

C. DIPUTADA ELVIRA PANIAGUA RODRÍGUEZ
PRESIDENTA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO
P R E S E N T E.

Quienes suscribimos, diputadas y diputado integrantes de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura de la Sexagésima Primera Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato, en ejercicio de la facultad que nos confieren los artículos 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 56 fracción II de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y 146 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, presentamos a la consideración de esta Asamblea, la presente iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona dos párrafos al artículo 21 de la **Ley General de Educación**, a efecto de que, en caso de ser aprobada por el Pleno de este Congreso, se remita al Congreso de la Unión, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

De acuerdo a la facultad constitucional para presentar iniciativas de reforma a ordenamientos federales, las diputadas y diputado integrantes de la Comisión de Educación Ciencia y Tecnología y Cultura de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, proponemos la adición de dos párrafos a Ley General de Educación.

En México, según el Consejo Nacional de Población, se estima que para el año 2013, cerca de 50 millones de personas formarán parte de la población económicamente activa del país.

Bajo este contexto, consideramos que existe una creciente inquietud por encontrar medios que permitan hacer justiciables los derechos económicos, sociales y culturales. Preocupación que responde a necesidades reales, que diversos grupos de la población están teniendo frente a la insatisfacción de sus necesidades básicas como la salud, alimentación, vivienda, trabajo, etc.

Al respecto, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948¹, en su artículo 25 establece: «*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar.*» por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales² contiene entre otros, los derechos a un nivel de vida adecuado (artículo 11) y el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12).

Asimismo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

Ante este panorama internacional, el Estado Mexicano reconoce estos derechos fundamentales, al contemplar en su Constitución a la salud como un derecho social de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

Un primer dato que nos sirve de parámetro, es que hoy en día, de acuerdo a información del INEGI, la población ocupada por sector de actividad se distribuye de la siguiente manera: en los servicios se concentra el 42.4% del total, en el comercio, el 20.4%, en la industria manufacturera, el 14.6%, en las actividades agropecuarias, el 13.8%, en la construcción el 7.4%, en otras actividades económicas, que incluyen la minería, electricidad, agua y suministro de gas, el 0.8% y el restante 0.6% no se tienen datos sobre su actividad.³

De tales porcentajes, México cuenta con un gran número de trabajadores que llevan a cabo jornadas de más de 48 horas a la semana, en condiciones de suma presión e incluso de hostigamiento, contexto muy recurrente en las diferentes áreas de trabajo de nuestro país.

Estudios previos constatan que las condiciones laborales precarias originan potencialmente estrés; la falta de recursos y materiales adecuados, el estado deficiente de las instalaciones y la falta de oportunidades para realizar actividades de desarrollo profesional, son aspectos que contribuyen a que la jornada sea más dura para el cierto tipos de profesiones, tales como la docencia. Como indica Kyriacou (2003), sólo una buena calidad de las condiciones laborales aumenta la

¹ Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948.

² ONU, *Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales*, de 1966.

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Publicado en el boletín de prensa NÚM. 011/12 *Indicadores Oportunos de Ocupación y Empleo, cifras preliminares durante diciembre de 2011*, 19 de enero de 2012: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/ocupbol.asp> [fecha de consulta: 6 de julio 2012]

sensación de dignidad profesional.

Un problema que se está presentando en profesionales que trabajan con personas, en especial en los docentes, por ser una profesión en la que influyen factores externos e internos, es el síndrome de *Bornout*.

El Dr. Francisco Díaz Cisneros⁴ describe al síndrome de *Burnout* de la siguiente manera: «*Es un estado de decaimiento físico, emocional y mental, caracterizado por un cansancio, sentimiento de desamparo, desesperanza, vacío emocional, y por el desarrollo de una serie de actitudes negativas hacia el trabajo, la vida y la gente.*»

Este síndrome clínico fue descrito en 1974 por el psiquiatra Herbert Freudenberger quien observó que hacia el año de empezar a trabajar en un proyecto con pacientes toxicómanos la mayoría sufría una gradual pérdida de energía, hasta llegar al agotamiento, así como desmotivación para el trabajo, junto con varios síntomas de ansiedad y de depresión.

Continúa Herbert, (quién sustentó su estudio en profesionales de la medicina) describiendo cómo estas personas se volvían menos sensibles, poco comprensivas e incluso agresivas en relación con los pacientes, con un trato distanciado y cínico, con tendencia a culpar al paciente de los problemas que padecía.

El síndrome de *Bornout* afecta especialmente a aquellas profesiones caracterizadas por una relación constante y directa con personas, más concretamente en aquellas profesiones que mantienen una relación de ayuda: médicos, enfermeros, maestros y policías.

En lo que respecta a los trabajadores de la educación, representan el 4% de la población laboral ocupada. En relación a la conformación etaria de la planta docente del país se distribuye de la siguiente manera: 9.3% tienen menos de 25 años de edad, de los cuales dos de cada tres son mujeres; 74.2% se encuentra entre los 25 y 49 años, siendo 62% mujeres y finalmente uno de cada seis profesionales de la educación tiene más de 50 años y entre ellos la distribución por sexo es equitativa. Los datos anteriores nos indican que existe mayor vocación por la docencia entre el sexo femenino, además de que la mayoría de la planta docente está conformada por adultos jóvenes.

⁴ Jefe del área de Medicina y Fisiología del Instituto de Investigación sobre el Trabajo de la Universidad de Guanajuato.

Actualmente, al interior de las aulas se reúnen poco más de 33 millones de alumnos pertenecientes a los distintos niveles educativos, los cuales están bajo la responsabilidad de 1.75 millones de trabajadores de la educación, lo que representa 4% de la población laboral ocupada.

En términos de la relación maestro-alumno en la educación básica, cada maestro debe atender a 22.3 alumnos en promedio. Las entidades donde esta relación es menor son Nayarit (18.7), Colima (18.8) y Durango (19.2); en el sentido contrario se encuentran Querétaro (26.7), Puebla (25.1) y Tabasco (25.0). El Distrito Federal muestra una relación de 20.7 y el Estado de México de 24.5.

Con respecto a la distribución por nivel educativo, los datos revelan que 66.2% de los maestros se emplean en el nivel básico (preescolar, primaria y secundaria), 15.3% enseña a jóvenes de educación media superior, 16.2 se concentra en el nivel superior y tan sólo 2.4% otorga capacitación para el trabajo.

El Consejo Nacional de Población reveló que actualmente, se estima que el ingreso promedio de los maestros en el país se ubica en poco más de tres salarios mínimos. Con respecto a los servicios de salud, 58% de los maestros son atendidos por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (federal o estatal) y 20.6% en clínicas pertenecientes al Instituto Mexicano del Seguro Social; sin embargo, 18.4% de la planta docente no cuenta con acceso a atención médica, en tanto, que 12.7% de los maestros llevan a cabo una actividad remunerada adicional.⁵

Sirva de muestra, que estudios recientes realizados en el Estado de Guanajuato, han demostrado que las condiciones de trabajo y salud de los docentes se relacionan directamente a cuestiones del estrés, entre otras dimensiones, y ubican a esta problemática en un contexto más amplio, asimismo, han permitido comparar los hallazgos locales en la materia, con los generados en otros cinco países latinoamericanos sobre este tema de importancia mundial, y con alto impacto y repercusiones en el ámbito legislativo.⁶

⁵ Consejo Nacional de Población, Publicado en <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2009/bol090515.pdf> el [fecha de consulta: 6 de julio 2012].

⁶ **Rodríguez Guzmán, Lucía**, "Estrés y Trabajo Docente: El Caso de los Profesores de Educación Básica del Estado de Guanajuato" Informe Técnico Final, Convocatoria Institucional de Apoyo a la Investigación 2008, Guanajuato, Gto., Departamento de Ciencias Aplicadas al Trabajo, Universidad de Guanajuato, paginas. 4- 6

Hoy en día, la figura del profesorado en nuestro país ha sido objeto de estudio en varios aspectos relacionados con la capacidad de enseñar mejor a los educandos, pero no ha sido de la misma forma en relación a la interacción de las relaciones personales y profesionales de la docencia, específicamente lo relacionado con el estrés ocupacional. Estudios demuestran que una de las profesiones más estresantes es la docencia, así lo confirman los estudios de Greenglass (2000); Cox y Heames (2000); Donders, (2003); Lambert y McCarthy (2006), entre varios autores más que han indagado lo referente al estrés del profesorado, principalmente desde un enfoque relacionado con las implicaciones psicosociales.

El profesor Chris Kyriacou, un académico reconocido por su trayectoria en la investigación del estrés docente, afirma que la docencia es un trabajo fascinante que permite ayudar a otros a aprender y desarrollarse, pero es también una labor exigente y todos los profesores acaban sufriendo estrés tarde o temprano. En este caso, el estrés del profesor es definido como la experiencia de emociones negativas y desagradables, tales como enfado, frustración, ansiedad, depresión y nerviosismo, que resultan de algún aspecto del trabajo docente. Entre los aspectos más comunes que generan estrés, figuran los siguientes: enseñar a alumnos con falta de motivación, mantener la disciplina, presiones de tiempo y exceso de trabajo, enfrentarse a cambios, ser evaluado por otros, el trato con los compañeros, la autoestima, problemas de administración y gestión, conflicto de funciones y condiciones laborales precarias.⁷

La Real Academia Española, define al estrés como la «*Tensión provocada por situaciones agobiantes que originan reacciones psicósomáticas o trastornos psicológicos a veces graves.*»

En relación, el estrés ocupacional ha adquirido relevancia importante en el quehacer docente, detonado por factores externos al sujeto como la situación laboral, estructura de la convivencia familiar, relaciones sociales, uso de tiempo libre, seguridad económica, estabilidad del trabajo, y el ritmo de vida. Como factores internos al sujeto tenemos los que provienen de la propia personalidad del trabajador, en este caso del educando, siendo las más comunes la necesidad de prestigio y/o reconocimiento, metas demasiado altas en personas muy ambiciosas, temor al fracaso o al abandono, exagerada competitividad y falta de seguridad.

⁷ *Ibídem*; pág. 5.

Retomando al síndrome *Bornout* en los docentes, existen dos tipos de manifestaciones conductuales de este padecimiento. Las primeras derivan en absentismo, abuso de drogas (café, tabaco, alcohol, fármacos, etc.), incapacidad para vivir de forma relajada, superficialidad en el contacto con los demás, comportamientos de alto riesgo, aumento de conductas violentas. Esto se traduce en reiteradas faltas del docente a su lugar de trabajo por falta de ganas, encuentra todo un sinsentido continuo del cual no halla salida, comienza a ingerir diversos tipos de drogas ya sea estimulantes para sentir un recargo de su fuerzas o calmantes para sentir una sensación de alivio. Las segundas provocan el distanciamiento afectivo como forma de protección del yo, aburrimiento y actitud cínica, impaciencia e irritabilidad, sentimiento de omnipotencia, desorientación, incapacidad de concentración y sentimientos depresivos.

Esto conlleva a que los profesores no se conecten con los alumnos, no se relacionan con ellos y no les demuestran su confianza, durante las clases presentan claros síntomas de aburrimiento, frustración, apatía, se pierden las ganas de enseñar y se hace como un acto reflejo mecanizado, con el solo fin de terminar la jornada sin *explotar* y así poder pasar al próximo día, lo cual con el tiempo agrava los síntomas anteriores ya que las clases comienzan a ser cada vez más monótonas y frustrantes para el docente.

Al respecto, una de las enfermedades psicosomáticas en las que deriva el síndrome *Bornout* es la depresión, problema que afecta a 4.5% de los mexicanos y es también el cuarto motivo de incapacidad médica en el mundo, según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS). La depresión es una enfermedad caracterizada por la presencia de ideas de minusvalía o sentimientos de tristeza, persistentes y continuos, inseguridad marcada y falta de reactividad a estímulos saludables.

Es indiscutible que todos tenemos cierto grado de estrés en nuestra vida, sin embargo, dependerá de la capacidad de cada persona que éste se convierta o no, en un cuadro depresivo e incida negativamente en su círculo laboral o social. Sin embargo, 70% de quienes la padecen (depresión) no han sido diagnosticados, o no saben que tienen esta enfermedad.

A decir de especialistas de la Asociación Estadounidense de Psiquiatría, existen diversos factores que pueden terminar en depresión laboral, la mayoría de ellos relacionados con las presiones en el trabajo, un grado de responsabilidad

mayor al que un empleado puede soportar y un ambiente donde la tensión y desconfianza reinen.⁸

La doctora Ileana Petra Micu, especialista del Departamento de Siquiatría y Salud Mental de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México, alertó que para el año 2020, la depresión será una de las principales enfermedades en el país⁹, por lo tanto, resulta necesario establecer las medidas pertinentes para en un inicio, evitar afectar el desempeño de la persona. Se trata de un estado anímico que no debe sobrepasar los tres meses o, de lo contrario, requerirá tratamiento clínico. Preciso que este mal debe catalogarse como leve, moderado y grave, siendo los dos últimos los que necesitan atención médica.

La palabra prevención, del verbo prevenir, es definida como «*preparación, disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo. Preparar con anticipación una cosa*»,¹⁰ queda claro entonces que al utilizar este término nos referimos a una acción de carácter anticipatorio. Si es anticiparnos para evitar el riesgo de perder la salud o si es anticiparnos a que las cosas puedan ser mejor de lo que son. Puede incluso que la anticipación sea tan solo un alerta.

Las autoridades educativas y laborales, sindicatos y colectivos docentes, en forma conjunta requieren aplicar programas de intervención para disminuir el malestar en este importante sector de la población y prevenir los problemas de salud asociados a los ciclos del estrés en el trabajo.

Con carácter urgente y prioritario se requiere mejorar las condiciones de trabajo y es importante dotar al trabajador de recursos psicosociales para afrontar las demandas de su trabajo, las cuales cambian vertiginosamente al ritmo del desarrollo social e imponen una tarea emergente a las ciencias pedagógicas y del comportamiento.

En los últimos años las definiciones de las Políticas de Salud han pasado a considerar especialmente el valor de las prácticas de prevención. Hay numerosas

⁸ **American Psychological Association**, *Understanding Depression and Effective Treatment* [en línea], USA, julio de 2010, [citado 4-07-12], formato .pdf disponible en: <http://www.apapracticecentral.org/outreach/depression.pdf>

⁹ **Ileana Petra Micu**, *La Depresión, Problema de Salud Pública en México*, [En línea] Boletín publicado por la Universidad Autónoma de México, Ciudad Universitaria, México, 25 de febrero del 2008, [Fecha de consulta 3 de julio de 2012] Formato html disponible en: http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2008_120.html

¹⁰ **Def. RAE**: Prevención (*praevenitō*) 2. f. Preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo.

opiniones acerca de que es la prevención. A continuación numeraremos las que nos parecieron más relevantes:

La Organización de las Políticas de la Salud (OPS, 1995) define el término prevención como «Aquellas actividades que permiten a las personas tener estilos de vida saludables y faculta a las comunidades a crear y consolidar ambientes donde se promueve la salud y se reduce los riesgos de enfermedad. La prevención implica desarrollar acciones anticipatorias. Los esfuerzos realizados para *anticipar* eventos, con el fin de promocionar el bienestar del ser humano y así evitar situaciones indeseables, son conocidos con el nombre de prevención».

La Organización de las Naciones Unidas establece que es *«...la adopción de medidas encaminadas a impedir que se produzcan deficiencias físicas, mentales y sensoriales (prevención primaria) o a impedir que las deficiencias, cuando se han producido, tengan consecuencias físicas, psicológicas y sociales negativas»*.¹¹

La Organización Panamericana de la Salud califica a los esfuerzos realizados para anticipar eventos, con el fin de promocionar el bienestar del ser humano y así evitar situaciones indeseables; son conocidos con el nombre de prevención. *«Trabajar en prevención es trabajar con las causas reales o hipotéticas de algo que, de dejarlo pasar ahora para tratarlo después significaría un gran costo en dinero, en sufrimiento, en expectativas de vida»*.¹²

A partir de estos conceptos se puede señalar que la prevención es algo positivo para la sociedad. Advertir ante posibles problemas, es la solución de hoy.

Por ello, la salud ocupacional en este tema no sólo es de gran importancia, sino que es además no delegable y para ello bastan tres argumentos básicos que van más allá del ejercicio mayormente administrativo y de las cuestiones legales y conceptuales de las llamadas enfermedades profesionales¹³; el primero es que ello implicaría el cumplimiento auténtico de la misión de la disciplina de salud ocupacional, es decir, de la búsqueda integral de la promoción de la salud y el bienestar de los trabajadores, y superar así el enfoque curativo (que busca sólo la ausencia de enfermedad); el segundo es que debe entenderse el círculo vicioso que implica las cargas económicas presupuestales del Estado por tratar

¹¹ ONU, *Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad*, 2008.

¹² Topf J, 1996, Pág. 6

¹³ Definición de enfermedad profesional según la Ley Federal del Trabajo vigente, disponible en internet: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/125.doc [fecha de consulta: 24-07-2012]

enfermedades de la población que significan mayores cuotas y éstas, a su vez, en metas de calidad que se convierten en exigencias estresantes que a su vez enferman al profesorado y trabajadores de la educación; y el tercero, es que existe un creciente cuerpo de evidencias que relaciona ciertas características del trabajo con varias enfermedades, por dar un ejemplo, entre las ya mencionadas; las enfermedades cardiovasculares, que como consecuencias derivadas del trabajo son dignas de convertirse entonces en una enfermedad producida en o con motivo del trabajo.

Aunado a lo anterior, no está de paso mencionar, que actualmente, en la Ley Federal del Trabajo no existe clasificación alguna de enfermedades derivadas del estrés laboral. La única clasificación de tipo psíquico que se reconoce legalmente es la neurosis. De igual forma, es omisa al señalar a padecimientos derivados del estrés laboral tales como la hipertensión, úlceras gástricas, alteraciones del sueño, dermatitis, etc.

En este mismo orden de ideas, sin duda alguna, esta reforma, influirá positivamente en el docente, en su desarrollo profesional, personal y social. Esto, no sólo repercutirá en el mejoramiento de la educación y nivel académico de los educandos, sino también, como país, ya que la educación es el eje vertebral del desarrollo en todos los ámbitos, encauzando las políticas públicas de salud para potencializar los efectos positivos que se relacionen con el trabajo, para así poder inducir en la salud del docente y eliminar, reducir o controlar aquellos conceptos de salud que puedan ser negativos y mermar en la capacidad de enseñar como los estándares educativos internacionales lo indican.

Además, con esta propuesta, se busca elevar la profesionalización de los docentes, ya que en ambiente favorable se mantiene la mente sana, lo que permitirá a los docentes profundizar en sus conocimientos y habilidades relacionadas con su actividad, dando pauta a la superación en todos los ámbitos, lo que abonaría a la mejor funcionamiento del Sistema Educativo Nacional.

Atento a lo anterior, se propone reformar la Ley General de Educación para que los docentes acudan a valoraciones de salud física y emocional periódicamente, con la finalidad de salvaguardar su salud y generar una cultura de la prevención de la salud y del estrés ocupacional.

Es importante y trascendente que dichas valoraciones sean únicamente en apoyo a la función que desempeña el docente y se lleven a cabo en los términos que se establezcan en los programas de la Secretaría de Educación Pública.

Por lo anteriormente expuesto, los suscritos, diputadas y diputados integrantes de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura con fundamento en lo dispuesto por los artículos 56 fracción II de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y 146 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, sometemos a su consideración la siguiente iniciativa con Proyecto de Decreto, para quedar en los términos que a continuación se señalan:

DECRETO

Único. Se adicionan un tercer y cuarto párrafos al artículo 21, recorriendo los subsecuentes de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

Artículo 21.- El educador es promotor...

Para ejercer la docencia...

Los docentes acudirán a las valoraciones médicas de salud integral a través de programas eficientes, eficaces y oportunos que para tal efecto se implementen para alcanzar una cultura de prevención de la salud.

A los docentes, como apoyo para cumplir con su función, se les brindarán los servicios y atenciones para salvaguardar su salud física y mental, así como para prevenir el estrés ocupacional.

El Estado otorgará...

Las autoridades educativas establecerán...

Las autoridades educativas otorgarán...

T R A N S I T O R I O

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Remítase la presente iniciativa a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para efecto de ejercer el procedimiento que establece el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Guanajuato, Guanajuato, a 15 de agosto de 2012.

**LAS DIPUTADAS Y DIPUTADO INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE
EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA Y CULTURA DE LA SEXAGÉSIMA
PRIMERA LEGISLATURA.**

Ma. Elena Cano Ayala.

Héctor Astudillo García

Ana María Ramos Morín

Elvira Paniagua Rodriguez

Leticia Villegas Nava