser entendida de esa manera, que le otorga un carácter completo respecto de las obligaciones en materia de salud, pues la simple protección o el simple acceso no garantizan a los trabajadores la tutela a su integridad, que es el objetivo de la norma constitucional.

La protección de la salud y el desarrollo de los correspondientes sistemas sanitarios asistenciales es una de las tareas fundamentales —en términos políticos y económicos— de los Estados democráticos contemporáneos y representa una de las claves del Estado de bienestar.<sup>6</sup>

Dicho de otra forma, es obligación del Estado mexicano proporcionar los elementos necesarios para la protección de la salud de los trabajadores. En materia de seguridad e higiene en el trabajo, la responsabilidad de respetar las normas es solidaria entre los sujetos involucrados, es decir, entre trabajadores, empleadores y el propio Estado; dichos sujetos deben guardar una armonía funcional, pues el desequilibrio entre éstos genera una deficiencia en la protección de la salud de los trabajadores.

## *2. Marco constitucional de la protección a la salud de los trabajadores*

Después de analizar en el apartado anterior las generalidades del derecho a la salud y sus repercusiones en el ámbito laboral, es momento de entrar al estudio específico de la protección de la salud de los trabajadores en el marco constitucional. En este sentido tenemos el artículo 123 de la Constitución federal, que contempla los derechos sociales de los trabajadores, de los cuales, y para efectos de nuestro estudio, resaltamos los siguientes:

---

<sup>6</sup> Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM-CNDH, 2006, p. 857.

- a) *Derecho a un ambiente laboral sano y seguro.* Está prohibido encomendar labores de naturaleza insalubre o peligrosa que pongan potencialmente en riesgo la salud de los trabajadores, así como la prestación de trabajo en jornadas inhumanas que disminuyan o alteren la integridad del trabajador. En este derecho debemos encontrar como punto medular las medidas preventivas de seguridad e higiene que deben imperar en los trabajos a realizarse.
- b) *Derechos de las mujeres embarazadas.* Cuando una mujer se encuentre en estado de gravidez, la Constitución le otorga ciertos derechos especiales con la finalidad de proteger su salud y la del producto de la concepción.
- c) *Responsabilidad patronal en caso de accidentes o enfermedades de trabajo.* Los empleadores son responsables de los accidentes ocurridos por motivo del ejercicio del trabajo y de las enfermedades derivadas del mismo. La responsabilidad se refleja en el pago de una indemnización dependiendo de las consecuencias existentes (muerte, incapacidad temporal, parcial o incapacidad permanente del trabajador).<sup>7</sup>
- d) *Responsabilidad patronal preventiva.* Es obligación de los empleadores observar e implementar las medidas de seguridad e higiene necesarias para el correcto desempeño de la labor de los trabajadores, con la finalidad de prevenir los accidentes y enfermedades de trabajo.
- e) *Regulación específica de los sistemas de seguridad social.* Los sistemas de seguridad social estarán regulados por leyes especiales que comprendan las indemnizaciones, los seguros y la protección de la salud de los trabajadores.
- f) *Acceso a la seguridad social.* Los sistemas de seguridad social deben garantizar el pronto y eficiente acceso del trabajador a los servicios proporcionados por éstos, cuando de manera infortunada el trabajador sufra un accidente o una enfermedad derivada de la realización del trabajo.

Éstos son los derechos de los trabajadores en materia de salud consagrados en la Constitución federal. Cabe señalar que todos se relacionan con la seguridad e higiene, pues en su conjunto representan una serie de medidas

---

<sup>7</sup> Véase Pérez Pineda, Blanca *et al.*, *Fundamentos médico-legales de la incapacidad laboral permanente*, 4a. ed., Granada, Comares, 2000.

preventivas que constituyen el objetivo principal de la prevención de riesgos, así como la pronta reacción ante los siniestros y enfermedades de trabajo.

### *3. Marco legal de la seguridad e higiene en el trabajo como medida preventiva de riesgos de trabajo*

Como se señaló en el preámbulo del presente capítulo, no sólo la Constitución establece normas aplicables a la seguridad e higiene en el trabajo, sino también podemos encontrar normatividad en leyes federales y en tratados internacionales (que forman parte del derecho positivo mexicano), así como en ordenamientos legales de menor jerarquía que igualmente regulan la problemática en estudio.

Para efectos de nuestro análisis es conveniente hacer referencia a cuatro ordenamientos básicos en la materia, tales como la Ley Federal del Trabajo; el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo; la Ley del Seguro Social, y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. De igual manera haremos referencia a la situación de los tratados internacionales sobre seguridad e higiene en el trabajo que repercuten en el ámbito legal mexicano.

De manera breve pero sustancial señalaremos la regulación de cada ordenamiento en la problemática planteada por el presente estudio.

- a) *Ley Federal del Trabajo*. Establece las causas de rescisión de la relación laboral cuando trabajador o empleador violan las normas de seguridad e higiene dentro del trabajo (artículos 47 y 51). Dicha rescisión genera responsabilidad en las partes de la relación laboral, dependiendo del grado de responsabilidad en la conducta que origine tales efectos. Otro apartado hace referencia a los derechos y obligaciones de los trabajadores y empleadores para la debida prestación de las labores, con la finalidad de prevenir los accidentes y enfermedades de trabajo a que están expuestos los operarios, o también llamados “riesgos de trabajo”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Los riesgos de trabajo implican la posibilidad de sufrir un accidente o una enfermedad en el ejercicio del trabajo. Debemos precisar que es obligación de los sujetos involucrados la prevención de las enfermedades y accidentes, pero también se deben prevenir los riesgos de traba-

- (artículos 472-515). Por último, dicho ordenamiento regula la inspección del trabajo (artículos 540-550), cuya función es vigilar la correcta aplicación de las normas laborales en los centros de trabajo, en especial las relativas a la seguridad e higiene (artículo 541, fracción I).
- b) *Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo*. En sentido estricto, este Reglamento es el encargado de ordenar y dirigir la política nacional en materia de seguridad e higiene en el trabajo; sin embargo, la incorrecta distribución de obligaciones a nivel estadual (artículos 161-164) y lo risible de las sanciones impuestas por incumplimiento de las respectivas obligaciones (artículos 165-168) trae como consecuencia una deficiente y limitada aplicación de dicha normatividad, haciendo que la prevención de riesgos de trabajo, por medio de esta vía, sea limitada y restrictiva. De manera sustancial, el reglamento contiene los derechos y obligaciones de los sujetos involucrados en la protección de los trabajadores; las recomendaciones y estudio de las actividades peligrosas; la distribución de obligaciones de la autoridad en la materia, y la actividad de las comisiones consultivas de seguridad e higiene.
- c) *Ley del Seguro Social*. Es la encargada de regular las relaciones laborales derivadas del apartado A del artículo 123 de la Constitución. En dicho ordenamiento encontramos la regulación específica de los riesgos de trabajo, donde de manera más explícita, y un tanto más precisa, se establecen los aspectos terminológicos y conceptuales relativos a la materia. Un aspecto relevante de este ordenamiento es la facultad atribuida al Instituto Mexicano del Seguro Social de establecer las medidas pertinentes y necesarias para la “prevención de los riesgos de trabajo” (artículo 80). En dicha ley también se regula el sistema de coordinación que deberá existir entre el Instituto, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las entidades de la administración pública federal y local, organizaciones privadas y del sector social, con el objetivo conjunto de llevar a cabo programas de prevención (artículo 81).
- d) *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. Dicho ordenamiento es equiparable en contenido y funciones a la Ley

---

jo (es decir la posibilidad); en ambos casos tienen especial importancia las medidas de seguridad e higiene, pues al prevenir los riesgos, lógicamente evitamos la materialización del daño.

del Seguro Social referida anteriormente; sin embargo, esta ley regula las relaciones laborales de los trabajadores que se encuentran comprendidos en el apartado B del artículo 123 de la Constitución. En dicho ordenamiento jurídico también se establece un marco conceptual de los riesgos de trabajo, su calificación y requisitos de existencia.

- e) *Tratados internacionales*. En este rubro encontramos en la OIT el origen de la normatividad internacional. El Estado mexicano se ha caracterizado por su constante aprobación de convenios y recomendaciones de la OIT, y el tema de seguridad e higiene en el trabajo no ha sido la excepción; sin embargo, en la actualidad no ha ratificado el C. 187 que es lo más reciente respecto de dicha problemática. Entre los principales instrumentos ratificados por México en la materia tenemos los convenios 12 sobre la Indemnización por Accidentes del Trabajo (Agricultura); 19 sobre la Igualdad de Trato (Accidentes de Trabajo); 155 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores; 161 sobre los Servicios de Salud en el Trabajo, y muchos otros que regulan la protección de la salud de los trabajadores en determinadas áreas laborales.

El estudio del marco normativo realizado en esta sección tiene fundamentalmente dos objetivos: el primero es la visualización de las intenciones existentes en la ley de evitar los riesgos de trabajo; dicha situación sólo es posible a través de medidas preventivas de seguridad e higiene que sean debidamente aplicadas. El segundo objetivo es hacer un esbozo encaminado a resaltar que pese a los numerosos ordenamientos reguladores de la seguridad e higiene en el trabajo (sin enunciar la enorme cantidad de normas oficiales que rigen en la materia), actualmente no es posible contar con la prevención integral de la salud de los trabajadores, es decir, la regulación jurídica es completa, sin embargo la aplicación en la práctica merece una reestructuración y adecuación con la situación social.

### III. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE EMPLEADORES Y TRABAJADORES EN LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO. VENTAJAS Y ¿DESVENTAJAS?

En este apartado analizaremos los derechos y obligaciones tanto de los empleadores como de los trabajadores, relativos a la seguridad e higiene den-

tro del trabajo. No se busca hacer una trascripción literal de las disposiciones contenidas en los ordenamientos jurídicos que regulan la materia. El objetivo es realizar una agrupación generalizada que resuma en pocas palabras los derechos y obligaciones de las partes para la prevención de los riesgos de trabajo.

Existe una gran cantidad de disposiciones que catalogan derechos y obligaciones aplicables a la materia de protección de la salud de los trabajadores —como lo hemos analizado anteriormente—, y es esa situación la que hace difícil el acceso a dicha información, por lo que conviene hacer hincapié en la necesidad de concretizar y especializar la normatividad aplicable.

En el apartado anterior revisamos los derechos derivados de la protección que hacen la Constitución y la ley a la salud de los trabajadores; siguiendo ese orden de ideas, en este apartado buscamos encuadrar dichas nociones en un marco específico y que debe acontecer en la realidad, analizando respecto de cada sujeto las ventajas y las “desventajas” que podemos encontrar por la aplicación de las medidas preventivas.

### *1. Derechos y obligaciones de los empleadores*

Aunque no parece notorio, los empleadores tienen ciertos derechos al aplicar medidas preventivas de seguridad e higiene para la realización del trabajo. Estos derechos repercuten directamente en las ventajas que los propios empleadores obtienen por la protección de la integridad de sus trabajadores.

De acuerdo con estadísticas de la OIT en el mundo cada año se producen 270 millones de accidentes y 160 millones de enfermedades de trabajo. Se pierde 4 por ciento del producto interno bruto mundial (1,251,353 millones de dólares) por el costo de ausentismo, tratamientos, indemnizaciones y prestaciones derivadas por este concepto. Se reportan 355,000 muertes por el trabajo cada año.<sup>9</sup>

Tomando en cuenta lo anterior, los derechos de los empleadores protegen la productividad de la empresa y, por lo tanto, los beneficios moneta-

---

<sup>9</sup> Pérez H. Pantoja, Luis Manuel, “Riesgos de trabajo, seguridad, higiene y medicina del trabajo”, en Bouzas Ortiz, Alfonso (coord.), *Propuestas para una reforma laboral democrática*, México, UNAM, Grupo Parlamentario del PRD, 2007, p. 249.

rios de éstos. De esta manera podemos señalar que los empleadores tiene derecho a:

- a) Que el trabajador cumpla con las medidas preventivas de seguridad e higiene establecidas para el ejercicio del trabajo. El no respeto al ejercicio de este derecho constituye una causal de despido justificado.
- b) Recibir información sobre los procedimientos y medidas necesarias para el establecimiento de las medidas preventivas. Dicha información debe ser solicitada a la autoridad competente.

Por otra parte, las obligaciones conferidas a los patrones son mayores, pues, como hemos notado, para la obtención de los derechos es necesaria la realización de determinadas obligaciones que permitan al empleador beneficiarse con el nivel de productividad y obtener ventajas derivadas de las medidas preventivas de seguridad e higiene.

Podemos resumir las obligaciones de los empleadores en las siguientes:

- a) Establecer, preservar, mejorar y respetar las condiciones de seguridad e higiene para la realización del trabajo. Lo que incluye respetar las normas establecidas tanto en la Ley Federal del Trabajo como en el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente del Trabajo.
- b) Someterse a las inspecciones realizadas por la autoridad competente, haciendo especial énfasis en la revisión de normas y programas de seguridad e higiene.
- c) Contar con los medios necesarios para la atención de un trabajador cuando sea víctima de un accidente de trabajo. Dicha atención puede ser fundamental para evitar consecuencias de mayor impacto.<sup>10</sup>

## 2. *Derechos y obligaciones de los trabajadores*

Los trabajadores son los sujetos beneficiados del establecimiento de medidas preventivas de seguridad e higiene en el desempeño del trabajo; sin

---

<sup>10</sup> Véase Pérez Pineda, Blanca *et al.*, *op. cit.*

embargo, como vimos en el apartado anterior, también hay beneficios en favor de los empleadores, por lo que la ley exige a los trabajadores ciertas obligaciones para la salvaguarda de los derechos y beneficios de aquéllos.

Podemos resumir como derechos de los trabajadores los siguientes:

- a) Recibir información acerca de las medidas preventivas de seguridad e higiene instauradas en la empresa.
- b) Recibir capacitación y adiestramiento para un mejor desempeño del trabajo y con ello aumentar sus habilidades (se ahondará en este punto un poco más adelante).
- c) Recibir todos los elementos necesarios para el desempeño del trabajo de manera segura e higiénica, incluido el ambiente y las condiciones físicas del lugar donde se trabaja.
- d) Recibir atención y cuidado inmediato al momento de sufrir un accidente derivado del trabajo.

El trabajador goza de distintos derechos para la protección de su salud que eventualmente se pueden convertir en prestaciones, que son garantizadas por el Estado, en materia de riesgos de trabajo.

Por otro lado, como obligaciones de los trabajadores podemos señalar únicamente dos:

- a) Respetar y desempeñar su labor, atendiendo a las medidas de seguridad e higiene establecidas en el lugar de trabajo.
- b) Dar aviso al empleador sobre los riesgos y posibles consecuencias de la realización de un trabajo que constituya un peligro, pudiendo el trabajador negarse a realizar el trabajo, cuando éste sea evidentemente peligroso. De igual manera, el trabajador tiene la obligación de informar al empleador sobre los nuevos riesgos de trabajo que vayan surgiendo.

La existencia de obligaciones establecidas para los trabajadores trae directamente beneficios a ellos mismo, ya que se salvaguarda su integridad física y mental; y beneficios a los empleadores, como lo analizamos anteriormente.

### 3. ¿Realmente hay desventajas para alguien?

En el desarrollo del presente apartado, analizamos los derechos y obligaciones tanto de trabajadores como de empleadores, encaminados a la obtención de ventajas para ambos. Es evidente que el número de derechos es mayor para los trabajadores, pues se protege su integridad física y mental; sin embargo, el beneficio económico a favor del empleador también constituye un importante punto de referencia desde el interés legítimo de cada uno.

A continuación analizaremos las posibles “desventajas” del debido cumplimiento de derechos y obligaciones de los sujetos involucrados, puesto que se suele señalar la existencia de determinadas desventajas o inconvenientes en la implementación de medidas preventivas de seguridad e higiene.

“Desventaja” para el trabajador:

- *Inhibición de desempeño del trabajo.* Se considera que el estricto uso de medidas preventivas de seguridad e higiene trae consigo una realización ineficiente del trabajo, pues dichas medidas pueden generar incomodidad en los trabajadores (uso de cascos, uniformes, etcétera).

“Desventaja” para el empleador:

- *Gastos.* Es común que el empleador no tome en cuenta el establecimiento de medidas preventivas de seguridad e higiene para sus trabajadores, pues constituye un gasto y no una inversión.

De esta manera hacemos referencia a la pregunta que titula el presente apartado: ¿realmente hay desventajas?, la respuesta evidentemente es “no”. Las “desventajas” señaladas anteriormente constituyen una visión falsa de la realidad que únicamente dificulta el desempeño del trabajo.

Respecto de la incomodidad de los trabajadores se debe decir que la mayoría de las medidas preventivas de seguridad e higiene otorga al trabajador ciertas comodidades para realizar el trabajo. La “incomodidad” por utilizar ciertos uniformes o accesorios resulta inatendible si hacemos un ejercicio de ponderación entre el uso y el no uso de estas medidas. De hecho la ergonomía ocupa cada vez un lugar más importante en los centros de trabajo. La

respuesta a la interrogante inicial es absoluta, pues lo importante es la protección de la integridad de los trabajadores, y la utilización de todos los medios necesarios para ello no puede ser considerado una desventaja.

La desventaja estimada para los empleadores resulta igualmente intrascendente, pues como hemos analizado anteriormente, las medidas preventivas de seguridad e higiene constituyen una inversión, pues se protege la productividad de la empresa, atendiendo a los datos proporcionados en el preámbulo del presente apartado.

Es importante señalar que todas las acciones que contribuyan al mejoramiento de las medidas preventivas de seguridad e higiene deben atender a considerar a éstas como *principios rectores del desempeño del trabajo*, y es así como socialmente debe ser vista la problemática planteada, pues por un lado las ventajas son muchas y de muy diversas índoles; mientras que, por el otro, las desventajas son, en el fondo, inexistentes.

#### IV. LA NATURALEZA DEL CONVENIO 187 DE LA OIT Y SU RELACIÓN CON EL CASO MEXICANO. UNA CONVERGENCIA NECESARIA

En el desarrollo del presente estudio hemos analizado las condiciones jurídicas y sociales de la seguridad e higiene en el trabajo que tenemos en nuestro país. Bajo estos fundamentos, consideramos oportuno presentar una propuesta que contribuya al mejoramiento en las acciones que protejan la salud de los trabajadores.

Como se mencionó en la introducción, el Convenio 187 de la OIT constituye un esfuerzo para lograr un objetivo específico, que atiende a la naturaleza misma de dicho organismo internacional, pues en el preámbulo de su Constitución se establecen como objetivos principales el mejoramiento de la “protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo”, es decir, la salud de los trabajadores. Hasta el momento sólo han ratificado el citado convenio los siguientes países:

Chipre	14 de mayo de 2009	Ratificado
República de Corea	20 de febrero de 2008	Ratificado
Cuba	5 de agosto de 2008	Ratificado
Dinamarca	28 de enero de 2009	Ratificado
España	5 de mayo de 2009	Ratificado
Finlandia	26 de junio de 2008	Ratificado
Japón	24 de julio de 2007	Ratificado
República de Moldova	12 de febrero de 2010	Ratificado
Niger	19 de febrero de 2009	Ratificado
Reino Unido	29 de mayo de 2008	Ratificado
República Checa	13 de octubre de 2008	Ratificado
Serbia	16 de septiembre de 2009	Ratificado
Suecia	10 de julio de 2008	Ratificado

Ratificado: 13

Ratificación condicional: 0

Declaración de aplicación provisoria: 0

Denunciado: 0

*Fuente:* Ilolex, 21 de febrero de 2010.

La ratificación del C. 187 por parte del Estado mexicano es importante pero no fundamental, ya que en nuestro país contamos con legislación que aplica y retoma las ideas de los convenios internacionales de la OIT; sin embargo, una adecuación de las medidas establecidas en la legislación permitiría una aplicación más eficiente. Por lo que resulta más importante el mejoramiento de las acciones que la ratificación misma.

Las acciones deben atender a la situación actual, en donde las sociedades evolucionan en todo momento. Aunque la influencia tecnológica disminuye el número de accidentes y enfermedades derivados del trabajo,<sup>11</sup> es neces-

---

<sup>11</sup> Tal es el caso de México, donde los estudios del INEGI realizados en 2009 mostraron una tendencia a la baja de los accidentes y enfermedades de trabajo.

rio establecer una cultura que haga que los empleadores y los trabajadores tomen conciencia de la importancia de usar medidas preventivas de seguridad e higiene en los centros laborales.

La generación de conciencia sólo se puede dar a través de la cultura que se difunda en los distintos sectores de la población; es aquí donde la “cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud” del C. 187 toma relevancia y se avoca a un aspecto que aunque pareciera básico y lógico, no se encuentra debidamente desarrollado en las sociedades modernas.

### 1. *La cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud*

El *Diccionario de la Lengua Española* señala que por cultura debe entenderse “el resultado de cultivar la inteligencia”, es decir, se deben realizar acciones que contribuyan al desarrollo mental e intelectual de las personas con la intención de llegar a un objetivo. Con base en la premisa anterior tenemos que el artículo 1o. del C. 187 señala que:

A los efectos del presente Convenio:

d) la expresión *cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud* se refiere a una cultura en la que el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable se respeta en todos los niveles, en la que el gobierno, los empleadores y los trabajadores participan activamente en iniciativas destinadas a asegurar un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, y en la que se concede la máxima prioridad al principio de prevención.

Como podemos ver, la cultura propuesta por la OIT establece un conjunto de deberes y obligaciones solidarios entre los sujetos responsables de la seguridad y salud en el trabajo (trabajadores, empleadores y Estado), teniendo como máxima la prevención de los riesgos de trabajo. Es importante señalar que el objetivo de una cultura preventiva busca, en la medida de lo posible, evitar la materialización de los actos, y no simplemente la disminución o reducción de riesgos.

La noción anterior no es ajena al derecho positivo mexicano, pues el Reglamento de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, en su ar-

título 1o., establece como objetivo de dicho ordenamiento: “la prevención de los accidentes y enfermedades de trabajo”; situación que entraña una característica fundamental para la adopción de una cultura preventiva.

En nuestra opinión, para el caso de México, una cultura nacional de protección a la salud de los trabajadores debe contar con tres características generales:

- a) Contemplar obligaciones y derechos para empleadores y trabajadores que beneficien e incentiven el desempeño del “trabajo seguro”.
- b) Contar con la intervención del Estado a través de medios educativos, informativos, formativos y de vigilancia eficiente de la condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.
- c) Contar con un control eficiente de la micro, pequeña y mediana empresa que facilite a los trabajadores el acceso a la seguridad social y la revisión constante de las condiciones de seguridad e higiene en estos establecimientos.

## *2. La capacitación y adiestramiento como parte de la cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud*

Una de las características más importantes de una cultura preventiva de seguridad e higiene en el trabajo tiene que ver directamente con la preparación adecuada de los trabajadores (capacitación y adiestramiento) que les permita desarrollar el trabajo de una manera eficaz y eficiente, y con ello disminuir e inclusive erradicar la probabilidad de sufrir alguna enfermedad o accidente.

La capacitación ha sido definida como el aprendizaje que lleva a cabo una persona para mejorar su formación profesional, mientras que el adiestramiento se entiende como la enseñanza de habilidades y destrezas para el mejor desempeño de su trabajo.<sup>12</sup>

La capacitación y adiestramiento de los trabajadores debe brindarse en dos momentos: el primero, antes de comenzar a desarrollar el trabajo, es decir, como un mecanismo previo que le permita al trabajador conocer la

---

<sup>12</sup> Sánchez-Castañeda, Alfredo, *Diccionario de derecho laboral*, México, Oxford University Press, 2005, p. 24.

naturaleza y desarrollo de la actividad a realizar, y el segundo durante el desarrollo del trabajo y de manera periódica, que permita al operario conocer las nuevas tecnologías y los nuevos riesgos derivados de su trabajo, así como la revisión de la capacidad del trabajador para realizar la labor encomendada.

Un correcto y eficiente manejo de las nociones anteriores permitirá al trabajador contar con las herramientas necesarias para el desempeño del trabajo de forma segura. Mientras que el empleador contará con una mayor calidad en su producción, ya sea de bienes o de servicios; y de igual manera correrá menos riesgos de contar con un trabajador disminuido física o mentalmente, lo que repercutiría directamente en la productividad.

Para muchos expertos en el tema, la educación y la capacitación son fuentes fundamentales de productividad y eficiencia en las empresas de mejores condiciones de trabajo y remuneración para los trabajadores; al mismo tiempo, inculcan valores como los de responsabilidad, solidaridad, superación continua, capacidad de adaptación al cambio y trabajo en equipo.<sup>13</sup>

### *3. La situación especial de la micro, pequeña y mediana empresa en el sistema productivo nacional*

En el mismo marco promocional de seguridad y salud en el trabajo en que fue realizado el C. 187, la OIT realizó la Recomendación 197 (R. 197) en la que se incluyeron diversas especificaciones complementarias al C. 187. Dentro de éstas, le otorga un interés especial a la relativa a la situación especial de la micro, pequeña y mediana empresa, donde el apartado 14.1 establece lo siguiente:

14. 1) En el perfil nacional de seguridad y salud en el trabajo debería incluirse información sobre los elementos siguientes, según proceda:

l) los mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas y en la economía informal.

---

<sup>13</sup> Reynoso Castillo, Carlos, "Notas sobre la capacitación en México", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 5: *Formación profesional y empleo para jóvenes*, México, julio-diciembre de 2007, pp. 165-190.

En el caso de nuestro país, el tema de la micro, pequeña y mediana empresa constituye un tema fundamental,<sup>14</sup> pues es de señalarse que prácticamente la mayor parte de las fuentes de trabajo proviene de este tipo de establecimientos, lo que genera la necesidad latente de regular sus condiciones especiales en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

La importancia anterior se debe a que este tipo de empresas difícilmente cuenta con un registro de trabajadores en la seguridad social, y por lo tanto las condiciones de trabajo pueden resultar más peligrosas e insalubres, generando un enorme riesgo a los trabajadores de sufrir un accidente o una enfermedad de trabajo, y peor aún, que al sufrir dicho infortunio no se tenga acceso a un servicio de salud o de indemnización.

Es por ello que la propuesta contenida en la R. 197 tiene una total y necesaria aplicación al sistema mexicano, en lo fundamental de una regulación e implementación de mecanismos que permitan la “mejora progresiva” de las condiciones de seguridad e higiene en dichos trabajos, incluida la economía informal.

La Ley del Seguro Social contempla de manera escueta esta noción al establecer en el artículo 80, párrafo segundo, que “...el Instituto establecerá programas para promover y apoyar la aplicación de acciones preventivas de riesgos de trabajo en las empresas de hasta cien trabajadores”.

Es decir, se pone un cuidado especial en las empresas pequeñas, pero sin un control adecuado de dichos establecimientos es imposible cumplir con este objetivo.

#### *4. Hacia una política de Estado en materia de seguridad y salud en el trabajo*

Después de analizar el marco jurídico mexicano y de considerar una convergencia deseable entre la naturaleza del C. 187 y la situación en nuestro país, podemos señalar, desde nuestra perspectiva, que el Estado mexicano debería realizar acciones en materia de:

---

<sup>14</sup> Véase Sánchez-Castañeda, Alfredo, “Condiciones laborales para la micro, pequeña y mediana empresa: un enfoque regulatorio diferente”, en Bouzas Ortiz, Alfonso (coord.), *Propuestas para una reforma laboral democrática*, cit., pp. 63-81.

- a) *Incentivación*. Es menester que el Estado ofrezca a los empleadores y trabajadores, alternativas que incentiven la utilización y mejora de las condiciones de seguridad e higiene.
- b) *Educación*. Es necesaria la inclusión en los planes de estudio de las diferentes profesiones técnicas o universitarias, las asignaturas referentes a la seguridad e higiene en el trabajo, con la finalidad de preparar a los jóvenes en esta materia.
- c) *Capacitación y adiestramiento*. Elaborar de manera conjunta con los empleadores, programas de capacitación y adiestramiento, poniendo especial énfasis en los trabajadores que se encuentran laborando. Lo anterior se justifica en que aparentemente la capacitación y adiestramiento previo reviste un interés superior para los empleadores, pues si no se cuenta con las aptitudes y actitudes necesarias no se otorga un empleo; por otra parte, pocas empresas o establecimientos se preocupan por la actualización de los trabajadores.
- d) *Difusión*. El Estado tiene la obligación de poner al alcance de todas las personas la información necesaria sobre los riesgos de trabajo y las medidas de prevención oportunas, así como la función de los servicios de salud cuando se sufre un accidente o se contrae una enfermedad de trabajo. Dicha obligación puede ser satisfecha a través de los distintos medios de comunicación o de campañas preventivas.
- e) *Vigilancia*. Los servicios de inspección del trabajo deben satisfacer la demanda social, es decir, deben abarcar el total de los establecimientos donde se labora, y contar con una estricta relación de las condiciones de trabajo de cada uno de ellos.
- f) *Normas generales*. Las comisiones consultivas de seguridad e higiene deben realizar una serie de estudios para el establecimiento de normas generales de seguridad e higiene. Resulta una labor complicada el hecho de establecer normas de seguridad por trabajo; sin embargo, es posible la realización de estudios por industria que permitan la elaboración de manuales especializados en determinadas ramas, con la finalidad de que los empleadores y trabajadores tengan la información sobre los requerimientos mínimos para la realización del trabajo seguro.
- g) *Facilitar el acceso a la seguridad social*. Es necesario que el Estado facilite a la micro, pequeña y mediana empresa la incursión en el sistema de se-

- guridad social. Lo anterior para conseguir el eficiente acceso a los servicios de salud y de protección cuando un trabajador sea víctima de un accidente o enfermedad de trabajo y gozar de los beneficios correspondientes.
- h) *Medidas de apremio rigurosas.* Las sanciones a quienes no cumplan con las medidas de seguridad e higiene en el trabajo (empleadores o trabajadores) deberían ser más rigurosas. Dichas medidas de apremio deben tener un fin preventivo, es decir, deben estar encaminadas a ser impuestas cuando de la inspección eficiente se detecten determinados riesgos que pueden y deben ser reparados. Para cumplir con dicho objetivo es necesario contar con la eficiencia en la inspección señalada anteriormente, pues una deficiente inspección traería consigo graves consecuencias.
- i) *Unificación y armonía legislativa.* El hecho de contar con un solo ordenamiento jurídico que regule la seguridad e higiene en el trabajo es suficiente, ya que la excesiva normatividad aplicable en distintos ordenamientos dificulta el manejo de la legislación, por lo que sería deseable unificar y armonizar las normas en la materia.
- j) *Estudios en la materia.* Fomentar los estudios en materia de seguridad e higiene del trabajo, por parte de académicos, funcionarios, expertos y la sociedad en general, brindará mayores herramientas a la doctrina, la legislación y al Poder Ejecutivo para la realización y eficiencia de programas, planes y actualización legislativa.
- k) *Mejora progresiva.* El Estado mexicano debe garantizar la mejora progresiva de las distintas medidas preventivas de seguridad e higiene. Las sociedades avanzan junto con la tecnología, y es por ello que la constante actualización es una necesidad latente. Dicha actualización debe darse a través de una legislación promocional que busque el respeto progresivo de la norma por los actores involucrados.

## V. CONCLUSIONES

A lo largo del presente estudio hemos analizado algunos enfoques acerca de la seguridad e higiene en el trabajo. Sin embargo, hay que señalar que esto no implica un estudio integral de la problemática planteada, pues un aná-

lisis de tal magnitud necesariamente requiere de un estudio multidisciplinario que permita tener una visión general.

Nuestra propuesta se centra directamente en la mejora de acciones que favorezcan la protección de la salud de los trabajadores, retomando la experiencia internacional de la OIT en el C. 187. Como señalamos anteriormente, la ratificación de tal Convenio no es una prioridad, pues simplemente (sin decir que es fácil) es necesario tomar en cuenta algunas de sus propuestas aplicables al caso mexicano, sin que esto implique una reforma jurídica integral.

La situación constitucional y legal de nuestro país ha sido a través de la historia vanguardista al referirse a la protección de los trabajadores; por lo tanto, la adopción de tales medidas en beneficio directo de los trabajadores y de la productividad de las empresas resulta una necesidad.

El esfuerzo no es fácil, pero es necesario, pues son muchos los beneficios y no hay desventajas. El Estado es el único que puede dirigir tal política; sin embargo, el esfuerzo debe ser conjunto entre todos los sujetos involucrados, a fin de poder concretizar entre las diferentes comisiones nacionales, estatales y de empresa, una eficaz y eficiente cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BUEN, Néstor de, *Derecho del trabajo*, t. I: *Conceptos generales*, 10a. ed., México, Porrúa, 1997.
- CAILLARD, Jean-François, “La réglementation de l'évaluation des risques”, *Problèmes politiques et sociaux : Travail et santé*, París, núm. 883, diciembre de 2002.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM-CNDH, 2006.
- CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Derecho constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- CASTRO GUTIÉRREZ, Álvaro, “Los riesgos del trabajo en América Latina”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Ginebra, vol. 58, núm. 2-3, abril-septiembre de 2005.

- CORTEZ, Willy W., “Accidentes de trabajo y eficacia de los programas preventivos de seguridad e higiene”, *Comercio exterior*, México, vol. 53, núm. 8, agosto de 2003.
- NORIEGA ELIO, Mariano y VELASCO TENORIO, María, “Evaluación de las causas de accidentes y enfermedades en una industria manufacturera de vidrio”, *Revista Scielo. Salud de los trabajadores*, Maracaibo, vol. 14, núm. 1, enero-junio de 2006.
- *et al.*, “Deterioro de la condiciones de trabajo y de salud en México”, *Revista Scielo*, Maracaibo, vol. 17, núm. 1, enero-junio de 2009.
- PÉREZ H. PANTOJA, Luis Manuel, “Riesgos de trabajo, seguridad, higiene y medicina del trabajo”, en BOUZAS ORTIZ, Alfonso (coord.), *Propuestas para una reforma laboral democrática*, México, UNAM, Grupo Parlamentario del PRD, 2007.
- PÉREZ PINEDA, Blanca *et al.*, *Fundamentos médico-legales de la incapacidad laboral permanente*, 4a. ed., Granada, Comares, 2000.
- PÉZERAT, Henri, “Enterprises et prévention : des intérêts inconciliables?”, *Problèmes politiques et sociaux : Travail et santé*, París, núm. 883, diciembre de 2002.
- REYNOSO CASTILLO, Carlos, “Notas sobre la capacitación en México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 5: *Formación profesional y empleo para jóvenes*, México, julio-diciembre de 2007.
- SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo, “Condiciones laborales para la micro, pequeña y mediana empresa: un enfoque regulatorio diferente”, en BOUZAS ORTIZ, Alfonso (coord.), *Propuestas para una reforma laboral democrática*, México, UNAM, Grupo Parlamentario del PRD, 2007.
- , *Diccionario de derecho laboral*, México, Oxford University Press, 2005.
- STPS y PROFEDET, *Prontuario teórico práctico de derecho del trabajo*, 5a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.

#### *Páginas de internet*

Instituto Mexicano del Seguro Social: [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx).

Organización Internacional del Trabajo: [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

Secretaría del Trabajo y Previsión Social: [www.stps.gob.mx](http://www.stps.gob.mx). 