

C. Diputada Leticia Villegas Nava
Presidenta de la Mesa Directiva de la
Diputación Permanente del Congreso del Estado
P r e s e n t e .

La Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura recibió, para efectos de estudio y dictamen, la Iniciativa con Proyecto de Decreto a efecto de adicionar dos párrafos al artículo 21 de la **Ley General de Educación**, formulada por las diputadas Ma. Elena Cano Ayala, Elvira Paniagua Rodríguez, Leticia Villegas Nava y Ana Maria Ramos Morín y por el diputado Héctor Astudillo García.

Analizada la referida iniciativa, esta Comisión Legislativa de conformidad con lo establecido en los artículos 92 fracción I y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, esta Comisión procedió al análisis de la iniciativa referida, presentando a la consideración de la Asamblea el siguiente:

D i c t a m e n

1. Proceso legislativo.

En la sesión ordinaria de este Congreso del Estado, celebrada el 23 de agosto de 2012, se dio cuenta con la iniciativa formulada por las diputadas Ma. Elena Cano Ayala, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Elvira Paniagua Rodríguez, Leticia Villegas Nava y Ana Maria Ramos

Dictamen que la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura suscribe de la iniciativa de adiciones a la Ley General de Educación.

Morín, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y por el diputado Héctor Astudillo García, de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza, a efecto de adicionar un tercero y cuarto párrafos al artículo 21 de la Ley General de Educación; acordando la presidencia su turno a esta Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura, para su estudio y dictamen, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 92 fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

Lo anterior, en caso de ser aprobado por el Pleno, de conformidad con lo establecido por el artículo 71 y 123 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa de referencia se radicó por esta Comisión en la reunión efectuada el 5 de septiembre del año en curso, en la que se acordó el sentido del dictamen y se instruyó la elaboración del mismo.

2. Materia de la iniciativa.

La iniciativa materia del presente dictamen tiene como objeto establecer en la Ley General de Educación la posibilidad de que los docentes, en apoyo a su función magisterial, acudan a valoraciones físicas de salud integral, a través de programas creados para tal efecto, otorgándole el Estado, los servicios y atenciones para salvaguardar su salud física y mental con el firme propósito de prevenir el estrés ocupacional.

Dictamen que la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura suscribe de la iniciativa de adiciones a la Ley General de Educación.

3. Consideraciones de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura.

3.1. Antecedentes

Las Leyes constituyen el marco jurídico propicio para establecer las prioridades del desarrollo de un Estado y sus municipios, señalando el origen y la dirección de las políticas públicas para que diversos organismos ejecuten lo que a sus facultades y atribuciones compete, con lo cual, esta iniciativa de adiciones a la Ley General de Educación tiene como objeto regular las siguientes acciones:

En la LXI Legislatura del Congreso de la Unión se recibió la propuesta de un diputado del Partido del Trabajo, mediante la cual se pretendió prever como servicios básicos de salud, la prevención y atención médica por estrés en el paciente trabajador para evitar enfermedades fisiológicas o psicológicas, músculo-esqueléticas, neurológicas, psiquiátricas o anímicas; así como definir los servicios especiales de atención psicológica contra agentes estresantes para la población trabajadora, facultando para ello a la Secretaría de Salud, para determinar los límites permisibles de exposición de un trabajador frente al estrés laboral.

Se propuso también, crear el “Programa contra el Estrés Laboral” dentro de la Ley General de Salud y explicitar la definición de enfermedad de trabajo y definir el estrés.

Asimismo, dicha iniciativa, pretendió establecer la obligación de que el Instituto Mexicano del Seguro Social otorgara los servicios de maternidad y psicológicos relacionados con el estrés laboral, además de prever en la Ley Federal de Trabajo, como obligación de los patrones, la instalación de espacios físicos para

dar tratamiento terapéutico al trabajador afectado por estrés. Atribuyendo a la Secretaría de Salud, la aplicación de las normas de trabajo en sus respectivas jurisdicciones.

Como se puede observar, el tema del tratamiento del estrés laboral como enfermedad profesional no es nuevo y ya ha sido discutido ampliamente en el Congreso de la Unión.

Es necesario señalar que el derecho comparado nos señala que algunos países de América permiten el tratamiento del estrés laboral en sus ordenamientos jurídicos, los cuales han contribuido significativamente al mejoramiento de la fuerza productiva y ahorros substanciales en el gasto presupuestal para el tratamiento de las enfermedades derivadas del estrés laboral.

Por ejemplo, en Argentina se consideran a los trastornos mentales y del comportamiento de estrés postraumático o cualquier otro trastorno mental o del comportamiento que se hayan establecido, científicamente o por métodos adecuados a las condiciones y la práctica nacionales, un vínculo directo entre la exposición a factores de riesgo que resulte de las actividades laborales y lo(s) trastornos(s) mentales o del comportamiento contraído(s) por el trabajador.

La carta magna de la república de Chile establece el más importante de los derechos en ese país; el derecho a la vida y a la integridad, física y síquica del individuo, así como el carácter ineludible por toda autoridad de tutelarlos. En la legislación secundaria, se establece que será en disposición reglamentaria, dónde se enumerará las enfermedades que deberán considerarse como profesionales, misma numeración que deberá revisarse, por lo menos, cada tres años.

En la mencionada lista, se establece la enfermedad profesional denominada *neurosis profesional incapacitante*, que puede adquirir distintas formas de presentación clínica, tales como: trastorno de adaptación, trastorno de ansiedad, depresión reactiva, trastorno por somatización y por dolor crónico.

De igual forma, la legislación laboral Chilena, contempla la incapacidad temporal para los casos en la neurosis causada por trabajos que expongan al riesgo de tensión psíquica y se compruebe la relación de causa a efecto con el trabajo durante el periodo de diagnostico y tratamiento inicial de la enfermedad.¹

En el caso de Brasil, el concepto de accidente de trabajo incluye el accidente típico y la enfermedad ocupacional (profesional o del trabajo). Por eso, muchas de las cosas de las cuales vamos a hacer referencia para accidente de trabajo se aplican a la enfermedad ocupacional.

Venezuela define la enfermedad profesional y ocupacional indistintamente en la Ley Orgánica de Prevención Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, en el artículo 70 como los estados patológicos contraídos o agravados con ocasión del trabajo o exposición al medio en el que el trabajador o la trabajadora se encuentra obligado a trabajar, tales como los imputables a la acción de agentes físicos y mecánicos, condiciones disergonómicas, meteorológicas, agentes químicos, biológicos, factores psicosociales y emocionales, que se manifiesten por una lesión orgánica, trastornos enzimáticos o bioquímicos, trastornos funcionales o desequilibrio mental, temporales o permanentes.

¹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago; disponible en internet en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=9391&idParte=&idVersion=2006-03-07>

Colombia recientemente ha reformado sus leyes laborales redefiniendo a la *salud ocupacional* como seguridad y salud en el Trabajo, definida como aquella disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo, y de la protección de la salud de los trabajadores. Tiene por objeto mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, así como la salud en el trabajo, que conlleva la promoción y el mantenimiento del bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones. Así mismo, recientemente elevó a rango de ley el *programa de salud ocupacional*, el cual tiene como objetivo el desarrollo de un proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua, el cual incluye la política, la organización, la planificación, la aplicación, la evaluación, la auditoria y las acciones de mejora con el objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y salud en el trabajo.²

Aunado a lo anterior, en el caso de Colombia, se prevé como enfermedad en la tabla de enfermedades profesionales las patologías causadas por estrés en el trabajo y en el código sustantivo del trabajo, tal y como se pretende instaurar en la presente propuesta.

Por su parte, la Unión Europea ha recomendado a sus estados miembros que promuevan la investigación en el ámbito de las enfermedades relacionadas con una actividad profesional, en particular para los trastornos de carácter psicosocial relacionados con el trabajo, ya que en los últimos diez años, el estrés laboral ha sido identificado de forma reiterada en la Unión Europea como una de las

² Ministerio del Trabajo de Colombia: Disponible en internet: <http://www.mintrabajo.gov.co/index.php/normatividad/leyes.html>

Dictamen que la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura suscribe de la iniciativa de adiciones a la Ley General de Educación.

principales preocupaciones en el lugar de trabajo, lo cual supone un desafío no sólo para la salud de los empleados sino también para el «bienestar» de las empresas.³

En el ámbito internacional, la Organización Internacional del Trabajo en un informe calcula que, en los países de la Unión Europea, entre un 3 y un 4% del PIB se gasta en problemas de salud mental. En Estados Unidos, el gasto nacional asociado con el tratamiento de la depresión se sitúa entre 30.000 y 44.000 millones de dólares al año. En muchos países crece la jubilación prematura debida a problemas mentales, hasta el punto de estar convirtiéndose en el motivo más común para la asignación de pensiones de incapacidad.⁴

3.2. Fundamento constitucional de la materia en estudio.

La iniciativa en estudio, tiene su origen y sustento en lo dispuesto en el artículo 4o, y cuarto, quinto y octavo párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

« **ARTÍCULO 4o.**

...

...

...

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

³, Universidad Jaime I, Valencia, España: *Oficina de Cooperación en Investigación y Desarrollo Tecnológico*, Disponible en internet: <http://www.uji.es/bin/ocit/grups/07803001.pdf>

⁴ OIT; S.O.S. estrés en el trabajo: aumentan los costes del estrés en el trabajo y la incidencia de la depresión es cada vez mayor. Trabajo, Revista de la OIT › Núm. 37, Diciembre 2000; Páginas: 4-5

Dictamen que la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura suscribe de la iniciativa de adiciones a la Ley General de Educación.

...

....

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

...

....

...

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.»

3.2. Contenido de la iniciativa.

Los iniciantes, en su exposición de motivos expresan los fundamentos que dan origen a su propuesta, fundamentos que compartimos a cabalidad y de los cuales citamos lo siguiente:

“Al respecto, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948⁵, 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 Culturales⁶ 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

⁵ Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.*

⁶ ONU, *Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, de 1966.*

Dictamen que la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura suscribe de la iniciativa de adiciones a la Ley General de Educación.

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 paramento, 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.⁷

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 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 Burnout.

El Dr. Francisco Díaz Cisneros 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.

⁷ 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]

Dictamen que la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura suscribe de la iniciativa de adiciones a la Ley General de Educación.

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.

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.”

3.3. Valoración de la iniciativa por parte de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura.

Quienes integramos a esta Comisión Dictaminadora, estimamos que esta propuesta pone claramente en manifiesto que el estrés laboral de los docentes no es un asunto menor y que puede alterar significativamente la conducta de los educadores, perjudicando la calidad de vida y dañar la salud.

Asimismo, consideramos que las respuestas físicas al estrés ocupacional de los docentes pueden tener fatales consecuencias en la salud y acarrear

enfermedades cardiovasculares, coronarias e hipertensión. Asimismo, que los factores psicosociales permiten caracterizar las condiciones personales y socio-ambientales que conducen a continuas experiencias estresantes, mismas que al paso del tiempo afectan en forma adversa a la salud por disfunción psicológica (sentimientos de ansiedad, irritación, cólera, decepción, e incluso incompetencia y desesperación).

En la actualidad, es bastante frecuente el emplear el término de estrés para definir el estado en el que se encuentra una persona, independientemente de la condición de salud real de ésta. Hoy en día, el número de personas que padecen estrés va en aumento, motivo por el cual, se han creado talleres, cursos y técnicas para ayudar a controlarlo, así como alternativas médicas para su tratamiento.

Las fuentes del malestar docente son múltiples y variadas, por un lado los cambios curriculares y la rápida obsolescencia del conocimiento, la creciente carga del trabajo administrativo que llega a las escuelas y los imperativos de calidad en la enseñanza saturan las funciones docentes, a lo que se agrega las cotidianas presiones de la interacción en grupos numerosos de alumnos con diferentes personalidades y estilos de aprendizaje, y por otra parte, las demandas de los consejos integrados por diversos sectores de la sociedad y por los mismos padres de familia. Todo ello genera un clima de gran responsabilidad y desgaste físico e intelectual que se acumula a lo largo de los años de servicio.

Es importante tener en cuenta, que esta tendencia del padecimiento del estrés va en aumento, y es preocupante, en virtud del daño que representa a la salud y por la magnitud que están adquiriendo los costos del tratamiento de las

enfermedades en las que deriva, motivo por el cual, el estrés tiene que ser prevenido con una detección temprana.

En este mismo orden de ideas, sin duda alguna, esta reforma propuesta, influirá positivamente en el docente, en su desarrollo personal, profesional y social. Esto, no sólo repercutirá en el mejoramiento de la educación y nivel académico de los educandos, sino también, como sociedad, ya que la educación es el eje vertebral del desarrollo en todos los ámbitos.

Para lograr esto, el estado necesita encauzar 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.

Es importante y trascendente retomar el argumento de los iniciantes en razón de que dichas valoraciones de salud a los docentes sean únicamente en apoyo a la función que desempeñan como educadores y que se lleven a cabo en los términos que se establezcan en los programas que para tal efecto implemente la Secretaría de Educación Pública.

En virtud de lo anterior, quienes integramos a esta Comisión Dictaminadora estimamos que el eje ordenador de la presente propuesta de reforma es que el docente acuda a las valoraciones de salud física y emocional como apoyo a sus funciones como docente, propiciando el fortalecimiento de sus funciones académicas, ya que al estar en condiciones de bienestar físico y mental, puede mejorar su desempeño como educador.

Sirva de sustento, que 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*»,⁸ queda claro entonces que al utilizar este término nos referimos a una acción de carácter anticipatorio. Si es anticiparnos para evitar el riesgo de que los docentes pierdan la salud o anticiparnos a que las cosas puedan ser mejores de lo que son.

Asimismo, consideramos que esta reforma busca elevar la profesionalización y la especialización de los docentes, permitiéndoles mejorar en el desempeño de sus funciones, consiguiendo mejores resultados en el aprendizaje de los alumnos.

Por las consideraciones expuestas, derivadas del análisis de la iniciativa por la que se adicionan dos párrafos; tercero y cuarto y se recorren el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 21 de la Ley General de Educación, esta Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura considera que es procedente la adición propuesta y coincide plenamente con las razones expuestas por los iniciantes y es por ello que, con fundamento en el artículo 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, nos permitimos proponer a la Asamblea el siguiente proyecto de:

INICIATIVA DE D E C R E T O

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

⁸ **Def. RAE:** Prevención (*praeventio*) 2. 2. f. Preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo.

Dictamen que la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura suscribe de la iniciativa de adiciones a la Ley General de Educación.

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 S

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

Segundo. 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.

Dictamen que la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura suscribe de la iniciativa de adiciones a la Ley General de Educación.

Asimismo, remítase la presente iniciativa a las legislaturas de los Estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, solicitando su adhesión y apoyo, a través de similar acción legislativa.

Guanajuato, Guanajuato, a 5 de septiembre de 2012.
LAS DIPUTADAS Y DIPUTADO INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE
EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA Y CULTURA DE LA SEXAGÉSIMA
PRIMERA LEGISLATURA.

Héctor Astudillo García

Elvira Paniagua Rodriguez

Ana María Ramos Morín

Leticia Villegas Nava