

Propuesta para la creación del Instituto Nacional sobre Condiciones Laborales, Seguridad y Salud de los Trabajadores

Mariano Noriega Elío*
Jesús Gabriel Franco Enríquez*
Karina Trejo Sánchez*
Aishshah Montoya Ruiz**
Laura Elena León Cruz**
Carlos Adolfo Sanabria Valdés***
Adriana Cecilia Cruz Flores****

El Instituto deberá ser independiente de los tres poderes establecidos, a fin de que pueda desempeñar sus atribuciones sin ninguna presión externa, para lograr velar por mejores condiciones de trabajo y de salud en favor de las mujeres y los hombres que generan la riqueza de nuestra Nación. De igual manera, contará con plena autonomía financiera, con lo cual puede determinar sus propias necesidades materiales y disponer de sus fondos con plena libertad e independencia funcional, lo que le permitirá gozar de cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado.

La idea de plantear la creación del Instituto Nacional sobre Condiciones Laborales, Seguridad y Salud de los Trabajadores parte de la necesidad de que trabajadores, patrones, personal directivo de las empresas, personal de salud e investigadores tengan información confiable y oportuna sobre las condiciones laborales, de seguridad, higiene y salud de los trabajadores en México, así

como también para que puedan elaborar propuestas y llevar a cabo acciones a partir de ese conocimiento.

Se pretende así que una institución de esta naturaleza participe en la toma de decisiones en la materia con amplio conocimiento de causa. La propuesta de crear dicho instituto parte de la falta de información confiable y oportuna en la materia y de las escasas acciones que en el país existen al respecto.

Si bien hay diversos organismos a nivel nacional encargados de establecer lineamientos oficiales en la materia, la información de que disponen se encuentra dispersa, inaccesible o, en algunos casos, enfocada a un problema

muy particular, y las acciones que se llevan a cabo no enfrentan de manera integral las condiciones adversas de trabajo y salud de la población.

Para tratar esta propuesta se presenta, en primer término, una justificación para la creación del Instituto, planteada desde el punto de vista de las condiciones laborales y de salud de los trabajadores en México. Más adelante se muestran algunos avances en la materia para, con estos elementos, precisar la propuesta que abarca el sustento legal y las atribuciones del Instituto, a partir de cuatro grandes ejes: investigación, vigilancia epidemiológica, normalización y capacitación. Por último se plantean algunas conclusiones.

* Profesores-Investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

** Asesoras del Área Clínica de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

*** Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

**** Profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Justificación para la creación del Instituto

Los cambios económicos, políticos y sociales en México en las últimas tres décadas, han impactado negativamente las relaciones laborales y la salud de los trabajadores¹.

A pesar de esta situación, a empresarios y gobierno les interesa flexibilizar la legislación laboral, con el propósito de eliminar lo que consideran trabas, como los contratos colectivos de trabajo y una parte importante de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores; pretenden abrir el camino para la privatización de los servicios de salud en el trabajo y de la seguridad social en su conjunto; así como suprimir el carácter tutelar de la Ley Federal del Trabajo (LFT)².

En este mundo al revés, el siglo XXI se inaugura con el mayor incumplimiento de la legislación en materia de trabajo y de salud. Mientras que las acciones institucionales prácticamente han desaparecido o están en vías de extinción, las empresas nacionales y transnacionales reciben todo el apoyo gubernamental para violar sistemáticamente la ley y los derechos de los trabajadores. La vigilancia de las condiciones de trabajo y de salud en las empresas es inexistente, y las acciones de la seguridad social son cada vez más limitadas, a tal grado que grupos importantes de trabajadores son terriblemente explotados o despedidos por enfermedad.

Los empresarios pretenden modificar el marco legal, con el propósito de avalar nuevas formas de organización del trabajo que los favorezcan aún más³. Esta ofensiva patronal y gubernamental se concretaría en la modificación que proponen para la LFT; su idea central es legalizar lo que ya se practica en todo el país: trabajo por horas; salario individualizado en función de la productividad; flexibilidad en la contratación; reconocimiento y fomento del *outsourcing*; escalafón por desempeño; revisión de los tribunales laborales para suprimir su función tutelar sobre el trabajo, la seguridad social, el derecho a huelga y la contratación colectiva⁴. Asimismo, establecer contratos a prueba y de

aprendizaje, revisar formas de terminación de las relaciones laborales, así como las indemnizaciones por despido y los días de descanso obligatorio. Todo en perjuicio de los trabajadores⁵.

Estas condiciones que se pretende avalar han generado un acentuado deterioro de la salud y la configuración de perfiles de daño más complejos. Los trabajadores se están muriendo de enfermedades crónico-degenerativas con un importante incremento en trastornos mentales, accidentes y violencias⁶.

Contrariamente, este evidente empeoramiento en las condiciones de trabajo no se refleja en los reportes oficiales sobre accidentes laborales, que muestran un descenso⁷. Esta paradoja tiene varias explicaciones: por un lado, las empresas evaden la afiliación obligatoria de los trabajadores, lo que es evidente en los sectores más peligrosos de la economía, como en el de la construcción; por otro, existe un incremento, en términos absolutos y relativos, de la población afiliada que se ocupa en actividades menos peligrosas, como son las del sector terciario; además, ha crecido el número de empresas con algún servicio de atención médica, en donde se ocultan los accidentes para que no se registren, o se amedrenta a los trabajadores para que no acudan a atenderse a las instituciones de seguridad social y sólo se registran los que no se pueden ocultar. El subregistro, tanto en la frecuencia como en la gravedad de los accidentes, es un problema serio, ya que así las empresas evaden el gasto que significaría una información veraz sobre éstos⁸.

En cuanto a las enfermedades de trabajo, el subregistro, todavía más alarmante que en el caso de los accidentes, se debe a varias causas. Una se relaciona con la falta de formación profesional de los médicos respecto a los temas de patología laboral, ya que no tienen elementos para sospechar y buscar este tipo de causas frente a las enfermedades que presentan los trabajadores, tanto en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como en el consultorio de empresa. Es claro este fenómeno, pues

¹ Secretaría de Salud, *Estadísticas de mortalidad*, Dirección General de Información en Salud, México, 2008; IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), *Memoria estadística 2008*, México, 2009.

² Lóyzaga, O., *Neoliberalismo y flexibilización de los derechos laborales*, UAM-A y Porrúa, México, 2002, pp. 54-58.

³ Franco, J. G., *Cultura de la empresa y salud en el trabajo en México*, Tesis de Doctorado, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, 2006, p. 336.

⁴ De la Garza, E., "Los cambios en las relaciones laborales y la flexibilidad salarial" en *Convenios y bonos de productividad en empresas mexicanas*, STPS, México, 2007, pp. 33-57.

⁵ Lóyzaga, O., *op. cit.*, pp. 172-174.

⁶ IMSS, *Memoria estadística 2008*, México, 2009.

⁷ IMSS, *Memoria estadística de salud en el trabajo 2006*, México, 2007.

⁸ Salinas, J. et al., "El subregistro potencial de los accidentes de trabajo en el Instituto Mexicano del Seguro Social" en *Salud Pública de México*, núm. 46, México, 2004, pp. 204-209; Pérez, P., Aguilar, G., Juárez, C. y Sánchez, R., "El subregistro de accidentes de trabajo en una unidad de medicina familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social. Subregistro de accidentes de trabajo en asegurados" en *Medicina y seguridad en el trabajo*, 54 (212), España, 2008, pp. 45-54.

sólo el 50% de las escuelas de medicina del país incluyen algunas horas con temas relacionados con la medicina ocupacional. A nivel de posgrado se ha formado un exiguo número de especialistas: hasta febrero de 2005 el IMSS y Petróleos Mexicanos (Pemex) habían capacitado a 699 médicos del trabajo; y se calcula que entre nueve y 12 mil médicos trabajan en las empresas privadas, de los cuales sólo alrededor de mil 600 cuentan con certificación en medicina laboral⁹. Además de que no existe una reglamentación y unificación de criterios en cuanto a la formación de personal paramédico y de enfermería que también se encuentra ejerciendo dentro de las empresas.

Asimismo, existen otros problemas graves que generan subregistro. Por un lado, el conflicto de intereses de los médicos de empresa entre su obligación profesional y con su patrón; muchos niegan u ocultan el diagnóstico de enfermedades laborales cuando está en riesgo su empleo. Por otro lado, en el IMSS es muy frecuente que los médicos consideren a los trabajadores como simuladores y les niegan el reconocimiento profesional del daño, buscando que desistan al tener que demandar ante las juntas de conciliación y arbitraje para que sean ellas las que se los otorguen. Esta actitud se justifica con el argumento falaz de evitar el desfinanciamiento institucional.

Lo anterior se aplica a aquellos trabajadores que cuentan con seguridad social, o sea, a los trabajadores formales. El IMSS, que da servicio a cerca de 800 mil empresas y a casi 13 millones de trabajadores, así como a sus beneficiarios, cubre a poco más del 30% de la población total del país. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por su parte, atiende a alrededor de dos millones y medio de trabajadores y a sus familias (5.9% de la población); y en Pemex, Fuerzas Armadas y Marina se cubre sólo al 1%. Entonces, el 63% de la Población Económicamente Activa (PEA) no cuenta con seguridad social¹⁰. En esa población descubierta de la seguridad social se encuentra el sector informal, trabajadores no asalariados del campo y una parte fundamental de la población infantil trabajadora, además de las miles de pequeñas empresas y talleres familiares que trabajan en la clandestinidad. Muy poco se sabe de ella y sufre, sin ninguna atención, los daños que genera su trabajo.

Avances

Uno de los avances más importantes en el conocimiento de la relación entre las condiciones laborales y de salud es la llamada investigación participante. Su planteamiento principal se centra en la redefinición de los actores de la investigación. Se replantea el papel de los trabajadores como sujetos y no sólo como objetos del proceso investigativo. Sus objetivos fundamentales pueden resumirse en tres: generación de conocimiento, difusión y socialización de ese saber generado y movilización organizada en torno a las condiciones nocivas de trabajo. Así, la premisa fundamental para un planteamiento diferente al tradicional es ver a los trabajadores de una manera integral y no como simples entes que plasman su valor en productos. Los cambios a favor de los trabajadores sólo serán posibles a través de su participación organizada en las acciones relacionadas con el trabajo y la salud.

Otros avances en este campo han consistido en la generación de métodos y programas para el estudio integral de las condiciones de trabajo y de salud. Entre éstos, por ejemplo, están:

1) El Programa de Evaluación y Seguimiento de la Salud de los Trabajadores (PROESSAT). Éste contiene instrumentos de recolección, captura, procesamiento y análisis de información que permiten investigar las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo; conocer las principales causas que originan determinados problemas de salud en diferentes grupos de trabajadores; y hacer el seguimiento de esos problemas para poder plantear soluciones. Además, permite capturar información de fuentes primarias y secundarias, a través de instrumentos específicos, y relacionar variables demográficas, de vida y de trabajo con los problemas de salud¹¹.

2) El Programa para la Verificación, Diagnóstico y Vigilancia de la Salud Laboral en la Empresa, cuyo propósito es conocer, evaluar, vigilar e incrementar el nivel de eficacia de la salud laboral en los centros de trabajo. Por medio de la aplicación de una Cédula de Información General de la Empresa (CEGE) y un Cuestionario de Verificación (CV), se revisan, analizan y estiman los múltiples elementos que integran la salud en el trabajo: seguridad, higiene, ecología,

⁹ Sánchez, R. et al., "Occupational Health in Mexico" en *Int J Occup Environ Health*, 12 (4), Estados Unidos, 2006, pp. 346-354.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Noriega, M., Franco, G., Martínez, S., Villegas, J., Alvear, G. y López, J., "Evaluación y seguimiento de la salud de los trabajadores" en *Serie Académicos*, núm. 34, DCNS, UAM-X, México, 2001, pp. 10-11.

protección civil y servicios de salud de los trabajadores, entre otros¹².

Es muy importante que la creación del Instituto posibilite: a) continuar con el desarrollo de propuestas metodológicas cualitativas y cuantitativas, y b) profundizar en la elaboración de nuevas propuestas y de nuevos programas informáticos que permitan diseminar de una manera amplia el conocimiento generado y sirvan para actuar en consecuencia.

Estas propuestas metodológicas permitirían proponer un programa nacional para la verificación, diagnóstico y vigilancia de la salud laboral en los centros de trabajo, y para mejorar las condiciones laborales y de salud de los trabajadores del país.

Propuesta

Sustento legal

Las mujeres y los hombres necesitan que les sean reconocidos todos sus derechos para contar con una vida digna. Sin duda, dos derechos humanos fundamentales son el Derecho a la Protección de la Salud y el Derecho al Trabajo, pues sin éstos no se pueden realizar las actividades del diario vivir. Con salud se puede trabajar y desarrollarse; con trabajo, mujeres y hombres se emancipan social, económica y espiritualmente.

Estos derechos se encuentran contemplados como fundamentales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: por un lado, tenemos el artículo cuarto, el cual consagra el Derecho a la Protección de la Salud al siguiente tenor: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de 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". Por otro lado, está el artículo 123, párrafo primero, el cual contempla el Derecho al Trabajo al siguiente tenor: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley".

Sin embargo, para que tales derechos sean asequibles es necesaria la existencia del medio que lo asegure. Este medio es la creación de un organismo del Estado que vele por ellos y los garantice.

En la disciplina del Derecho, el principio de no retroceso dispone proteger y optimizar todas las instituciones, figuras jurídicas y derechos humanos que mejoren la calidad de vida de las mujeres y los hombres. Este principio, aplicado en materia laboral y de salud, implica superar las condiciones en las cuales los trabajadores prestan sus servicios. Para ello, es necesario contar con una institución cuya finalidad sea la de realizar actividades que perfeccionen sus condiciones laborales y de salud. Así, la intención es hacer de los centros de trabajo lugares donde existan las mejores condiciones para desempeñar la jornada de forma digna. De esta forma, el Instituto tendría dentro de sus objetivos llevar a cabo el principio de no retroceso en los campos del trabajo y de la salud.

En el nivel internacional está el conocido Convenio 161 y la recomendación 171 de la OIT, en los cuales se establece la obligatoriedad de la Vigilancia del Medio Ambiente de Trabajo y la Vigilancia de la Salud de los Trabajadores.

Autonomía

En virtud de que el Derecho a la Protección de la Salud y el Derecho al Trabajo se encuentran consagrados en nuestra Constitución Política, que es la ley suprema de la Nación, el Instituto debe conformarse como un organismo constitucional autónomo, ya que en dicho ordenamiento supremo se deben plasmar normas que mejoren la calidad de vida de mujeres y hombres.

Debido a la necesidad de contar con un instituto que estudie, investigue, verifique, evalúe y dé seguimiento a las condiciones laborales y de salud de los trabajadores, el Poder Legislativo, como representante del pueblo y de sus demandas, debe crearlo para fomentar el derecho a la protección de la salud de los trabajadores en cualquier lugar donde presten sus servicios.

En razón de dicha autonomía, el Instituto deberá ser independiente de los tres poderes establecidos, a fin de que pueda desempeñar sus atribuciones sin ninguna presión externa, para lograr velar por mejores condiciones de trabajo y de salud en favor de las mujeres y los hombres que generan la riqueza de nuestra Nación. De igual manera, contará con plena autonomía financiera, con lo cual puede determinar sus propias necesidades

¹² Franco, J.G., "Verificación, diagnóstico y vigilancia de la salud laboral en la empresa" en *Serie Manuales*, DCBS-UAM-X, México, 1998, p. 135.

materiales y disponer de sus fondos con plena libertad e independencia funcional, lo que le permitirá gozar de cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado.

Al consagrarse como órgano autónomo, el Instituto también podrá contar con personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, tendrá la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su reglamentación interna. Asimismo, la autonomía le otorgará carácter técnico, con lo cual podrá guiar su actuación sin intereses partidistas o coyunturales de por medio, al ser también independiente de los partidos políticos u otros grupos o factores reales de poder. Esto le permitirá constituirse como un órgano de equilibrio constitucional y político, con lo cual sus criterios de actuación no pasarán por intereses inmediatos, sino que preservarán la organización y el funcionamiento constitucional.

Otra ventaja de la autonomía del Instituto será que para integrarlo se escogerán personas con reconocido prestigio y experiencia en el área de las ciencias de la salud en el trabajo. Sus titulares contarán con un estatuto jurídico especial que los resguardará de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en garantías de designación, inamovilidad, duración y remuneración suficiente.

Así, con la existencia de este instituto se puede coadyuvar en la mejoría de la calidad de vida de los trabajadores y de sus familias.

Atribuciones

El Instituto Nacional sobre Condiciones Laborales, Seguridad y Salud de los Trabajadores se puede considerar como una instancia capaz de articular, organizar y dar coherencia a los variados aspectos relacionados con esta temática, que no sólo considere la identificación de los daños a la salud, sino que defina prioridades y establezca políticas de prevención y control sobre las condiciones nocivas de trabajo, así como sobre los accidentes y las enfermedades laborales.

De esta manera, las atribuciones fundamentales del Instituto podrían agruparse en cuatro ejes: A) Investigación; B) Vigilancia epidemiológica; C) Inspección y normalización; y D) Capacitación.

A) Investigación

El Instituto producirá conocimientos y ordenará todos aquellos que puedan ser de utilidad para los sectores involucrados, con el compromiso de proponer acciones para mejorar las condiciones laborales y de salud, proporcionando a trabajadores y a instituciones públicas y privadas los resultados de sus estudios.

El Instituto tendrá como temas y campos de investigación los relacionados con la asociación trabajo y salud de los trabajadores; en particular, los que se derivan del estudio de la causalidad y, más específicamente, de la relación riesgos-daños. No sólo se limitarán al diagnóstico del problema, sino que también se abordarán las respuestas que tienen los diferentes grupos involucrados, de acuerdo con su inserción social y los retos que ésta conlleva.

Entre los temas fundamentales están: cambios en los procesos de producción y de trabajo; transformaciones en las maneras de enfermar y morir de los trabajadores; y acciones para mejorar las condiciones laborales y de salud. Otros problemas que deberán ser abordados son: daños a la salud derivados del desempleo y subempleo, aquéllos derivados de las iniquidades de género al interior de los centros laborales, los que son consecuencia de los procesos de trabajo de alta complejidad, los que imponen mayores requerimientos laborales por las características de las nuevas formas de organización laboral, entre otros.

La actividad de investigación primordial del Instituto debe ser un diagnóstico de las condiciones laborales y de salud de los trabajadores, a nivel nacional, regional y local, por medio de:

1. Encuestas nacionales de trabajo y salud de los procesos de trabajo de mayor riesgo; y, sobre el trabajo informal, de las mujeres, infantil y doméstico.
2. Encuestas oficiales obligatorias donde las empresas declaren las condiciones de seguridad e higiene presentes en sus instalaciones, así como los accidentes y las enfermedades laborales presentes en sus instalaciones.
3. Reformar la Ley de Salud con el fin de contar con certificados de defunción que incluyan entre sus variables la profesión y el sector industrial donde trabajaron los fallecidos.
4. Recopilación aleatoria de los programas de vigilancia médica que llevan a cabo las empresas, y de programas de vigilancia epidemiológica de sectores laborales.

5. Informes de los laboratorios que determinen la presencia de contaminantes en el ambiente de trabajo y en muestras biológicas.
6. Informes de los médicos de las empresas y de las instituciones de seguridad social, acerca de la presencia de alguna enfermedad profesional.
7. Encuestas aleatorias entre los agremiados de los sindicatos y de las asociaciones profesionales relacionadas con el trabajo y la salud de los trabajadores.

No se puede dejar de considerar el crecimiento de trabajadores en el sector informal, constituido generalmente por desempleados o jubilados, mujeres y niños que muchas veces no son tomados en cuenta en ningún sentido en el tema de las condiciones de trabajo, de higiene, de seguridad y de salud laboral. También es imprescindible incorporar, para entender la salud de los trabajadores, otros aspectos de la vida cotidiana tales como: carga de trabajo doméstico, uso del tiempo libre, las redes de apoyo social e incluso el desempleo.

B) Vigilancia epidemiológica

La vigilancia epidemiológica laboral es un imperativo. Se entiende por ésta un sistema dinámico de actividades que permita la observación estrecha y permanente de las condiciones de trabajo y de salud, de los determinantes y causas de su generación, y de las propuestas y acciones para su solución. Trata de la continua y sistemática recolección, procesamiento, análisis, elaboración de propuestas e instrumentación de acciones relacionadas con las condiciones de trabajo y de salud, llevadas a cabo tanto por trabajadores y empresarios, como por los responsables en el sector público.

La aplicación de un sistema nacional de vigilancia epidemiológica con esas características, permitiría un conocimiento amplio de las condiciones nocivas de trabajo y de los daños a la salud generados. Con base en ese conocimiento se podrían evaluar la responsabilidad y las acciones que patrones, instituciones gubernamentales y de seguridad social, trabajadores y profesionales de la salud, deben acatar para enfrentar las situaciones desfavorables de la relación entre trabajo y salud. Se fortalecerían los órganos competentes con información veraz, para llevar a cabo programas epidemiológicos e incluso acciones punitivas cuando no se cumpla con la normatividad en perjuicio de los trabajadores.

Este sistema debe generar información para la toma de decisiones en dos niveles: el primero se debe enfocar

a los centros de trabajo, para elaborar propuestas que pueden ir desde una recomendación para modificar algún aspecto de un puesto laboral, o el tipo de exámenes que se deben realizar periódicamente a los trabajadores, hasta propuestas para modificar el proceso de trabajo o las formas de organización laboral. En el segundo, el sistema de vigilancia epidemiológica debe aplicarse local, regional o nacionalmente, por medio de programas específicos de acuerdo con las prioridades encontradas.

Además, esta vigilancia deberá cumplir tres funciones básicas: a) Identificar la incidencia y prevalencia de enfermedades y accidentes profesionales conocidos; b) Identificar casos individuales para detectar y evaluar a otros trabajadores en riesgo; y c) Identificar las enfermedades raras, para descubrir oportunamente nuevas relaciones entre los riesgos y las enfermedades asociadas.

Esto quiere decir que esta vigilancia sería la vía más expedita para que las empresas cumplieran con la obligación que se deriva del derecho de los trabajadores a tener una información adecuada, oportuna y confiable sobre los problemas a que se exponen durante su trabajo y cuando se someten a condiciones insalubres, peligrosas o de suma exigencia, tensión o monotonía que afecten su salud. Pero además de que las empresas están obligadas a contar con la información adecuada y a difundirla correctamente, modificando las causas que originan los problemas en los trabajadores, también deben someterse a la vigilancia del gobierno y éste debe crear las instituciones que apoyen a los trabajadores en este sentido.

C) Inspección, normalización y otros atributos legales

Uno de los ejes centrales para la instrumentación de políticas de buenas prácticas en materia de condiciones de trabajo y salud en las empresas de nuestro país, es el establecimiento de la bilateralidad en la elaboración, organización, desarrollo, análisis y evaluación de programas para la prevención de condiciones nocivas de trabajo. Asimismo, se debe fomentar el derecho de los trabajadores a realizar sus propias evaluaciones sobre la nocividad laboral. Esto significa la plena participación de ellos para mejorar sus condiciones de trabajo y de salud, derecho que debe estar incorporado en la legislación.

Este tipo de medidas debería estimular el desarrollo de acciones preventivas por parte de las empresas y del gobierno, impidiendo el ocultamiento de los problemas sobre las condiciones nocivas de trabajo, de seguridad, hi-

giene y salud, y orientando las acciones que los solucionen. Así, entre los aspectos fundamentales para llevar a buen término estas acciones están:

1. Realizar inspecciones del trabajo y verificaciones permanentes, confiables y con amplia cobertura sobre las condiciones laborales nocivas en los centros de trabajo.
2. Elaborar peritajes médicos sobre higiene, seguridad y salud en el trabajo ante las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Poder Judicial de la Federación.
3. Elaborar los criterios de valuación de accidentes y enfermedades de trabajo.
4. Presentar propuestas sobre Normas Oficiales Mexicanas (NOM) en relación con las condiciones de trabajo y de salud.
5. Proponer iniciativas, elaborar dictámenes, emitir recomendaciones e imponer sanciones en materia de condiciones de trabajo y de salud.

Otras funciones sustantivas del Instituto en esta materia serían:

- ◆ Coordinar y apoyar el funcionamiento de las comisiones consultivas nacional, estatales y del Distrito Federal de seguridad e higiene en el trabajo. Dirigir y apoyar el funcionamiento del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad y Salud en el Trabajo para la elaboración, revisión y aprobación de anteproyectos de NOM.
- ◆ Conducir el proceso de acreditación de organismos de certificación, laboratorios de pruebas y unidades de verificación en materia de trabajo, seguridad, higiene y salud, con las facultades de aprobar, suspender o revocar, total o parcialmente, las aprobaciones, o solicitar, en su caso, la suspensión total o parcial y la revocación de la acreditación correspondiente.
- ◆ Emitir la normatividad institucional relativa a vigilancia epidemiológica, fomento a la salud, salud y seguridad en el trabajo. Desarrollar y establecer recomendaciones sobre las normas de salud y seguridad. Reconocer y prevenir las condiciones de trabajo inseguras o insalubres en los empleos de los diversos sectores productivos. Crear con base en un determinado procedimiento, estándares de salud y seguridad ocupacional para beneficio de la seguridad y la salud de los trabajadores.

- ◆ Ejercer las funciones de inspección de condiciones de seguridad y salud en el trabajo, estableciendo los ordenamientos y plazos de cumplimiento en caso de violación de la normativa vigente, sin perjuicio de las competencias generales de las Unidades de Supervisión inscritas en las Inspectorías del Trabajo.
- ◆ Proporcionar asistencia técnica a las empresas para promover la formulación de programas de buenas prácticas de organización del trabajo, de condiciones laborales, de seguridad y de salud.
- ◆ Garantizar a las organizaciones de trabajadores el apoyo técnico especializado y diferenciado que requieran en esta materia, así como asesoría, supervisión y control de las actividades relativas a las condiciones de trabajo, de seguridad, de higiene y de salud de los trabajadores (peritaje médico laboral, certificados médicos a trabajadores, estudios especializados), para el establecimiento e implantación de medidas preventivas y correctivas de trabajo, seguridad, higiene y salud.
- ◆ Plantear la necesidad de crear nuevas estrategias de intervención capaces de ofrecer soluciones a trabajadores informales o irregulares, pensionados, jubilados, discapacitados y grupos vulnerables en materia de trabajo, seguridad, higiene y salud, y, por consecuencia, realizar propuestas legislativas que regulen las condiciones de trabajo y salud de los trabajadores informales y menores de edad.
- ◆ Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para que el Instituto cumpla con sus fines, así como aquellos que fueren necesarios para la administración de las finanzas institucionales.
- ◆ Adquirir bienes muebles e inmuebles para sus fines.
- ◆ Ejercer su presupuesto de manera libre y autónoma.
- ◆ Expedir sus reglamentos interiores.

D) Capacitación

Actualmente los organismos encargados de la salud y el trabajo a nivel nacional, no proporcionan la asistencia técnica apropiada tanto a trabajadores como a patrones, en cuestiones de buenas prácticas de trabajo, seguridad, higiene y salud laboral. Una de las causas de que esto suceda es la carencia de personal capacitado específicamente en estas materias y con una formación apropiada para identificar el papel que tienen las condiciones de trabajo, los riesgos y las exigencias como causas de los daños a la salud, y para proponer medidas y soluciones a estos problemas.



Sólo será posible llevar a cabo estas acciones con una adecuada capacitación de los trabajadores acerca de los riesgos y exigencias a que están expuestos y los derechos que tienen sobre el particular. Es decir, establecer el derecho y la obligación de los trabajadores a la capacitación en relación con sus condiciones laborales y de salud.

Así, el Instituto tendría entre sus funciones principales:

- ◆ Planear, normar, coordinar, aprobar, controlar y evaluar las acciones de formación y educación continua en materia de condiciones laborales y de salud de los trabajadores.
- ◆ Difundir conocimientos que contribuyan a la promoción de buenas prácticas en materia de condiciones laborales, seguridad, higiene y salud de los trabajadores.
- ◆ Orientar y promover la capacitación de patrones y trabajadores, para fortalecer las acciones preventivas de seguridad, medicina o salud en los centros de trabajo.
- ◆ Considerar en estas actividades no sólo a las empresas formalmente establecidas, sino a todo el llamado sector informal, así como dar prioridad a las diversas actividades que realizan tanto mujeres como niños.

- ◆ Considerar también en estas actividades a instituciones educativas y asociaciones profesionales, sindicales y empresariales.
- ◆ Realizar conferencias, eventos, seminarios, simposios, cursos, mesas redondas y cualquier otra modalidad de capacitación, formación y difusión sobre condiciones de trabajo y salud.
- ◆ Elaborar y llevar a cabo campañas, en los diferentes medios de comunicación, para fomentar las buenas prácticas sobre condiciones laborales, seguridad, higiene y salud en los grupos de trabajadores con mayor riesgo y más vulnerables.
- ◆ Crear un centro de documentación que fomente las actividades de capacitación, formación, promoción, prevención y difusión en la materia.

Conclusiones

1. Los daños a la salud de los trabajadores mexicanos se deben, en buena medida, a los cambios profundos que se están generando en los procesos de producción y de trabajo.
2. Los trabajadores se encuentran en constante riesgo de sufrir enfermedades y accidentes laborales por el incumplimiento de la legislación en la materia en los centros de trabajo.
3. No obstante que existen diversos organismos a nivel nacional encargados de establecer lineamientos oficiales en la materia, la información de que disponen se encuentra dispersa, inaccesible o, en algunos casos, enfocada a un problema muy particular, y las acciones que se llevan a cabo no enfrentan de manera integral las condiciones adversas de trabajo y salud de la población.
4. Los derechos a la protección de la salud y al trabajo, consagrados constitucionalmente, deben ser respetados, para lo cual debe existir una institución estatal encargada de garantizarlo: el Instituto Nacional sobre Condiciones Laborales, Seguridad y Salud de los Trabajadores.
5. Con la creación del Instituto se pretende lograr que los trabajadores en general, patrones o empleadores, personal directivo de los centros de trabajo, personal de salud y los investigadores, tengan herramientas confiables para conocer oportunamente la situación y presentar propuestas relacionadas con las condiciones laborales, de seguridad y salud de los trabajadores en México.