

Feij  
330



**Universidad Nacional Autónoma de México**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y SU  
INFLUENCIA EN EL SECTOR LABORAL MEXICANO A  
TRAVES DEL PROGRAMA INTERNACIONAL PARA  
EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES Y  
MEDIO AMBIENTE DEL TRABAJO (PIACT)

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P r e s e n t a :

**MARIA DE LA LUZ MUÑOZ**

México, D. F.

1986



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

### INTRODUCCION

I.	<u>ANTECEDENTES DE LA OIT.</u>	
	A. Orígenes de la Legislación Internacional del Trabajo.	1
	B. Objetivos.	13
	C. Estructura y Organización.	15
	1. Conferencia Internacional del Trabajo.	16
	2. Consejo de Administración.	19
	3. Oficina Internacional del Trabajo.	21
	D. Actividades.	23
II.	<u>COMISIONES INDUSTRIALES Y COMISIONES ANALOGAS.</u>	
	A. Creación de las Comisiones.	27
	B. Objetivos de su creación.	30
	C. Atribuciones.	31
	D. Ambito de actividad.	32
	E. Composición.	33
	F. Constitución y número actual de Comisiones.	35
III.	<u>PROGRAMA INTERNACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES Y MEDIO AMBIENTE DEL TRABAJO (PIACT).</u>	
	A. Antecedentes del Programa.	37
	1. Condiciones y medio ambiente de trabajo.	40
	a. Consideraciones generales sobre el trabajo humano.	44

b. Factores esenciales de las condiciones y medio ambiente de trabajo.	46
1) Seguridad en el trabajo y salud de los trabajadores.	47
2) Duración de trabajo.	48
3) Remuneración.	49
4) Organización y contenido del trabajo.	49
c. Los problemas de las condiciones y medio ambiente de trabajo desde su enfoque global.	53
1) Extensión social y económica de las condiciones y medio ambiente de trabajo.	54
2) Políticas de empleo y condiciones de trabajo.	55
3) La relación entre condiciones y medio ambiente de trabajo y eficacia del sistema productivo.	57
2. Objetivos y características del PIACT.	60
a. Primera fase del PIACT (1976-1983).	65
1) Principales medios de acción del Programa.	65
2) Acción normativa.	65
3) Actividades prácticas.	67
4) Reuniones tripartitas.	77
5) Acción conjunta con otras organizaciones.	81
b. Metas futuras del PIACT.	85
1) Características y factores considerados.	85
2) La tecnología y su uso para mejorar las condiciones de trabajo.	94
3) Ergonomía.	97

IV. MEXICO, ESTADO MIEMBRO DE LA OIT.

A. Su ingreso a la Organización.	100
----------------------------------	-----

B. Participación de México en el seno de la OIT.	102
1. Consejo de Administración.	102
2. Conferencia Internacional.	104
3. Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (PIACT).	105
C. Legislación mexicana sobre condiciones y medio ambiente de trabajo.	111
1. Seguridad e higiene en el trabajo.	113
2. Capacitación y adiestramiento.	121
3. Inspección del trabajo.	125
a. Antecedentes en México.	125
b. Funciones de la inspección del trabajo.	128
D. Influencia de la OIT en México a través del PIACT.	133
<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	145
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	149
<u>ANEXO</u>	

La paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social.

## INTRODUCCION

Es un hecho reconocido, que desde tiempos lejanos el trabajo ha formado parte esencial de la naturaleza humana, ya que en relación al trabajo el hombre ha transformado su forma de existencia. Además, la acción de trabajar es una actividad que el hombre desarrolla con el fin básico y fundamental de obtener los bienes necesarios para su subsistencia; pero al mismo tiempo el trabajo se convierte en factor integrador en el proceso de relaciones sociales, porque es el medio por el cual el individuo adquiere conciencia de sí mismo.

Por otra parte, el trabajo durante sus diversas épocas, se ha desarrollado de diferentes maneras y ha utilizado asimismo, una variedad de instrumentos, técnicas y métodos, que han cambiado constantemente sus procesos de realización, de acuerdo al grado de desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales establecidas en cada momento histórico de su desarrollo.

Sin embargo, estas constantes transformaciones tanto en los

procesos tecnológicos del trabajo como en el desarrollo de las relaciones sociales de las fuerzas productivas, son las que han provocado los problemas del trabajador, porque en la carrera hacia el progreso, se ha olvidado que el hombre es un ser humano y no una parte más de la maquinaria, al que se debe proteger ante el trabajo intensivo y las malas condiciones de éste, que no sólo provocan su decadencia física, sino, en el peor de los casos, lo orillan al embrutecimiento moral.

De las anteriores reflexiones, se despertó el interés de realizar la presente tesis sobre la influencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través de su Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (PIACT), en el sector laboral mexicano, puesto que su objetivo fundamental consiste en la búsqueda de la humanización del trabajo.

Para tal efecto, se dividió el trabajo en cuatro capítulos a fin de exponer en ellos un panorama general de los antecedentes que contribuyeron a la formación de la Organización y de que manera está constituida ésta, para lograr sus objetivos, ya que es la única organización internacional que posee un carácter tripartito.

Por otra parte, se dedica un apartado a las Comisiones de Industria y Comisiones Análogas, por su importancia en las actividades de la OIT, puesto que surgieron precisamente para

atender las necesidades socio-económicas derivadas de la Conflagración Mundial del período 1938-1945.

De esta forma, se va presentando la evolución de la Organización Internacional, de acuerdo a las circunstancias en la que la historia misma del hombre la va colocando. Así, se mencionan también los orígenes y causas por las cuales en 1976, fue adoptado por la Conferencia General, el Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

En consideración al enfoque global que caracteriza las actividades del PIACT, al investigar los temas anteriores, necesariamente se tuvo que vincular a ellos los múltiples factores que intervienen en las condiciones de trabajo, así como las disciplinas interesadas en mejorar éstas.

Finalmente, para comprender en qué medida han sido benéficas en nuestro país las acciones emprendidas en cooperación con el PIACT, se expone en grandes líneas los antecedentes legislativos sobre las condiciones de trabajo en México. Posteriormente, se presentan de manera particular aquellos puntos de la Ley Federal del Trabajo, que han sido visiblemente influidos por las recomendaciones de la OIT, tales como los relativos a la seguridad e higiene en el trabajo, la capacitación y la inspección del trabajo.

Al examinar lo anterior, se llega a la conclusión de reconocer la influencia ejercida por la OIT, en nuestro país, al encontrar que gran parte de la legislación laboral mexicana, se ha fortalecido por medio de los convenios, recomendaciones y las innumerables actividades emprendidas por la Organización Internacional. Asimismo, se tuvo que aceptar que si la influencia de la OIT no ha logrado enteramente sus objetivos en nuestro ámbito nacional, ésto es responsabilidad exclusiva de las autoridades encargadas de vigilar que se cumplan los ordenamientos jurídicos referentes al mejoramiento de las condiciones del sector laboral mexicano.

I. ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

A. Orígenes de la Legislación Internacional del Trabajo.

A principios del siglo pasado la explotación de que eran objeto los trabajadores de los Estados industriales, fue motivo para que surgieran las primeras propuestas a fin de crear una legislación internacional del trabajo que los protegiera tanto moral como físicamente, siendo los primeros precursores de este movimiento dos industriales liberales: el inglés Roberto Owen y el francés Daniel Le Grand.<sup>(1)</sup>

En enero de 1816, Roberto Owen expresó su idea de crear un sistema estructurado que amparara a la clase trabajadora e inició los primeros contactos entre los Gobiernos de Francia y el Reino Unido para examinar el problema. Los esfuerzos de Owen en el Congreso de Aix La Chapelle, no dieron resultado, pero más tarde sus ideas serían acogidas por los economistas Adolfo Blanqui, Sismundi y el industrial francés Daniel Le Grand.

Entre 1840 y 1855, la labor de Le Grand consistió en urgir

---

(1) Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Memoria, Cincuentenario del Ingreso de México a la Organización Internacional del Trabajo (1931-1981), p. 35, 1981.

en sus llamamientos y memorias dirigidas a los Gobernantes de los principales países europeos; Francia, Reino Unido, Alemania y Suiza para que se elaborara una legislación internacional del trabajo, que fijara la jornada máxima de trabajo, el descanso semanal, limitación de edad para el trabajo y la jornada para menores.

El liberal francés había seguido de cerca los trabajos legislativos realizados en su país y Prusia, en donde en abril de 1839 se había promulgado una ley sobre el trabajo de los niños. Inglaterra por su parte, más adelantada que los demás países europeos en cuanto a la protección de mujeres y de los niños, apoyaba su tesis mediante cuadros comparativos sobre legislaciones nacionales en la materia.

A partir de 1841, Le Grand solicitó en diversas ocasiones que se limitara la marcha de los motores mecánicos a doce horas diarias, mediante una ley internacional. En 1844, presentó su primer proyecto en este sentido al Ministerio de Asuntos Exteriores francés y al no ser escuchado se dirigió al Reino Unido enviando su proyecto internacional a varios estadistas británicos, sin obtener resultados, ya que Inglaterra prefería implantar independientemente el desarrollo de su propia legislación nacional del trabajo. Para 1853, envió su último proyecto de ley internacional y durante la Exposición Universal de París en 1855, renueva este llamamiento a los gobernantes de los países industrializados, a fin

de conseguir la realización de un Congreso para la adopción de esta ley internacional. Para Le Grand una ley internacional del trabajo, constituiría "una garantía sólida para el orden y la seguridad pública". (2)

Durante ese período del desarrollo del capitalismo, la sobre explotación de la fuerza de trabajo despertó la preocupación no sólo de Owen y Le Grand, sino de otros muchos pensadores que alarmados ante la explotación de la clase trabajadora buscaban una solución al problema, a través de organizaciones y programas en los que pugnaban por la reglamentación internacional del trabajo.

En marzo de 1890, el Gobierno Suizo, a iniciativa de Guillermo II, convocó a una Conferencia y por primera vez se congregaron trece países industrializados de Europa para discutir problemas socio-laborales. La Conferencia Internacional se realizó en Berlín con la asistencia entre otros, de los siguientes países: Austria, Hungría, Bélgica, Dinamarca, Francia, Inglaterra, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, Suecia, Noruega y Suiza. (3)

Dicha Conferencia, motivó aún más la lucha en beneficio de los trabajadores y en mayo de 1891, el Papa León XIII, en su

---

(2) Memoria, op. cit.

(3) Memoria, op. cit. pp. 35-36.

Encíclica "Rerum Novarum" (basándose en la universalidad de la iglesia), se dirigió a los gobiernos y a la humanidad entera reprobando la injusticia social y la lucha de clases, señalando los mutuos deberes y derechos que dentro de la justicia tienen tanto trabajadores como patrones, precisando que el Estado debe procurar y defender el bien de los obreros.

Asimismo, las organizaciones reunidas en los congresos celebrados por la Asociación Internacional de Trabajadores y por la Internacional Obrero Socialista, se impregnaron de una nueva dinámica, haciendo posible la inclusión en las legislaciones de algunos países de ciertas disposiciones sobre libertad sindical, el trabajo en las minas, el trabajo dominical, duración de la jornada de trabajo, el trabajo de los niños, el empleo de los jóvenes y de las mujeres y la higiene y seguridad en el trabajo. Así también, se celebró el Congreso Internacional de Legislación de Trabajo de Bruselas en 1897. (4)

Los esfuerzos de los obreros y de los representantes gubernamentales, fueron por primera vez institucionalizados en el Congreso de París en julio de 1900, en el cual se creó la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, habiendo celebrado su primera Asamblea Constitutiva en Basilea, Suiza, en septiembre de 1901.

---

(4) Idem. p. 36.

A partir de entonces y hasta 1913, esta Organización Internacional, llevó a cabo importantes reuniones como la Conferencia de 1906, en Berna, en donde se votaron dos proyectos de convenciones internacionales, relativos a la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres en los establecimientos industriales y la prohibición de emplear fósforo blanco en la fabricación de cerillos, proyectos aceptados por los Estados que intervinieron en la Conferencia. Además, la Asociación celebró Asambleas Generales en Lucerna (1908); en Lugano (1910); en Zurich (1912). Pero la Guerra Europea puso fin a sus actividades. (5)

Durante los cuatro años de la Primera Guerra Mundial, las organizaciones de trabajadores, a veces junto a los movimientos socialistas, multiplicaron los encuentros para discutir los diversos problemas que les preocupaban, especialmente su deseo de ver mejorar claramente la suerte de la clase obrera al final de la guerra.

La posición de las organizaciones obreras estaba dominada por dos preocupaciones: la primera consistía en asegurarse que harían oír su voz al concertarse la paz. Para tal fin, preconizaban paralelamente las siguientes soluciones: la celebración de un congreso obrero simultáneo con la Conferen-

---

(5) Memoria, op. cit. p. 36.

cia de la Paz y la participación de representantes de los trabajadores en las delegaciones nacionales a la Conferencia de Paz.

La segunda preocupación, era la necesidad de que en el Tratado de Paz se incluyeran cláusulas que mejorasen las condiciones de los trabajadores. Para tal efecto, se planteaban dos series de reivindicaciones complementarias: por una parte, la adopción por la Conferencia de la Paz de diversas disposiciones que consagraran los derechos fundamentales de los trabajadores y por otra, la creación por la Conferencia de la Paz, de disposiciones institucionales que permitieran la elaboración y el desarrollo de una legislación internacional del trabajo. (6)

La celebración de un Congreso Obrero simultáneo con la Conferencia de la Paz que era la más importante entre las soluciones planteadas (puesto que de ella se derivarían las demás), pudo realizarse debido a la iniciativa formulada en septiembre de 1914, por la "American Federation of Labor", iniciativa que fue apoyada durante el transcurso de la guerra por la Confederación General del Trabajo en Francia; en la Conferencia celebrada en Leeds, Inglaterra (julio de 1916); las Conferencias de Londres de 1917-1918, quedando estos aconteci-

---

(6) OIT, Generalidades, exp. 11/421/2.

mientos como los orígenes inmediatos de la reglamentación internacional del trabajo que fueron incluidos en el Tratado de Versalles. (7)

De esta manera, el proyecto de la Sociedad de Naciones del Presidente de los Estados Unidos Thomas W. Wilson, señala en su artículo 20: "las potencias se esforzarán en establecer y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y el niño, en sus respectivos territorios y en las regiones donde tengan establecimientos de comercio o industriales; crearán una oficina permanente de trabajo que formará parte integrante de la Organización de la Liga de las Naciones".

Finalmente, en la Asamblea Plenaria de la Conferencia de la Paz de 25 de enero de 1919, se designó una Comisión de Legislación Internacional de Trabajo, cuyas conclusiones se encuentran en la parte XIII del Tratado de Versalles (28 de junio de 1919), dedicada a las cuestiones del trabajo, con miras a la creación de una Organización Internacional del Trabajo. (8)

Establecida esta Organización que llevó a cabo sus trabajos como un organismo independiente de la Sociedad de Naciones,

---

(7) Memoria, op. cit. p. 36.

(8) Idem.

hasta finales de la Segunda Guerra Mundial, celebró su Primera Conferencia en Washington, del 29 de octubre al 29 de noviembre de 1919.

La Primera Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, bajo la presidencia del Secretario del Trabajo de los Estados Unidos W.B. Wilson, se llevó a cabo en condiciones jurídica y políticamente difíciles. En primer lugar, porque ni el Pacto de Naciones Unidas ni el Tratado de Versalles, en cuyos principios se basaba la OIT, habían sido aprobados por la Conferencia de Paz, debido a que el Senado de los Estados Unidos exigía ciertas enmiendas para ratificarlo. Segundo, porque el mismo sistema establecido en este Tratado <sup>(9)</sup> en materia de trabajo, provocó reservas de ciertos países.

Por tales circunstancias, la Conferencia tuvo que enfrentarse ante una ardua tarea para poder cumplir por primera vez, su función de elaborar instrumentos internacionales, en materias numerosas e importantes para el bienestar de los trabajadores y al mismo tiempo, reglamentar todas aquellas cuestiones que contribuyeran al buen funcionamiento de una Organización. Asimismo, desde sus inicios la Conferencia recono

---

(9) Tratado de Versalles parte XIII, artículo 387 a 427, Cincuentenario del Ingreso de México a la Organización Internacional del Trabajo, 1931-1981, Secretaría del Trabajo y Previsión Social México, 1981, pp. 61-86.

ció la existencia de los grupos de empleadores y trabajadores que habrían de jugar un papel importante en el funcionamiento de la Organización, adoptando de esta manera su carácter tripartito.

De 1920 a 1943, la OIT celebró veinticuatro reuniones cuyas principales actividades consistieron en adecuar su estructura mediante ciertas reformas a su estatuto constitutivo para aumentar el número de Miembros del Consejo de Administración y en la adopción de normas internacionales referentes en su mayor parte a los problemas inmediatos de las condiciones de trabajo y empleo, habiéndose adoptado durante el período 1919-1939, un total de 67 Convenios y 66 Recomendaciones.

Al surgir la Segunda Guerra Mundial, las actividades de la OIT fueron interrumpidas, pero no totalmente, pues al proponer los Estados Unidos a los países aliados la Carta del Atlántico, en la cual se precisan ideales y la transformación de los principios sociales, la Organización convocó a reuniones de representantes que se efectuaron en las ciudades de Nueva York y Washington del 27 de octubre al 6 de noviembre de 1941, en las cuales la Organización Internacional del Trabajo, de acuerdo a los principios de la Carta del Atlántico, solicita que se utilicen la experiencia y el mecanismo de la Organización para llevar a la práctica sus fines y ofrece su total cooperación.

Posteriormente, la OIT convocó a otra reunión en la Ciudad de Filadelfia en mayo de 1944, (10) que marca por así decirlo, una segunda época en su campo de acción ampliando el panorama de las relaciones de trabajo a otros rumbos, tales como el económico y la convivencia social de las naciones y los pueblos; dando nuevamente respuesta y normatividad a los principios de la Carta del Atlántico, considerando asimismo, los cambios que se estaban gestando o se preveían para el futuro señala claramente en la última parte de la Declaración lo siguiente:

"La Conferencia, convencida de que la utilización más completa y amplia de los recursos productivos del mundo, necesaria para el cumplimiento de los objetivos enunciados en esta Declaración, puede obtenerse mediante una acción eficaz en el ámbito internacional y nacional, que incluya medidas para aumentar la producción y el consumo, evitar fluctuaciones económicas graves, realizar el progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas, asegurar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias primas y productos alimenticios básicos y fomentar un comercio internacional de considerable y constante volumen, ofrece la entera colaboración de la Organización Internacional

---

(10) Seara Vázquez Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, 1982, p. 481.

del Trabajo a todos los organismos internacionales a los que pudiera confiarse parte de la responsabilidad de esta gran tarea, así como en el mejoramiento de la salud, de la educación y el bienestar de todos los pueblos". (11)

Pero todas las actividades y esfuerzos realizados por la OIT, durante el período bélico, no fueron suficientes para evitar que su inclusión en el nuevo Tratado de Paz, se viera gravemente amenazada por algunos de los estados que intervenían en la elaboración de dicho Tratado y planteamiento de las bases internacionales, quienes no sólo exigían su rechazo sino su desaparición por considerarla un apéndice de la Liga de las Naciones, a pesar de que la OIT contaba con su economía autónoma, con su presupuesto y su propio personal, lo que la hacía independiente de la Sociedad de Naciones. (12)

Debido a esto último, muchos estados entre ellos México, exigieron a su vez respeto a la Organización Internacional del Trabajo y que se le brindara la oportunidad de continuar su labor benéfica, logrando así que en el artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas se previera la existencia de organismos especializados.

---

(11) Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia, Ginebra, Suiza, Ed. OIT, 1974, pp. 23-25.

(12) OIT, Generalidades exp. 11/421/3

En 1946, se constituyó un grupo de trabajo que se reunió en Londres, integrado por tres representantes de los empleadores, tres representantes de los trabajadores y seis de los gobiernos con el fin de estructurar la nueva Constitución de la OIT, adecuándola al mundo moderno e insertando en ella la Declaración de Filadelfia.

En el mismo año de 1946, en la Ciudad de Nueva York se firmó el Convenio de Colaboración entre la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, quedando constituida ésta como el primer Organismo Especializado de acuerdo con el artículo 57 de la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas, que la reconocen: "como un Organismo Especializado competente para emprender la acción que considere apropiada de conformidad con su instrumento constitutivo básico, para el cumplimiento de los propósitos expuestos en él". (13)

De esta manera al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la Organización Internacional del Trabajo inició su nueva etapa de acciones en beneficio de los trabajadores del mundo representados por 58 Estados Miembros<sup>(14)</sup> que a la fecha se han elevado al número de 151 países que integran a esa Organización Internacional.

---

(13) Memoria, op. cit. p. 42.

(14) OIT, Generalidades, op. cit.

## B. Objetivos.

Los objetivos principales de la Organización Internacional del Trabajo, que desde sus inicios (1919) fueron los de proporcionar al trabajador todo aquello a lo que tiene derecho como ser humano en el marco laboral, tanto en lo económico como en lo social, quedaron reafirmados como principios fundamentales que servirían de base a la Organización, en la "Declaración de Filadelfia", adoptada por la Conferencia General de la OIT, celebrada en la Ciudad de Filadelfia, el 10 de mayo de 1944. (15)

La Declaración puede considerarse como un instrumento de exhortación dirigido a los Miembros de la Organización, en el que deberían orientar sus políticas laborales a las funciones del hombre y las relaciones de éste con el trabajo, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, para lo cual es muy precisa al expresar en su primer punto que: "el trabajo no es una mercancía". (16)

Partiendo de este principio, se pueden resumir sus objetivos principales de la siguiente manera:

- Luchar por conseguir que hasta los confines del mundo, si ahí existe una clase trabajadora, se le otorgue libertad de expresión y asociación, factores importantes en el progreso constante de la sociedad humana;

---

(15) Seara Vázquez Modesto, op. cit.

(16) OIT, Declaración de Filadelfia, 1944.

- Combatir la pobreza que cada vez constituye un obstáculo mayor para la prosperidad del mundo. Para tal fin, propone que se intensifiquen los esfuerzos dentro de cada nación y en la mutua cooperación internacional, para que en un plano de igualdad colaboren los representantes de los trabajadores, empleadores y gobiernos en busca del bienestar común.
  
- De acuerdo a la afirmación de que: "la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social"<sup>(17)</sup> la Conferencia señala en la Declaración: "todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de seguridades" y añade: "el logro de las condiciones que permitan llegar a este resultado debe de constituir el propósito central de la política nacional e internacional".

Lo anterior, pone de manifiesto la constante preocupación de la Organización Internacional del Trabajo, por crear instrumentos internacionales que protejan al trabajador del exceso de trabajo, del desempleo, de los accidentes de trabajo y al

---

(17) Preámbulo de la Constitución op. cit.

mismo tiempo les garanticen la obtención de salarios justos, protección contra las enfermedades, protección a los niños, a los adolescentes y a las mujeres, así como al reconocimiento del principio de libertad sindical y otras muchas prerrogativas.

Es decir, para la Organización el fundamento de sus objetivos se encuentra en la justicia social y la paz universal, finalidades gemelas que mueven esencialmente sus ideales para el bien común.

### C. Estructura y Organización.

A diferencia de las demás organizaciones internacionales, la estructura de la Organización Internacional del Trabajo, tiene como característica particular su composición tripartita, en donde están representados en un plano de igualdad los gobiernos, trabajadores y empleadores, permitiendo así, que las decisiones sean adoptadas dentro de un ámbito de democracia. (18)

Como Organismo Especializado de las Naciones Unidas, la estructura de la OIT se encuentra constituida por tres órganos esenciales: la Conferencia Internacional del Trabajo (Asam-

---

(18) OIT, Generalidades, exp. 11/421/3.

blea General), el Consejo de Administración (órgano ejecutivo) y la Oficina Internacional del Trabajo (que está bajo la dirección del Consejo de Administración).

### 1. Conferencia Internacional del Trabajo.

La Conferencia es el Órgano supremo de la Organización, pues está constituida por los representantes de los Estados Miembros que se reúnen por lo menos una vez al año en Ginebra, Suiza, en donde se encuentra la sede de la OIT. (19)

La Asamblea General, está integrada por el conjunto que forman los cuatro representantes de cada uno de los Estados Miembros, dos de los cuales son representantes gubernamentales, un representante trabajador y un representante empleador, teniendo todos ellos en forma individual derecho a votar sobre los asuntos sometidos a la Conferencia. Los gobiernos designan a los delegados de los empleadores y trabajadores de acuerdo con las organizaciones más representativas del país considerado.

Asimismo, cada uno de esos representantes puede ir acompañado de dos consejeros técnicos, como máximo, por cada punto que figure en el orden del día. Por otra parte, si entre

---

(19) Seara Vázquez Modesto, op. cit. p. 487.

los puntos propuestos se encuentra alguno de importancia especial para las mujeres, el consejero técnico deberá ser mujer.

Los consejeros técnicos no pueden votar ni participar en las decisiones, sino en el caso de ser asignados suplentes por el delegado y sólo pueden hacer uso de la palabra a petición de este mismo y con la autorización del Presidente de la Conferencia.

La Conferencia elige una mesa compuesta de un Presidente, que debe ser un delegado gubernamental y tres vicepresidentes cada uno de ellos representando respectivamente a sus delegaciones: Gubernamental, Trabajador y Empleador.

La función principal de la Conferencia Internacional del Trabajo, consiste en discutir y aprobar una reglamentación internacional de las normas del trabajo, por medio de tratados internacionales, llamados convenios internacionales del trabajo, los cuales pueden ser de carácter general o referirse a actividades específicas. Revisa anualmente las medidas adoptadas por los Estados Miembros de dichos convenios y recomendaciones internacionales del trabajo. Asimismo, aprueba el programa y presupuesto de la Organización, elige a los miembros del Consejo de Administración y examina anualmente la evolución general internacional en materia de Asuntos So-

ciales y Económicos. (20)

De conformidad con su Reglamento (artículo 4), la Conferencia cuenta para realizar sus actividades con las siguientes comisiones permanentes:

- Comisión de Verificación de Poderes, examina los poderes de los delegados y consejeros.
- Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, examina las medidas adoptadas por los Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios en que sea parte. De igual forma examina las informaciones y memorias relativas a los convenios y recomendaciones, presentados por los Estados Miembros.
- Comisión de Representantes Gubernamentales sobre cuestiones financieras, se encarga de examinar las disposiciones relativas a la aprobación, prorrateo y recaudación del presupuesto de la Organización. Asimismo, el Reglamento de la Conferencia la faculta, a constituir comisiones para examinar cualquier asunto de acuerdo al orden del día de la Conferencia, fijado por el Consejo de Administración.

---

(20) Seara Vázquez Modesto, op. cit. p. 487.

## 2. Consejo de Administración.

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la OIT, el Consejo de Administración, es elegido por la Conferencia cada tres años de manera tripartita.

El Consejo de Administración es un órgano colegiado compuesto por cincuenta y seis personas de las cuales veintiocho son representantes gubernamentales; catorce representantes trabajadores y catorce representantes empleadores. (21)

Los veintiocho delegados gubernamentales de todos los Miembros de la Organización, forman precisamente el Colegio Electoral Gubernamental, cabe señalar, que entre ellos se encuentran incluidos los diez Miembros de mayor importancia industrial. (22) Los dieciocho delegados restantes son elegidos por los Miembros designados al efecto por los delegados gubernamentales a la Conferencia.

Por su parte, los Colegios Electorales de los Empleadores y Trabajadores, eligen respectivamente a catorce personas en calidad de miembros titulares del Consejo de Administración

---

(21) OIT, Constitución, op. cit.

(22) Estados Unidos, Francia, República Federal de Alemania, Brasil, China, India, Italia, Japón, Reino Unido, U.R.S.S., quinto punto del orden del día "Elección de los Miembros Gubernamentales del Consejo de Administración, (período 1984-1987), G.B., 228/5/6, 1984.

y a catorce en calidad de miembros adjuntos para representar a los trabajadores y empleadores del conjunto de la Organización.

El Consejo de Administración elige entre sus miembros un Presidente y dos Vicepresidentes, también en forma tripartita. Además fija su propio reglamento y la fecha de sus reuniones ordinarias, (generalmente tres al año) y a petición de por lo menos dieciséis de sus miembros celebra reuniones extraordinarias.

Este Órgano de la OIT, tiene como atribuciones principales:

- Nombrar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, quien será ante el Consejo el responsable de la buena marcha de la Oficina;
- examinar el programa y presupuesto de la Organización elaborado para un ejercicio bianual;
- poner en práctica las decisiones y resoluciones de la Conferencia;
- determinar el orden del día de la Conferencia, así como el de las reuniones técnicas y seminarios sobre aspectos socio-laborales;

- determinar cuando sea necesario, cuales son los Miembros de la Organización de mayor importancia in dustrial, fijando las normas para que dicha designa ción sea examinada por una comisión imparcial antes de adoptar el Consejo una decisión;
  
- crea comisiones y determina su composición.

Del Consejo de Administración dependen las relaciones entre la Organización de las Naciones Unidas, sus instituciones es pecializadas y todas las demás organizaciones internaciona les, vinculadas con la OIT.

### 3. Oficina Internacional del Trabajo.

La Oficina Internacional del Trabajo realiza actividades pro pias de una Secretarfa Permanente de la Organización. Elabo ra la documentación necesaria sobre diversos puntos del or den del día de las reuniones de la Conferencia, de acuerdo a la información proporcionada por los Estados Miembros, con el fin de que sean examinados en dichas reuniones. (23)

Por otra parte, presta a los gobiernos que lo soliciten, to da la ayuda apropiada para la elaboración de su legislación,

---

(23) OIT, Generalidades, op. cit.

así como en lo que respecta a cooperación técnica, envío de expertos especializados, becas de estudios y actividades enfocadas a la investigación y publicaciones en el área socio-laboral. (24)

Para realizar sus actividades la Oficina Internacional del Trabajo, cuenta con diversas Oficinas Regionales distribuidas en distintas partes del mundo. En la Ciudad de Lima, Perú, se encuentra la sede de la Oficina para las Américas, que se encarga de coordinar los programas de la sede con la región a través de las Oficinas de Zona que existen en nuestro Continente. México cuenta con una Oficina de Zona de la Organización Internacional. Los poderes, las funciones y el procedimiento de las conferencias regionales se rigen por reglas formuladas por el Consejo de Administración y aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo.

El Director General de la Oficina, (25) desempeña funciones de Secretario General de la Conferencia, además de controlar y constituir la Secretaría la cual está encargada de:

- la recepción, impresión, distribución y traducción de los documentos, informes y resoluciones;

---

(25) OIT, Generalidades, op. cit. Albert Thomas, fue el primer Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, electo en la Conferencia de Washington en 1919. En la actualidad, ocupa este cargo el señor Francis Blanchard, en la sede de la OIT, que se encuentra en la Ciudad de Ginebra, Suiza.

- la interpretación de los discursos pronunciados en las sesiones;
- la versión taquigráfica de los debates;
- la impresión y distribución de la versión taquigráfica de las sesiones;
- la conservación de los archivos de la Conferencia; y
- de manera general, de todas las demás labores que la Conferencia estime necesarias confiarle.

Respecto a las funciones del Director General, éstas son exclusivamente de carácter internacional, es decir, que el Director no puede ni solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno o autoridad ajena a la Organización. Por su parte todo Miembro de la Organización se obliga a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Director General.

#### D. Actividades.

La Organización Internacional del Trabajo, basada en los objetivos fundamentales de la Declaración de Filadelfia y considerando todos los factores económicos y financieros, tiene la tarea encomendada por la Conferencia, de examinar y consi

derar la política y medidas internacionales al respecto, así como de fomentar entre todas las naciones del mundo, programas que permitan lograr esos objetivos. Para cumplir con esta obligación, las actividades fundamentales de la OIT consisten en:

- la preparación, en colaboración con los Estados Miembros, de programas cuyo fin es elevar los niveles de vida del trabajador a través de un empleo constante;
- posibilidades de formación profesional;
- disposiciones en materia de salarios y ganancias, duración del trabajo y otras condiciones de trabajo que les aseguren una justa distribución de los frutos del progreso;
- el reconocimiento efectivo del derecho al contrato colectivo, la cooperación de empresas y de trabajadores en el mejoramiento continuo de la eficiencia en la producción y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas;
- medidas de seguridad social en cuanto a salud, recreo y cultura adecuadas para todos los trabajadores; y

- protección de la infancia y de la maternidad. (26)

Por otra parte, la Organización Internacional del Trabajo, brinda su entera colaboración a todos los organismos internacionales, para asegurar en una acción eficaz en el plano internacional y nacional, medidas que tiendan a aumentar la producción y el consumo, a evitar fluctuaciones económicas graves, a realizar progreso económico y social de las regiones en donde existe menor desarrollo, a garantizar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias y productos primarios y a fomentar un comercio internacional de alto y constante volumen.

La Conferencia convencida de que estas acciones son aplicables a todos los pueblos, tomándose debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada uno de ellos, para asegurar la debida aplicación de los programas enunciados, prepara asimismo, convenios y recomendaciones con la información que cada uno de los Estados Miembros le proporciona basados en su legislación nacional.

La Organización presta continuamente asesoría a los Estados Miembros que se lo solicitan para llevar a cabo sus programas nacionales que de alguna manera se encuentran vinculados con las funciones de la OIT.

---

(26) OIT, Generalidades, op. cit.

Asimismo, por medio de sus Oficinas Regionales, y en estrecha colaboración con otras Organizaciones Internacionales, (27) elabora programas encaminados a mejorar la situación de la clase trabajadora de acuerdo a las propias características y necesidades de la región de que se trate.

---

(27) Región Americana: OEA, CIAT, CINTERFOR, ALALC, PREALC.

## II. COMISIONES INDUSTRIALES Y COMISIONES ANALOGAS.

### A. Creación de las Comisiones.

Al iniciar este capítulo, es conveniente señalar que la Organización Internacional del Trabajo, aplica el término "comisiones", a la Comisión de Industria propiamente dicha, a la Comisión Consultiva de Empleados y de Trabajadores Intelectuales, a la Comisión del Trabajo en las Plantaciones y a las reuniones técnicas tripartitas convocadas a los sectores especiales.

Esta aclaración es importante, porque como se verá a continuación, los objetivos de las primeras surgen como una necesidad ante las circunstancias en que se encontraban algunos países durante la post-guerra y su reconstrucción.

La idea de su creación nació de la urgencia de proporcionar bienestar económico y social a los trabajadores de esa área, así como de unificar criterios y soluciones en las actividades industriales, tanto en el plano nacional como en el internacional, que fueran aplicables dentro de la política de cada país con el fin de lograr más rápidamente la reconstrucción de las zonas que habían sido destruidas por la conflagración mundial. Con tal objeto, se buscaba con la creación de las Comisiones, la ayuda mutua entre los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, en aspectos ta

les como: adiestramiento, técnica, información, mano de obra. (1)

Para solucionar los problemas existentes de ese período, se plantearon éstos desde dos puntos de vista: primero, necesidades individuales como alojamientos habitacionales y segundo, obras públicas y reconstrucciones industriales, para lo cual se propuso que los gobiernos y autoridades responsables resolvieran todos los problemas relativos a caminos vecinales, atarjeas, servicios de agua, servicios de gas, electricidad, así como de obras portuarias, ferrocarriles, puentes, carreteras. Para poner en marcha estos planes, se tuvo que dar prioridad al problema de la distribución de la mano de obra, mediante un movimiento interno voluntario de los trabajadores disponibles de un lugar, hacia otros en los que carecían de ellos.

En estas circunstancias, el Reino Unido de la Gran Bretaña, tomó la iniciativa proponiendo la creación de Comisiones, de acuerdo con las resoluciones adoptadas en las Conferencias de New York-Washington (1941) y la de Filadelfia (1944).<sup>(2)</sup>

La iniciativa fue adoptada por el Consejo de Administración

---

(1) Comisiones de Industria y Comisiones Análogas, Antecedentes, exp. 11/421/17.

(2) Comisiones, op. cit.

de la OIT, en su XCIV Reunión celebrada en la Ciudad de Londres, Inglaterra, el 5 de enero de 1945, proponiendo que la naturaleza de éstas fuera también tripartita, otorgándoles además, carácter internacional y no exclusivamente regional.

En el momento de la creación de las Comisiones de Industria figuraron como Miembros originarios: Estados Unidos, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Dinamarca, Francia, Reino Unido, Italia, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Suecia, Suiza, Checoslovaquia, Unión Sudafricana e Italia y Finlandia, países de nuevo ingreso.

Respecto a México, por acuerdo del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, fue designado Miembro en todas aquellas Comisiones en que por derecho le correspondía participar activamente.

Las Comisiones pioneras como es lógico entender, dadas las necesidades imperantes, fueron: la Comisión Industrial de la Construcción y la Comisión de Ingeniería Civil y Obras Públicas.

Así la Primera Reunión de las Comisiones le correspondió cubrir a la Reunión de la Industria de la Construcción que se celebró en la Ciudad de Bruselas, Bélgica, del 25 de noviembre al 3 de diciembre de 1946, con la participación de los 21 Estados Miembros a excepción de Checoslovaquia y México.

### B. Objetivos de su creación.

Las Comisiones Industriales fueron creadas principalmente con la finalidad de lograr una mejor distribución y como medio eficaz de un conocimiento más directo de los problemas inherentes a cada una de las diferentes ramas de la industria, facilitando de este modo, que en las reuniones de especialistas en sus respectivas áreas, se adopten las medidas más rápidas y adecuadas para dar solución a dichos problemas. Así el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, creó Comisiones de Industria o análogas para importantes sectores de actividad económica, con el objeto de formar grupos poderosos especializados en el estudio de sus problemas concretos. (3)

De acuerdo a estos propósitos, en las primeras reuniones de las diferentes Comisiones, se plantearon los mismos puntos y objetivos en su orden del día, debido al momento de transición de la guerra a la paz, en que se estaban realizando, planteándose en general, una colaboración internacional futura relativa a la política social y sus bases económicas dentro de las industrias respectivas, es decir, proponían una estrecha cooperación tanto a nivel nacional como internacional, a fin de proveerse mutuamente de todo lo necesario para

---

(3) Comisiones, op. cit.

la reestructuración o renovación de las industrias afectadas durante la guerra en el plano social como técnicamente hablando.

### C. Atribuciones.

Las Comisiones tienen dos clases de atribuciones: las relativas a la acción internacional dentro del marco de la Organización Internacional del Trabajo y las que se refieren a la acción nacional dentro del marco de la política social respectiva de los Estados Miembros de la Organización. (4)

Para tales efectos las Comisiones someten al Consejo de Administración informaciones y opiniones acerca de los problemas que conciernen a sus respectivos sectores.

Asimismo, las Comisiones al convocar a personas con conocimientos prácticos en un sector determinado, ofrece la oportunidad, en el plano internacional, a un examen libre y completo de problemas comunes, obteniendo de esta manera provecho de las discusiones que se presentan en las reuniones, los países participantes en ellas, a pesar de las distintas etapas de desarrollo en que se encuentren.

---

(4) OIT, Comisiones de Industria y Comisiones Análogas, Ginebra, 1974, p. 4.

Las Comisiones, también formulan conclusiones sobre los problemas relativos a sus sectores respectivos. Dichas conclusiones sirven de orientación para las políticas sociales nacionales, pues su objetivo consiste en fomentar en los distintos países el desarrollo de una política de progreso social.

La importancia de las funciones atribuidas a las Comisiones de Industria o Análogas, radica en que a través de ellas se pueden discutir los problemas particulares de cada industria en forma más detallada y eficaz, comunicando posteriormente, las decisiones adoptadas al Consejo de Administración de la OIT, para que si éste lo estima conveniente, lo turne a la Conferencia Internacional del Trabajo, para su discusión y resolución en su Reunión Anual.

#### D. Ambito de Actividad.

De acuerdo al marco de las atribuciones de las Comisiones, su esfera de actividades se determina por la concentración de sus labores sobre cuestiones concretas propias de sus respectivos sectores, por el logro de la máxima eficacia a sus conclusiones y por evitar toda confusión entre las actividades de la Conferencia Internacional del Trabajo y las de las Comisiones.

Con tal fin, cada Comisión se encarga del examen de los pro-

blemas particulares y cuestiones de interés práctico, propias del sector o rama industrial de que se trate. También le corresponde el examen de los problemas generales sobre los cuales la Conferencia Internacional del Trabajo ya se ha pronunciado cuando éstos afecten al sector de la Comisión en cuestión. Así como examinar los problemas, a pesar de no haber sido tratados aún por la Conferencia, si ellos son de interés y afectan directamente al sector de la Comisión.

Por último, las Comisiones de Industria o Análogas tienen la obligación de examinar la aplicación en sus respectivas ramas de actividad, de los principios fundamentales enunciados en el preámbulo de la Constitución de la OIT y en la Declaración, concerniente a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo.

#### E. Composición.

De acuerdo con el Reglamento de Comisiones, su composición es tripartita, es decir, cada país se compone por: dos delegados gubernamentales, dos delegados trabajadores y dos delegados empleadores, que representan respectivamente a sus sectores. Todos ellos como en el caso de la Conferencia, pueden ir acompañados de consejeros técnicos. (5)

---

(5) OIT, Comisiones, op. cit. p. 5.

El Consejo de Administración de la OIT, fija el número de puestos para cada Comisión y designa a los países llamados a participar en esa Comisión.

Asimismo, para su composición, la designación de los países Miembros de las Comisiones permanentes, se hace a partir de una lista de Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo que presentan su candidatura y son aceptados después de haber competido con otros países respecto a la importancia comparativa, bien de la mano de obra empleada en el sector considerado o bien en la producción en ese sector. Por otra parte, se procura que exista una apropiada repartición geográfica internacional, en el conjunto de los países participantes. Por último, se consideran otros factores que confieran importancia a ese sector en el país interesado. (6)

Es importante para todos los países, independientemente de la etapa de desarrollo en que se encuentren, participar en las reuniones de las Comisiones afines con sus características socio-económicas, porque mediante ellos se obtienen intercambios de experiencias y acuerdos basados en los informes elaborados por la Oficina Internacional del Trabajo, con el material compilado por los Estados Miembros de la OIT.

---

(6) OIT, Comisiones op. cit. p. 6.

F. Constitución y número actual de las Comisiones.

Las Comisiones de Industria o Comisiones Análogas, fueron creadas por el Consejo de Administración, para importantes sectores de actividad económica y designadas en forma general como "comisiones", de las cuales algunas revisten carácter de comisiones permanentes y celebran reuniones sucesivas. Existen comisiones permanentes para las siguientes ramas de actividad. (7)

1. Comisión del Carbón.
2. Comisión de la Construcción, Ingeniería Civil y Obras Públicas.
3. Comisión del Hierro y el Acero.
4. Comisión de Industrias Mecánicas.
5. Comisión del Petróleo.
6. Comisión de Transportes Interiores.
7. Comisión del Textil.
8. Comisión de las Industrias de Productos Alimenticios y Bebidas.
9. Comisión Consultiva de Empleados y Trabajadores Intelectuales.
10. Comisión del Trabajo en las Plantaciones.
11. Comisión de la Silvicultura y de las Industrias de la Madera.

---

(7) Consejo de Administración, G.B., 228/2/4 (1984).

12. Comisión de Industrias Químicas.

13. Comisión de las Industrias de Hotelería, Restaurantes y Turismo.

Finalmente, dentro del término general de "comisiones", se encuentran también incluidas las reuniones técnicas tripartitas convocadas para sectores especiales, tales como: Reunión Técnica Tripartita de la Industria del Vestido; Reunión Técnica Tripartita para la Industria del Cuero y del Calzado; Reunión Técnica Tripartita para la Industria de la Madera y el Mobiliario; Reunión Técnica Tripartita de las Industrias Gráficas.

III. PROGRAMA INTERNACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES Y MEDIO AMBIENTE DEL TRABAJO (PIACT).

A. Antecedentes del Programa.

Como qued6 señalado en capítulos anteriores, la misión primordial de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde sus inicios en 1919, es el de proporcionar a los trabajadores del mundo el apoyo necesario para mejorar sus condiciones socio-económicas a través de sus diversas actividades reglamentadas con que cuenta para este fin.

Por eso, después de casi cincuenta años de constante lucha para lograr estos objetivos y a pesar de los progresos realizados durante ese período, la Conferencia Internacional en 1975, (1) al considerar que las condiciones de millones de personas continuaban siendo no sólo inaceptables sino pavorosas, decidió que sería conveniente que la OIT realizara acciones más directamente hacia el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, así como del bienestar de los trabajadores, por medio de un nuevo programa internacional.

La decisión de la Conferencia estuvo inspirada en la Memoria

---

(1) 60a. Reunión de la Conferencia, Ginebra, Suiza, 1975.

del Director General titulada: "Por un trabajo más humano",<sup>(2)</sup> basada en una resolución sobre medio ambiente del trabajo.<sup>(3)</sup> En dicha resolución se proclamaba un nuevo enfoque por medio del cual "la mejora del medio ambiente de trabajo debería atenderse como un problema global", para lo cual era urgente la preparación de un programa coherente e integrado de acción por parte de la OIT, que contribuyera eficazmente a mejorar el medio ambiente de trabajo en todos sus aspectos.

No obstante, el proyecto del programa no fue aceptado de inmediato por todos los Estados Miembros de la OIT, pues la Memoria en la que se encontraban basados sus lineamientos, fue objeto de una gran discusión en la que se expresaba por una parte que el mejoramiento de las condiciones de trabajo, podría repercutir en contra de los esfuerzos en materia de fomento del empleo, refiriéndose específicamente a que en los países en desarrollo, las masas necesitan trabajo, sin contar ni con el tiempo ni la posibilidad de elegir o rechazar empleos, esto es, que a las masas se les debe proporcionar trabajo sin tomar en cuenta la relación orgánica que existe entre el volumen y la calidad del empleo. Además, agregaban que se dañaría a las economías de los países.

---

(2) 60a. Reunión de la Conferencia, Ginebra, Suiza, 1975.

(3) Resolución sobre medio ambiente de trabajo, adoptada el 25 de junio de 1974, por la Conferencia Internacional del Trabajo.

Naturalmente, la mayoría de los países participantes en esta discusión estuvieron en desacuerdo con lo manifestado, señalando que era precisamente porque el desempleo masivo tiende a situar en posición de fuerza al empleador y dejar indefenso al trabajador, por lo que tenían que existir salvaguardias más eficaces contra la explotación de la mano de obra. Se argumentó, asimismo, que el mejoramiento de las condiciones de trabajo y el establecimiento de mejores relaciones de trabajo contribuirían a una mayor motivación y productividad, incluso en los países más adelantados. Por lo tanto, se invitó a los Estados Miembros a establecer políticas, señalar objetivos y dar nuevas orientaciones a la investigación científica en la esfera de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

A partir de ese momento, se inició la preparación del nuevo programa celebrando consultas a todos los Estados Miembros y por su conducto a las organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores. También se consultó a las organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores,<sup>(4)</sup> así como a las organizaciones intergubernamentales. Se realizaron reuniones de consultores sobre una base tripartita y regional, conduciendo todo ello a la preparación de un proyecto de Programa Internacional para Mejorar las Condiciones y Me-

---

(4) Conferencias Internacionales de Estadígrafos del Trabajo; Confederación Mundial del Trabajo; Federación Sindical Mundial.

dio Ambiente de Trabajo, el cual sería designado como PIACT,<sup>(5)</sup> presentándolo al Consejo de Administración de la OIT en su CC reunión (mayo-junio, 1976). Finalmente en su CCI reunión (noviembre de 1976), el Consejo aprobó las orientaciones del Programa.

### 1. Condiciones y medio ambiente de trabajo.

A fin de obtener una mayor comprensión de los objetivos y características del Programa, se tratará en esta parte de definir el concepto de: "Condiciones y medio ambiente de trabajo".

La amplitud del significado que puede tener este concepto, ha sido motivo de muy diversas polémicas a partir del análisis del simple término "condiciones de trabajo". Para algunos se concreta a las condiciones que rodean al trabajador en el centro de trabajo. Sin embargo, para otros se extiende fuera del centro de labores y cubre toda una realidad del individuo trabajador, que requiere de una atención multidimensional.<sup>(6)</sup>

Por otra parte, se convierte en una noción demasiado subjeti

---

(5) Acrónimo francés o siglas francesas.

(6) Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Revista Mexicana del Trabajo, Tomo V, 1982, p. 15.

va, al descubrir el conjunto de disciplinas científicas interesadas en entender la relación entre el hombre y su trabajo y por otro lado, la existencia de una realidad vivida cotidianamente por millones de hombres que a partir del auge industrial (1880), han tenido que enfrentarse a las formas de organización del trabajo, cuyos problemas representarán un reto para lo que se ha dado por llamar "ciencias sociales del trabajo", para demostrar que algunos modelos de esa "organización del trabajo", se encuentran en crisis. (7)

Debido a esta complejidad han surgido diversas definiciones respecto a las condiciones del trabajo producto del criterio o interés del autor. Así, desde el punto de vista jurídico, Pierre Bauce las define de la siguiente manera:

"Las condiciones de trabajo son las modalidades de ejecución del trabajo, normadas por el empleador en el marco de su poder de dirección eventualmente corregida por la Ley o las Convenciones Colectivas, y que influyen sobre el tiempo, la organización, el ambiente material y psicológico del trabajo".

De igual manera, se podrían citar otras tantas definiciones de diferentes autores, no obstante se adoptará la expuesta

---

(7) Federico Taylor, Organización Científica del Trabajo "Taylorismo", 1911.

por Georges Spyropoulos<sup>(8)</sup> por considerar que es la que reúne las características acordes con el PIACT y sus objetivos, al considerar que:

"El concepto de condiciones de trabajo engloba el conjunto de factores que influyen sobre el bienestar físico y mental de los trabajadores, incluyendo los elementos que constituyen la vida de trabajo, en lo que respecta a la seguridad y la salud, el ambiente de trabajo y el mejoramiento de la calidad de la vida de trabajo".

Por eso, toda acción encaminada al mejoramiento de las condiciones de trabajo debe reunir los siguientes objetivos:

- protección contra las condiciones y los peligros físicos en el lugar del trabajo y en el medio ambiente inmediato;
- la adaptación de las instalaciones y métodos de trabajo a las aptitudes físicas y mentales del trabajador mediante la aplicación de los principios de ergonomía,<sup>(9)</sup>

---

(8) Jefe del Departamento de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo de la Oficina Internacional del Trabajo.

(9) Es el grupo de disciplinas que se encargan del estudio de la adaptación del trabajo al hombre y del hombre al trabajo.

- la prevención de la tensión mental y resultante del ritmo y de la monotonía del trabajo;
- la organización del tiempo del trabajo en todas sus formas;
- la adopción de formas de organización del trabajo que optimicen el contenido del trabajo y permitan la plena utilización de las capacidades y calificaciones de los trabajadores, cadencias de trabajo aceptables, una disminución de la fatiga, más satisfacción en el trabajo y más participación de los trabajadores en las organizaciones de su trabajo;
- el mejoramiento en general, de las condiciones en las cuales se desarrolla el trabajo y de las relaciones laborales que sirvan de marco a la determinación de estas condiciones; y
- toda acción destinada a mejorar el medio de vida de los trabajadores como complemento indispensable a la acción de mejoramiento de las condiciones de trabajo propiamente dichas.

Ahora bien, el concepto de condiciones y medio ambiente de trabajo se puede examinar bajo tres perspectivas con las que

se trata de abarcar la extensión del concepto que nos ocupa: (10)

- Consideraciones generales sobre el trabajo humano.
- Los principales factores de las condiciones y medio ambiente de trabajo.
- Los problemas de las condiciones y medio ambiente de trabajo desde su enfoque global.

a. Consideraciones generales sobre el trabajo humano.

Cabe señalar, que desde hace diez o quince años esta cuestión empezó a ser tema de conversación empleando diversos términos cuyo significado es el mismo en el fondo, tales como humanización del trabajo, calidad de vida del trabajo, al tomar conciencia de que en la mayoría de los casos las situaciones de trabajo atacaban los bienes esenciales del hombre: la salud, la integridad física, su dignidad y su capacidad profesional. (11)

Por eso al hablar de la humanización del trabajo, se llegó a la convicción de que "el trabajo no debe ser un factor de de gradación del hombre", pues no es ni un accidente ni una desgracia, sino parte del destino del mismo hombre, por esta ra

---

(10) Revista Mexicana, op. cit. p. 22.

(11) Revista Mexicana, op. cit. p. 23.

zón en la Memoria de la Conferencia "por un trabajo más humano", (12) inspirada en la resolución sobre medio ambiente de trabajo, (13) se proclama que el trabajo debe:

- Respetar la vida y la salud del trabajador;
- dejarle tiempo libre para su descanso y distracción; y
- permitirle servir a la sociedad y al mismo tiempo realizarse expandiendo sus facultades personales.

En base a estos tres rubros el Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, adoptó su función humanizadora del trabajo, tomando además, conciencia de que esta función tendría que ser tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Para emprender esta función humanizadora del trabajo y todo lo que se refiere al marco en el que se sitúa, existen una gran diversidad de conceptos, sin embargo, con el objeto de facilitar la evaluación de la condición del trabajo humano se intenta resumirlos en los tres niveles siguientes:

Primero: "aspectos físicos" del medio ambiente de tra-

---

(12) OIT, Reunión Consultiva Tripartita sobre la Evaluación del PIACT, Ginebra, 1982.

(13) Adoptada por la Conferencia en 1974.

bajo; productos y sustancias utilizadas o producidas; ambiente físico y químico (temperatura, polvo, iluminación, vibraciones, vapores, radiaciones), es decir el espacio disponible.

Segundo: "elementos de la situación de trabajo", es decir el trabajo mismo, su contenido, su significación, las condiciones de su organización. Asimismo, se puede incluir aquí las "condiciones psicológicas", "condiciones jurídicas" y las "relaciones profesionales".

Tercero: "aspectos regionales o nacionales". Estos aspectos se encuentran al exterior del lugar del trabajo pues se refieren a la situación económica y social, es decir, a las condiciones generales de vida del trabajador como ente activo del espacio en el que se encuentra, ya sea desde el punto de vista nacional, regional o internacional. (14)

b. Factores esenciales de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Estos factores a pesar de ser también múltiples, se desprenden de los tres niveles señalados en el inciso "a" y se resumen en cuatro principales: 1.- seguridad en el trabajo y sa

---

(14) Revista Mexicana, op. cit. p. 24.

lud de los trabajadores, 2.- duración del trabajo, 3.- remuneración, 4.- organización y contenido del trabajo, refiriéndose cada uno de ellos a problemas específicos en materia de condiciones de trabajo, que reflejan el estado de esas condiciones. Además, existen otros aspectos adicionales: a) la adaptación del trabajo al hombre (ergonomía) y b) las relaciones jurídicas y sociales en torno al trabajo. (15)

1) Seguridad en el trabajo y salud de los trabajadores.

El factor de seguridad y salud de los trabajadores, es una de las preocupaciones primordiales de la política del mejoramiento de las condiciones de trabajo, porque desde el punto de vista de la calidad de la vida en el trabajo, este factor constituye un componente importante que se relaciona con un valor primordial, la vida humana y su integridad. (16)

Es preocupante este aspecto, debido a que el trabajo cada vez más intensificado por la industrialización creciente, expone al hombre a riesgos también mayores de accidentes en los que no sólo puede quedar mutilado, sino, hasta perder la vida. Además de los accidentes que amenazan a los trabajadores en forma violenta y visible, existen las enfermedades profesionales que casi en forma invisible, van deteriorando

---

(15) Revista Mexicana, op. cit. p. 24.

(16) Idem. p. 25.

lentamente su salud al exponerse a la presencia de agentes tóxicos, radiaciones, polvos nocivos o bien, a posiciones o esfuerzos perjudiciales cuando son exagerados o repetitivos.

Por último, en lo relativo a salud es necesario considerar la interacción que existe entre el trabajo y diversos elementos que aparentemente son ajenos al trabajo, pero que influyen en el desempeño de él y en el bienestar del hombre, tales como alojamiento, alimentación y transporte.

## 2) Duración del trabajo.

La duración del trabajo es otro factor que contribuye a las condiciones y medio ambiente de trabajo, principalmente en determinadas categorías de trabajadores en donde períodos excesivos de trabajo repercuten sobre su salud. Por otra parte las grandes jornadas de trabajo o la falta de adaptación de ellos en relación a la edad, alojamiento o transportes de quienes las realizan, influyen de manera negativa ya que crea insatisfacciones en la vida de los trabajadores. Así por estas y muchas causas más, la primera acción normativa de la OIT, fue la adopción del Convenio sobre las Horas de Trabajo (1919). (17)

---

(17) 228a. Reunión del Consejo de Administración, segundo punto del orden del día, "Importancia del Trabajo por turnos", doc. G.B. 228/2/4, 1984.

### 3) Remuneración.

La remuneración, es otro factor fundamental en las condiciones de trabajo por la relación que guarda con los factores de salud, de seguridad, de carga de trabajo, de organización. De aquí que la remuneración debe constituir una compensación acorde con el trabajo realizado y a su periodicidad, así como a sus necesidades socio-económicas para que no resulte un elemento de deterioración en las condiciones de trabajo, sino al contrario, sirva de motivación y apoyo real al trabajador, a fin de que éste pueda realizar su vida en forma autónoma y digna.

### 4) Organización y contenido del trabajo.

Finalmente, el factor de la organización y contenido del trabajo, es importante en las condiciones y medio ambiente de trabajo, dado que mientras mejor organizado esté el trabajo, existirán mayores posibilidades de que desaparezcan los casos en que el trabajador se vea obligado a aceptar empleos que no corresponden a su capacidad y calificación, como suele suceder en los países industrializados, debido a los métodos de producción modernos; o bien, como acontece en los países en vías de desarrollo, en donde la importación de tecnología extranjera plantea numerosos problemas ya que el factor "humano", no se ha tomado en consideración al proceder

en los aspectos económicos y tecnológicos. (18) Al hablar aquí de una mejor organización de trabajo, se pretende concientizar al hombre de que esa organización, debe buscar el bienestar humano y no exclusivamente un aumento de la producción, (19) porque en el mejor de los casos, el bienestar físico y moral del trabajador redundará en una mayor y mejor productividad.

El hombre en diversas ocasiones se queja del trabajo considerándolo como generador de sufrimiento, pero es él mismo, quien lo ha convertido en carga penosa al organizar el trabajo en forma irracional e inhumana, colocando al trabajador como una pieza más de los medios de producción.

Así, desde el momento en que fue necesaria una mayor producción y se organizó el trabajo para tal objeto, se empezó a desposeer al trabajador de sus conocimientos, de toda fuerza creativa, así como de la oportunidad de una participación real en el seno de su trabajo. Esto queda especificado de manera muy precisa en la definición Taylorista de la Organización Científica del Trabajo:

"Es el conjunto de relaciones de producción internas al proceso de trabajo, basado en el estudio organiza-

---

(18) Revista Mexicana, op. cit. p. 26.

(19) Taylorismo op. cit.

do del trabajo, el análisis del trabajo en sus elementos más simples y el mejoramiento sistemático de la actuación del obrero en cada uno de dichos elementos. (20)

Más tarde, H. Ford, con su nueva modalidad del proceso del trabajo, crea el "obrero fordista", modelado de acuerdo a las necesidades del sistema productivo instaurado a partir de la aplicación de la organización científica del trabajo y de la cadena de montaje. (21)

Por lo anterior, se puede afirmar que la organización del trabajo se ha manifestado como un sistema de dominación social que quita al obrero la capacidad de decidir sobre su proceso de trabajo, sobre el producto y sobre sus condiciones de trabajo. Al contrario la organización debería de preocuparse porque las condiciones de trabajo se adapten a las características de la mano de obra y no el trabajador a esas condiciones.

Ligado a lo anterior, se encuentran los dos factores adicionales a los que se hizo referencia: la adaptación del trabajo a las características de la mano de obra y las relaciones jurídicas y sociales.

---

(20) Neffa Julio César, Proceso de Trabajo, División del Trabajo y Nuevas Formas de Organización del Trabajo, Instituto Nacional de Estudios del Trabajo/Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1982, p. 87.

(21) Idem. pp. 93-98.

En el marco de las características de adaptación de la mano de obra se pueden situar los aspectos culturales, de nutrición, de sexo, de edad y de salud en cuyo caso deben proporcionar medidas especiales teniendo en cuenta la globalidad de la definición adoptada aquí sobre las condiciones de trabajo, que le otorga un carácter multidimensional. Es conveniente considerar los múltiples factores que intervienen en la adaptación a las condiciones de trabajo. Así por ejemplo, al señalar la salud como uno de estos factores, comprende que sin una completa salud, la capacidad de adaptación no está garantizada. De ahí que el desgaste irracional de la fuerza de trabajo, que repercute en la salud, provoca la disminución de la capacidad creadora del trabajador.

Por último, la situación del trabajo se define y caracteriza por las relaciones jurídicas y sociales, pues es a través de ellas como el trabajador conoce el contrato de trabajo y la reglamentación del trabajo en donde se encuentran contenidos los derechos y obligaciones de manera recíproca entre los trabajadores y empleadores. (22)

Por otra parte, es indispensable el conocimiento de las relaciones sociales que existen dentro de la colectividad que constituye la empresa relativa a la estructura y las modali-

---

(22) Revista Mexicana, op. cit. p. 27.

dades de la negociación, la regularización de los conflictos, la representación y participación, porque todo ello determina las condiciones de trabajo.

c. Los problemas de las condiciones y medio ambiente de trabajo desde su enfoque global.

El enfoque global de las condiciones y medio ambiente de trabajo, significa para el PIACT, tomar en consideración precisamente todos aquellos elementos y factores que se han venido mencionando, procurando demostrar la interacción que existe entre ellos. Su objetivo por otra parte, es el de lograr dentro de esta globalidad o acumulamiento de toda una serie de factores aislados aparentemente, unos de otros, un balance o equilibrio único ya que es en el centro de ellos donde el trabajador se desarrolla y percibe su situación de trabajo. (23)

También se mencionó, el aislamiento de los factores dentro de la globalidad y esto es importante porque no se puede actuar sobre todos ellos al mismo tiempo, sin el riesgo de dispersar las dificultades. Por eso, se debe ser cuidadoso con la interdependencia que exista entre los diferentes elementos de la situación del hombre en el trabajo, tales como los aspectos económicos de las condiciones del trabajo, que para

---

(23) Reunión Consultiva, op. cit.

su análisis se subdivide en: la extensión social y económica de las condiciones del trabajo; las políticas del empleo y las condiciones del trabajo; la relación entre condiciones y medio ambiente de trabajo y eficacia del sistema de producción. Aspectos que a groso modo se verán a continuación.

1) Extensión social y económica de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Tradicionalmente, dentro del tema de mejoramiento de las condiciones del trabajo, parecía existir una oposición entre su objetivo principal de la política social y el objetivo de crecimiento económico. No obstante, durante las últimas décadas se ha tomado conciencia de la interdependencia que existe entre los factores sociales y económicos en materia de condiciones de trabajo.

Si bien es difícil y un tanto complejo para los estudiosos del tema, lograr la unificación de estos dos conceptos al señalar en su razonamiento, que sin crecimiento económico no puede pensarse en el mejoramiento de las condiciones de trabajo, pues incluso, sin este crecimiento puede haber carencia de trabajo y fuente de ingresos para los trabajadores; es en esta parte del problema en donde se debe retormar la idea histórica que se ha tenido del hombre como parte de la maquinaria de producción. Por lo tanto, es importante preservar y proteger el capital humano, no sólo como medida so

cial y humana, sino como repercusión económica concreta y satisfactoria. Porque en última instancia, cualquier medida destinada a mejorar las condiciones de trabajo, no sólo será rentable para la sociedad, sino también, para la propia empresa, que solamente estará cuidando el bienestar de uno más de sus medios de producción para que funcione perfectamente y le rinda más. Este rendimiento será visible en un menor número de ausentismo, en la reducción de accidentes de trabajo, los cuales resultan más costosos que preverlos.

## 2) Políticas de empleo y condiciones de trabajo.

En los últimos años se habla mucho de la "calidad del empleo", que es realmente el aspecto social que se refiere a las condiciones de trabajo dentro de las políticas del trabajo, pues al crear empleos no solamente responde a un orden económico y cuando se ha llegado a crear ésto, ha sido por el aumento constante de desempleo.

El desempleo que preocupa tanto a los gobiernos como a las organizaciones sindicales y patronales, ha hecho que consideren el mejoramiento de las condiciones de trabajo, como un lujo, que sólo en períodos de prosperidad se puedan poner en práctica y lógicamente, han puesto su atención en el crecimiento económico, como única condición de pleno empleo.

Sin embargo, es preciso recordar que vivimos en eterna inter

dependencia, por lo que la relación, políticas de empleo y condiciones de trabajo, no debe de olvidarse, pues en la articulación entre el empleo, la remuneración, condiciones y medio ambiente de trabajo, educación, salud, ocio, está basado el éxito o el fracaso de nuestras sociedades. (24)

Se tiene que reflexionar si verdaderamente el mejoramiento de las condiciones de trabajo agrava los costos deteriorando la competitividad, como muchos opinan; pero también se tiene que reflexionar que todo proceso económico debe tener capacidad para valorizar sus recursos y en este caso al hombre como el principal de ellos, adoptando las condiciones de trabajo a sus características y aspiraciones, a fin de obtener una competitividad no sólo cuantitativa sino también calitativa en la relación socio-económica inseparable.

Debe de tenerse una verdadera concientización de que es el propio trabajo el generador de necesidades sociales, que deben de ser satisfechas de la misma manera y aún mejor que cuando se otorga mantenimiento a los recursos mecánicos si éstos sufren desgastes por el uso, porque el trabajador es la parte más delicada y sensible del engranaje económico. Por lo tanto el desgaste de su fuerza de trabajo puede ocasionar una gran deficiencia productiva.

---

(24) Reunión Consultiva, op. cit. p. 122.

Por eso al proporcionar al trabajador atención médica, capacitación, trabajos acordes con sus características, es decir cuando se procura rodearlo de un medio ambiente que no produzca más necesidades de las que pueda satisfacer, es pensar en el aspecto social de las condiciones de trabajo que son las que finalmente determinan la calidad del empleo, que sin lugar a duda repercutirá en el aspecto económico de manera positiva.

3) La relación entre condiciones y medio ambiente de trabajo y eficacia del sistema productivo.

Cuando se hace referencia al mejoramiento de las condiciones y medio ambiente del trabajo y su relación con el sistema productivo, se debe tener presente: que estas condiciones pueden ocasionar daños fisiológicos y psicológicos al trabajador; que las condiciones de trabajo son un marco en el que el poder está en juego, ya que ellas mismas son un elemento de la eficacia del sistema de producción.

Respecto a las alteraciones de la integridad física o psíquica relacionadas con el trabajo, cabe repetir aquí lo que dicen los sindicatos italianos y franceses "la salud no se vende". (25)

---

(25) Revista Mexicana, op. cit. p. 32.

Por eso, una de las preocupaciones del PIACT, es garantizar al individuo una mínima protección, lo cual aparentemente implica medidas costosas sin contra partes económicas "directas", pero que al final contribuyen a un mejor funcionamiento de la empresa.

Por otra parte, al hacer referencia del poder que juegan las condiciones de trabajo en la empresa, se observa que éstas no sólo son un elemento de la eficacia del sistema productivo, sino que determina también el modo de vida de los trabajadores. De la misma manera que el estado de las condiciones está ligado a las decisiones de inversión del sistema de producción, la intervención de los asalariados en este campo repercute también en la distribución general del poder de la empresa. Por lo tanto, no se puede limitar el estudio de las condiciones de trabajo sólo a sus aspectos económicos, olvidando sus dimensiones socio-políticas.

En nuestros días al analizar los objetivos de optimización de la utilización de los factores de producción, al menor costo, se ha tenido que considerar los comportamientos de la mano de obra, y la evolución tecnológica, es decir, los costos relacionados con la garantía de la integridad física del trabajador; los costos relacionados con el comportamiento de la mano de obra; la adecuación entre condiciones de trabajo y la eficacia del sistema de producción; y garantía de la in

tegridad física del trabajo. Todo desde el punto de vista de la eficacia del sistema de producción.

No obstante, lo anterior se puede situar en el aspecto social del trabajo, porque en ello se encuentran contenidos factores que contribuyen a satisfacer necesidades esenciales de los trabajadores, mejorando así, la calidad de vida de éstos, por lo que en última instancia resulta un objetivo tanto social como económico.

Afortunadamente, la relación entre condiciones y medio ambiente de trabajo y eficacia del sistema de producción, empieza a ser considerado en algunos países en el sistema global de producción. Así, en el orden macroeconómico, los gobiernos lanzan programas nacionales de mejoramiento de condiciones de trabajo, cuyos objetivos no sólo son sociales sino económicos, procurando la optimización del empleo. Para ésto, cada país tiene que contemplar una serie de problemas, tales como la implantación de turnos sucesivos, al aumentar el capital y la adaptación del trabajo a los ritmos biológicos<sup>(26)</sup> y sociales de los trabajadores.

En el orden microeconómico, se busca la adecuación de intro-

---

(26) En relación a la viabilidad y evolución biológica del hombre en su compleja relación con el medio. Para la ergonomía es un factor importante de estudio para el bienestar del hombre.

ducción de formas de organización del trabajo tomando en cuenta las satisfacciones y las aspiraciones de la mano de obra, la naturaleza de los productos y de los mercados y las características de los procesos de producción. (27)

Sin embargo, sería conveniente que las acciones emprendidas, surgieran de una triple perspectiva, es decir, que en la elaboración de los programas mencionados, intervengan los tres sectores: público, privado y sindical, porque a pesar de su interrelación, cada uno de ellos cuenta con fuerzas independientes que emanan de sus propios intereses, los cuales deben equilibrarse entre sí, a fin de lograr una verdadera política de humanización del trabajo. (28)

## 2. Objetivos y características del PIACT.

El objetivo fundamental del Programa, es precisamente, el "mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, así como el bienestar de los trabajadores", (29) enfocado el problema dentro de un marco global, en el que los diferentes factores, además de influir sobre el bienestar físico y mental del trabajador, están interrelacionados.

---

(27) Véase: OIT, Les Nouvelles Formes d'Organization du Travail, Vol. I y II, Ginebra, 1979.

(28) En México, ésto no es posible por la institucionalización del Partido Revolucionario Institucional.

(29) Párrafo I de la parte dispositiva de la resolución adoptada por la 60a. Conferencia de la OIT, en 1975.

En la experiencia cotidiana de trabajo es visible la interrelación entre las condiciones, peligros físicos en el lugar de trabajo, el medio ambiente y factores tales como: el calor, las radiaciones, el polvo, los contaminantes atmosféricos, el ruido, la presión del aire, las vibraciones, las máquinas peligrosas y las sustancias químicas y explosivas.

En consecuencia entre sus finalidades primordiales el PIACT señala que: a) el trabajo debe respetar la vida y la salud del trabajador, es decir, que el lugar de trabajo debe ser salubre y seguro; b) que el trabajo deje al trabajador tiempo libre para su descanso y distracción, esto es, que la duración del trabajo y su ordenación estén en relación con el mejoramiento del marco de vida fuera del trabajo; y c) que el trabajo permita al trabajador, servir a la sociedad y realizarse expandiendo sus facultades personales, lo que significa, que debe existir una verdadera organización del trabajo, desde una perspectiva socio-económica. (30)

Como se puede apreciar los objetivos del Programa, siempre se miden en función directa del bienestar de los trabajadores y se imprime énfasis al señalamiento de los efectos y factores múltiples e interrelacionados que influyen en los diferentes aspectos de las condiciones y medio ambiente de

---

(30) OIT, Memoria, "Por un Trabajo más Humano", Ginebra, 1974.

trabajo. Lo cual se deriva de lo expuesto en el punto referente a las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Otro objetivo del PIACT, consiste en insistir en que la participación de los trabajadores y sus organizaciones se realicen plenamente en la aplicación de las políticas encaminadas a mejorar el trabajo y su medio ambiente, pues sólo con su participación los objetivos del Programa lograrán sus fines de mejorar la situación del trabajador.

Por otra parte, dado que el PIACT es uno de los más importantes programas de la OIT, a través de los medios de que dispone la Organización, se ha fijado otros objetivos como el de estimular a los Estados Miembros a fijarse metas precisas en lo relativo a mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo, a adoptar las normas internacionales de trabajo y a su aplicación efectiva y a definir nuevos objetivos a nivel nacional. Asimismo, prestar a los gobiernos, organizaciones de empleadores y trabajadores, a las instituciones de investigación y de formación asistencia en la elaboración y ejecución en programas sobre el tema que nos ocupa. Además de proceder en la evaluación periódica de los programas, realizados en la ejecución del programa internacional, a fin de lograr los objetivos previstos.

Pero, lo más importante en el marco de los objetivos del PIACT, es que considera "como fundamental el principio según el

cual el mejoramiento de las condiciones y del medio ambiente de trabajo no puede constituir un objetivo aislado, sino que debe acompañar al proceso de industrialización y desarrollo económico y social y que debe proseguirse tanto en el período de recesión económica como en el período de expansión económica". (31)

Lo anterior confirma el interés de romper con las formas tradicionales de la organización del trabajo, que se concretaban a emplear métodos dirigidos a la expansión económica, deshumanizando de esa manera la fuerza de trabajo del individuo. Afortunadamente, esas formas de organización del trabajo, como se señaló antes, se encuentran en decadencia debido al interés de algunos gobiernos y sus organizaciones de trabajadores y empleadores que empiezan a comprender asimismo, que el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente del trabajo, no es un lujo como se pretende hacerlo aparecer, si no una necesidad socio-económica desde cualquier dimensión de tiempo y espacio que se le considere.

En lo relativo a las características generales del PIACT, se encuentra en primer lugar su enfoque global y multidisciplinario, lo que significa que para cada trabajador el medio ambiente de trabajo es un todo, por lo que deben tomarse en

---

(31) OIT, Informe VII, op. cit. p. 7.

consideración los efectos múltiples y acumulativos de diferentes aspectos de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Así, de ese concepto global y multidisciplinario, se deriva que sus acciones estén destinadas a promover y a apoyar las actividades de los Estados Miembros, es decir, que no se interesa exclusivamente por las actividades de la OIT, sino también por todas las acciones al respecto emprendidas por los Estados Miembros a nivel nacional. (32)

Una característica más del PIACT, es la manera coordinada de utilizar los diversos medios de acción a disposición de la Organización como son: acción normativa; actividades prácticas, estudios y reuniones tripartitas, información e intercambio.

Asimismo, lo caracteriza su acción diversificada según las regiones y los sectores de actividad económica, así como emprender actividades que interesen directamente al sector rural y a las pequeñas empresas, además de prestar especial atención a las categorías específicas de trabajadores. (33)

Finalmente, caracteriza al PIACT su vinculación a los progra

---

(32) OIT, Reunión Consultiva, op. cit. p. 5.

(33) Idem p. 6.

mas de otras organizaciones intergubernamentales, a fin de realizar proyectos conjuntos.<sup>(34)</sup> Así como su flexibilidad en la adaptación de sus acciones a las nuevas necesidades que surgen o a las nuevas solicitudes hechas a la OIT, por parte de los Estados Miembros que la constituyen.

a. Primera fase del PIACT, (1976-1983).

1) Principales medios de acción del Programa.

A través de los diferentes medios de acción utilizados por el PIACT para lograr sus objetivos, se puede hacer una breve evaluación de los resultados obtenidos durante su primera fase. Por lo tanto, se verá de que manera ha participado en aspectos como: acción normativa; actividades prácticas; reuniones; estudios e investigaciones; difusión de la información y cooperación con otras organizaciones intergubernamentales. Todos ellos medios de que dispone la OIT, para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente del trabajo.<sup>(35)</sup>

2) Acción normativa.

Para el PIACT, la acción normativa o normas internacionales del trabajo, representan un instrumento importante para

---

(34) OIT, Reunión Consultiva, op. cit. p. 6.

(35) OIT, Informe VII, op. cit. pp. 8-13.

orientar a los Estados Miembros a fijar sus objetivos y programas encaminados al mejoramiento de las condiciones de trabajo. Así, durante el período de 1976-1983, la Conferencia Internacional del Trabajo, adoptó cinco convenios y cinco recomendaciones relativas a la seguridad e higiene del trabajo y a las condiciones de trabajo.

Además de los convenios y recomendaciones mencionadas, existen otros instrumentos que ya sea en forma parcial o directa tienen por objeto revisar o complementar instrumentos anteriores, de acuerdo al nuevo enfoque de los conceptos globales y multidisciplinarios del PIACT, por ejemplo el Convenio número 148 y la recomendación número 156, sobre medio ambiente de trabajo (contaminación, aire, ruido y vibraciones), (1977) y el convenio número 155 y la recomendación número 164 sobre la seguridad y salud de los trabajadores (1981). Otra actividad del programa consiste en promover la ratificación y aplicación de las normas ya existentes.

Cabe mencionar, que además de las normas internacionales del trabajo, existe también un mecanismo tripartito para la adopción de reglamentos-tipo y repertorios de recomendaciones prácticas sobre la seguridad e higiene del trabajo, en determinados sectores de actividad económica o sobre riesgos específicos para la salud y la seguridad de los trabajadores,

que desde el lanzamiento del PIACT (1976) se han preparado. (36) También es importante mencionar la Declaración Tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración de la OIT, en noviembre de 1977, cuyos párrafos 33 y 34, tratan de las condiciones de trabajo y de la seguridad e higiene.

Esta acción normativa ha ido acompañada de una acción sistemática con el objeto de fomentar la aplicación de las normas existentes sobre las condiciones de trabajo y la seguridad, higiene y bienestar de los trabajadores, considerados prioritarios por el Consejo de Administración. Asimismo, se organizaron algunos coloquios a fin de fomentar su aplicación, tales como el Coloquio sobre Contaminación del Aire (1977); sobre la Protección de los Trabajadores contra los Ruidos (1979) que corresponden a las recomendaciones sobre medio ambiente de trabajo.

### 3) Actividades prácticas.

En la realización de las actividades prácticas los recursos económicos juegan un papel muy importante y en el caso del PIACT, éstos fueron limitados en comparación con el alcance del Programa. En 1975 se adoptó una resolución que recomen-

---

(36) OIT, Documento de Trabajo No. 2, Selección de Tecnología y su Relación en las Condiciones de Trabajo.

daba un "aumento a los recursos de la OIT destinados a las condiciones y medio ambiente de trabajo". Sin embargo, además de que la situación financiera de la Organización no permitía ningún aumento, al año de su creación el PIACT hubo de sufrir reducciones en su presupuesto debido a la retirada de los Estados Unidos de la OIT.<sup>(37)</sup> Lo anterior trajo como consecuencia la anulación del proyecto de equipos multidisciplinarios en diferentes regiones, así como el de un estudio general sobre la protección de los trabajadores y las condiciones de trabajo. Por otra parte, la esperanza de que aumentaría la ayuda financiera para el programa de fuentes externas como el PNUD, tampoco fueron una realidad debido a los problemas por los que atravesaba éste.

Los equipos multidisciplinarios tenían por objeto realizar diagnósticos de la situación existente en los países visitados y de contribuir a la solución de problemas concretos, pero dadas las circunstancias, esto se redujo a equipos especiales de expertos de alto nivel que realizaron de las 40 solicitudes hechas por diversos gobiernos, sólo 16 misiones multidisciplinarias, 7 en América Latina y el Caribe, 5 en Africa, 2 en Europa, 1 en Asia y 1 en Oriente Medio. Su finalidad específica era el estudio de los problemas respecto a la seguridad e higiene y la inspección del trabajo, no obs

---

(37) 60a. Reunión de la Conferencia General, Ginebra, 1975.

tante, su mandato abarcó todos los problemas relativos a las condiciones y medio ambiente de trabajo y cuando fue necesario a aspectos de política social como remuneración, relaciones laborales y la seguridad social, es decir, actuaron en cada caso de acuerdo a las necesidades expresadas por cada gobierno.

Los resultados de estas misiones fueron entre otros, la toma de conciencia de la importancia que representa la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo. Asimismo, promovieron la acción normativa, el tripartismo y la coordinación entre las instituciones de cada país. Por otra parte, su acción a nivel nacional a mediano y largo plazo, contribuyó a la racionalización e integración de las actividades de cooperación técnica, reconociendo la importancia de la asistencia internacional en apoyo de la acción nacional. (38)

Como se señaló, en toda acción derivada de la OIT, deben colaborar tanto los trabajadores como los empleadores, sin embargo, en la labor de los equipos multidisciplinarios algunas veces no se ha llevado esto a la práctica, causando las quejas de algunos países ya que al no existir una discusión tripartita del contenido del trabajo realizado por la misión son motivo de resultados negativos.

---

(38) OIT, Informe VII, op. cit. pp. 95-98.

Respecto al fortalecimiento de los servicios nacionales, el PIACT elaboró proyectos detallados referentes a las estructuras institucionales y la capacidad técnica de los países beneficiarios. Además, dio asistencia a institutos y centros especializados, preparación de textos legislativos y repertorios de recomendaciones prácticas, asimismo, en el desarrollo de programas de formación o investigación, ejecutó varios proyectos.

Por otra parte, en las actividades prácticas prestó mayor atención a proyectos de cooperación técnica a través de becas. Además, preparó material didáctico, entre ellos la obra titulada "Introduction to the improvement of working conditions and the working environment" y dos manuales de educación obrera.

A nivel regional y subregional, el PIACT organizó aproximadamente 23 reuniones 8 en Asia y el Pacífico, 7 en África, 7 en América Latina y 1 en Europa. En dichas reuniones se designaron indistintamente cursos, seminarios, grupos de estudio o consultas y todos fueron tripartitos. La finalidad del 50% de las reuniones consistió en promover los objetivos del PIACT y permitieron el intercambio de opiniones y experiencias. Asimismo, se celebraron cinco reuniones más en actividades específicas de formación y tres para promover la coordinación de la investigación (dos en América Latina y una en Asia).

Por otra parte, el PIACT fortaleció la cooperación con el Centro de Turín y el CINTERFOR (Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional), con miras a incluir el tema de las condiciones y medio ambiente de trabajo en sus programas. También los centros regionales de administración del trabajo como el CIAT, intensificaron su programa de formación en las esferas de actividad del PIACT.

Los resultados han sido en términos generales positivos a pesar de los problemas que se presentaron de costos y la relación costo-eficacia que presentó algunos resultados negativos. Dichos resultados negativos sugirieron que para lograr mayor éxito es menester una mejor preparación de las reuniones en aspectos tales como: designación de interlocutores de alto nivel, trabajo preparatorio del país receptor, protocolo en el que se precise el mandato y el programa de la misión y preparación de un documento formal de proyecto que especifique claramente los objetivos y los aportes que se esperan tanto de la OIT como del país solicitante de la misión.

Por otra parte, se llegó a la conclusión de que en algunos casos los objetivos eran demasiado ambiciosos, considerando que en los países en desarrollo, los sistemas de administración del trabajo son a menudo poco eficaces. Por lo tanto, es conveniente en lo sucesivo primero tratar de reforzar el principal organismo competente, a fin de promover objetivos

y programas más realistas, teniendo en cuenta las limitaciones financieras e institucionales.

Sin embargo, es evidente que las actividades del PIACT a través de los medios de acción de la OIT, ha motivado ya sea a que se despierte en los gobiernos el interés por mejorar las condiciones de trabajo, o bien el fortalecimiento de los esfuerzos que antes de que se estableciera el Programa ya estaban realizando estos países.

Lo anterior se desprende de lo manifestado por 52 Estados Miembros de la OIT, <sup>(39)</sup> respecto al grado de influencia ejercida por el PIACT, en la elaboración de sistemas legislativos encargados de vigilar el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, de sus países.

Al respecto, se pueden citar algunos de los países que a partir de la creación del Programa, adquirieron una mayor conciencia del problema de las condiciones de trabajo, tal es el caso de Burundi que desde 1976, adoptó en su legislación dos objetivos fundamentales: el mejoramiento de las condiciones de trabajo a través de la inspección del trabajo, a fin de reducir los accidentes y, reglamentación del trabajo

---

(39) Reunión Consultiva op. cit. pp. 65-100. Respuesta a la carta circular del Director General de la OIT, sobre el curso dado a la resolución adoptada por la Conferencia en 1975, relativa al PIACT.

del niño, y el mejoramiento del medio ambiente de trabajo, con la adopción de un Código de Salud Pública que con la participación de los trabajadores y empleadores, alcanzó "resultados palpables", según la opinión del gobierno de ese país. Además de otros países como Sudán y Finlandia que se encuentran en las mismas circunstancias.

Italia, Canadá, México y Suecia son países que entre otros, se pueden incluir en los que motivados por los objetivos del PIACT, han modificado o revisado sus códigos de trabajo, con el propósito de elevar los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familias, como la reforma legislativa de México en 1978, que llevó al establecimiento de un sistema nacional en materia de seguridad e higiene con la participación directa de trabajadores y empleadores.

Por otra parte, la asesoría y asistencia técnica del PIACT por medio de sus expertos y el intercambio de becas, ha influido en la evolución de políticas en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo en países como Grecia, España, Malta, México. España por ejemplo, reconoce que alentado por los principios del Programa, ha realizado una serie de objetivos en relación a la resolución adoptada por la Conferencia de 1975.

Un hecho importante derivado del PIACT que no se debe omitir, es la implantación de Comités Mixtos en diversos países, como

Malasia, México y Reino Unido, encargados de vigilar el cumplimiento de medidas para mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Por último cabe señalar, algunos de los países cuya legislación al surgir el Programa, ya contemplaban de manera avanzada aspectos relativos a las condiciones y medio ambiente de trabajo, por lo que únicamente a través del PIACT, han obtenido una mayor coordinación de sus acciones, entre ellos están Francia, Polonia, República Democrática Alemana.

Asimismo, también están los que poseen una legislación tan avanzada y completa al respecto, que caminan paralelamente con los proyectos del PIACT, sin ningún problema.

Lo anterior, muestra la influencia que en la práctica ha ejercido el Programa, tanto a nivel internacional como nacional. Ahora bien, si no siempre ha tenido respuestas favorables a sus proyectos, por muy diversas circunstancias, ya no es responsabilidad de la OIT, pues como se ha señalado, esto no es un problema aislado sino interrelacionado con varios factores socio-económicos, difícil de atender en su todo al mismo tiempo, sin caer en la distensión del problema mismo.

Por otra parte, en cuanto a la evolución de la tecnología en los países industrializados y su relación con el PIACT, sobre condiciones y medio ambiente del trabajo, es preciso se-

ñalar algunos aspectos sobre ello, puesto que su influencia en estos países ha sido especialmente en dos aspectos muy importantes: la organización del trabajo y la inspección del trabajo. Dos factores importantes que desde la década de los setentas, han sido considerados por los países desarrollados en la introducción de nuevas tecnologías y la humanización del trabajo.

Como muestra de la mayor conciencia del importante papel que ocupa los factores relacionados con la organización del trabajo entre las causas de accidentes de trabajo, se han intensificado la supervisión y se han promulgado en varios países legislaciones que obligan a los fabricantes, vendedores o distribuidores a garantizar que la maquinaria y las sustancias que salen al mercado no entrañen riesgos para la seguridad a la salud, en países como: Dinamarca (1975), Francia (1976), Noruega (1979), Países Bajos (1980), Reino Unido (1974) y Suecia (1977).

Además, los problemas sociales causados por la tecnología avanzada que ocasionaba falta de motivación y productividad, precisó de una nueva organización del trabajo que introdujera novedades compatibles con las necesidades y expectativas de los trabajadores lo cual produjo una nueva evolución tecnológica, para satisfacer esos puntos, así como la calidad de los productos.

Los resultados favorables obtenidos acrecentaron el interés por la organización del trabajo, de manera más completa teniendo en cuenta la totalidad de los factores y sus relaciones recíprocas, es decir, tener presente la base fundamental del PIACT, proclamado en la resolución sobre medio ambiente de trabajo<sup>(40)</sup> "la mejora del medio ambiente de trabajo debería atenderse como un problema global".

Sobre la inspección del trabajo, esta es en casi todos los países la actividad que por parte del Estado guarda una relación más estrecha con la aplicación de políticas globales en la materia. Esta también durante la década de los setentas, avanzó en cuanto a los métodos de intervención de los inspectores del trabajo. En Dinamarca, Estados Unidos, Japón, Noruega y Reino Unido, hubo tendencia a favorecer la intervención en determinados sectores con mayores riesgos; se dio prioridad a la prevención y se dio más importancia al cumplimiento de la legislación, así como a la función de asesoramiento en las inspecciones de trabajo.

Aquí también, se despertó conciencia de la importancia del carácter tripartito de la OIT, y tanto los países escandinavos como Estados Unidos, Reino Unido y Japón por medio de la Administración de Seguridad e Higiene en el Trabajo, estable

---

(40) Reunión Consultiva, op. cit.

cieron un programa centrado en los medios destinados a ayudar a los empleadores y a los trabajadores a resolver los problemas de seguridad e higiene que se plantean en los centros de trabajo.

#### 4) Reuniones tripartitas.

Las reuniones tripartitas constituyen un gran apoyo a los objetivos del PIACT, sobre la resolución de los problemas de las condiciones y medio ambiente de trabajo, a través de los intercambios de opiniones y experiencias que en ellas se obtienen. Además, como dichas reuniones se realizan tanto a nivel internacional como regional, ésto facilita un mayor alcance en el conocimiento de las diversas modalidades en que se presentan los problemas y estimula a una mayor conciencia a nivel nacional, señalando asimismo, la medida en que la OIT puede apoyar a los Estados Miembros.

Por otra parte, las conferencias regionales, las comisiones consultivas regionales, las reuniones de comisiones de industria y comisiones análogas, las reuniones de expertos y las reuniones consultivas tripartitas proporcionan al Consejo de Administración y a la Oficina, pautas orientadoras en materia de políticas de trabajo.

Así, respecto a las conferencias regionales, se pueden citar entre otras las siguientes: la Tercera Conferencia Regional

Europea, celebrada en Ginebra, en octubre de 1979; la Sexta Conferencia Regional Africana efectuada en Túnez en octubre de 1983, en las que se adoptaron resoluciones sobre el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente del trabajo, con miras a dar una dimensión regional al PIACT. También en la Quinta Conferencia Regional Africana que tuvo lugar en Abidjón en octubre de 1979 y en la Undécima Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, realizada en Medellín en octubre de 1979, a pesar de no encontrarse inscrito en su orden del día como punto separado el aspecto del mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, se adoptaron importantes resoluciones sobre el particular. (41)

En lo relativo a las reuniones de expertos y reuniones consultivas tripartitas, no hay mucho que decir, puesto que en el primer caso sólo se han llevado a cabo ocho reuniones encaminadas a problemas de seguridad e higiene del trabajo en la industria del hierro y del acero. En el segundo caso, sólo se ha realizado una reunión de esta índole relativa al trabajo nocturno.

Ahora bien, es interesante señalar que las reuniones de Comisiones de Industria y Comisiones Análogas, desde el lanzamiento del PIACT y durante el período que nos ocupa

---

(41) OIT, Informe VII, op. cit. pp. 11-12.

(1979-1983) han incluido en su orden del día, puntos técnicos sobre el mejoramiento de condiciones y medio ambiente de trabajo.

Lo anterior es importante, porque además del intercambio de opiniones y experiencias respecto a las condiciones y medio ambiente de trabajo, de su discusión en un plano concreto y práctico surgen conclusiones y resoluciones que proponen acciones específicas para su mejoramiento en sus respectivos sectores, tanto a nivel internacional como nacional.

De tal manera, a través de las reuniones de las Comisiones de Industria, se detectan con mayor facilidad los problemas inherentes a cada rama o sector de la industria y se les pue de brindar la atención adecuada a sus propias características socio-laborales, económicos y regionales.

Cabe mencionar, que por falta de recursos económicos, no siempre es posible la aplicación de las resoluciones y recomendaciones adoptadas en las reuniones de las Comisiones de Industria y Comisiones Análogas, sin embargo, dichas conclusiones, sirven también para orientar a los expertos en cooperación técnica y misiones multidisciplinarias del PIACT, a fin de formular proyectos de cooperación técnica.

En las reuniones convocadas por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) dentro del marco de su

programa "Industria y Medio Ambiente" (42) las conclusiones y recomendaciones adoptadas en las diversas reuniones de las Comisiones de Industria y Comisiones Análogas, también han servido para que se tenga en cuenta el aspecto de condiciones y medio ambiente de trabajo.

En estas reuniones, se ha manifestado el interés de un enfoque sectorial, con el objeto de emprender acciones prácticas, para lo cual se solicitó la preparación de guías que tratasen de estos problemas en los diversos sectores industriales. Ellas deberían ser elaboradas conjuntamente por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la OIT y la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), a fin de asegurar así una mayor difusión de las conclusiones de las Reuniones de Industria y Comisiones Análogas. (43)

De lo anterior se puede deducir la importancia que representa el que las Comisiones de Industria incluyan en el orden del día de sus reuniones el tema de mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, dado el amplio panorama que ellas abarcan y la frecuencia con la que se realizan, proporcionando de esta forma un enfoque global, pero al mismo tiempo particularizado del tema de que se trata.

---

(42) OIT, Informe VII, op. cit. p. 106.

(43) Idem.

5) Acción conjunta con otras organizaciones.

Respecto a la colaboración con otras organizaciones, se debe mencionar que la OIT, tiene un largo historial de cooperación con organizaciones intergubernamentales, con asociaciones e instituciones internacionales, regionales y nacionales, así como con asociaciones no gubernamentales; en la esfera de la seguridad, higiene y condiciones de trabajo, obteniendo de ello, resultados alentadores. Por lo tanto al iniciarse el PIACT, la OIT, continuó esta colaboración con más ahínco a fin de dar cumplimiento con lo señalado en el Programa: "el PIACT estará vinculado a los programas de las otras organizaciones intergubernamentales y estará destinado sistemáticamente a la coordinación de los esfuerzos o a la realización de proyectos conjuntos". (44)

De esta manera, no sólo se ha tomado una mayor conciencia de la importancia de mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo en diversas organizaciones sino también, se ha fortalecido el tripartismo, principio fundamental de la OIT, por lo que puede designar a expertos o participantes de los círculos de empleadores y trabajadores, aun en aquellas reuniones de organizaciones exclusivamente gubernamentales. (45)

En primer lugar, se puede mencionar el interés que despertó

---

(44) Informe VII, op. cit. p. 106.

(45) Idem. p. 79.

el tema sobre el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, dentro del sistema de las Naciones Unidas, al punto de que en 1975 formuló orientaciones con el objeto de colaborar con el Programa y facilitar a la OIT, el desempeño del papel correspondiente en la ejecución del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Más tarde en 1977, se firma el "memorándum" de entendimiento sobre la cooperación entre la OIT y el PNUMA, en el cual se reconoce que el medio ambiente de trabajo es "parte integrante del medio ambiente humano". (46)

Como consecuencia de este interés, el Consejo de Administración del PNUMA, solicitó al Director Ejecutivo de éste, que se incluyeran plenamente los principios y objetivos relacionados con el mejoramiento del medio ambiente de trabajo, en el marco general del Programa para el Medio Ambiente, en sus próximas sesiones y se colaborará asimismo, con la OIT y todos los organismos interesados de las Naciones Unidas en el tema.

Así, en 1979, se celebró en Viena bajo los auspicios del PNUMA, una reunión conjunta de programación temática sobre el medio ambiente del trabajo con representantes de la OIT, de la OMS, de la ONUDI y de la CEE.

---

(46) 19a. Reunión de la Conferencia de Naciones Unidas, 1975.

Los resultados de esta reunión, significaron los objetivos y estrategias generales del programa de acción coordinado por el Sistema de Naciones Unidas para el mejoramiento del medio ambiente de trabajo, que corresponden ampliamente con el concepto definido al respecto, por la Conferencia Internacional del Trabajo, en la resolución adoptada en su LIX Reunión en 1974, así como a los objetivos generales propuestos en el Plazo Medio de la OIT para 1982-1987. (47)

Posteriormente, se llevó a cabo una segunda reunión conjunta de programación temática, en la Ciudad de Roma en septiembre de 1980. En ella, se examinaron los programas realizados sobre el mejoramiento de las condiciones de trabajo y medio ambiente laboral del período 1982-1983, sometido al Consejo de Administración del PNUMA. En esta ocasión, se incorporó al Consejo, los objetivos del Programa a Medio Plazo para el medio ambiente a nivel de todo el sistema propuesto para el período 1984-1989. (48)

De lo anterior, se observa cómo el Programa Internacional pa  
ra el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de  
Trabajo, de la OIT, ha logrado por medio de sus principios y  
programas, crear conciencia de la importancia que represen-  
tan sus acciones para el bienestar laboral, que lejos de per

---

(47) OIT, Informe VII, op. cit. p. 106.

(48) Idem.

tenecer a un sector aislado, se encuentra involucrado con todos los factores socio-económicos que constituyen el medio ambiente de toda sociedad, ya que no solamente forma parte de esos constituyentes, sino además se encuentra en el centro de su interrelación.

De esa toma de conciencia, han surgido otras formas de colaboración bilateral o multilateral, con organismos que al igual que el PNUMA, unen sus acciones a las del PIACT, en cuanto al mejoramiento del medio ambiente. Entre ellas se encuentran: la Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM), la Organización de Estados Americanos (OEA), todas ellas uniendo sus esfuerzos a través de sus políticas de desarrollo, dentro del marco del mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo. (49)

---

(49) OIT, Informe, op. cit. pp. 107-108.

b. Metas futuras del PIACT.

1) Características y factores considerados.

A una década de la creación del PIACT, durante la cual sus acciones encaminadas hacia el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, han tenido que enfrentarse a obstáculos y constantes transformaciones de políticas de trabajo, derivados éstos del desarrollo socio-económico de los Estados Miembros, ahora se encuentra en el momento de plantear pautas orientadoras bien fundadas para el futuro, cosa que no será nada fácil considerando los innumerables factores que entran en juego y que cada vez aumentan más debido a ese mismo desarrollo.

De tal suerte, que si en el pasado decenio fue preciso superar problemas tanto económicos como sociales, en el futuro deberá continuar en su lucha contra estos mismos factores, pero en una dimensión mucho más extensa, debido a la diversidad de formas que revisten los problemas relativos a las condiciones y medio ambiente de trabajo en los distintos países; a la rápida evolución actual de la tecnología y la economía; a la complejidad de las situaciones locales en materia de administración y de relaciones laborales; así como la necesidad de dar soluciones especiales a algunos problemas y de mejorar los métodos para resolver otros. (50)

---

(50) 224a. Reunión, op. cit.

Asimismo, las múltiples obligaciones de la OIT están ampliándose como consecuencia de la aparición de los riesgos de trabajo, por el uso de sustancias y procesos nuevos en la producción, como la evolución y el carácter heterogéneo de las necesidades y expectativas de los diversos componentes de la población económicamente activa; la rápida transformación de la naturaleza del propio trabajo por el empleo de nuevas tecnologías, la necesidad de proteger tanto en los países en desarrollo como en los industrializados a los trabajadores que se encuentran en situación desventajosa o precaria, cuyos problemas requieren de atención especial. (51)

Ante esto, es necesario que la organización se supere en adelantos científicos y técnicos en materia de prevención de accidentes y enfermedades. De la misma manera, las diversas disciplinas que contribuyen al mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, deberán adoptar una naturaleza más técnica y especializada a fin de que su acción sea realmente eficaz en la medida que el mundo actual lo requiere. Por otra parte, la OIT tendrá que continuar insistiendo en delegar responsabilidades sobre este aspecto a la empresa, adjudicándose para que ésto se logre de la mejor manera, el compromiso de impartir formación y divulgación de la información a una escala más amplia y minuciosa adaptación a las circunstancias locales.

---

(51) OIT, Informe VII, op. cit. p. 109.

Consecuentemente, el cometido del PIACT, también será ampliado tanto en sus objetivos concretos a largo plazo, relativos a la seguridad y salud de los trabajadores y a las condiciones de trabajo, así como en los objetivos concretos a corto plazo, que se fijan los Estados Miembros y que reciben el apoyo práctico del PIACT.

Claro está, que en la esfera de estos objetivos concretos, difícil de enumerar, se presentaron prioridades concedidas por el Consejo de Administración, la Conferencia y otros órganos, tales como los distintos gobiernos en caso de cooperación técnica. Pero el orden de prioridades puede cambiar al surgir otros problemas o al cobrar importancia los ya existentes. No obstante lo anterior, se han propuesto a la consideración de la Conferencia, ciertos temas en que podrían recaer los principales esfuerzos del PIACT, basados en seis puntos generales:

- La existencia permanente de un conjunto de responsabilidades que la OIT, tendrá que asumir, dentro o fuera del ámbito del PIACT, referente a mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo.
- Que la OIT y cada uno de sus programas se concentren en aquello que mejor pueden desempeñar, ya que algunos problemas incumben a programas distintos del PIACT y de la OIT; pero sin embargo, habrá que recordarse que el PIACT seguirá estando relacionado

con los programas de otras organizaciones intergubernamentales y perseguirá sistemáticamente la coordinación de esfuerzos y la realización de proyectos de manera mancomunada.

- En el orden de prioridades se tomarán en cuenta los recursos y medios de intervención y las posibilidades de resultados positivos y no sólo la magnitud o la gravedad del problema de que se trate.
- El mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo debe efectuarse en armonía con las medidas de otros objetivos, tales como el fomento del empleo y la lucha contra la miseria.
- Que el PIACT consolide y de mayor desarrollo a sus dimensiones regionales, a fin de lograr la diversificación del Programa y el apoyo entre las actividades emprendidas desde la sede y las efectuadas en las regiones, principalmente en cuanto a servicios de asesoramiento.
- La continuación flexible y dinámica del PIACT, pues debe adaptarse a las necesidades de los distintos países y a la evolución de las circunstancias. (52)

En cuanto al tripartismo, se exigirá no sólo una utilización más intensa de los actuales medios de acción con una dimen-

---

(52) OIT, Informe VII, op. cit. pp. 113-114.

sión tripartita, sino también el despliegue de esfuerzos para crear nuevos medios, para ésto se cuentan entre otros objetivos concretos los siguientes:

- Lograr una participación más sistemática de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las actividades de cooperación técnica.
- Dar más oportunidades para el intercambio de experiencias y puntos de vista.
- Aumentar la accesibilidad y la autenticidad directa de los estudios y las publicaciones para los gobiernos, los empleadores y los sindicatos.
- Orientar más la difusión de la información en función de las necesidades explícitas de las tres partes interesadas. (53)

De esta misma manera, en todas las acciones del PIACT, se han planteado puntos concretos como los anteriormente señalados. Así en relación a cooperación técnica se prevén vínculos más estrechos y sistemáticos con los programas de asistencia a las organizaciones de empleadores y a los programas de educación obrera; definición más clara de los objetivos de las distintas actividades y de los grupos de personas a quienes se destinan, adaptación de los trabajos preparatorios,

---

(53) OIT, Informe VII, op. cit. p. 115.

la documentación y la metodología a esos objetivos y grupos de personas y acción sistemática de seguimiento.

En lo que se refiere al intercambio de experiencias, ideas y puntos de vista a través de los seminarios, reuniones oficiales de la OIT, comisiones de industria y otras reuniones análogas, se prevé la posibilidad de lograr un mejor entendimiento y resultados más positivos de esas reuniones, dividiendo los temas abordados en ellas en tres clases. (54)

En primer lugar, las reuniones a las que asisten funcionarios de los ministerios de trabajo, directores de empresas, representantes de los empleadores y los dirigentes sindicales, se discutirían como punto central cuestiones prácticas, principalmente en el caso de reuniones nacionales, subregionales y regionales.

En segundo lugar, los representantes de los tres grupos junto con los especialistas académicos y otros vínculos análogos, asistirían a reuniones de carácter altamente técnico, en donde podrían discutir y examinar los resultados de las investigaciones científicas, la aplicación de esos resultados y la orientación futura de la investigación.

En tercer lugar, la OIT, por su estructura tripartita y su

---

(54) OIT, Informe VII, op. cit. p. 117.

composición universal, podría ser el foro ideal para quienes se interesan en cuestiones normativas tan controvertidas que resultan remotas las posibilidades de llegar a un consenso internacional tripartito. El interés directo en las decisiones vinculadas a esas cuestiones serían discutidas con conocimiento de causa y sin las presiones que acompañan a los esfuerzos encaminados a la formulación concertada de conclusiones y permitiría aclarar los problemas, sirviéndose de la experiencia de los distintos países.

Respecto a los estudios, publicaciones y difusión de la información, mucho se ha criticado a la OIT, (55) por emprender demasiadas investigaciones teóricas y por publicar demasiados estudios de carácter académico.

No obstante, los representantes de los trabajadores y empleadores piden en última instancia, una información clara y sencilla sobre las normas de la OIT, (56) orientaciones prácticas para la comprensión y la aplicación de datos sumamente técnicos, datos empíricos comparativos sobre la legislación y la práctica en diversos países respecto de determinados temas e información sobre la manera en que se abordan ciertos problemas en distintos países, también se solicita que se

---

(55) Consejo de Administración 1982, exp. 11/421.2. (CCXXI)/1, (segunda parte).

(56) Informe VII, op. cit. pp. 118-119.

presente la información de manera que pueda ser archivada y consultada con facilidad. Ante estas circunstancias, el PIACT tendrá que aplicar esos criterios a las publicaciones venideras y a los principales programas de información a saber, el CIS\* y el programa de difusión de informaciones sobre las condiciones de trabajo. Aunque a pesar de todo, los estudios teóricos serán necesarios como una invitación al amento de las investigaciones sobre cuestiones concretas.

Por último, la aplicación de la protección de los trabajadores, <sup>(57)</sup> implica una reorientación del PIACT, dirigida a fomentar la elaboración de medidas destinadas a mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo en sectores de la economía y para grupos de trabajadores que no se hallan amparados por las medidas de protección tradicionales, principalmente en los países en desarrollo en donde existe una coexistencia de un sector organizado con un sector tradicional o no organizado, mucho más amplio.

Para tal efecto, será necesario la creación en el sector no organizado de mecanismos e instrumentos tales como leyes y reglamentos; la inspección del trabajo y otras formas de supervisión, <sup>(58)</sup> los servicios de asesoramiento; la negocia-

---

(57) OIT, Informe VII, op. cit. pp. 119-121 y 123.

(58) Factor primordial éste, en la protección de los trabaja-  
dores.

(\*) Centro Internacional de Información y Seguridad.

ción colectiva; sistemas de conciliación, mediación, arbitraje y solución de conflictos. Pero primordialmente la existencia de organizaciones de empleadores y de sindicatos que proporcionen determinadas garantías respecto a todo lo anteriormente mencionado.

De entre todas las acciones que se plantea realizar el PIACT, la referente a los problemas del sector no organizado, será seguramente la más difícil de llevar a cabo de manera rápida y eficaz, debido esencialmente a que las empresas y actividades situadas fuera del sector organizado suelen encontrarse al margen del campo de aplicación de leyes y reglamentos.

Por otra parte, aunque teóricamente el sector no organizado se halla amparado por dichas disposiciones, este hecho hace más grave el problema, pues las mismas características y circunstancias deficientes de este sector tales como la extensión y dispersión geográfica de las empresas, los registros que llevan poco confiables y el desconocimiento o mala interpretación de las leyes, tanto de los trabajadores como de los empleadores, lo convierten en un círculo difícil de superar.

Finalmente, dentro de esta misma esfera de planteamientos, el PIACT tendrá que considerar al sector no estructurado en los países en desarrollo; a los trabajadores no amparados de los países industrializados y al sector rural, sectores éstos

que se encuentran en circunstancias similares o aún más graves que las del sector no organizado.

2) La tecnología y su uso para mejorar las condiciones de trabajo.

Se puede decir que la tecnología siempre ha sido un tema central en el PIACT<sup>(59)</sup> y que uno de los motivos que llevó a emprender este programa, fue la preocupación por las repercusiones de la evolución tecnológica sobre la naturaleza del trabajo, las condiciones en que se ejecuta y las personas que las realizan. Por lo tanto, la tecnología necesariamente tiene que formar parte de los temas que se propone el PIACT, para el futuro.

Pero no obstante, la preocupación del PIACT al respecto, no significa que considere a la tecnología como algo negativo, pues su evolución resulta también positiva si se emplea en forma adecuada.<sup>(60)</sup> Por eso, los objetivos de las actividades en este sentido del Programa, es el de esclarecer a través de debates celebrados en las reuniones de las Comisiones de Industria y reuniones análogas, investigaciones en países tanto industrializados como en desarrollo, publicaciones, reuniones regionales como interregionales y las fórmulas adecuadas de aplicar la tecnología en beneficio del medio ambiente del trabajo.<sup>(61)</sup>

---

(59) PIACT, documento No. 2, op. cit.

(60) OIT, Informe VII, op. cit. p. 127.

(61) Idem. p. 128.

Así, gracias a estas acciones, cada vez es más frecuente adoptar convenios en materia de tecnología, celebrados por ramas de actividad económica o a nivel de la empresa, en los cuales se abarcan o incluyen las condiciones y medio ambiente del trabajo, con la finalidad de proteger a los trabajadores contra los riesgos asociados al uso o a la exposición de la tecnología, presentada en forma de máquinas, equipo, subs tancias y procesos. Asimismo, aprovechar los adelantos en la tecnología y en los conocimientos científicos y técnicos, en la creación de medios más eficaces de protección de los trabajadores y medio ambiente de trabajo. (62)

En este mismo renglón, es de suma importancia la acción destinada a mejorar la protección en el uso de la tecnología me nos novedosa e incluso de equipos y maquinarias muy sencillos, a la tarea de asegurar la observancia de las normas de seguridad e higiene en la transferencia de tecnología y cono cimiento de riesgos a los países en desarrollo.

Ahora bien, dada la constante evolución tecnológica, tanto en los países industrializados como en desarrollo, es fundamental, que continúen como sucedió en el decenio pasado, con siderando a la tecnología como un factor esencial de la planificación social y económica, a fin de que sea posible llevar a cabo lo antes señalado.

---

(62) OIT, Informe VII, op. cit. p. 128.

No obstante, este tema representa uno de los más graves retos en el futuro del PIACT, debido a la rapidez de la evolución tecnológica y la certidumbre que ésto representa acerca de las consecuencias que pueda provocar conforme continúe avanzando. Sin embargo, en la etapa actual el Programa, considera que ya es posible identificar varios sectores que abren perspectivas para una acción más práctica y concreta pues solamente de esta manera se justificarían todas las acciones que en este campo emprende la OIT. Para conseguir este propósito, el Programa se propone realizar sus acciones hacia las tres perspectivas siguientes: (63)

Primera: efectuar diversas actividades en relación a los riesgos tecnológicos muy conocidos, pero que no son atendidos debidamente, mediante normas internacionales, reglamentos tipo y de guías prácticas, material sencillo de información, todo ello de uso práctico inmediato en las empresas. Pero se tiene que reconocer que el problema surgirá como siempre, en la pequeña industria de los países en desarrollo.

Segunda: llevar a cabo actividades relativas a los nuevos riesgos, a través de un sistema internacional de alerta para la seguridad de los trabajadores.

---

(63) 70a. Conferencia, exp. 11/421.11(LXX)/1

Tercera: realizar acciones relativas a las condiciones del trabajo de las personas cuyos empleos se ven afectados por las nuevas tecnologías.

### 3) Ergonomía.

La ergonomía es un conjunto de disciplinas que se encargan del estudio de la adaptación del trabajo al hombre y del hombre al trabajo.

Dicho de otra manera: "La ergonomía no se interesa en el sólo individuo, para describirlo o instruirlo, sino en la pareja que forman el individuo y su medio: máquinas, consignas encuadre... tiene como objeto de estudio lo que se ha llamado los sistemas hombre-máquina". (64)

La ergonomía, constituye un elemento valioso en las acciones futuras del PIACT, para lograr en gran medida el objetivo primordial de su creación, el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Por eso es necesario que en la búsqueda de ese objetivo, ergonomía y tecnología sigan caminos paralelos, ya que la ergo

---

(64) De Montmollin Maurice, Los Psicofarsantes, 5a. ed., México, Ed. 5 XXI, (colección mínima 69), 1983, pp. 77-95.

nomía, no sólo se preocupa por la seguridad y salud de los trabajadores, sino que su fin central va más allá al fomentar la concepción o la adaptación y el uso de máquinas, equipos y mobiliario, herramientas y prendas de vestir de acuerdo a las características y necesidades de quienes los utilizan.

Además, la ergonomía se caracteriza por una racionalidad eficaz, por una psicología experimental aplicada y por su aplicación inmediata, lo que hace factible prever accidentes y enfermedades en lugar de tratar de remediarlos cuando éstos ya han sucedido. Por lo tanto, su aplicación tiene un doble sentido: primero, la mejora de las condiciones de trabajo y segundo una mayor eficacia en la ejecución de las tareas.<sup>(65)</sup>

Por otra parte, sus recomendaciones no sólo son aplicables a la nueva tecnología, sino también al uso de la tecnología antigua y a la transferencia tecnológica a los países en desarrollo, puesto que esta disciplina, tan poco conocida aún, modifica el puesto de trabajo y su organización.

Todo lo anterior, motiva al PIACT para que en sus planes futuros piense en incluir mejoras en la aplicación en materia de ergonomía y organización del trabajo, a pesar de reconocer

---

(65) OIT, Informe VII, op. cit. pp. 128-129.

que el trabajo emprendido en este aspecto por el Programa, no ha tenido hasta la fecha efectos suficientes, particularmente en los países en desarrollo; pero la evolución tecnológica siempre será motivo de preocupación para llevar a cabo la aplicación de los principios ergonómicos en el campo de las acciones del PIACT. (66)

Así, en base a los resultados obtenidos del Simposio Internacional sobre Ergonomía en los países en Desarrollo, (67) deberá determinar las posibilidades existentes para el fomento de la aplicación de los materiales que sobre ergonomía se han elaborado. (68)

---

(66) Seminario sobre Ergonomía y Diseño Industrial, 13-14 de septiembre de 1984.

(67) OIT, Informe VII, op. cit.

(68) Simposio Internacional sobre Ergonomía en los países en Desarrollo, Jakarta, Indonesia, noviembre, 1985.

#### IV. MEXICO, ESTADO MIEMBRO DE LA OIT.

##### A. Su ingreso a la Organización.

Como se mencionó, la creación de la OIT, estuvo inspirada en la parte XIII del Tratado de Versalles, aunque sus verdaderos antecedentes se encuentran basados en las ideas de Robert Owen y las de Le Grand correspondientes a un siglo anterior (1816), a este Tratado.

Pues bien, para 1919, México también había tenido un largo proceso en materia de legislación laboral y de hecho para 1931, fecha de su ingreso a la OIT ya contaba con instrumentos jurídicos que amparaban al trabajador. Así, vemos que en el proyecto de la Constitución de 1857, se discutió que se incluyera en uno de sus artículos el Derecho del Trabajo, aunque de manera muy confusa, lo cual provocó que se confundiera el problema de la libertad de industria con el de la protección al trabajo. (1)

Posteriormente, el 21 de noviembre de 1916 en el Congreso constituyente de Querétaro, en el proyecto de reforma de la

---

(1) Foro Laboral, Introducción a la Administración Pública del Trabajo, Primera parte, México, Editorial Popular de los Trabajadores, 1981, pp. 39-41. El error consistió en creer que la no intervención del Estado en la Organización y la vida de las empresas (libertad de industria) exigía que la relación de trabajo quedara sin reglamentación.

Constitución de 1857, se incluyeron reformas sociales dirigidas a la fijación de la jornada máxima de trabajo, seguros de vida contra accidentes y medidas de higiene en las condiciones de trabajo. (2)

Finalmente, el 5 de febrero de 1917 se adoptó la nueva Constitución en cuyo artículo 123, quedaron sustentados los derechos y obligaciones de la clase trabajadora y de los empleadores. (3)

De esta suerte, México se anticipó al establecimiento de las garantías esenciales para los trabajadores dentro de un marco de normas irrenunciables, rompiendo así con los moldes tradicionales de las constituciones, porque lograba por primera vez en el mundo, que se establecieran en las constituciones los derechos sociales de los trabajadores, superando así los principios y metas tanto del Tratado de Versalles como de la Constitución de Weimar. (4)

Pero no obstante los antecedentes anteriores, México no pudo ingresar a la OIT, desde su inicio debido a las luchas revolucionarias que se libraban en ese momento en el país y que

---

(2) Gilly Adolfo, Revolución Interrumpida, 2a. Ed., México, Editorial El Caballito, 1975, pp. 227-234.

(3) op. cit. pp. 229-230.

(4) Discurso pronunciado por el Lic. Fernando Yllanes Ramos, representante empleador de México ante el Consejo de Administración de la OIT, en el Cincuentenario del Ingreso de México a la Organización, México, 1981.

lo hacían objeto de la desconfianza internacional. Sin embargo, México sin ser Miembro inicial de la Organización siempre mantuvo relaciones cordiales con los representantes de ésta y al suscribirse el Pacto de Versalles, el Gobierno Mexicano reafirmó su adhesión a él, puesto que los ideales coincidentes con los de la Constitución Mexicana de 1917, en relación a la tarea de asegurar la protección de la dignidad del trabajador, constituiría los principios fundamentales de la OIT.

Por la constante presencia de México en las labores de la Organización Internacional, en 1925 en las reuniones del Consejo de Administración, a iniciativa del sector trabajador, se discutió la posibilidad de invitar a México a solicitar su admisión en la Organización Internacional del Trabajo, <sup>(5)</sup> pero no fue posible por las condiciones señaladas en que se encontraba el país. Por esa razón fue hasta el 12 de septiembre de 1931 cuando México ingresó como Miembro de la OIT.

## B. Participación de México en el seno de la OIT.

### 1. Consejo de Administración.

Sobre la participación de México en la Organización, se pue-

---

(5) Conferencia sustentada por la Lic. Margarita Diéguez Armas con el tema: "La participación del Sector Laboral Mexicano en los Foros Internacionales", enero, 1980.

de decir que su presencia ha sido de una permanencia constante en todas sus actividades. Cabe señalar, de manera particular su participación en el Consejo de Administración, lo que significa para los países que ocupan una titularidad en ese Organó importante de la OIT, no sólo prestigio sino también, la seguridad de seguimiento continuo de los temas que se examinan.

Durante tres ocasiones, México ha ocupado la presidencia del Consejo de Administración y su representación en ese Organó se ha mantenido de manera regular ya sea como titular o como adjunto. (6) Por otra parte, durante dos ocasiones consecutivas México presidió el grupo gubernamental del Consejo.

Es importante señalar, que en la participación de México en el Consejo, también los representantes de los trabajadores mexicanos a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y los representantes de los empleadores por medio de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), tradicionalmente han ocupado

---

(6) En 1981, México ocupó un puesto titular en el Consejo, representado por la Embajadora Aída González, con la asesoría de la Directora General de Asuntos Internacionales, Margarita Diéguez Armas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

puestos titulares o como adjuntos. (7)

Así, debido a esta participación tripartita el grupo mexicano siempre ha jugado un papel destacado en el seno de la OIT, por lo cual en diversas ocasiones ha conducido la coordinación del Grupo Latinoamericano, en los foros de la Organización.

## 2. Conferencia Internacional.

La actividad que el Gobierno Mexicano ha desarrollado en la OIT, se ha reflejado también en las reuniones anuales de la Conferencia, lo cual le ha otorgado un gran prestigio en el orden internacional laboral. Debido a esto en 1978, México ocupó la presidencia de la LXIV Conferencia Internacional del Trabajo. (8)

Lo anterior, además de tener importancia por el hecho mismo

- 
- (7) Discurso del Dr. Julio Galer, Subdirector General de la Organización Internacional del Trabajo y Director Regional para las Américas, 1981, en el que reconoció la constante participación en calidad de miembros titulares o adjuntos en el Consejo del Sr. Alfonso Sánchez Mariaga, Secretario de Relaciones del Comité de la CTM y Presidente de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores de la CIOSL y del Sr. Fernando Yllanes Ramos, representante empleador de México ante el Consejo de Administración.
- (8) Las funciones de este cargo en la Conferencia las realizó el entonces representante gubernamental de México Lic. Pedro Ojeda Paullada, Secretario del Trabajo y Previsión Social.

que representa este cargo, tuvo mayor trascendencia por la situación crítica principalmente en el aspecto financiero por la que atravesaba la Organización, como consecuencia del retiro de su principal contribuyente, los Estados Unidos de América, hecho que provocó fuertes debates sobre el futuro de la OIT, los cuales el representante mexicano supo conducir fortaleciendo el principio de que la Organización podía continuar con sus tareas al margen de la pérdida temporal de su universalidad, como sucedió efectivamente.

3. Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (PIACT).

En este Programa de la OIT, México también ha desarrollado acciones tanto a nivel nacional como regional, principalmente a través del Instituto Nacional de Estudios del Trabajo (INET),<sup>(9)</sup> que desempeñó un importante papel en la participación del Gobierno Mexicano en las acciones emprendidas por el PIACT, ya que desde la iniciación de este (1976), el INET empezó a trabajar en proyectos conjuntos con funcionarios nacionales y los expertos internacionales de la OIT, lo que lo convirtió en un centro de desarrollo técnico y administrativo capaz de proporcionar cooperación técnica a toda la na-

---

(9) Organismo desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, actualmente Unidad Coordinadora de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo (UCPEET).

ción, además de contar con un amplio reconocimiento en el ámbito regional por su constante actividad en cooperación técnica laboral.

De esta manera, las actividades de México se integraron a las del PIACT, a partir de la celebración del Primer Seminario relativo a la Promoción y Coordinación de Investigación sobre Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en Latinoamérica (Lima, Perú, 1976), quedando incluido en el "Grupo de Trabajo", propuesto en dicho Seminario constituidos por los Institutos Laborales. Así, México inició una constante colaboración en las actividades regionales emprendidas por el PIACT, tales como:

- Primer Seminario Regional sobre "Promoción y Coordinación de Estudios e Investigación en Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en América Latina" (Lima, Perú, 1977). El INET participó con el trabajo "La Incorporación Obrera en un Medio de Industrialización Reciente: el caso de CIVAC". Esa ocasión dio a conocer la estructura de los institutos laborales y del plan quinquenal 1978-1982 y aportó ideas para posibles temáticas de investigación.
- Segundo Seminario sobre "Promoción y Coordinación de Estudios e Investigaciones en Materia de Condiciones y del Medio Ambiente del Trabajo" (México, septiembre, 1979).

El objeto de este Seminario, fue el intercambio de experiencias a nivel regional, teniendo como resultado cinco acuerdos en los cuales el INET participó activamente. Entre las responsabilidades que asumió directamente el INET, se encuentran el Acuerdo número tres consistente en facilitar acciones conjuntas para elaborar proyectos metodológicos de investigación; Acuerdo número cuatro, sobre el desarrollo de las acciones relativas a las condiciones y medio ambiente de trabajo; y Acuerdo número cinco en el que México debía atender el ofrecimiento del Instituto de Estudios Sociales de España para establecer un programa de cooperación con los institutos latinoamericanos, mediante un intercambio de experiencias e información.

Por otra parte, el INET realizó estudios referentes al Análisis Evaluativo de las metodologías utilizadas en investigaciones sobre condiciones de trabajo y la elaboración de una metodología en la realización de una infraestructura que favoreciera el análisis y evolución periódica del problema de trabajadores asalariados del campo.

Asimismo, México trabajó en colaboración con la Universidad de Carabobo de Venezuela y el PIACT, en los proyectos propuestos en los Seminarios mencionados relativos a Condiciones y Medio Ambiente de los Trabajadores Emigrantes de los

países de la región; Inventarios sobre Sistemas de Documentación e Información en Materia Laboral.

De la misma manera en colaboración con la Universidad de Carabobo y con el CIAT<sup>(10)</sup> el INET trabajó sobre el tema Formación y Capacitación de Recursos Humanos para la Administración del Trabajo.

Cabe señalar que todas las actividades citadas se llevaron a cabo con la asesoría y de acuerdo a los proyectos regionales del PIACT, para lo cual la OIT, cuenta con la aportación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como principal fuente de recursos, el cual le asigna una cantidad para la realización de proyectos regionales en materia de trabajo, además de que la Organización cuenta con un presupuesto regular para tal fin y sus propios expertos.

Como se puede observar, la posición de México respecto al

---

(10) La OIT tiene tres proyectos destinados a la región de América Latina: 1) el Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT), proporciona cooperación en el mejoramiento de los sistemas de la Administración del Trabajo; 2) el Centro Interamericano de Información y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), a través del cual se canalizan los recursos de cooperación técnica en materia de formación profesional y; 3) el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), destinado a la implantación de planes y políticas a fin de obtener mejores niveles de empleo en la región. (Foro Laboral, Inroducción a la Administración Pública del Trabajo, 1981, pp. 29-33).

Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, siempre ha sido activa sobre todo en acciones a nivel regional como lo muestra su interés por la creación del Grupo de Trabajo del Comité Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)<sup>(11)</sup> sobre Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, los seminarios señalados que tuvieron lugar en Lima y México (1976-1978), así como el desarrollo de los diversos proyectos de investigación encargados a la Unidad Coordinadora de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo (antes INET), en fechas más recientes.

De la misma manera, se puede mencionar la participación de México en la XIX Reunión de Centros Nacionales del CIS (Ginebra, junio de 1981) y en la Reunión de Información de la Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo (AIIT) de la misma fecha y sus propuestas para desarrollar un programa de cooperación de los países latinoamericanos en la esfera de la Inspección del Trabajo.

En esa ocasión México informó de las adiciones legislativas que desde 1976 hasta 1981 se habían realizado en la Constitución Política y en la Ley Federal del Trabajo; así como lo relativo a la expedición del Reglamento General de Seguridad

---

(11) Este Grupo de Trabajo se originó en la Reunión Consultiva para la elaboración del Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y en él quedó incluido México.

e Higiene en el Trabajo y se expuso el esquema de integración del Sistema Nacional.

Asimismo, durante la reunión de la Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo, México sometió a la Asamblea General, un tema específico para los países de América Latina: "Descentralización de actividades de la Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo - Programa de Cooperación de los Países Latinoamericanos", de igual manera, la Delegación Regional para América Latina, presentó para su aprobación un proyecto de actividades entre las que destacan:

- Establecer y operar un banco de información especialmente sobre asuntos relacionados con la seguridad e higiene ocupacional que abarcaría aspectos como modalidades adoptadas en la práctica de la inspección laboral; riesgos de trabajo más frecuentes en industrias más representativas de cada país; índice de accidentes y enfermedades profesionales; medidas de prevención adoptadas; aplicación de nuevas tecnologías en los procesos de producción; descubrimientos recientes en la prevención de enfermedades de trabajo; innovaciones en el equipo de protección personal para los trabajadores y; utilización de equipos modernos de medición para el control y mejoramiento de condiciones ambientales.

Se propuso además, organizar coloquios regionales sobre temas relacionados con la periodicidad necesaria y establecer vínculos de colaboración con el CIAT,<sup>(12)</sup> a fin de recibir misiones de auxilio de asesoría en la solución de problemas específicos de cada país.

Se propuso además, coordinar actividades de los países latinoamericanos en un sistema de intercambio de becarios con el objeto de lograr la superación académica y profesional del personal de inspección, así como difundir entre los Miembros de la Asociación una publicación con asuntos de interés general o estudios específicos de la inspección del trabajo.

C. Legislación mexicana sobre condiciones y medio ambiente de trabajo.

En materia de condiciones de vida y medio ambiente de trabajo, la legislación mexicana establece que el trabajo es un derecho y un deber social, el cual debe efectuarse en condiciones que mejoren la calidad de vida y de trabajo, así como garantizar la salud del trabajador y su familia.<sup>(13)</sup>

---

(12) Para entonces, México realizaba una abierta actividad en el intercambio de cooperación técnica en la región, fundamentalmente a Nicaragua y Cuba, a través del CIAT, sin embargo, durante la IX Reunión del Comité del Centro (Argentina, 1983) el Gobierno Mexicano manifestó que tenía dificultades para continuar proporcionando como en años anteriores esta cooperación, además, lo difícil que sería para México aceptar el aumento de las cuotas en los años 1983-1985.

(13) Artículo 3o. de la Ley Federal del Trabajo, 1984. p. 29.

En México, el trabajo está regulado por el artículo 123 Constitucional, al que se considera garantía de justicia social. Por otra parte, la normalización de las condiciones de trabajo descansan fundamentalmente en las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y en el Reglamento General de Higiene y Seguridad en el Trabajo, las cuales se aplican a todas las relaciones de trabajo, incluidos los trabajos especiales, además, norman las condiciones de trabajo y las reglamentaciones de las instituciones de seguridad de asistencia social.

Por lo tanto, la parte más importante sobre el rubro del mejoramiento de las condiciones generales de trabajo, recaen esencialmente dentro de las funciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STYPS), la cual por medio de sus diversos órganos internos y descentralizados así como otras dependencias gubernamentales, cuenta con el apoyo necesario para llevar a cabo las tareas encaminadas al bienestar del sector laboral.

Asimismo, si bien los registros estadísticos básicos lo constituyen los registros administrativos de las empresas y de las instituciones de seguridad social, corresponde no obstante, a la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo de la Secretaría, conocer y reglamentar las condiciones generales de trabajo, acción que realiza mediante la inspección practicada a los centros de trabajo.

Por otra parte, entre las políticas fundamentales del sector laboral se encuentra "la elevación de los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familias" mediante la promoción de mejores condiciones para la salud y seguridad social y el fortalecimiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene Industrial, a través de los ordenamientos legislativos esenciales sobre: seguridad e higiene en el trabajo, capacitación y adiestramiento e inspección del trabajo.

#### 1. Seguridad e higiene en el trabajo.

Para hacer referencia a este tema, es necesario señalar a manera de definición dos aspectos que se encuentran estrechamente vinculados: el centro de trabajo y los riesgos de trabajo.

En cuanto al centro de trabajo, el artículo 6 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, considera como tal todo establecimiento, cualquiera que sea su denominación, en el que se realicen actividades de producción de bienes o de prestaciones de servicios y en los cuales participen personas que sean sujetos de una relación de trabajo. Así como los establecimientos de producción de bienes y servicios pertenecientes a sociedades cooperativas y demás formas de organización social. (14)

---

(14) Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, STyPS, 1980.

Por otra parte, el artículo 473 de la Ley Federal del Trabajo<sup>(15)</sup> define los riesgos de trabajo como los "Accidentes y las enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo".

De lo anterior se desprende la relación de ambos aspectos con el tema de la seguridad e Higiene del trabajo, ya que es en los centros de trabajo donde se producen los riesgos de trabajo tanto accidentes como el desarrollo de enfermedades. Además, la multiplicidad de circunstancias que los ocasionan, han propiciado técnicas especializadas en materia de medicina del trabajo tales como la seguridad industrial y la higiene ocupacional. En el primer caso con el objeto de vigilar la seguridad de las instalaciones industriales para prevenir accidentes y en el segundo para aplicar los conocimientos de la higiene a fin de mejorar las condiciones del medio ambiente de trabajo y evitar el desarrollo de enfermedades. Aplicando ambos aspectos de acuerdo a las características propias de cada centro de trabajo.

Cabe hacer notar aquí, que en México los antecedentes fundamentales de las medidas emprendidas sobre el tema de que se trata, se encuentran unos cuantos años posteriores a la fecha del ingreso de México a la OIT, (1931), como los muestran las siguientes disposiciones reglamentarias:

---

(15) Título Noveno, Riesgos de Trabajo. p. 225.

- Reglamento de la Inspección Federal del Trabajo (D.O.3-XI-1934).
- Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo (D.O.29-XI-1934).
- Reglamento de Labores Peligrosas e Insalubres para Mujeres y Menores (D.O.11-VIII-1934).
- Reglamento para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión (D.O.29-X-1954).
- Reglamento de Seguridad en los Trabajos de Minas (D.O.13-III-1967).
- Reglamento de los artículos 121 y 122 de la Ley Federal del Trabajo (D.O.2-V-1975).

Además, con miras a proporcionar a los trabajadores mayores garantías de seguridad e higiene en sus puestos de trabajo, en base a las reformas de la Ley Federal del Trabajo de 1978, el 5 de junio del mismo año, se expidió el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo<sup>(16)</sup> el cual está constituido por trece títulos que regulan las condiciones de seguridad e higiene en los edificios y locales de los centros de trabajo; la prevención y protección contra incendios; la operación, modificación y mantenimiento del equipo industrial; el manejo, transporte y almacenamiento de sustancias inflamables, combustibles, explosivos, corrosivos, irritantes o tóxicas, las condiciones generales de higiene; la orga

---

(16) Diario Oficial de la Federación, junio 5 de 1978.

nización de la seguridad e higiene en el trabajo; las Comisiones Consultivas de Seguridad e Higiene en el Trabajo<sup>(17)</sup> y los procedimientos administrativos.

Ahora bien, de la observancia y cumplimiento de su contenido, depende la disminución de los índices y riesgos de trabajo y por ende la de los accidentes y enfermedades, pero los elementos que constituyen los riesgos son tan complejos que requieren de metodologías y equipos multidisciplinarios (lo mismo que a nivel internacional) que atiendan las condiciones de ambiente de trabajo y la salud de los trabajadores, para mantener un equilibrio armónico entre éstos y su medio ambiente.

Por lo tanto, para cubrir en parte lo relativo a la metodología, la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo, ha extraído del propio Reglamento los 21 puntos de mayor importancia y los ha editado en forma de instructivo con el objeto de facilitar la implantación de límites de peligrosidad.

---

(17) Artículo 226 del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, 1980, pp. 72-75. Esta Comisión es de carácter tripartito integrado por dos representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dos representantes de la Secretaría de Salud, y dos representantes del IMSS, seis representantes de la organización nacional de trabajadores y seis del Órgano nacional de patronos. Existen las Comisiones Consultivas Estatales, para el mismo fin.

En cuanto a las actividades de promoción de la seguridad e higiene en los centros de trabajo mediante equipos multidisciplinarios y en cumplimiento de los ordenamientos de la Ley Federal del Trabajo, <sup>(18)</sup> se establecieron las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene cuyas funciones consisten en investigar las causas de los accidentes de trabajo, así como proponer medidas para prevenirlos y vigilar que se cumplan.

Sin embargo, para que las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene obtengan resultados satisfactorios en el cumplimiento de las funciones que le asigna el capítulo 3o. del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, es necesario que reciban un adiestramiento previo. Para tal fin, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social han dictado una serie de guías <sup>(19)</sup> para el funcionamiento de estas Comisiones facilitando y fortaleciendo la capacidad operativa de sus integrantes en el cumplimiento de la misión que la Ley les ha conferido. Con el mismo fin de apoyar a las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el Instructivo número 19 contiene todo lo relativo a la Constitución, Registro y Funcionamiento de dichas Comisiones.

---

(18) op. cit. artículos 509-A al 512-F.

(19) Guías para las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene de los Trabajadores, 3a. ed., STyPS e IMSS, 1981.

En el citado Instructivo 19, se indica que el establecimiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, es con el fin de investigar las causas de los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo, proponer medidas para prevenirlos y vigilar que éstas se cumplan. Para tal efecto, con base en lo que establece el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, deben realizar, cuando menos una vez al mes, un recorrido de supervisión al centro de trabajo y levantar al final de él, una acta que contenga la información reunida y las proposiciones de medidas para mejorar la seguridad e higiene y prevenir los riesgos encontrados.

En lo que concierne a su constitución en los centros de trabajo, ésta debe efectuarse en un plazo no mayor de 30 días a partir de la fecha de iniciación de las actividades y en el caso de los centros que ya están funcionando debe constituirse de inmediato (cuando en el momento de la inspección federal no existe aún).

En el mismo Instructivo, se señalan los requisitos de registro de la Comisión ante la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como una lista de los puntos a revisar de acuerdo a las necesidades prioritarias.

De esta manera las Comisiones Mixtas reciben la asesoría pa-

ra realizar sus funciones, además de estar en posibilidad de solicitar orientación en caso necesario a la propia Secretaría, a través de sus órganos internos apropiados para el caso de que se trate.

Por otra parte, el mismo Reglamento en los capítulos IV y V resume todo lo que se refiere a los servicios preventivos a medicina del trabajo, estableciendo como tales:

- determinar las condiciones de salud de los trabajadores y promover sus mejorías;
- investigar las condiciones ambientales en las que los trabajadores desarrollan sus labores;
- analizar los mecanismos de acción de los agentes agresores para el hombre en el trabajo;
- promover el mantenimiento de las condiciones ambientales adecuadas y proponer las medidas de seguridad e higiene que deban adoptarse;
- detectar las manifestaciones iniciales de enfermedades en los trabajadores con el fin de prevenir su avance, su complicación y secuelas; y
- administrar los medicamentos y materiales de curación necesarias para los primeros auxilios y adiestrar al personal que los preste. (20)

Como se puede observar la finalidad de las reformas de la

---

(20) op. cit. artículo 214.

Ley Federal del Trabajo de 1978, tiene como objeto primordial, vigorizar el cumplimiento de las obligaciones de los patrones para reducir al mínimo los riesgos y mejorar las condiciones de trabajo.

Ya se mencionó que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ocuparse de coordinar las acciones necesarias para que se de un eficaz cumplimiento a los ordenamientos legislativos mencionados. Para tal fin, la Secretaría además de las funciones propias que realiza a través de sus diversas unidades internas, mantiene una constante colaboración con el sector trabajo y previsión social e instituciones que están relacionados con el tema sobre seguridad e higiene en el trabajo con el objeto de emprender actividades como las siguientes:

- estudios e investigaciones en materia de condiciones de seguridad e higiene en diversas ramas de la actividad económica;
- curso de orientación sobre el tema en el Congreso del Trabajo (organismo que congrega varias confederaciones de trabajadores) y en la propia Secretaría;
- preparación de tarjetas de ergonomía sobre: trabajo relativo a la problemática biopsicosocial; consultas clínicas en materia de psiquiatría y psicología; asesoría sobre alimentos en los centros de trabajo; y estudios clínicos a trabajadores;

- cursos de adiestramiento en seguridad e higiene; cursos de medicina legal a residentes del Instituto Mexicano del Seguro Social;
- edición de revistas: "Condiciones de Trabajo, Cuadernos de Medicina, Seguridad e Higiene".

Además, es importante mencionar, que la mayoría de lo que se encuentra estipulado en la Ley Federal del Trabajo, así como otros instrumentos jurídicos en materia de seguridad e higiene, son parte de los ordenamientos internacionales que se encuentran señalados en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por México (ver anexo).

No obstante todos los medios adoptados que se mencionan de manera general y otros muchos que no sería posible señalar aquí, el tema sobre seguridad e higiene es uno de los más complejos de atender principalmente en los países en desarrollo como México, debido a su propia estructura, socio-económica a la que se enfrenta.

## 2. Capacitación y adiestramiento.\*

La institucionalización de la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, es otra de las reformas legislativas de

---

\* Ley Federal del Trabajo, capítulo III Bis, artículos del 153-A al 153-X.

1978. Así, el artículo 123 Constitucional, fracción XIII, (21) estipula: "las empresas, cualquiera que sea su actividad es tarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento para el trabajo. La Ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación".

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 538, (22) establece: "el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento estará a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de las unidades administrativas de la misma, a las que competan las funciones correspondientes, en los términos de su Reglamento Interior. (23)

De acuerdo a lo anterior la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de sus órganos desconcentrados y sus propias unidades administrativas, (24) lleva a cabo las acciones que le corresponde en materia de capacitación y adiestramiento tales como:

- estudiar y sugerir la expedición de convocatorias

(21) "Diario Oficial", 9-Enero, 1978.

(22) "Diario Oficial", 28-Abril, 1978.

(23) Ley Federal del Trabajo, p. 337.

(24) Ley Federal del Trabajo op. cit. Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA), 1978, Actualmente ARMO-CENAPRO, INAPRO-DIR. DE CAPAC. Y PRODC. (1983).

para formar comités nacionales de capacitación y adiestramiento, en las ramas industriales que juzque conveniente; así como fijar las bases relativas a su integración y funcionamiento;

- sugerir la expedición de criterios generales para cada rama industrial o actividad referente a los requisitos que deban observar los planes y programas de capacitación y adiestramiento de acuerdo al Comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento;
- autorizar y registrar a las instituciones o escuelas que impartan capacitación o adiestramiento a los trabajadores, <sup>(25)</sup> y supervisar su correcto desempeño;
- aprobar, modificar o rechazar los planes y programas de capacitación y adiestramiento de los patrones;
- establecer coordinación con la Secretaría de Educación Pública para implantar planes o programas sobre capacitación y adiestramiento a fin de expedir certificados;
- establecer registros de constancias relativas a los trabajadores capacitados o adiestrados dentro de una rama industrial o actividad;
- en general, realizar todas aquellas leyes o reglamentos que confieran a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en esta materia.

---

(25) Ley Federal del Trabajo, op. cit., artículo 153 C.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social también en este caso está asesorada por consejos consultivos federales y locales, para establecimientos que pertenezcan a ramas de la industria de cualquiera de las dos jurisdicciones respectivas.

Dichos consejos consultivos de capacitación y adiestramiento, están integrados en forma tripartita con cinco representantes de cada sector: público, organizaciones nacionales de trabajadores y organizaciones nacionales de empleadores. Es importante hacer notar, que en el grupo gubernamental, participarán representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; de la Secretaría de Educación Pública; de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y del Instituto Mexicano del Seguro Social. Asimismo, el Secretario del Trabajo y Previsión Social, siempre fungirá como Secretario del Consejo.

Por otra parte, existen también las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, que deben estar constituidas en cada empresa, con el propósito de reforzar la regulación de las acciones emprendidas en materia de capacitación y adiestramiento. Ellas están integradas de manera bipartita y paritaria o sea con igual número de representantes de los trabajadores al de los representantes patronales.

Por medio de estas Comisiones, las autoridades laborales man tienen una constante vigilancia respecto a la instrumentación y operación del sistema y los procedimientos que se im plantan para mejorar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores. Al mismo tiempo, dichas comisiones al per tene cer a la empresa, resulta la más indicada para presentar su gerencias o medidas apropiadas tendientes a perfeccionar las actividades realizadas por la empresa, conforme a las nece sidades de los trabajadores derivadas de las características específicas de su centro de trabajo. En fin, las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento se ocupan de vigilar el cumplimiento de los ordenamientos sobre este tema.

### 3. Inspección del trabajo.

#### a. Antecedentes en México.

Si bien es cierto que es importante todo cuanto contribuye al mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de traba jo, como a través de este estudio se ha observado, no obstan te, es fácil comprender que dentro del complejo contexto de las acciones emprendidas para lograr ese objeto, existen las que por sus funciones básicas, se consideran prioritarias, tales como las que se refieren a la seguridad e higiene en el trabajo, la capacitación y adiestramiento y la inspección del trabajo.

Por ese motivo, dichos temas fueron incluidos específicamente en este capítulo, correspondiente a la legislación mexicana sobre condiciones y medio ambiente de trabajo. Sin embargo, se dejó al final lo relativo a la inspección del trabajo, por considerarlo el factor fundamental para llevar a la práctica las medidas propuestas por las diversas disciplinas interesadas en la humanización del trabajo.

Lo anterior, se desprende del hecho de que es precisamente la inspección del trabajo la encargada de vigilar y hacer cumplir efectivamente, las normas que regulan las múltiples necesidades del trabajador, englobando así bajo su responsabilidad, el todo relacionado con las condiciones y medio ambiente del trabajo.

Es importante hacer notar que la inspección del trabajo en México, tiene sus antecedentes más lejanos en las disposiciones de las leyes de Indias correspondientes a la época de la Colonia, para vigilar la seguridad del lugar del trabajo, principalmente en las minas. Asimismo, en la Ley sobre Trabajadores y la Ley sobre Policía General del Imperio promulgadas por Maximiliano en 1875, también se encuentran algunas medidas de higiene y seguridad las cuales eran inspeccionadas y sancionadas sus violaciones por el Estado. Por otra parte, existen noticias sobre la inspección del trabajo en la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz de 1914, así como en la Ley del Trabajo del Estado de Coahuila de 1916.

Sin embargo, la inspección del trabajo con un sentido más estricto, surgió en México con la Ley Federal del Trabajo en 1931, en la que se destinó a este aspecto el capítulo VII de nominado "de los inspectores del trabajo", quedando asentado en él la distinción entre la competencia federal y local. De igual manera, enfatizaba en el control de la observancia de las disposiciones referentes a higiene y seguridad. Además, recomendaba como disposición importante la intervención de los inspectores en el mantenimiento de las buenas relaciones entre los trabajadores y los patrones, esto es, su intervención como conciliadores entre las partes cuando el caso lo ameritaba.

También la actual Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como su Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, a través de la cual realiza las acciones relativas a la inspección del trabajo, han experimentado transformaciones. En 1911, se creó una oficina de trabajo que atendía únicamente los asuntos de competencia federal, pero a nivel administrativo, pues fue hasta 1931, cuando se elevó a la inspección, a la condición de norma jurídica al quedar incluida como tal, en la Ley Federal del Trabajo de ese mismo año.

Una vez promulgada esta ley, se creó el Departamento del Trabajo ya dependiente del Ejecutivo Federal y al que se puede considerar como el antecedente más directo de lo que es la

actual Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Paralelamente a la Secretaría, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, se transformó para funcionar de la manera que actualmente lo hace.

En un principio, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, no contó con la facultad para realizar todas las actividades de la inspección, puesto que la vigilancia de higiene y seguridad estaba a cargo del Departamento de Protección al Trabajo de Mujeres y Menores. De la misma manera, la dispersión de funciones de la inspección, al fin quedó concentrada en la Dirección, al reformarse el Reglamento Interior de la Secretaría en 1970.

b. Funciones de la inspección del trabajo.

Pues bien, en la Ley Federal del Trabajo de 1970, se incluyó un capítulo especial en el que se establecen las funciones generales y especiales de la inspección, vigentes hasta nuestros días. Como disposiciones generales, se definen claramente las funciones de la inspección del trabajo, los deberes y atribuciones de los inspectores del trabajo y los requisitos para desempeñar este cargo. Como disposiciones especiales, señala la autorización del trabajo de menores, vigilancia del trabajo a domicilio, facultades para integrar juntas accidentales de conciliación, difusión de las normas sobre prevención de riesgos, de higiene y seguridad.

Por lo tanto en base al artículo 540 de la Ley, por funciones de inspección del trabajo se entiende:

- vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo;
- facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo;
- poner en conocimiento de la autoridad las diferencias y las violaciones a las normas de trabajo que observen las empresas y establecimientos; y
- realizar los estudios y acopiar los datos que soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones.

Por otra parte, es importante observar que las funciones mencionadas a excepción de la última, coinciden claramente con el sistema de inspección adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, <sup>(26)</sup> que le atribuye a la inspección del trabajo tres grandes funciones:

- función de vigilancia;
- función de asesoramiento; y
- función de información.

---

(26) Artículo 3o. del Convenio 81, relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, Trigésima Reunión, Ginebra, 19 de junio-11 de julio de 1947 (México no ha ratificado este convenio).

La vigilancia, es la función esencial y propia de la inspección del trabajo, pues consiste en verificar mediante visitas a las empresas, que en ellas se cumplan las normas laborales aplicables y en el caso de su violación ordena las medidas necesarias para su reparación y cumplimiento legal. El contenido de alcance de las normas, están determinadas por las legislaciones de cada país y corresponde a la inspección del trabajo de acuerdo a ellas, vigilar su observancia. Por lo general estas normas se refieren a las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores tales como: salarios, jornada de trabajo, descansos, vacaciones, así como a las condiciones de seguridad e higiene bajo las cuales se ofrece el servicio.

Tocante a la función de asesoramiento, esta consiste en ayudar a las partes, empresa y trabajadores, a cumplir adecuadamente con las normas laborales y a mejorar las condiciones de trabajo. Esas tareas se realizan mediante información, asesoría técnica y difusión de los conocimientos y disposiciones que existan sobre la materia.

Por último, la función de información, la desempeña el inspector de trabajo, ya que por medio de las inspecciones practicadas tiene contacto directo con los trabajadores y patrones y con los centros y locales de trabajo, lo que le permite detectar las violaciones a las normas de trabajo; problemas potenciales que podrían surgir entre las partes o con

las autoridades; problemas de omisión o falla en las reglamentaciones en la aplicación de estas necesidades de asesoría por parte de trabajadores o patrones.

De esta manera, la inspección del trabajo al hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes las anomalías verificadas, cumple con su función de información y proporciona los elementos para que puedan intervenir las áreas de jurisdicción indicadas, a fin de imponer sanciones, conciliar las partes o corregir las omisiones.

Se mencionó, que en México la regulación de las condiciones de trabajo, se rigen fundamentalmente en base a los ordenamientos normativos de la Ley Federal del Trabajo, por lo tanto, las disposiciones legislativas de la inspección del trabajo se encuentran incluidas en los artículos 540 al 550 de esta Ley.

En ellos, se especifican las funciones generales de la inspección del trabajo que consisten en: información técnica de asesoría de los trabajadores y empleadores; y procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones. Asimismo, se indican los deberes y atribuciones de los inspectores de trabajo respecto a las actividades que deben desempeñar con miras a que las funciones citadas, cumplan efectivamente su cometido.

Por otra parte, le señala también a los inspectores sus obligaciones de procedimiento y actividades en los centros de trabajo y aquello que tienen prohibido dichos inspectores.

Pues bien, este conjunto de ordenamientos jurídicos para llevar a cabo la inspección del trabajo en México, abarca un amplio y delicado campo de acción, para cumplir su objetivo primordial de verificar y vigilar que el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, se desarrollen paralelamente con las necesidades de los trabajadores, acciones nada fácil de realizar, ya que el éxito de éstas se encuentra supeditado a la eficacia lograda por otras disciplinas, entre ellas la seguridad e higiene en el trabajo, la capacitación y adiestramiento en el trabajo, así como los aspectos jurídicos necesarios para el cumplimiento de todo lo referente al mejoramiento de las condiciones de trabajo y seguridad social.

Por ello, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, está en directa coordinación con la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo, la Dirección General de Capacitación y Adiestramiento y la Dirección General de Asuntos Jurídicos; lo que muestra claramente la trascendencia de las funciones que debe desempeñar la inspección, ya que en última instancia corresponde a ella asesorar de manera práctica y funcional, en base a la información y verificación del cumplimiento de las actividades emprendidas por di-

chas unidades, así como de otros organismos administrativos del sector laboral involucrados en este asunto.

De esta manera, la inspección del trabajo al hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes las anomalías verificadas, cumple con su función de información y proporciona los elementos para que puedan intervenir las áreas de jurisdicción indicadas a fin de imponer sanciones, conciliar las partes y corregir las anomalías.

Por todo lo que antecede, se considera que el tema de la inspección del trabajo, es el indicado para valorar la importancia e interés que se presta en México al mejoramiento de las condiciones y medio ambiente del trabajo, así como la participación que el PIACT, haya podido tener en las acciones emprendidas al respecto.

Por consiguiente, a continuación se tratará de analizar la influencia que ha ejercido la OIT, en nuestro país, a través del PIACT, sobre condiciones y medio ambiente de trabajo, tratando de profundizar un poco más, en lo correspondiente a la inspección del trabajo.

#### D. Influencia de la OIT en México a través del PIACT.

En lo correspondiente a la influencia de la Organización Internacional del Trabajo en México, a través del PIACT, si

bien se enunció entre las hipótesis, que mediante su participación en acciones regionales ha obtenido algunos alcances sobre seguridad e higiene, ahora, después de realizada la investigación, se puede agregar que su influencia a nivel nacional también ha sido mucha, tanto en la creación de nuevos ordenamientos jurídicos, como en el fortalecimiento de los criterios ya existentes en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo.

Primero, a través de la participación del Gobierno Mexicano en los programas de la región latinoamericana, al inicio de las actividades del Programa, en los que desempeñó un importante papel a través del INET, como se mencionó.

Segundo, a nivel nacional, se podría decir que la aparición del PIACT, inyectó de energía al país para emprender diversas actividades o programas encaminados al mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Así durante 1978, se implantó la Semana Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo; estudios; investigaciones y publicaciones; cursos de orientación y adiestramiento.

Se creó asimismo, un centro nacional, que permitiera centralizar, organizar y difundir las estadísticas sobre condiciones y riesgos de trabajo; además una reforma legislativa llevó al establecimiento de un sistema nacional en materia de

seguridad e higiene con la participación directa de trabajadores y empleadores.

Desde 1931, en que México ingresó como Miembro de la OIT, ha ratificado muchos convenios en el tema de que se trata, los cuales han pasado a formar parte de la legislación laboral mexicana, por lo que tienen obligatoriedad en todo el territorio.

Además también se han incorporado a la legislación mexicana, disposiciones de convenios internacionales, que aun cuando no se refieren específicamente a condiciones de trabajo, con tienen normas en esa materia, las cuales forman parte de reglamentos e instructivos y de la propia Ley Federal del Trabajo. Asimismo, existen convenios que no han sido ratificados por México, como el Convenio 81, relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, (27) pero de los cuales se han extraído fracciones que se han incluido también en nuestra legislación, casi literalmente.

Es importante mencionar la causa por la cual convenios como el mencionado, no son ratificados por México ya que son estos motivos precisamente, los que proporcionan la manera

---

(27) Trigésima Reunión de la Conferencia, Ginebra, 19 de junio-11 de julio, 1947.

irreal y deficiente en que se interpreta y se llevan a la práctica los ordenamientos jurídicos ya sean éstos internacionales o nacionales.

En este punto, se llega al tema que se ha señalado aquí como uno de los factores más importantes en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones y medio ambiente del trabajo: la inspección del trabajo.

Se mencionó que México ha ratificado diversos convenios internacionales sobre condiciones y seguridad en el trabajo, pero también se dijo que el Convenio 81, referente a la inspección del trabajo no ha sido ratificado, por lo cual nuestro país no tiene el compromiso de cumplir sus mandatos, sin embargo, varios de ellos se encuentran insertados en la Ley Federal del Trabajo; pero excluyendo precisamente aquellos artículos que le dan verdadera validez y fuerza al cuerpo de inspección del trabajo.

Esto provoca por una parte la ineficacia del 50% (aproximadamente), de los convenios ratificados, que al carecer de inspección o no son cumplidos o su cumplimiento es insignificante (ver anexo). Por otra parte, no se ha ratificado este convenio, porque aparentemente no se tiene la intención de crear una verdadera coordinación en la administración de la inspección federal o local del trabajo. Cabe hacer notar que se alude a la administración de la inspección y no al

inspector propiamente dicho, puesto que en última instancia, éste forma parte del conglomerado de los trabajadores expuestos a las injusticias y malas condiciones de trabajo, cuya función paradójicamente, es dictar medidas necesarias para el mejoramiento de las condiciones de trabajo en forma general, para el sector laboral, formando parte del mismo.

El análisis comparativo de algunos de los artículos del convenio internacional, con las prácticas nacionales aclara esto último:

Artículo 60., "el personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad de su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior in debida".

Al respecto, en nuestro país y de acuerdo con el artículo 50., inciso b) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los inspectores de trabajo son trabajadores de confianza por lo cual quedan excluidos de estas disposiciones del Convenio 81; pero lo triste del caso, son las consecuencias que de esto se derivan en contra de las garantías de trabajo del mismo inspector así como de la eficacia del cumplimiento de sus obligaciones.

Por una parte, el hecho de que el inspector sea empleado de confianza, más que asegurarle un futuro, lo mantiene en zozobra constante, por su condición de desempleado en potencia en cada cambio político del país. Además, este mismo hecho contrario al convenio mencionado, resulta una burla para el inspector, porque en su condición real, no es retribuido con las ventajas que gozan "ciertos empleados de confianza" y no solamente eso, sino que en algunos casos su remuneración es inferior a las del personal de base que presenta las mismas características profesionales pues entre los inspectores se encuentran profesionistas de las ramas de Derecho, Ingeniería, Contaduría, Medicina o bien pasantes universitarios y politécnicos.

A lo anterior, se añade otras de las disposiciones del Convenio 81, relativo a los viáticos o gastos de los que hay que proveer a los inspectores y que tampoco se lleva a cabo en México:

Artículo 11, "la autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para proporcionar a los inspectores del trabajo: los medios de transporte necesarios para el desempeño de sus funciones en caso de que no exista medios públicos apropiados"; "la autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para reembolsar a los inspectores del trabajo todo gasto imprevisto y cualquier gasto de transporte que pudiera ser necesario para el desempeño de sus funciones".

Los gastos a que se hace referencia aquí en vez de proporcionárselos, resulta para los inspectores mexicanos una carga más, pues además del sueldo ínfimo que perciben tienen que invertir parte de él en gasto de transporte y en compra de calzado, por el deterioro que este sufre durante las caminatas que muchas ocasiones tienen que realizar en zonas inurbanas. Sí, reciben "un viático" cada tres o cuatro meses, tan pobre que más bien parece una "dádiva caritativa".

Otro punto importante contemplado en el Convenio Internacional de la Inspección del Trabajo, se refiere a la debida formación del inspector:

Artículo 7, inciso 3, "los inspectores del trabajo deberán recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones".

En México, esto es otro de los factores fundamentales a los que no se les presta la atención que se amerita y no por falta de recursos materiales, pues constantemente se están elaborando instructivos, reglamentos, criterios, módulos, que apoyarían a los inspectores en sus actividades; pero el caso es, que no siempre se les proporcionan a éstos, por lo que a veces o no saben de su existencia o desconocen su contenido.

Por otra parte, al ingresar a la Secretaría reciben una capacitación general y después esporádicamente se les imparte

algunos cursillos, todo lo cual no se puede considerar como una verdadera formación profesional y mucho menos aún en el área de inspección del trabajo, que es tan compleja.

Pero claro, esta falta de interés por capacitar al inspector del trabajo, es consecuencia de su posición de empleado de confianza pues como tal, en cualquier momento puede ser suspendido o, bien por sus condiciones de trabajo, ellos mismos lo abandonan en busca de uno mejor remunerado y entonces la formación de verdaderos profesionistas en cuanto a inspección de trabajo, se puede decir que en México, es casi imposible mientras prevalezcan en el área de la inspección las mismas circunstancias.

Como lo anterior se podrían citar y comparar otras disposiciones de este convenio con las prácticas nacionales, así como de otros convenios que aún estando ratificados por México, no se cumplen conforme a los mandatos internacionales, principalmente por la falta de la inspección de éstos.

Sin embargo, esto es suficiente para volver la atención al sistema Taylorista, <sup>(28)</sup> dado que el despotismo al que está sometido el inspector de trabajo, lo convierte en una máquina, limitando su creatividad intelectual, aunque aquí no se

---

(28) Organización Científica del Trabajo, op. cit.

trate del manejo de máquinas inertes, como en el caso de las funciones del obrero, sino de algo más importante, pues su tarea consiste precisamente en vigilar el bienestar de éstos, lo cual debería ser a partir de sus conocimientos profesionales y la adecuada capacitación. Pero lo lamentable, es que ellos mismos están sometidos a la monotonía de la máquina política y burocrática de un cuerpo de funcionarios que basa la administración de la inspección del trabajo, en los mismos términos de Taylor, eliminando el "savoir faire", por medio del cual se le permitía al trabajador controlar él mismo su proceso de trabajo de acuerdo a sus conocimientos y las necesidades del caso. No obstante, Taylor tiene su justificación en sus Principios de Administración Científica, (29) que deshumanizaban al trabajador, pero por lo menos con ello se lograba mayor productividad, cosa que en este caso, no su cederá nunca.

¡Ah pero eso sí, en lo relativo a capacitación, se conserva la usanza anterior a Taylor, es decir, a través de la propia experiencia y de generación en generación, provocando que ésta sea cada vez más deficiente y corrupta. Entonces, cabe preguntarse: ¿cuál es la meta, el progreso o el retroceso?

La solución al problema de la administración en el ámbito de la inspección del trabajo en México, está en la atención que

---

(29) Taylor Frederic W. Principios de la Administración Científica, Buenos Aires, Ed. El Ateneo, 1969.

se preste a la forma en que la OIT, utiliza el término "Administración del Trabajo" para englobar todas. "las actividades de la administración pública en la esfera de la política nacional del trabajo"; puesto que gran número de tales actividades influyen en las condiciones y medio ambiente de trabajo, sobresaliendo de manera especial las que se encuentran en el área de la inspección laboral, ya que ésta constituye el vínculo más directo entre el gobierno y el lugar de trabajo. (30)

En apoyo a lo anterior, la OIT a través del PIACT y a solicitud de los gobiernos interesados, visita a los países con miras a "revaluar objetivamente el modo de organización y funcionamiento de la inspección del trabajo". Pues bien, México además de asistir a Conferencias, Seminarios, Reuniones de Ministros de Trabajo, debería someterse a esta prueba nacional, para detectar sus fallas y llevar a la práctica de manera efectiva todas las buenas experiencias que de esos intercambios internacionales se puedan obtener.

Tal vez por medio de esta revalorización, se tomara conciencia de la falta de coordinación que existe entre todos los órganos que constituyen la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para englobar como lo recomienda la organiza-

---

(30) Reunión Consultiva op. cit. pp. 22-23.

ción internacional, todas sus actividades en una verdadera administración de la inspección federal de trabajo, pues cada uno de esos órganos no es autónomo, sino que forma parte importante de la acción multidisciplinaria, necesaria para atender los diversos factores que intervienen en las condiciones y medio ambiente de trabajo. Empezando naturalmente, por la Dirección General de la Inspección Federal del Trabajo, la cual debería ser muestra de una verdadera y humana administración de trabajo y que sin embargo se empeña en cubrir esta carencia con un sistema represivo de trabajo.

Ante todo esto, cabe recordar aquí la observación hecha por Japón:

"el funcionamiento eficaz de la OIT como Organización Internacional, depende de la actitud de los Gobiernos de los Estados Miembros". (31)

Sin embargo, no es la intención de esta tesis sino la de demostrar la influencia de la Organización Internacional del Trabajo en nuestro país, la cual parece haber quedado manifiesta a través de lo que se ha expuesto, por lo que sólo se añadirá un punto más que reafirme esa influencia en México, mencionando el carácter tripartito adoptado en la Legislación

---

(31) 70a. Reunión de la Conferencia General de la OIT, 1984.

Laboral Mexicana, que es precisamente lo que ha distinguido a la OIT, de las demás organizaciones internacionales.

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al finalizar esta tesis, se puede afirmar que la Organización Internacional del Trabajo, desde su inicio se ha mantenido en una constante lucha por lograr la humanización del trabajo, mediante las múltiples acciones que ha emprendido tanto a nivel internacional, como regional y nacional, considerando para ello, los problemas planteados por los tres sectores de los Estados Miembros: gubernamental, trabajador y empleador, en base a su carácter tripartito.

Asimismo, es evidente que el Programa Internacional para el Mejoramiento de las condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, es uno de los proyectos más importantes de la OIT, puesto que a través de sus acciones se ha despertado en el ámbito laboral de los países, una mayor concientización del problema de las condiciones del trabajo y sus repercusiones en el desarrollo socio-económico de éstos.

En lo que respecta a México, bastaría con observar el contenido de la Ley Federal del Trabajo y sus reformas a partir de 1976, para confirmar que el sector laboral mexicano, sin lugar a duda, se ha beneficiado teóricamente, con la influencia de la OIT a través del PIACT.

Teóricamente, porque es importante recordar que las acciones del PIACT, no lograrán en nuestro país su objetivo de humani

zar el trabajo, mientras las medidas adoptadas para mejorar las condiciones de trabajo, carezcan de verdadera vigilancia en su cumplimiento, por medio de una eficiente organización de la inspección del trabajo.

Por lo anterior, una vez más se formularán algunas recomendaciones, en cuanto a la organización de la inspección del trabajo en México, sí, una vez más porque no se pretende decir que se está descubriendo algo nuevo, no, tal vez lo que impulsa a hacer ésto, responde a la necesidad de recordar que existen soluciones con las cuales se pueden mejorar las condiciones de trabajo, del sector laboral mexicano, si de verdad nos lo proponemos. Además, porque estoy plenamente convencida, de que sin el esfuerzo de la clase trabajadora (incluidos los inspectores de trabajo), el progreso del mundo estaría paralizado.

- En primer lugar, que México ratifique el Convenio 81, con lo cual se reformarían los postulados legislativos que obstaculizan la inspección real de la seguridad e higiene en el trabajo.
- Vigilar el cumplimiento de los convenios sobre seguridad e higiene, ratificados por México, por medio de la inspección del trabajo.
- Proveer a los inspectores de todo el material vigente, incluidos los convenios internacionales ratificados por México, en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo.

- Capacitar verdaderamente al inspector del trabajo y después de ésto realizar reuniones a fin de actualizar sus conocimientos y hacerles notar sus aciertos y deficiencias.
- Aprovechar que en México, la mayor parte de los inspectores cuentan con estudios superiores, para formar especialistas en diferentes ramas de la industria. De esta manera, el inspector realizaría su trabajo en el área profesional que le correspondiera, motivándolo a efectuar su trabajo de manera más efectiva y honesta.
- Requerir del trabajo del inspector de preferencia, calidad y no cantidad.
- Efectuar un control sistemático al programar las inspecciones, para evitar que se repitan las inspecciones iniciales o bien que constantemente se estén visitando las mismas empresas, desatendiendo otras.

La práctica de estas mínimas recomendaciones, además de fortalecer el aprovechamiento de la influencia de la OIT en la lucha por el mejoramiento de las condiciones y seguridad del trabajador, equivaldría asimismo, a empezar por la parte primordial, es decir, por mejorar la situación de los que participan directamente en la inspección del trabajo, pues es preciso insistir en que de su acción de vigilancia, depende que se cumplan todos los principios fundamentales para lograr los objetivos del Programa Internacional para el Mejoramiento

to de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, en México, los cuales se dirigen hacia una sólo meta: la humanización del trabajo, que dignifique al trabajador. Reafirmando así, el primer principio de la Declaración de Filadelfia:

¡"El trabajo no es una mercancía"!

BIBLIOGRAFIA

- Bureau Internationale du Travail, Reduction de la durée del travail dans l'industrie textile (200eme Conferencia Internacional du travail, 1936), Gêneve, Ed. BIT, 1936, 187 pp.
- De Montmollin Maurice, Los Psicofarsantes, Trand, María Dolores de la Peña, 5a. ed., México, Ed. Siglo XXI, (colección número 69), 1983, 123 pp.
- Gilly Adolfo, La Revolución Interrumpida, México, Ed. El Caballito, 1975, 397 pp.
- Gonod Pierre, La Problemática de la Transferencia de Tecnología en América Latina, Madrid, Ed. Alianza, 1970.
- Herrera Norma, "La ergonomía labor de muchos", Información Científica y Tecnológica, Vol. 6 Núm. 99, México, diciembre, 1984.
- Madrid Hurtado Miguel, El Pensamiento Económico de la Constitución Mexicana de 1857, 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 1982, XXX 155 pp.
- México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Ley Federal del Trabajo, 6a. Ed., STyPS, 1984.
- Neffa Julio César Dr., Proceso de Trabajo, División del Trabajo y Nuevas Formas de Organización del Trabajo, México, Ed. INET-STyPS, 1982, 244 pp.
- Oficina Internacional del Trabajo, Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia, Ginebra, Ed. OIT, 1979, 90 pp.
- Oficina Internacional del Trabajo, Comisiones de Industria y Comisiones Análogas, Ginebra, Ed. OIT, 1974, 22 pp.
- Oficina Internacional del Trabajo, Evaluación del Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, Informe XII, Ginebra, Ed. OIT, 1984, 139 pp.
- Oficina Internacional del Trabajo, Declaración de Filadelfia, Filadelfia, Ed. OIT, 1944.
- Oficina Internacional del Trabajo, Las Normas Internacionales del Trabajo, Ginebra, Ed. OIT, 1978.

- Oficina Internacional del Trabajo, Reunión Consultiva Tripartita sobre la Evaluación del PIACT (1976-1981), Ginebra, Ed. OIT, 1981, 123 pp.
- Oficina Internacional del Trabajo, Segundo Seminario de Estudios e Investigaciones en Materia de Condiciones de Trabajo, (México 10-14 sep., 1979), Ginebra, Ed. OIT, 1980, 36 pp.
- Oficina Internacional del Trabajo, La OIT en el Mundo del Trabajo, Ginebra, Ed. OIT, 1984, 77 pp.
- Oficina Internacional del Trabajo, La Administración Pública del Trabajo, Lima, Ed. OIT-CIAT, 1980, 405 pp.
- Oficina Internacional del Trabajo, Revista Internacional del Trabajo, Vol. 101 Núm. 3, Ginebra, Ed. OIT, 1982, 410 pp.
- Oficina Internacional del Trabajo, Salarios, Duración del Trabajo, Informe IX (28a. Conferencia, 1946), Ginebra, Ed. OIT, 1946, 122 pp.
- Oficina Internacional del Trabajo, La Duración del Trabajo, Informe (42a. Conferencia 1958), Ginebra, Ed. OIT, 1958, 177 pp.
- Patiño Camarena Javier, Dinámica de la Duración del Trabajo, México, Ed. INET, 1980, 161 pp.
- Seara Vázquez Modesto, Derecho Internacional Público, 3a. ed. México, Ed. Porrúa, 1971, 339 pp.
- Seara Vázquez Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, Ed. FCE, 2a. ed., México, 1982, 1103 pp.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Cincuentenario del Ingreso de México a la Organización Internacional del Trabajo (1931-1981), México, Ed. STyPS, 1981, 135 pp.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Convenios de la OIT, ratificados por México, México, Ed. STyPS, 1981, 311 pp.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Informe de Labores 1982-1983, México, Ed. STyPS, 1983, 67 pp.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Informe de la IX Reunión del Comité de Programación del Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT), Buenos Aires (1983), México, Ed. STyPS, 1983.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Economía-México, México, Ed. STyPS, 1981.
- Sepúlveda César, Derecho Internacional Público, 4a. ed., México, Ed. Porrúa, 1979, 501 pp.
- Spyropoulos George, et al, Revista Mexicana del Trabajo, tomo V, México, Ed. STyPS, abril-junio, 1982.
- V. Kritz Ernesto, Revista Internacional del Trabajo, Vol. 93, No. 1, enero-febrero, Ginebra, Ed. OIT, 1976.
- Wionczek Miguel S., La Transferencia Internacional de Tecnología-El caso de México, Ed. FCE, México, 1974.
- Wionczek Miguel S. Comercio de Tecnología y Subdesarrollo Económico, Coordinación de Ciencias, México, UNAM, 1973.

#### EXPEDIENTES

- Coloquio Internacional sobre Participación de los Trabajadores en las Decisiones dentro de las Empresas, La Haya Holanda, 1981, archivo DGAI-STyPS, exp. 11/421:391.6/14, 1981.
- Coloquio Internacional sobre Políticas de Educación y de Formación en Materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo y de Ergonomía, Noruega, 1981, archivo DGAI-STyPS, exp. 11/421:391.6/26.
- Consejo de Administración, OIT, archivo DAGI-STyPS, exp. 11/421.21 CCXXI/1, (segunda parte), 1982.
- Consejo de Administración, OIT, doc., 221/IA/2/(4), archivo DGAI-STyPS, exp. 11/421.21(CCXXI)/2, 1982.
- Elección de los Miembros Gubernamentales del Consejo de Administración, archivo DGAI-STyPS, doc., GB. 228/5/6, 1984.
- Elección de los Miembros Gubernamentales del Consejo de Administración, período 1984-1987, archivo OE-SRE, exp. XII/421.21(CCXXIX)/1, 1984.
- OIT-Programme PIACT, archivo DGAI-STyPS, doc. 9B2001P.F.A./10/8, 200eme Reunión, Gineve, 1976.
- OIT-Generalidades, archivo DGAI-STyPS, exp. 11/421/1, 1960.

- OIT-Generalidades, archivo DGAI-STyPS, exp. 11/421/1, 1966.
- OIT-Generalidades, archivo DGAI-STyPS, exp. 11/421/3, 1960.
- Reunión sobre Introducción al Estudio de las Condiciones del Medio Ambiente de Trabajo, archivo DGAI-STyPS, exp. 11/421:340/70.
- 70a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, archivo DGAI-STyPS, exp. 11/421.11(LXX)/1, 1984.
- 228a. Reunión del Consejo de Administración, archivo DGAI-STyPS, doc. G.B.228/2/4, 1984.

DOCUMENTOS INEDITOS

- Aproximadamente 25.

ANEXO

CONVENIOS DE LA O.I.T. RATIFICADOS POR MEXICO EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE O RELACIONADOS CON  
INSPECCION DEL TRABAJO  
ASPECTOS DE SU CUMPLIMIENTO.

CONVENIO NUM.	SOBRE	CUMPLIMIENTO.
• 9-1920	Colocación de la Gente de Mar.	Está contemplado en los Artículos 539-D, E y F, - de la Ley Federal del Trabajo y en el Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores. No existen agencias gratuitas de colocación en los puertos. El único sistema de colocación lo operan la Orden de Capitanes y Pilotos de la Marina Mercante Nacional, Fogoneros, Mayordomos, Cocineros, Camareros y Similares de la R.M. y las Agrupaciones de Armadores. No se realizan servicios de inspección en esta materia.
12-1921	Indemnización por Accidentes de Trabajo. (agricultura).	Está contemplado en el Título IX, especialmente los Artículos 483 al 503 y 513 y 514 de la Ley Federal del Trabajo. ES materia de competencia local. No se llevan a cabo servicios de inspección.
13-1921	Cerusa (pintura)	El Artículo 139 del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo remite a las disposiciones del Convenio. Mediante la practica de inspecciones se pueden detectar violaciones al Convenio, sin embargo no se han realizado inspecciones para específicamen vigilar este aspecto.
14-1921	Descanso semanal.	Artículos 69 al 75 de la Ley Federal del Trabajo.

CONVENIO NUM.

SOBRE

CUMPLIMIENTO.

• 16-1921.	Exámen médico de los menores (trabajo marítimo).	Artículo 174 de la Ley Federal del Trabajo. No se realizan los servicios de inspección en el trabajo marítimo en forma regular.
17-1925	Indemnización por Accidentes de Trabajo.	Ley Federal del Trabajo, Título IX, Artículos --- 483 al 503, 513 y 514. El cumplimiento de estas disposiciones se vigila por la Inspección Federal del Trabajo.
19-1925	Igualdad de trato (accidentes de trabajo).	El Convenio se cumple, ya que no se toma en cuenta la nacionalidad de los trabajadores para aplicar las disposiciones relativas a riesgos de trabajo. Ley Federal del Trabajo, Título IX.
• 22-1926	Contrato de enrolamiento de la Gente de Mar.	Ley Federal del Trabajo, Artículos 194 al 196, - 209. Existe discrepancia entre el Artículo 9, párrafo 1 del Convenio y la Fracción III del Artículo --- 209 de la Ley; es necesario promover la adaptación de esta fracción a las disposiciones del --- Convenio. No se llevan a cabo los servicios de inspección.
• 23-1926	Repatriación de la Gente de Mar.	Ley Federal del Trabajo, Artículos 28, 204, - - Fracción IX y 209, Fracción VI. No se llevan a cabo los servicios de inspección.
29-1930	Trabajo forzoso.	Constitución General de la República, Artículo - V. El Convenio si se cumple.
• 32-1932	Protección de los cargadores de Muelles contra Accidentes de Trabajo.	Ley Federal del Trabajo, Artículo 132 Fracciones XVI, XVII, y XVIII. Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, e instructivos que se derivan de él, en lo que sean aplicables. No se llevan a cabo los servicios de inspección.

## CONVENIO NUM.

## .SOBRE

## CUMPLIMIENTO

34,-1933	Agencias retribuidas de colocación.	Ley Federal del Trabajo Artículos 539-D,E y F. Reglamento de Agencias de Colocación para los Trabajadores. Las disposiciones del Convenio se cumplen. Los Servicios de Inspección no cubren totalmente las agencias establecidas.
42-1934.	Enfermedades Profesionales.	La tabla de enfermedades contenidas en la Ley - Federal del Trabajo coincide con la señalada en el Convenio.
43 -1934.	Fábricas de Vidrio.	El Convenio no se cumple en su totalidad ya que señala limitaciones a las horas extras.
45-1935.	Trabajo subterráneo (mujeres)	El Convenio se cumple, ya que de hecho no se emplean mujeres en trabajos de minas subterráneas; aunque la Ley no contiene limitaciones excepto - en los casos de mujeres embarazadas, en trabajos insalubres y peligrosos.
46-1935	Horas de trabajo (minas de carbón).	Las disposiciones del Convenio se contemplan en - los diversos Artículos de la Ley Federal del Trabajo referidos a jornadas de trabajo. Los Contratos Colectivos que existen para este trabajo, en algunos casos superan las disposiciones del Convenio. Los Servicios de Inspección se prestan regularmente para este tipo de trabajo.
49-1935	Reducción de las horas de - trabajo. (fábricas de botellas).	El Convenio se cumple ya que se refiere a turnos de trabajo sin contraposición a la Ley Federal - del Trabajo.
52-1936.	Vacaciones Pagadas.	Artículos 76 al 81 y 179 de la Ley Federal del - Trabajo. El Convenio se cumple ya que la Ley supera sus - disposiciones.

CONVENIO NUM.	SOBRE	CUMPLIMIENTO
33-1936.	Certificados de Capacidad de los Oficiales.	Los documentos a que se refiere el Convenio son expedidos por Autoridades diferentes a las de Trabajo. No se realizan regularmente servicios de Inspección para garantizar la aplicación del Convenio.
55-1936.	Obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidente de la Gente de Mar.	Ley Federal del Trabajo, Artículos 204 Fracciones VII, VIII, y X 504, 513 y 514. No se llevan a cabo Servicios de Inspección en forma regular.
58-1936.	Edad mínima (trabajo marítimo).	Artículo 191 Ley Federal del Trabajo. No se realizan Servicios de Inspección en forma regular.
62-1937.	Prescripciones de Seguridad. (Edificaciones).	Ley Federal del Trabajo, Artículo 132 Fracciones XVI, XVII y XVIII. Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Artículos 9 al 11; 71 al 86; 159 al 174 y 214. Instructivos 1 y 17. Se prestan Servicios de Inspección para vigilar - estos aspectos en forma regular, por las Autoridades Locales.
90-1948.	Trabajo nocturno de los Menores en la Industria.	Ley Federal del Trabajo, Artículo 175. El Convenio se cumple. Se prestan en forma regular los Servicios de Inspección.
95-1949.	Protección al Salario.	Ley Federal del Trabajo, Capítulos VI, VII, Artículos 90 al 116. El Convenio se cumple.

CONVENIO NUM.	SOBRE	CUMPLIMIENTO.
100-1951.	Igualdad de remuneración.	Ley Federal del Trabajo, Artículos 50. Fracción XI y 86. El Convenio se cumple. Los servicios de inspección vigilan el cumplimiento de esta disposición.
• 108-1958.	Documentos de identidad de la Gente de Mar.	Los documentos a que se refiere el Convenio son expedidos por Autoridades diferentes a las de Trabajo. No se llevan a cabo servicios de inspección.
110-1958.	Condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones.	Las disposiciones de este Convenio están contempladas en la Ley Federal del Trabajo en sus Artículos 279 al 284, en el 28, del 76 al 81, del 58 al 75, del 164 al 172, del 472 al 504, del 354 al 385, del 540 al 550, del 136 al 153 y en la Ley del Seguros Social en el Artículo 99. La Dirección de Empleo a través de su Oficina de Trabajadores Migrantes y la Dirección General de Asuntos Internacionales son las dependencias de la S.T.P.S. que intervienen cuando existe una oferta de trabajo en el extranjero. Los servicios de inspección no abarcan a la fecha el trabajo en las plantaciones, únicamente en casos esporádicos se han realizado acciones de control respecto al trabajo de las plantaciones.
112-1959.	Edad mínima (pescadores)	Ley Federal del Trabajo, Artículos 174, 175 y 176. No se llevan a cabo servicios de inspección.
123-1965.	Edad mínima (trabajo subterráneo).	Ley Federal del Trabajo, Artículo 175 Fracción I-c). Se prestan servicios de inspección en forma regular.
174.	Examen médico de los menores	Reglamento General de Seguridad e Higiene en el

CONVENIO NUM.

SOBRE

CUMPLIMIENTO.

Trabajo, Artículo 4o. transitorio.  
Reglamento de Higiene del Trabajo, Artículos 15 y 68. Reglamento de Seguridad en los Trabajos - de las Minas, Artículo 248.  
Se prestan servicios de inspección en forma regular.

- 
- |             |  |  |
|-------------|--|--|
| • 134-1970. | Prevención de accidentes (gente de mar). | Ley Federal del Trabajo, Artículos 472, 473, - 474, 477, 509 al 512 y 514.<br>Reglamento General de Seguridad e Higiene en - el Trabajo en lo que sea aplicable.<br>No se llevan a cabo servicios de inspección. |
|-------------|--|--|
- 
- |           |                             |   |
|-----------|-----------------------------|---|
| 150-1978. | Administración del Trabajo. | El Convenio se cumple, ya que la estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las dependencias estatales de Trabajo cubren los requerimientos del Convenio.<br>Respecto a servicios de inspección, el Convenio señala las funciones de asesoría a los factores de la producción. |
|-----------|-----------------------------|---|
- 
- |       |  |   |
|-------|--|---|
| • 152 | Seguridad e Higiene (trabajos portuarios). | Este Convenio revisa y amplía el Convenio 32.<br>No se llevan a cabo servicios de inspección. |
|-------|--|---|
- 
- |     |   |   |
|-----|---|---|
| 153 | Duración del trabajo y periodos de descanso. (trabajo por carretera). | Ley Federal del Trabajo, Artículos 256 al 264.<br>El Convenio no se cumple cabalmente por razones de tipo práctico.<br>Los servicios de inspección son incompletos. |
|-----|---|---|
- 
- |   |   |  |
|---|---|--|
| • | Convenios de la O.I.T. ratificados por México que se encuentran relacionados con el Trabajo Marítimo. |  |
|---|---|--|