

ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA EL DEBATE ACERCA DE LA INCLUSIÓN DEL MAGISTERIO EN EL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES.

UTL SENADORA GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS

Uno de los elementos esenciales en la conformación de sociedades más democráticas e incluyentes, es la formación de los ciudadanos y las ciudadanas que las integran, quienes al contar con mayor información, mejor capacitación y con una adecuada capacidad crítica e investigativa, contribuirán a fortalecer y respetar los espacios de participación pluralista. Esta formación comienza por supuesto en las edades más tiernas, por lo que la adecuada educación de niños, niñas y adolescentes se constituye en una prioridad del Estado Social de Derecho.

De lo anterior se puede sostener, que quienes se encuentran a cargo de la educación de ese especial grupo de la población, deben contar con las garantías adecuadas para ejercer su labor en condiciones dignas y justas, que les permita mantenerse incentivados e incentivadas para ejercer su labor. Sin embargo, la situación del sector docente en nuestro país se encuentra muy lejos de los niveles en los que se debería encontrar tan noble y fundamental profesión.

En países como Colombia, las condiciones de empleo del sector docente son simplemente lamentables, situación que hace patente en dos factores que contribuyen a desincentivar a los y las docentes: la baja remuneración con la que cuentan y la incipiente cobertura en materia de salud producto de una regulación legal parcial e insuficiente. De esa manera lo demuestran los informes internacionales del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (en adelante CEART).

Así, en el informe de 2000 de la CEART, a propósito de las alegaciones remitidas por las organizaciones de personal docente sobre el incumplimiento a la recomendación OIT/UNESCO 1966, las cuales fueron tenidas como admisibles por la CEART, advierte que varias organizaciones denuncian la baja remuneración y la carencia de cobertura médica. En el mismo informe se señala que “las condiciones de empleo y remuneración

en los países en desarrollo siguen siendo de muy baja calidad" (CEART, 2000, 16)¹

Lejos de mejorar, el diagnóstico empeoró progresivamente durante los años siguientes a 1996. En el Informe del año 2003, la CEART sostiene que un análisis de las tendencias en los sueldos del sector docente durante toda la década del noventa, muestran comportamientos semejantes. De forma general, advierte que los sueldos de los profesores en países con renta alta y media han permanecido bastante estables o se han incrementado ligeramente, mientras que en los países con bajos ingresos los sueldos se han deteriorado.²

Esta situación no ha variado durante la primera década del siglo XXI, por el contrario, los informes internacionales evidencian que la diferencia de remuneración y condiciones de empleo entre los países del primer y del tercer mundo cada vez son mayores, con el agravante que una nueva tendencia sale a flote: la inequidad interna entre la remuneración y las condiciones de empleo de profesionales que en un mismo país desarrollan actividades semejantes o incluso inferiores a la de los docentes.

El informe de la CEART del año 2006 establece que en muchos países, los salarios del personal docente no pueden ser comparados con los que perciben otros trabajadores calificados de profesiones equivalentes o incluso de nivel inferior. Esta situación genera una mayor dificultad para atraer o al menos retener personas con la capacidad intelectual y la motivación imprescindibles para prestar servicios docentes de alta calidad³.

De manera que son dos los problemas estructurales en materia de remuneración y condiciones de empleo que aquejan a los docentes según los informes de la CEART: de un lado, la baja remuneración que tiene que afrontar los docentes de los países del tercer mundo como Colombia frente a los del primer mundo, y de otro lado, el hecho de que al interior de los mismos países los docentes se encuentren en una situación de baja remuneración frente a profesionales que desempeñan actividades semejantes o incluso menos exigentes. Así, maestros y maestras de

¹ Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO sobre la aplicación de la Recomendación relativa a la situación del personal docente Séptima reunión, Ginebra, 11-15 de septiembre de 2000.

² Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente. Octava reunión, París, 15-19 de septiembre de 2003.

³ Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente. Novena reunión, Ginebra, 30 de octubre a 3 de Noviembre de 2006, página X.

Colombia no sólo se encuentran mal remunerados frente a sus colegas de otras latitudes, sino al interior mismo de nuestro país.

Pero además de la baja remuneración, son las condiciones de trabajo adversas e inseguras uno de los principales problemas que afronta el magisterio colombiano, especialmente porque es uno de los sectores más desprotegidos en materia de riesgos profesionales, debido a dos razones fundamentales:

- ❖ No se encuentran incluidos en el sistema de riesgos profesionales.
- ❖ No se cuenta con un estudio epidemiológico del sector.
- ❖ No existe una adecuada vigilancia de la salud⁴ en el sector docente.

De manera que tratándose del sector docente en Colombia -no solamente se encuentra excluido del sistema de riesgos profesionales- sino que adicionalmente no se sabe cuáles son los factores de riesgo en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que más le aquejan, como tampoco se cuenta con un adecuado programa de vigilancia de la salud.

Así, todas las contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que tiene que afrontar el magisterio colombiano se reduce a la atención que le brinda el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio⁵ a través de la prestación de los servicios de salud y el pago de prestaciones económicas. Este sistema resulta insuficiente, dado que no existe una política preventiva sino únicamente paliativa o curativa. En otras palabras, se trata de una política destinada a remediar el mal, pero no a prevenirlo.

⁴ De acuerdo con la Consejería de Educación de Andalucía: "Vigilancia de la Salud constituye una de las técnicas preventivas de la Medicina del Trabajo. Podemos definirla como el "conjunto de actuaciones sanitarias colectivas e individuales que se aplica a la población trabajadora con la finalidad de evaluar, controlar y hacer un seguimiento de su estado de salud, con el fin de detectar signos de enfermedades derivadas del trabajo y tomar medidas para reducir la probabilidad de daños o alteraciones de la salud". Por tanto, no es sólo el Reconocimiento Médico, sino que además de éste conlleva una serie de actuaciones en cuanto a: Programación y planificación, Programa de vacunaciones, Análisis estadístico y Memoria anual." En: «<http://www.juntadeandalucia.es/educacion/salud/com/jsp/>» Última visita 27 de octubre de 2007

⁵ La Ley 91 de 1989 crea el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio como una cuenta de la Nación, con el fin de administrar los recursos de seguridad social de los docentes afiliados, que incluye la prestación de los servicios de salud y el pago de sus prestaciones económicas. También establece que el Fondo debe ser administrado por una entidad fiduciaria. La prestación de los servicios médico-asistenciales se realiza a través de la contratación con entidades de salud de acuerdo con las instrucciones que imparte el Consejo Directivo del Fondo. Este sistema tiene carácter de exceptuado del Sistema de Seguridad Social de la Ley 100 de 1993.

Esta situación revela que el sistema de salud con el que cuentan los docentes en Colombia es sumamente precario, pues solamente atiende las patologías ya causadas, dejando de lado la perspectiva preventiva para los maestros. Esto genera múltiples violaciones a las normas internacionales contempladas en el PIDESC (Ley 74 de 1968), en los convenios internacionales de la OIT, y en otros instrumentos internacionales, particularmente porque son dos los derechos sociales que se ven comprometidos: la salud y la educación.

Uno de los mayores obstáculos que la normatividad colombiana presenta y por el cual no es posible garantizar una cobertura eficaz en materia de riesgos profesionales para los docentes, es la ausencia de estudio epidemiológico en cuanto a los riesgos profesionales a los que este sector de trabajadores y trabajadoras del país se expone. Primero veamos entonces con detenimiento cuáles son los principales riesgos que a nivel internacional se han detectado en la materia, y posteriormente, analizaremos porqué la ausencia de una política preventiva vulnera las normas internacionales.

1. ENFERMEDADES PROFESIONALES Y RIESGOS QUE AQUEJAN AL SECTOR DOCENTE

Según estudios internacionales, los maestros y maestras se encuentran afectados principalmente por las siguientes enfermedades⁶:

Estrés laboral: Se define como una reacción fisiológica y emocional de carácter perjudicial que se produce cuando los requisitos del empleo, el entorno laboral o la organización del trabajo no corresponden a las aptitudes del trabajador, a sus recursos o a sus necesidades. El estrés se debe a un desajuste entre los individuos y las condiciones de trabajo (inseguridad laboral, tipo de contratación, horarios, etc.), la tarea (escasez o excesivo trabajo, monotonía, ciclos de trabajo breves o sin sentido, plazos ajustados de entrega, presión en el tiempo de ejecución, etc.) y la organización de la empresa (ambigüedad en la definición de funciones, poco apoyo en la resolución de problemas, ausencia de sistemas de comunicación y participación, etc.). Si bien los riesgos psicosociales son los mayores causantes de estrés laboral, también hay riesgos físicos que

⁶ La siguiente información ha sido tomada de la página electrónica de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía (España). Página electrónica: «<http://www.juntadeandalucia.es/educacion/salud/com/jsp/>» Última visita 27 de Octubre de 2007.

pueden ocasionarlo, como el ruido y la temperatura, pero en menor medida.⁷

Burnout, o "síndrome de estar quemado": Hans Seyle lo definió como una "respuesta inespecífica del cuerpo a cualquier requerimiento"; conjunto de signos y síntomas que experimentamos frente a una demanda inespecífica. Dicha respuesta nos dispone en un estado de alerta. El "burnout", se suele dar entre los trabajadores de los servicios humanos: docentes, personal de enfermería, de servicios sociales, seguridad... y en general en aquellas profesiones que implican un trato directo con las personas. Cuando decimos que el profesional está quemado queremos expresar que la situación le ha desbordado, y su capacidad de adaptación ha quedado reducida. Frente al estrés general, se considera el *burnout* como una de las posibles respuestas al impacto acumulativo del estrés laboral crónico, pudiendo constituir la fase final de éste. Otros autores consideran el *burnout* como el estadio final de un proceso adaptación/inadaptación entre las demandas y los recursos del sujeto; es diferente del estrés, pues éste se refiere a procesos temporales más breves. También se sugiere que el *burnout* está asociado con actitudes negativas hacia los clientes, el trabajo y la organización, cosa que no ocurre en el estrés. Por otro lado, mientras que el estrés puede tener efectos positivos y negativos (eustrés frente al disestrés), el *burnout* tiene siempre efectos negativos. El *burnout* entendido como un proceso supone una interacción de variables emocionales (cansancio emocional y despersonalización), cognitivas (falta de realización en el trabajo) y actitudinales (despersonalización).

Acoso laboral o mobbing: Terror psicológico en el ámbito laboral, consiste en la comunicación hostil y sin ética, dirigida de manera sistemática por uno o varios individuos contra otro, que es así arrastrado a una posición de indefensión y desvalimiento, y activamente mantenido en ella...⁸. Según Iñaki Piñuel⁹, los sectores en los que más casos de acoso laboral se producen son: la administración pública, la sanidad y la educación, seguidos de los medios de comunicación y de las "organizaciones ideológicas", entre las cuales Piñuel cita los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales. Considera que el acoso se produce, sobre todo, en los casos en los que no se puede despedir a un trabajador, bien porque es funcionario público, o porque su prestigio y su capacidad de trabajo harían impropio el despido.

⁷ Seguridad y Salud Laboral Docente. Junta de Andalucía, Consejería de Educación.

⁸ Definición de Heinz Leymann

⁹ Profesor de ciencias empresariales de la Universidad de Alcalá de Henares

Patologías de la voz: Entre las cuales se encuentran: afonía (pérdida de la voz), diplofonía (doble tono), disresonancia (pérdida de la resonancia), fatiga vocal (empeoramiento de la voz con el uso prolongado), disfonía específica de tono y la odinofonía (fonación dolorosa).

Hipoacusia neurosensorial: La pérdida temporal o permanente de audición o causa de la exposición al ruido en el lugar de trabajo es una de las enfermedades profesionales más corrientes, puede provocar problemas crónicos de salud, además de la pérdida de audición. El ruido puede ocasionar tensión e impedir la concentración, también, puede ocasionar accidentes por dificultar la comunicación y las señales de alarma. Una exposición breve a un ruido excesivo puede ocasionar una pérdida temporal de la audición, pero la exposición al ruido durante un período de tiempo más prolongado puede provocar una pérdida permanente de audición.

Venas várices: La vena varicosa se caracteriza por su dilatación, alargamiento, tortuosidad, pérdida de elasticidad, engrosamiento de la íntima y atrofia de las válvulas. Las causas que las provocan pueden ser tanto congénitas como adquiridas, y dentro de este último caso, puede destacarse la bipedestación, que es una postura en el trabajo, a la que muchos y muchas docentes están sometidos durante su jornada laboral y que constituye factor de riesgo.

Enfermedades infecciosas: Por último, encontramos que en general los docentes están expuestos a los mismos patógenos que la población común, si bien algunos colectivos profesionales, tales como docentes de Educación Infantil y Especial, tienen un mayor riesgo, bien por la población a la que atienden (niños pequeños y discapacitados) o por las prácticas que desarrollan en su trabajo. Algunas de estas enfermedades son:

Citomegalovirus (CMV). Enfermedad transmitida de varias formas por gotículas respiratorias en suspensión en el aire, por contacto con la orina, saliva o sangre. Es altamente contagiosa y puede provocar riesgos de defectos de nacimiento.

Eritema infeccioso (Parvovirus B-19). La transmisión se produce por contacto directo de persona a persona o gotículas respiratorias en suspensión en el aire. Es levemente contagioso y puede provocar riesgos para el feto durante el embarazo.

Gastroenteritis bacteriana (Salmonella, Shigella; Campilobacter). Se transmite de persona a persona por los alimentos o el agua. Se elimina con una higiene adecuada tanto de los alimentos como del agua.

Gastroenteritis vírica (Rotavirus). La transmisión ocurre entre personas a través de los alimentos o agua, a través de la vía fecal u oral; también puede transmitirse por inhalación de polvo que contiene el virus.

Giardiasis (parásito intestinal). La transmisión se produce mediante agua y alimentos contaminados; incluso es posible la transmisión de persona a persona.

Gripe. La transmisión ocurre por gotículas respiratorias en suspensión en el aire. Es altamente contagiosa y para el personal de alto riesgo debe administrárseles dosis de inmunización.

Infecciones por micoplasma. Transmisión a través del aire tras un contacto cercano. Causa fundamental de la neumonía atípica primaria; afecta principalmente niños entre 5 y 15 años de edad.

Parotiditis (Virus de las Paperas). Gotículas respiratorias en suspensión en el aire; contacto directo con saliva. Especialmente común en el grupo de población de edades comprendidas entre 10 y 20 años.

Pediculosis (piojos). Transmitida generalmente por contacto directo de persona a persona especialmente mediante contacto cercano.

Rubeola. Gotículas respiratorias en suspensión en el aire; contacto directo con personas infectadas. Riesgo de defectos de nacimiento; debe vacunarse a todos los niños y los miembros del personal. Ocasionalmente aparecen brotes autolimitados en colegios.

Sarampión. Gotículas respiratorias en suspensión en el aire. Altamente contagioso, por lo que debe declararse obligatoriamente, riesgo para los adultos no inmunizados que trabajan con niños no vacunados. Tiene máxima incidencia entre los 5 y los 10 años.

Varicela. Transmitida generalmente por contacto directo de persona a persona pero también es posible por gotículas respiratorias en suspensión en el aire. Es más grave en adultos que en niños; riesgo de defectos de nacimiento. Es una enfermedad que presenta máxima incidencia en niños y niñas de 5 a 10 años.

Ninguna de estas enfermedades, en el caso colombiano, se encuentra catalogadas como enfermedades profesionales, sin embargo, estudios realizados principalmente en España, evidencian que estas enfermedades son altamente frecuentes entre el personal docente, por lo que en países europeos se han expedido medidas con el fin de adelantar políticas de prevención en la materia.

2. LA AUSENCIA DE POLÍTICA PREVENTIVA VULNERA LAS NORMAS INTERNACIONALES

La Constitución de la OMS ha definido la salud como un estado completo de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de

afecciones o enfermedades, por lo cual el derecho a la salud implica actividades de prevención, promoción y protección desde un enfoque integral en el que debe ser incluido los entornos físico y social así como los demás factores relacionados con la existencia.¹⁰

En un sentido semejante, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido que el derecho a la salud involucran una serie de factores socio-económicos, entre los cuales se encuentran la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso al agua limpia y potable, condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas, y un ambiente sano.¹¹

De manera que el derecho a la salud no solamente consiste en la ausencia de una determinada patología, sino en la situación de bienestar que solamente puede ser alcanzado mediante la combinación de medidas curativas y preventivas que sean diseñadas desde una perspectiva holística, en la cual se incluyan los elementos endógenos y exógenos.

El estado actual de la legislación colombiana en materia de salud de los maestros y maestras del sector público, solamente tiene en cuenta el derecho a la salud como un estado libre de afecciones, y no como una situación de bienestar integral; lo que ocurre como consecuencia de una legislación carente de herramientas adecuadas para evitar la presencia de enfermedades propias de la actividad docente, poniendo en riesgo la salud física y mental de quienes tienen sobre sus hombros la formación de integral del pueblo colombiano.

Una de las normas internacionales que más abiertamente desconoce la legislación colombiana es la Recomendación de 1966 adoptada por la CEART, la cual establece en el numeral 131 lo siguiente: *“Determinadas enfermedades infecciosas de los niños deberían considerarse como enfermedades profesionales cuando sean contraídas por el personal docente expuesto al contagio por su relación con los alumnos.”*

Como podemos ver, muchas de las enfermedades que en los países desarrollados han sido catalogadas como enfermedades que afectan al magisterio, son precisamente las enfermedades infecciosas de los niños, razón por la cual resulta coherente la Recomendación de la CEART

¹⁰ Parra, Oscar. El derecho a la salud en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Defensoría del Pueblo, Bogotá 2003.

¹¹ Ibid, página 38.

cuando señale la necesidad de catalogadas dichas enfermedades como profesionales en el caso del sector docente.

En el mismo sentido, es equivocada la posición de quienes sostienen que resulta más conveniente y garantista para el sector docente mantener un régimen exceptuado en salud, ya que la misma norma internacional advierte que los regímenes especiales deben evitarse, especialmente cuando estos son inferiores frente a la norma internacional. Señala la CEART:

139. 1) Los seguros sociales previstos para la protección del personal docente deberían concederse en virtud de un régimen general, aplicable a los trabajadores del sector público o del sector privado, según los casos.
- 2) Cuando no exista un régimen general para una o más de las contingencias que han de protegerse, deberían establecerse regímenes especiales en virtud de la legislación u otros medios.
- 3) Cuando las prestaciones concedidas en virtud de un régimen especial sean inferiores a las que se han fijado en la presente Recomendación, dichas prestaciones deberían aumentarse hasta el nivel señalado mediante un régimen complementario.

Por último, el actual abandono en materia de riesgos profesionales al que se encuentra sometido el magisterio colombiano, implica una vulneración al derecho a la educación tal y como este derecho social se encuentra consagrado en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante la Ley 74 de 1968 en Colombia. Al respecto cabe citar lo que la Observación General Número del Comité de DESC de la ONU ha señalado al respecto:

“27. Aunque el Pacto exige "mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente", en la práctica las condiciones generales de trabajo de los docentes han empeorado y en muchos Estados Partes han llegado en los últimos años a niveles inaceptablemente bajos. Esta situación no sólo no se corresponde con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 13, sino que es un grave obstáculo para la plena realización del derecho de los alumnos a la educación. El Comité observa también la relación que existe entre el apartado e) del párrafo 2 del artículo 13, el párrafo 2 del artículo 2 y los artículos 3 y 6 a 8 del Pacto, que tratan del derecho de los docentes a organizarse y negociar colectivamente, y señala a la atención de los Estados Partes la Recomendación relativa a la Situación del Personal Docente (1966) hecha conjuntamente por la UNESCO y la OIT y la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de la UNESCO (1997), y los insta a informar sobre las medidas que adopten para velar por que todo el personal docente goce de unas condiciones y una situación acordes con su función.”

En conclusión, resulta bastante claro que la vulneración del derecho a la salud del magisterio en Colombia, al no contemplarse un mecanismo eficaz de protección en materia de riesgos profesionales, aunado a otra de serie de vulneraciones tales como la baja remuneración, la ausencia de reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, la violencia generalizada en contra de sus integrantes y la subestimación socio cultural que en países como Colombia tienen que afrontar las maestras y maestros de todo el país, constituye adicionalmente un franco desconocimiento del derecho a la educación, motivos que hacen indispensable la adopción de medidas legislativas que garanticen un mejor nivel de vida para miles de maestras y maestros de todo el país.