



Organización
Internacional
del Trabajo

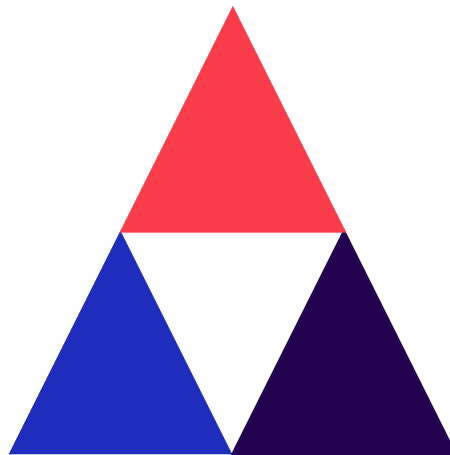


unesco

► CEART/14/2021/10

► Informe final Decimocuarta reunión

Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación
de las Recomendaciones relativas al personal docente ¹
(Ginebra, 4-8 de octubre de 2021)



Departamento de Políticas Sectoriales
Ginebra, 2021

¹ De conformidad con los procedimientos establecidos, el presente informe final se someterá a la consideración del Consejo de Administración de la OIT, en su 334.ª reunión (marzo de 2022), y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO en su 215.ª reunión (otoño de 2022).

Copyright © Organización Internacional del Trabajo y UNESCO 2021
Primera edición 2021



La presente obra es un documento de acceso abierto con arreglo a la licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 3.0 IGO <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.es>. Tal como se detalla en dicha licencia, los usuarios pueden reproducir, distribuir, adaptar y desarrollar el contenido de la obra original, incluso con fines comerciales. Toda nueva obra creada a partir del contenido original deberá acogerse al mismo tipo de licencia (CC-BY-SA). Debe mencionarse claramente que la OIT y la UNESCO son las titulares de la obra original. Los usuarios no están autorizados a reproducir el emblema de la OIT o de la UNESCO en sus obras.

Atribución de la titularidad - La obra debe citarse como sigue: *Informe final: Decimocuarta reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (4 a 8 de octubre de 2021)* Oficina Internacional del Trabajo, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2021.

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente traducción no es obra de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) o de la UNESCO ni debe considerarse una traducción oficial de la OIT o de la UNESCO. La OIT y la UNESCO no se hacen responsables del contenido ni de la exactitud de la traducción.*

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra original de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) o de la UNESCO. Las opiniones y puntos de vista expresados en esta adaptación son responsabilidad exclusiva de su autor o autores, y en ningún caso de la OIT o de la UNESCO.*

Todas las consultas sobre derechos y licencias deberán dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), CH-1211 Ginebra 22 (Suiza) o por correo electrónico a rights@ilo.org.

ISBN 978-92-2-036403-1 (impreso)
ISBN 978-92-2-036404-8 (web pdf)

Publicado también en francés: *Rapport final: Quatorzième session: Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (4-8 octobre 2021)*, ISBN 978-92-2-036401-7 (impreso), ISBN 978-92-2-036402-4 (web pdf), Ginebra, 2021; y en inglés: *Final report: Fourteenth Session – Joint ILO–UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel (4–8 October 2021)*, ISBN 978-92-2-036399-7 (impreso), ISBN 978-92-2-036400-0 (web pdf), Ginebra, 2021.

▶ Índice

	Página
Introducción.....	5
Reunión de apertura.....	6
Orden del día de la reunión.....	8
I. Supervisión de la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997.....	8
A. Principales tendencias: perspectivas de las organizaciones internacionales.....	8
B. La situación del personal docente: tendencias en la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997.....	12
La formación del personal docente en el siglo XXI.....	12
La enseñanza como profesión colaborativa.....	14
La profesionalidad del personal docente desde una perspectiva intercultural.....	16
C. Declaración del Comité Mixto, en su 14.ª reunión, con motivo del Día Mundial de los Docentes 2021.....	18
II. Progresos realizados en la promoción y la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997.....	18
A. Alegaciones remitidas desde la 13.ª reunión, 2018.....	18
Alegación remitida por la Federación Nacional de Docentes Universitarios (Argentina).....	18
Alegación remitida por la Confederación de Docentes de Fiji (Fiji).....	23
Alegación remitida por el sindicato University and College Union (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).....	28
B. Seguimiento de las alegaciones examinadas en la 13.ª reunión, 2018.....	37
Seguimiento de la alegación remitida por el Sindicato de Trabajadores de la Educación AIM89 (Japón).....	37
Seguimiento de la alegación remitida por el Sindicato de Docentes de Nakama (Japón).....	40
C. Seguimiento de las alegaciones examinadas en reuniones anteriores.....	44
Seguimiento de la alegación remitida por el Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón (Japón).....	44
Seguimiento de la alegación remitida por el Sindicato de Personal Docente Inglés Especializado de Osaka Fu (Japón).....	44
Seguimiento de la alegación remitida por el Sindicato Tokyo-to-Gakko (Japón).....	45
Seguimiento de la alegación remitida por la Asociación Independiente del Personal Docente de Camboya (Camboya).....	45
Alegación remitida por la Federación Nacional de Profesores (Portugal).....	45

Anexos

I.	Secretaría del Comité Mixto	47
II	Declaración del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, en su 14. ^a reunión, con motivo del Día Mundial de los Docentes 2021 (5 de octubre de 2021).....	48

▶ Introducción

En el presente informe se resume el análisis de las principales cuestiones que afectan a la situación del personal docente de los distintos niveles de educación en todo el mundo, análisis realizado por el Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (en adelante, el Comité Mixto) en su 14.^a reunión, celebrada virtualmente del 4 al 8 de octubre de 2021, organizada por la UNESCO.

El Comité Mixto fue creado en 1967, después de que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) hubieran adoptado en 1966 una Recomendación de gran alcance relativa a la situación del personal docente. El Comité Mixto se reúne cada tres años para examinar las principales tendencias de la educación y la enseñanza y formular recomendaciones. Examina, asimismo, las alegaciones relativas al incumplimiento de los principios contenidos en la Recomendación presentadas por los sindicatos de docentes. En 1997, cuando la UNESCO adoptó una Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, se encomendó también al Comité Mixto la tarea de examinar los principales problemas que enfrenta el personal de la enseñanza superior.

Compuesto por expertos independientes en educación provenientes de todo el mundo, el Comité Mixto, en su 14.^a reunión, examinó diversas cuestiones que afectaban al personal docente, como la formación del personal docente en el siglo XXI, la enseñanza como profesión colaborativa y la profesionalidad del personal docente desde una perspectiva intercultural.

El Comité Mixto adoptó además una declaración sobre el reconocimiento de la profesionalidad del personal docente en la recuperación tras la pandemia.

El informe de la presente reunión contiene recomendaciones formuladas al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO, y, a través de ellos, a los Gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de sus Estados Miembros, sobre la forma de mejorar la situación de la profesión docente en el marco de sus respectivos mandatos, utilizando como guía las dos Recomendaciones. Las recomendaciones del Comité Mixto no son vinculantes y buscan orientar las acciones de las autoridades nacionales, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros actores del sector de la educación.

El informe del Comité Mixto se presenta al Consejo de Administración de la OIT, con la solicitud de que sea transmitido a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo, y al Comité de Convenciones y Recomendaciones del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, para su transmisión a la Conferencia General. El informe del Comité Mixto debería leerse en el contexto de los debates que tengan lugar al respecto en los órganos correspondientes.

La próxima reunión del Comité Mixto se celebrará en 2024. De conformidad con su mandato, el Comité Mixto podrá publicar, entre las reuniones ordinarias, un informe intermedio sobre las alegaciones recibidas.

▶ Reunión de apertura

1. En vista de las continuas restricciones de viaje a causa de la pandemia de COVID-19, el Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (en adelante, el Comité Mixto) celebró su 14.^a reunión a través de una plataforma virtual, administrada por la UNESCO, del 4 al 8 de octubre de 2021.
2. De conformidad con el mandato recibido, la reunión se centró en la supervisión de la aplicación y la promoción por el Comité Mixto de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, de 1966 (en adelante, la Recomendación de 1966), y de la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de 1997 (en adelante, la Recomendación de 1997).
3. En el orden del día del Comité Mixto figuraban los siguientes puntos sustantivos relacionados con su labor y con las dos Recomendaciones:
 - a) el examen de las actividades realizadas conjuntamente o por separado por la OIT y la UNESCO para promover las dos Recomendaciones;
 - b) la formación del personal docente en el siglo XXI;
 - c) la enseñanza como profesión colaborativa;
 - d) la profesionalidad del personal docente desde una perspectiva intercultural;
 - e) las alegaciones presentadas por organizaciones de docentes sobre la aplicación de las Recomendaciones, y
 - f) la metodología y los procedimientos del Comité Mixto.
4. Los miembros del Comité Mixto designados por el Consejo de Administración de la OIT y por el Director General de la UNESCO fueron los siguientes:

Miembros designados por el Consejo de Administración de la OIT:

Fortidas Bakuza (República Unida de Tanzania)	Profesor Asociado del Instituto para el Desarrollo Educativo en África Oriental, Universidad Aga Khan
Linda Chisholm (Sudáfrica)	Profesora del Centro del Derecho a la Educación y la Transformación (Centre for Education Rights and Transformation (CERT)), Universidad de Johannesburgo
Glenford Howe (Montserrat, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte)	Investigador Principal de The Open Campus, Universidad de las Indias Occidentales
Denise Vaillant (Uruguay)	Directora del Programa de Doctorado en Educación, Universidad ORT Uruguay
Frances Vavrus (Estados Unidos de América)	Profesora; Presidenta Adjunta de Departamento; Coordinadora del Programa Profesora; Jefa de Departamento Asociada; Coordinadora del Programa de Posgrado en Educación Comparada y Desarrollo Internacional, Universidad de Minnesota
Xiaodong Zeng (China)	Profesora de la Facultad de Educación de la Universidad Normal de Beijing

Miembros designados por la Directora General de la UNESCO:

Inés Dussel (Argentina)	Profesora del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México
Munawar S. Mirza (Pakistán)	Vicerrectora de la Universidad de Educación de Lahore y Profesora Emérita de la Universidad del Punjab
Nada Moghaizel-Nasr (Líbano)	Profesora y Decana de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad de Saint Joseph de Beirut
Assibi Naope (Togo)	Consultor independiente y experto internacional
Gennady Ryabov (Federación de Rusia)	Presidente de la Universidad de Lingüística Nizhny
Susan Webb (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte)	Profesora de Educación de la Universidad de Monash, Australia

5. El Comité Mixto eligió la siguiente Mesa:

Presidenta:	Denise Vaillant
Vicepresidenta:	Susan Webb
Relator:	Glenford Howe

6. Los discursos de apertura corrieron a cargo de la Sra. Stefania Giannini, Subdirectora General de Educación, en nombre de la Directora General de la UNESCO, y del Sr. Shinichi Akiyama, Director Adjunto del Departamento de Políticas Sectoriales, en nombre del Director General de la OIT.**7.** La Sra. Giannini dio la bienvenida a los participantes en la 14.^a reunión del Comité de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART), y señaló que se habían incorporado seis nuevos expertos al Comité. Subrayó que se trataba de una reunión especialmente importante del CEART, la primera que se celebraba en línea, con motivo de la crisis sanitaria que ha afectado a la educación en todo el mundo y, sin duda alguna, a la profesión docente. Según se desprendía de una nueva investigación encargada por la UNESCO, la mayoría de los sistemas educativos no estaban preparados para encomendar a los docentes la impartición de enseñanza a distancia, o la utilización de tecnologías digitales con fines pedagógicos. Sin embargo, la crisis había puesto de manifiesto la importancia de los docentes como trabajadores de primera línea en tiempos de crisis. De hecho, había supuesto un punto de inflexión para la profesión docente, ya que parecía haber aumentado la concienciación mundial sobre el compromiso y la dedicación de los docentes que respondieron con gran rapidez para que el aprendizaje pudiera continuar, a menudo con riesgo para su propia salud y la de su familia. Los docentes habían sido, y seguían siendo, fundamentales, no solo para la educación continua de los estudiantes, sino también para la sostenibilidad de las comunidades y economías locales y mundiales.**8.** En nombre de la Sra. Alette van Leur, Directora del Departamento de Políticas Sectoriales, el Sr. Akiyama señaló que las deliberaciones y recomendaciones del CEART eran especialmente importantes en esa coyuntura por varias razones. En primer lugar, como se había concluido en la reciente Reunión técnica sobre el futuro del trabajo en el sector educativo en el contexto del aprendizaje permanente para todos, las competencias y el Programa de Trabajo Decente, la profesión docente se estaba transformando rápidamente debido a tendencias como la tecnología, la migración, los cambios demográficos y la evolución de las funciones y las expectativas de los docentes. Si bien las tendencias habían

generado muchas oportunidades nuevas y emocionantes para la educación, también entrañaban dificultades para los docentes que debían dominar las nuevas tecnologías y pedagogías, así como las nuevas competencias y materias. Una deliberación independiente e informada sobre estas tendencias ayudaría al sistema internacional a concebir políticas y respuestas adecuadas a estos retos. En segundo lugar, los docentes nunca habían suscitado una preocupación mayor en el desarrollo de la educación a nivel internacional. Numerosas organizaciones, entre las que figuraban organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y varias fundaciones y actores privados, habían renovado su interés por la enseñanza de calidad, reconociendo acertadamente que los docentes eran uno de los principales factores de la educación de calidad. Por último, la pandemia de COVID-19 había intensificado muchas de las transformaciones que ya se estaban produciendo en la enseñanza, especialmente en relación con las tecnologías.

9. La Presidenta dio las gracias a la Profesora Vavrus por sus dos mandatos como Presidenta del Comité y pidió a los participantes que guardaran un minuto de silencio para conmemorar la vida del Profesor Toussaint Tchitchi, de Benin, que falleció en 2019. El Profesor Tchitchi había sido miembro del Comité desde su novena reunión en 2006 y había sido Director del Instituto Nacional de Formación e Investigación en Educación (INFRE) de Benin.

Orden del día de la reunión

10. De conformidad con la práctica establecida, el Comité Mixto creó grupos de trabajo con el fin de analizar los puntos del orden del día relativos a las Recomendaciones de 1966 y 1997.
11. El Comité Mixto analizó una serie de estudios e informes sobre los principales temas relativos a las dos Recomendaciones: a) los informes de los Gobiernos y de las organizaciones de docentes sobre la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997; b) los estudios e informes de la OIT y de la UNESCO sobre determinadas cuestiones relativas a las Recomendaciones de 1966 y 1997, y c) los informes de las organizaciones nacionales que representan al personal docente y a sus empleadores, de las organizaciones intergubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales internacionales.

► I. Supervisión de la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997

A. Principales tendencias: perspectivas de las organizaciones internacionales

12. De conformidad con la práctica establecida en reuniones anteriores, el Comité Mixto invitó a varias organizaciones interesadas a presentar información adicional y observaciones sobre cuestiones relativas a las dos Recomendaciones. La UNESCO, la OCDE, la Internacional de la Educación (IE) y la red Open Society Foundations realizaron exposiciones sobre el futuro o los futuros de la educación, la actualización de datos sobre los docentes, el bienestar de los docentes y la protección de las libertades académicas.
13. El Sr. Sobhi Tawil, en representación de la UNESCO, se refirió al informe *Re-imagining our futures together: A new social contract for education* de la Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación (en adelante la Comisión Internacional). El Sr. Tawil explicó que el

mundo actual se caracterizaba por un cúmulo de tensiones, contradicciones y riesgos como los siguientes: la coexistencia de altos niveles de vida con desigualdades extremas; una búsqueda de crecimiento y desarrollo que había sobrepasado el entorno natural; un cambio tecnológico que había transformado los mundos de la educación y el trabajo, pero que no tenía debidamente en cuenta la equidad, la inclusión y la participación democrática; y sistemas educativos que habían creado oportunidades para muchos, pero que seguían excluyendo a un gran número de alumnos de las oportunidades de aprendizaje de calidad.

14. En esa coyuntura crítica, con un pie en el pasado y mirando hacia el futuro, la Comisión Internacional había instado a concertar un nuevo contrato social para la educación que posibilitara una forma diferente de concebir la relación entre la educación, los estudiantes y el mundo, y entre el conocimiento y el aprendizaje y los principios fundacionales de la educación. El contrato social reafirmaría y ampliaría el derecho a una educación de calidad, incluido el derecho a la educación a lo largo de toda la vida de una persona, y reconocería la educación como un esfuerzo público y un bien común.
15. Los principios fundamentales identificados por la Comisión Internacional reconocían que las escuelas deberían ser lugares educativos protegidos, pero que también deberían reconcebirse de forma que dieran cabida a las diversas comunidades y sirvieran de ejemplo, mostrando los comportamientos que deseábamos ver en la sociedad para promover mejor la transformación del mundo hacia un futuro más justo, sostenible y equitativo. Los principios rectores también afirmaban que la pedagogía debería organizarse en torno a los principios de cooperación, colaboración y solidaridad, lo cual incluía también el desaprendizaje de los prejuicios y las divisiones, y que los planes de estudio deberían hacer hincapié en el aprendizaje ecológico, intercultural e interdisciplinario y deberían apoyar a los estudiantes para que accedieran y produjeran conocimientos y desarrollaran la capacidad crítica.
16. Los cuatro principios para el diálogo y la acción propuestos por la Comisión Internacional establecían que la colaboración y el trabajo en equipo deberían caracterizar el trabajo de los docentes; que la producción de conocimientos, la reflexión y la investigación deberían ser parte integrante de la enseñanza; que la autonomía y la libertad de los docentes deberían ser apoyadas, incluso a través del desarrollo profesional continuo; y que los docentes deberían participar en los debates públicos y en el diálogo sobre los futuros de la educación.
17. Como se había puesto de manifiesto durante la pandemia de COVID-19, la tecnología debía servir de apoyo al proceso educativo, en vez de sustituir a las escuelas o a los docentes. En cuanto a la profesión docente, había que seguir profesionalizando la enseñanza como un empeño colaborativo, en el que se reconociera la labor de los docentes como productores de conocimiento y como figuras clave en la transformación educativa y social. Según la Comisión Internacional, «[a] pesar de que los estudios demuestran que la calidad de la enseñanza es el principal factor determinante del rendimiento escolar, la profesión docente sigue estando poco reconocida, infravalorada, mal pagada e insuficientemente apoyada». Las cuestiones relacionadas con la estructura de la carrera docente, su gestión, la motivación del personal docente y la satisfacción en el trabajo habían resultado difíciles de resolver en todo el mundo sin las medidas necesarias de inversión pública y voluntad política. La excesiva dependencia del personal docente ocasional o poco calificado podía erosionar la confianza en la profesión y la educación pública.
18. La Sra. Karine Tremblay, en representación de la OCDE, habló sobre la labor de la OCDE en la recopilación de datos relativos al número de docentes, las calificaciones, la tasa de supresión de puestos vacantes y las fuentes de información que estaban estrechamente

relacionadas con el trabajo de los docentes. A este respecto, señaló la importancia esencial del Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS), en el que se recogían datos relativos al tiempo de trabajo, la situación contractual, la formación inicial, los niveles y las fuentes de estrés y la satisfacción laboral. Los datos indicaban que los docentes que se sentían insatisfechos en su trabajo eran más propensos a considerar el abandono de la profesión. En 2022, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) también profundizaría en la cuestión del bienestar de los profesores, que estaba cada vez más reconocido como un factor de atracción y retención de personal docente.

19. Además de TALIS y PISA, la Cumbre Internacional sobre la Profesión Docente reunía anualmente a ministros de educación, dirigentes sindicales y demás representantes del personal docente de sistemas educativos de alto rendimiento que mejoraban rápidamente sus resultados, con el objeto de debatir las tendencias de política y reflexionar sobre cómo mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Se trataba de un evento de alto nivel que ya había llegado a su décima edición. La OCDE también se dedicaba a la elaboración de políticas y, en los últimos tiempos, centraba su interés en las políticas y tendencias de digitalización y en los cambios instigados por la pandemia de COVID-19 que estaban transformando la profesión, incluso en lo relativo a la pedagogía y la organización del trabajo. En apoyo de esta labor se había solicitado la colaboración de profesionales y el intercambio de conocimientos a través de la discusión entre pares.
20. Por último, en el marco del programa Global Teaching InSights de la OCDE se alentaba a los docentes a telecargar vídeos de su trabajo, aportando información sobre cómo abordaban las dificultades en el aula, con el objetivo general de crear una red de compañeros de profesión para debatir y afrontar los retos de la enseñanza y el aprendizaje. La futura labor de la OCDE tendría tres ejes principales: centrar la atención en el aprendizaje permanente de los docentes y desarrollar formas de trabajo en equipo; crear autonomía y confianza para que los docentes pudieran ejercer y reforzar el liderazgo; y apoyar el bienestar de los docentes.
21. La Sra. Antonia Wulff, en representación de la IE, centró su intervención en los resultados del informe 2021 de la IE sobre la situación mundial de los docentes y la profesión docente, titulado *Global status of teachers and the teaching profession*. En el informe, elaborado por el Profesor Greg Thompson, de la Queensland University of Technology (Australia), se describían los factores que afectaban a la situación de los trabajadores de la educación en todo el mundo, como el salario y las condiciones de trabajo, así como la autonomía profesional y la imagen de los docentes en los medios de comunicación. Se había encuestado a 128 dirigentes y funcionarios de sindicatos de la educación de 94 países en todos los niveles educativos.
22. La Sra. Wulff explicó que, aunque la percepción pública de los docentes había mejorado desde el inicio de la pandemia, sus condiciones materiales apenas habían variado y las condiciones del sistema no lograban atraer a una nueva generación de educadores a la profesión. Según la encuesta, el 48 por ciento de los encuestados habían indicado que la enseñanza no era una profesión atractiva.
23. El aumento de la valoración pública de los docentes tampoco se había traducido en mejoras estructurales como la inversión, el apoyo y la mejora de las condiciones de trabajo de los educadores profesionales. De hecho, los presupuestos de educación habían disminuido un 65 por ciento en los países de ingresos bajos y medianos, y en un 33 por ciento en los países de ingresos altos y medianos altos. La remuneración de los docentes seguía siendo demasiado baja, las condiciones de trabajo se deterioraban y las infraestructuras de apoyo a la enseñanza y al aprendizaje no eran prioritarias para la inversión gubernamental.

- Más del 42 por ciento de los encuestados también declaraban que se había producido un deterioro de las condiciones de trabajo de los docentes en los tres últimos años. El 84 por ciento indicaban que los salarios habían disminuido durante la pandemia de COVID-19.
24. La carga de trabajo se había intensificado. Más del 55 por ciento de los encuestados afirmaban que la carga de trabajo era insoportable. Además del aumento de la carga de trabajo, la labor de los docentes también se había vuelto más compleja, al incluir tareas administrativas adicionales y medidas de rendición de cuentas. Más del 66 por ciento de los encuestados consideraba que los requisitos «administrativos» contribuían a la excesiva presión de la carga de trabajo que recaía sobre los profesionales de la educación. Muchos docentes también habían perdido su empleo durante la pandemia de COVID-19. En Australia, por ejemplo, 40 000 educadores y personal de la enseñanza superior habían perdido su puesto de trabajo. En 2022, 159 países tendrían que hacer frente a medidas de austeridad, en virtud de las cuales se ejercería una presión específica, incluso por parte de los organismos monetarios internacionales, para recortar o congelar los salarios en el sector público, incluido el de la educación.
 25. La inseguridad en el empleo iba en aumento. Casi el 60 por ciento de los encuestados habían señalado el problema de la contratación ocasional y de corta duración de docentes y académicos. En algunos contextos, como los de África Subsahariana y Asia Sudoccidental, muchos profesores contratados habían señalado que percibían una remuneración inferior a la de los profesores permanentes y un apoyo profesional inadecuado, además de padecer unas condiciones de trabajo deficientes.
 26. Se había pedido a los encuestados que formularan sus recomendaciones sobre cómo mejorar la situación de la profesión y algunos afirmaban que sería valioso centrarse en la remuneración, las condiciones y, sobre todo, la carga de trabajo. Entre las políticas y prácticas positivas se sugería la contratación de un número adecuado de docentes, formadores y personal de apoyo a la educación, con la garantía de que los sistemas educativos estuvieran bien dotados de recursos para asegurar una educación de alta calidad.
 27. Para avanzar, era esencial invertir en la profesión docente garantizando las condiciones materiales de los profesores, el pago regular de los salarios y el desarrollo profesional continuo. Un tercio de los docentes no podía escoger el tipo de desarrollo profesional continuo más beneficioso para ellos, y los cursos que se ofrecían eran a menudo de mala calidad, costosos o carentes de interés. Era necesario fomentar la confianza en la profesión y en los conocimientos profesionales de los trabajadores y entablar un diálogo social. Según la encuesta, el 52,8 por ciento de los encuestados indicaban que sus convenios colectivos habían sido modificados o anulados unilateralmente en los tres últimos años. Al mismo tiempo, también se citaban ejemplos extraordinarios de Gobiernos que habían colaborado con las organizaciones de docentes para garantizar las mejores condiciones de enseñanza y aprendizaje para todos, incluso durante la pandemia.
 28. La Sra. Camilla Croso, en representación de la red de fundaciones Open Society Foundations, se centró en la cuestión de la protección y el fortalecimiento de las libertades académicas en los sistemas de educación pública. La libertad académica era una dimensión clave del derecho a la educación, mientras que el derecho a la libertad de opinión y de expresión estaba protegido por la legislación vigente sobre derechos humanos y era también una dimensión integral de las libertades académicas. Las amenazas y restricciones que afectaban a las libertades académicas limitaban el intercambio de información y de conocimiento, sin el cual las sociedades perdían uno de los elementos esenciales del autogobierno democrático: la capacidad de autorreflexión, de generación de conocimiento y de búsqueda constante de mejoras en la vida y las condiciones sociales de las personas.

29. La Sra. Croso señaló que en los últimos años se había constatado un aumento de la censura, la pérdida de autonomía profesional y la criminalización de los docentes desde la etapa preescolar hasta la educación superior, especialmente en los países donde se observaba un aumento del autoritarismo. Los académicos y sus instituciones se enfrentaban al acoso social y a la represión del Estado por sus investigaciones, por las cuestiones que planteaban y por las observaciones que formulaban sobre las políticas públicas. Recientemente se había denunciado la prohibición de debatir en las aulas sobre cuestiones de género, derechos humanos y cambio climático.

B. La situación del personal docente: tendencias en la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997

30. El Comité Mixto examinó tres asuntos en relación con las Recomendaciones de 1966 y 1997: la formación del personal docente en el siglo XXI, la enseñanza como profesión colaborativa y la profesionalidad del personal docente desde una perspectiva intercultural. El Comité Mixto adoptó las siguientes conclusiones con respecto a esos temas.

La formación del personal docente en el siglo XXI

Tendencias y desafíos

31. La formación del personal docente está cambiando, o se enfrenta a exigencias de cambio, en respuesta a unas aulas cada vez más diversas, multiculturales y multilingües y a la creciente presencia de las tecnologías digitales en los procesos de enseñanza y aprendizaje. En el mundo actual, los programas de formación deben dotar a los docentes de las competencias necesarias para trabajar en entornos educativos complejos, inciertos y rápidamente cambiantes, y para que también ellos reciban una formación permanente que les confiera mayor resiliencia.
32. La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto el papel vital de los docentes para asegurar la continuidad de la educación. El cierre repentino de instituciones educativas obligó a los profesores a adoptar la enseñanza en línea, aunque muchos no estuvieran familiarizados con las modalidades virtuales o no pudieran acceder a los dispositivos e infraestructuras adecuados. La brecha digital en todos los niveles educativos se hizo más evidente durante este periodo. Al mismo tiempo, el dominio de las tecnologías de la información y la comunicación y las competencias digitales y pedagógicas se convirtieron en el núcleo de la enseñanza y el aprendizaje en todos los niveles educativos. Sin embargo, muchos docentes carecían de preparación adecuada para enseñar y evaluar en los nuevos modos de impartición de enseñanza, y la pandemia acentuó la necesidad de contar con un mayor apoyo y desarrollo profesional para que los docentes puedan hacer un uso eficaz de las tecnologías digitales y responder adecuadamente a las nuevas necesidades de competencias y a las situaciones o crisis imprevistas.
33. La pandemia de COVID-19 no solo ha afectado a las cuestiones de acceso y calidad de la educación, sino que ha repercutido en las funciones y responsabilidades de los docentes y en sus condiciones de trabajo, incluidas la carga de trabajo y el bienestar. Conviene recordar que los docentes rara vez participan en la definición de las plataformas, los dispositivos y los contenidos idóneos para atender las necesidades de todos los alumnos. Esto plantea cuestiones relativas a la integridad profesional, la posición y la autonomía del personal docente en los entornos virtuales, y algunos docentes sienten que pierden la capacidad y el control para enseñar con eficacia.

- 34.** La democratización de la educación, la creciente diversidad de los alumnos y de las instituciones educativas y la rápida integración de la tecnología en la enseñanza exigen cada vez más que los docentes adquieran nuevas competencias pedagógicas, con el fin de dotar a los alumnos de las competencias del siglo XXI y garantizar una enseñanza y un aprendizaje inclusivos y de calidad. Sin embargo, el personal docente de la enseñanza superior suele conceder menos importancia a la docencia que a la actividad investigadora, dado que su promoción y despliegue dependen de los resultados de la investigación, en determinadas instituciones de enseñanza superior.
- 35.** La Recomendación de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966) y la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior (1997) siguen siendo instrumentos normativos pertinentes, pero no abordan de manera adecuada las cambiantes necesidades educativas de los docentes. Además, la observancia de las recomendaciones no es universal, en particular en varios países.

Recomendaciones

- 36.** El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que alienten a la OIT, la UNESCO, los Estados Miembros, las instituciones de enseñanza superior y demás organizaciones pertinentes a:
- a) elaborar y renovar los marcos nacionales de formación inicial del personal docente que se ajusten a las prácticas y normas internacionales, pero que respondan a las culturas y contextos locales;
 - b) elaborar normas para los programas de formación del personal docente que tengan en cuenta todas las dimensiones de la educación, incluida su dimensión social y cultural. Cuando ya existan, las normas deberían actualizarse periódicamente para reflejar los cambios y las necesidades pedagógicas;
 - c) garantizar que las normas contemplen los valores, las disposiciones, los conocimientos y las competencias para:
 - i) enseñar eficazmente en todo tipo de aulas y en diferentes modalidades;
 - ii) utilizar de forma eficiente y eficaz las tecnologías digitales y de otro tipo, poniendo en primer plano las competencias pedagógicas;
 - iii) realizar una evaluación formativa en clase y en línea del aprendizaje y el bienestar de los estudiantes;
 - iv) adoptar y promover competencias y prácticas para el desarrollo sostenible y los estilos de vida, incluso en los aspectos de la ciudadanía mundial y el aprendizaje permanente, y
 - v) promover el bienestar de los alumnos, incluidas las competencias emocionales, la salud y la resiliencia, en los entornos educativos que evolucionan con gran rapidez;
 - d) velar por la calidad de la formación inicial del personal docente y el desarrollo profesional continuo a través de diferentes mecanismos de regulación, incluidos los organismos nacionales de evaluación y certificación de la calidad;
 - e) introducir el registro y la certificación de los docentes a lo largo de su trayectoria profesional, en particular mediante mecanismos de reconocimiento, validación y acreditación del aprendizaje previo y la experiencia, a fin de fomentar el aprendizaje permanente;

- f) impartir programas de formación inicial del personal docente en las instituciones de enseñanza superior, tal como se establece en el párrafo 21, 1) de la Recomendación de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966). Los programas deberían estar relacionados con los planes de estudio y deberían impartirse en coordinación con las partes interesadas del sector educativo;
- g) reforzar las competencias pedagógicas de los formadores de docentes para satisfacer las necesidades del siglo XXI, entre otras cosas:
 - i) garantizando un dominio suficiente en el uso eficaz de las tecnologías digitales y otros métodos y formatos diversificados;
 - ii) realizando investigaciones destinadas a elaborar modelos de enseñanza activa y colaborativa y de aprendizaje cooperativo;
 - iii) estableciendo redes de docentes y formadores docentes que permitan el intercambio de las mejores prácticas y de prácticas innovadoras, y
 - iv) trabajando conjuntamente con las escuelas para elaborar modelos de trabajo con los docentes mediante el desarrollo de comunidades de aprendizaje;
- h) en el sector de la enseñanza superior, fomentar el desarrollo de las competencias digitales y pedagógicas del personal docente. Esta formación puede estar organizada por instituciones de enseñanza superior, y en consulta con las organizaciones de docentes. La dedicación pedagógica de los docentes debería reconocerse en las prácticas de contratación y promoción. Los enfoques pedagógicos deberían ser coherentes con las normas nacionales e internacionales pertinentes de garantía de calidad, e
- i) garantizar que el desarrollo profesional continuo esté orientado a las necesidades y que sea accesible de forma gratuita en todos los niveles educativos. El desarrollo profesional continuo debería estar integrado en las escuelas/instituciones docentes de forma claramente vinculada con las prácticas en el aula. Pueden adoptarse modelos de tutoría, aprendizaje entre pares y comunidades de aprendizaje para el desarrollo profesional continuo. Además, puede recompensarse con incentivos el desarrollo profesional continuo de alta calidad para mejorar las competencias pedagógicas y la colaboración en la enseñanza y el aprendizaje por iniciativa individual.

La enseñanza como profesión colaborativa

Tendencias y desafíos

- 37.** En el último decenio se han producido grandes cambios en la composición y el contexto de los sistemas educativos de todo el mundo, en gran parte debido a los avances tecnológicos y a la mayor movilidad. La migración ha pasado a ser una característica común del panorama mundial, lo que ha dado lugar a una composición más diversa de las aulas y ha truncado la trayectoria profesional de los docentes refugiados y migrantes. Más recientemente, se han alterado periódicamente los calendarios académicos como consecuencia de la pandemia de COVID-19, lo que ha tenido consecuencias más amplias como las siguientes: la reducción de la movilidad de los estudiantes y de los intercambios de docentes; un mayor aislamiento; importantes problemas de salud mental, y la limitación del acceso a la educación en todos los sectores, con la consiguiente restricción del derecho a la educación para todos y la ampliación de las desigualdades.

38. Las investigaciones demuestran que, en estos tiempos difíciles, se espera que los docentes asuman numerosas funciones adicionales como las siguientes: funciones que antes podrían haber desempeñado los padres, los abuelos y las comunidades locales u otros organismos; el aprendizaje de nuevos métodos y competencias para dirigir y apoyar la enseñanza; y el fomento de un sentimiento de pertenencia para apoyar el desarrollo personal y social de los estudiantes, cuando los propios docentes pueden estar sufriendo traumas u otros trastornos en su ejercicio profesional. Las respuestas de los docentes a estos retos demuestran su capacidad para actuar como agentes de cambio, sosteniendo comunidades de aprendizaje colaborativas e inclusivas, garantizando la continuidad del aprendizaje de los alumnos y atendiendo a sus necesidades, incluido el apoyo emocional.
39. Por otra parte, el nuevo gerencialismo, que se manifiesta en forma de control del trabajo de los docentes a través de pruebas, rendimiento y resultados, ponderando especialmente las responsabilidades competitivas, devalúa los aspectos sociales y colaborativos del trabajo de los docentes y a menudo los priva de entidad propia y autonomía profesional, lo que les resta capacidad para responder eficazmente a la COVID-19.
40. Todas estas experiencias indican que la función de los docentes está cambiando y que ahora son aprendices a la par que líderes para el aprendizaje en este nuevo contexto. La formación del personal docente, las oportunidades de desarrollo continuo y la mejora de las condiciones de trabajo son factores necesarios para capacitar a los educadores a fin de que actúen y aprendan junto con sus estudiantes, sus colegas y las comunidades más amplias. Sin embargo, la colaboración entre los educadores y las comunidades suele ser limitada.
41. El cierre de las escuelas y los institutos de todo el mundo nos recuerda que los docentes, los estudiantes y sus familias, más que los edificios físicos, constituyen la escuela o instituto y las comunidades de aprendizaje. De hecho, los docentes no actúan de forma aislada y los resultados educativos son resultado de las complejas interacciones de diversos actores con los que los docentes trabajan estrechamente a diario, junto con otros profesionales, las familias y los miembros de la comunidad, para abordar una serie de necesidades de los estudiantes.
42. Mantener las relaciones que crean un sentido de unión y de participación es esencial para construir sistemas educativos eficaces y resilientes y para seguir avanzando en la aplicación de cualquier programa transformador, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Recomendaciones

43. El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que alienten a la OIT, la UNESCO, los Estados Miembros y demás organizaciones pertinentes a:
 - a) instar a los Estados Miembros a que promuevan, entre las partes interesadas que contribuyen a apoyar y mantener comunidades inclusivas de aprendizaje colaborativo, la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997 relativas a la situación del personal docente y las recomendaciones contenidas en los informes del CEART;
 - b) organizar un amplio debate entre los docentes de distintos sectores y niveles sobre la colaboración para construir la educación como un bien público. La enseñanza debería considerarse como una forma de servicio público que exige de los educadores no solamente conocimientos profundos y competencias especializadas, adquiridos y mantenidos mediante estudios rigurosos y continuos, sino también un sentido de la responsabilidad personal y corporativa que ellos asumen en favor de la educación y el bienestar de los alumnos a su cargo;

- c) llevar a cabo investigaciones comparativas e históricas que estudien las condiciones favorables para el desarrollo de una profesión colaborativa y sus efectos en la inclusividad de las comunidades de aprendizaje.

Los Gobiernos deberían:

- a) reconocer el aspecto relacional de la enseñanza, de manera que tanto los docentes como otros miembros de la comunidad trabajen en la construcción de relaciones colaborativas, para garantizar que se satisfagan las necesidades de todos los alumnos. Se debería conceder tiempo, recursos e incentivos que permitieran esa participación;
- b) promover un proceso de innovaciones curriculares, pedagógicas y docentes que apoye las actividades colaborativas y el desarrollo de los docentes como pensadores sistémicos, capaces de reflexionar e investigar sobre dónde y cómo sus acciones pueden dar frutos;
- c) posibilitar una estrecha cooperación entre las autoridades competentes, las organizaciones de personal docente y de padres de alumnos, las organizaciones culturales y otros proveedores de educación y formación, con miras a definir la política docente y sus objetivos precisos.

Los interlocutores sociales y las partes interesadas deberían:

- a) crear oportunidades que otorguen una voz democrática estructurada para que los docentes colaboren con los interlocutores sociales a todos los niveles en lo relativo a las implicaciones del papel cambiante del personal docente en el desarrollo de comunidades de aprendizaje inclusivas;
- b) respetar y valorar a los docentes, confiar en ellos como profesionales y promover su capacidad como pensadores sistémicos. Al trabajar con múltiples grupos de partes interesadas, también es necesario ofrecer oportunidades estructuradas para que los docentes aporten sus ideas, ayuden a dar forma y contribuyan al diseño y la aplicación de las políticas y los objetivos educativos pertinentes.

La profesionalidad del personal docente desde una perspectiva intercultural

Tendencias y desafíos

- 44. La enseñanza es una práctica muy contextualizada que no se ejerce nunca aislada de su entorno. Aunque la enseñanza se practica a menudo de forma individual, también tiene un carácter circunstancial y una dimensión colectiva que se han de tener en cuenta en los programas educativos.
- 45. La profesión está regulada por normas institucionales definidas a nivel nacional que exigen a los docentes la realización de tareas complejas y heterogéneas que pueden diferir según el momento y el lugar. En muchos países, las normas de enseñanza basan sus prescripciones en las prácticas y condiciones de enseñanza dominantes en los países de altos ingresos, y a menudo no valoran el trabajo diario de los docentes para ayudar a sus comunidades a sobrevivir, a colaborar con los actores locales y a desarrollar estrategias para propiciar la convivencia pacífica, la inclusión social y la diversidad cultural.
- 46. Los docentes también se enfrentan a tensiones y dificultades en su ejercicio profesional cotidiano, incluso en situaciones de conflicto armado y de extrema pobreza. La capacidad de enseñar con eficacia se ve afectada negativamente por la masificación de las aulas, los planes de estudio verticalistas o centralizados que inhiben la autonomía o la creatividad,

los entornos pedagógicos que cambian rápidamente, la falta de materiales adecuados, la burocratización, la precariedad salarial, el escaso reconocimiento simbólico y los recientes efectos de las pandemias mundiales y regionales. La rápida urbanización en todo el mundo y la migración del campo a la ciudad también han generado cambios bruscos en las relaciones familiares y sociales, y estos cambios han supuesto una carga adicional para las escuelas y los docentes.

47. Se recomienda encarecidamente la presencia de sindicatos y organizaciones democráticas de docentes con una posición activa, fuerte e independiente a todos los niveles (institucional, local, nacional y regional), porque desempeñan una función muy alentadora. La experiencia demuestra que los sindicatos de personal docente actúan como redes de apoyo para los docentes y como catalizadores del cambio y del diálogo social. Los sindicatos y las asociaciones deben ser independientes, autónomos e inclusivos, contribuir a identificar los problemas que afectan al profesorado, garantizar la participación de los docentes en asuntos educativos fundamentales y elaborar estrategias para abordar los problemas y mejorar la educación de forma colectiva.
48. Sin embargo, la desregulación de la formación de los docentes en los últimos decenios representa un problema cada vez mayor en todo el mundo. Aunque el contexto y las culturas locales influyan en el desarrollo de la profesión docente, los educadores de las escuelas públicas o privadas, urbanas o rurales, prestan un servicio público y deberían estar regulados y respaldados por reglas y normas iguales. La profesión debería regularse mediante directrices públicas que garanticen la aplicación de unas normas comunes a los proveedores privados y públicos, y que salven las diferencias entre las escuelas e institutos urbanos y rurales.
49. Por último, las normas de enseñanza vigentes no suelen tener en cuenta los antiguos legados del colonialismo en las relaciones entre el Norte y el Sur, y reducen la posibilidad de mantener diálogos epistémicos fructíferos entre culturas. La labor comunitaria, la apertura a diferentes culturas y la participación en cuestiones sociales son importantes contribuciones que los docentes del Sur hacen con el objetivo de redefinir los perfiles y las competencias para el siglo XXI.

Recomendaciones

50. El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que alienten a la OIT, la UNESCO, los Estados Miembros, las instituciones de enseñanza superior y demás organizaciones pertinentes a:
 - a) respetar las normas establecidas en las recomendaciones sobre la preparación y la profesionalidad del personal docente, reconociendo al mismo tiempo que su aplicación debería responder a las tensiones y dificultades a que se enfrentan los docentes en los diversos sistemas educativos. Debería tenerse en cuenta que las estructuras de gobierno de la educación sufren turbulencias y crisis, o que a veces no funcionan bien, y que esos desequilibrios pueden hacer que los profesores trabajen en condiciones de extrema presión y vigilancia y que incluso sean abandonados a su suerte en otras situaciones;
 - b) en todas las situaciones, la formación y la contratación de los docentes deben adecuarse a cada contexto para que sean pertinentes. Si bien es necesario ajustar las calificaciones de los docentes a las normas mundiales, las prácticas de los países se definen en función del contexto. La formación debería facultar a los docentes para brindar apoyo y colaboración a las escuelas y comunidades del entorno, y para ayudar a los alumnos a

que interpreten las competencias pertinentes en interacción con los contextos locales. Con tal objetivo, a la hora de definir los indicadores e ideales nacionales, regionales y mundiales para la enseñanza y el aprendizaje, deberían tenerse en cuenta las diversas perspectivas de los docentes que trabajan en sus respectivos contextos nacionales y socioeconómicos en todo el mundo, y

- c) en el proceso de integración de las tecnologías digitales en la educación, y en particular en la formación del personal docente, la mejora de la infraestructura y la cobertura debería ir acompañada de una mejora de las competencias pedagógicas y técnicas de los docentes para ayudar a los alumnos a desarrollar habilidades de discernimiento que les permitan navegar por el panorama digital actual e interactuar con la tecnología de forma eficaz. Los docentes deberían ser capaces de promover una mayor conciencia de la importancia de la arquitectura y el diseño de las plataformas digitales, e incentivar los debates sobre el diseño inclusivo de las plataformas, las intenciones y sus efectos en relación con los problemas de discriminación, violencia y demás comportamientos nocivos en las sociedades contemporáneas.

C. Declaración del Comité Mixto, en su 14.^a reunión, con motivo del Día Mundial de los Docentes 2021

51. El Comité Mixto adoptó una declaración que figura en el anexo II del presente informe.

▶ II. Progresos realizados en la promoción y la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997

A. Alegaciones remitidas desde la 13.^a reunión, 2018

Alegación remitida por la Federación Nacional de Docentes Universitarios (Argentina)

Antecedentes

52. La Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU) remitió una alegación a la Secretaría del Comité Mixto a través de la IE el 20 de abril de 2018. Se consideró que la alegación inicial cumplía los criterios de admisibilidad. De conformidad con los procedimientos del Comité Mixto, la alegación se comunicó al Gobierno de la Argentina, que presentó observaciones al respecto el 6 de marzo de 2019. La CONADU remitió nuevas observaciones el 30 de septiembre de 2019. Estas observaciones se transmitieron al Gobierno. El Gobierno indicó en una nota verbal de 2 de abril de 2020 su intención de responder a las observaciones, pero adujo que había demoras debidas a la pandemia. A pesar de los ulteriores recordatorios, no se ha recibido ninguna otra comunicación del Gobierno. El 24 de septiembre de 2021, poco antes de la 14.^a reunión del Comité Mixto, la CONADU envió una reseña actualizada de la situación.

Fondo de la alegación

53. La alegación de la CONADU consiste en una serie de denuncias por el incumplimiento de los principios de la Recomendación de 1997.
54. Políticas y objetivos educativos: según la CONADU, el Gobierno de la Argentina emprendió en 2016 una política deliberada de desfinanciación de las universidades, que se manifestó en la reducción de las inversiones destinadas a las universidades nacionales hasta 2018. A pesar de que la financiación de la educación superior aumentó en términos nominales, no fue suficiente para compensar los altos niveles de inflación. Esta política no se ajustaba a los objetivos del párrafo 10 de la Recomendación de 1997.
55. Derechos, obligaciones y responsabilidades de las instituciones: el sindicato alegó también que, en la Universidad Nacional de La Matanza, la administración se había amparado en la autonomía institucional como excusa para no respetar el convenio colectivo reconocido en el Decreto , 1246/15. Esto constituía una infracción de los principios de libertad sindical y de negociación colectiva.
56. Además, varias entidades sindicales habían tenido dificultades para registrarse. En la Universidad de Buenos Aires se había denegado a numerosos docentes la posibilidad de regularizar sus puestos, situación que se había impuesto a los docentes sin negociación, contraviniendo el párrafo 61 de la Recomendación de 1966.
57. Intimidación y persecución sindical: asimismo, el sindicato alegó que los afiliados sindicales de las universidades de La Matanza, Chaco Austral, Villa Mercedes y el Oeste habían sido intimidados y en algunos casos despedidos. Esto infringía no solo los principios de libertad sindical de la OIT sino también el párrafo 48 de la Recomendación de 1997.
58. Autonomía y gobierno colegiado: el sindicato alegó también que se había vulnerado la autonomía individual y la colegialidad de gobierno, como lo demuestra el hecho de que pocas plazas docentes se habían regularizado mediante concurso público u otros procedimientos. La falta de estabilidad laboral de muchos profesores limitaba claramente su capacidad de ejercer sus derechos y su participación en las estructuras de gobierno de las universidades.
59. Condiciones de empleo: el sindicato alegó, además, que muchos docentes permanecían con contratos de duración determinada y de subcontratación que superaban el periodo de prueba del empleo. Esta falta de estabilidad laboral mermaba las condiciones de trabajo e impedía al personal ejercer sus derechos. Esta situación no se ajustaba al párrafo 42 de la Recomendación de 1997. El sindicato citó ejemplos de varias universidades en las que entre el 50 y el 100 por ciento de la plantilla tenía este tipo de contratos. Al mismo tiempo, se habían producido varios despidos basados en procedimientos de evaluación irregulares, contraviniendo las disposiciones establecidas en el párrafo 47 de la Recomendación. Además, en una universidad no se pagaba el preceptivo incremento salarial por la titulación académica superior del personal docente, lo que atentaba contra la calidad de la enseñanza. El salario real del personal docente había disminuido. Aunque se habían producido aumentos nominales de los salarios del personal docente, no compensaban la elevada inflación que había afectado a la Argentina en los seis últimos años.

Respuesta del Gobierno

60. El Gobierno, en su respuesta, señaló las cifras de financiación de las universidades de los cursos 2016/2017 y 2017/2018, que, según alegó, representaban un aumento significativo de la financiación. En cuanto a las demás cuestiones planteadas por la CONADU, el Gobierno citó la Ley núm. 24.521 de Educación Superior (1995), que establecía la autonomía

de las universidades. El Gobierno adujo que todos los asuntos relacionados con las condiciones de trabajo y el gobierno colegiado se regían por las universidades, y que la intervención en los asuntos planteados por los sindicatos infringía la autonomía universitaria.

Respuesta de la CONADU

61. Con respecto a las cifras de financiación que el Gobierno había facilitado en su respuesta, la CONADU sostuvo que, si bien había habido efectivamente incrementos nominales de la asignación presupuestaria destinada a las universidades de 2015 a 2019, las altas tasas de inflación (que superaban la cifra del 55 por ciento en 2019) habían provocado que la asignación se tradujera en una reducción de los fondos.
62. El sindicato denunció además la excusa del Gobierno de que no podía hacer nada en lo referente a las condiciones de las universidades por respeto a la autonomía institucional. En cuanto a la afirmación del Gobierno de que el 50 por ciento de los órganos colegiados estaban ocupados por personal docente, el sindicato señaló que, en condiciones ordinarias, debería tratarse de profesores titulares, no de personal interino, cuya independencia política se veía mermada por la precariedad laboral. El sindicato lamentó además la falta de referencia al convenio colectivo del personal docente de la enseñanza superior.
63. El sindicato destacó asimismo los siguientes aspectos: la falta de aplicación del convenio colectivo; la intimidación y persecución de los sindicatos en varias universidades; la obstrucción de la actividad sindical y de la negociación colectiva sobre las condiciones de trabajo; la manipulación de los concursos para los puestos de profesor titular como medio para limitar los derechos de los docentes, y las precarias condiciones de trabajo, especialmente por la aplicación de contratos de trabajo de duración determinada. También subrayó el caso especial de la Universidad de Buenos Aires, que había suspendido la aplicación del convenio colectivo.
64. En su reseña actualizada de 24 de septiembre de 2021, el sindicato indicó que, durante el mandato del Gobierno constituido en diciembre de 2019, había habido mejoras en la financiación universitaria y en el diálogo con el Gobierno sobre cómo hacer frente a las dificultades financieras derivadas de la pandemia. Además, había habido una negociación colectiva sobre las condiciones mínimas del personal docente de la enseñanza superior.
65. También se había avanzado en la elaboración de normativas que contemplaran cuestiones como la carga de trabajo en relación con el teletrabajo, el derecho a la desconexión, la estabilidad en el empleo y la formación del personal, incluso en relación con la tecnología. Muchos de estos principios se habían reconocido en un convenio colectivo firmado el 28 de octubre de 2020. En virtud de otro acuerdo firmado en marzo de 2021, se había establecido la participación sindical en el proceso de reanudación de la docencia presencial. Un convenio colectivo firmado el 7 de mayo de 2021 había establecido importantes aumentos salariales, incluso con pagos retroactivos.
66. Se habían observado nuevas mejoras en otros aspectos. Se había creado una comisión especial para examinar la regularización del personal docente. La intimidación sindical observada en algunas universidades había cesado, pero en otras la situación seguía siendo tensa. Esto guardaba relación con el hecho de que el registro sindical seguía siendo difícil en algunas universidades. Persistían las dificultades en la Universidad de Buenos Aires, que no entablaba negociaciones y no aplicaba las normas relativas a la carrera docente ni a la edad de jubilación.

Conclusiones del Comité Mixto

67. El Comité Mixto observa que las alegaciones formuladas por la CONADU se referían a las políticas del Gobierno que finalizó su mandato en diciembre de 2019. Asimismo, toma nota de la intención del nuevo Gobierno de seguir respondiendo a las observaciones de la CONADU a principios de 2020, y lamenta que la pandemia haya retrasado la comunicación.
68. Aunque la pesada carga que supone la pandemia para el Gobierno hace comprensibles las demoras en la respuesta, el Comité Mixto subraya que el pleno cumplimiento de los principios establecidos en la Recomendación de 1997 debería seguir siendo una prioridad gubernamental. El Comité Mixto había instado anteriormente a los Estados Miembros a supervisar de forma periódica y adecuada la aplicación de la Recomendación de 1997, y a informar sobre la situación de la Recomendación a los órganos pertinentes de la OIT y la UNESCO en sus territorios.
69. El Comité Mixto toma nota con interés de que la CONADU informó de que se habían producido avances positivos en varios ámbitos expuestos en la alegación inicial. Además, gran parte de estos progresos, incluida la negociación de las condiciones de trabajo en relación con la pandemia, se consiguieron a través del diálogo social con los sindicatos de docentes. Esto es una prueba positiva de que el diálogo constructivo puede impulsar el progreso en muchas cuestiones, y el Comité Mixto elogia los esfuerzos de ambas partes por lograr un acuerdo en estos ámbitos.
70. En cuanto a los ámbitos específicos mencionados en la alegación inicial, el Comité Mixto considera lo siguiente.
71. Financiación de la enseñanza superior: el Comité Mixto recuerda que en el párrafo 10, *d*) de la Recomendación de 1997 se aboga por que la financiación del personal docente de la enseñanza superior sea considerada «[...] una forma de inversión pública la mayor parte de cuyos dividendos se obtendrá necesariamente a largo plazo, y que depende de prioridades gubernamentales y públicas».
72. El Comité Mixto recuerda, además, que ha sostenido que «... debería hacerse hincapié en los beneficios de la educación al exponer claramente que es una inversión rentable que contribuye al desarrollo económico»². Teniendo esto presente, el Comité Mixto considera que las medidas de financiación de la enseñanza superior deberían tener como objetivo principal la estabilidad a largo plazo de las instituciones de enseñanza superior y de su personal, con miras a mantener la calidad. La respuesta de muchos países frente a la pandemia ha indicado que el gasto público en educación y otros bienes públicos puede ser realmente una fuerza estabilizadora durante las crisis económicas. También se recomienda el diálogo social con las organizaciones de docentes sobre la financiación de la enseñanza superior.
73. Restricciones a la actividad sindical: el Comité Mixto observa con preocupación los informes sobre la intimidación y el despido de dirigentes sindicales en varias universidades. Se valora positivamente que hayan disminuido estos incidentes, pero la continuación de estas prácticas en otras universidades sigue siendo preocupante. Si bien el Comité Mixto deja los aspectos de esta alegación relativos a las normas de la OIT sobre la libertad sindical y la negociación colectiva a los órganos de control apropiados, recuerda que el párrafo 52 de la Recomendación de 1997 dispone que: «El personal docente de la enseñanza superior debe

² OIT y UNESCO, *Informe final: Decimotercera reunión - Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente*, CEART/13/2018/10, Ginebra, 2018, párr. 68.

gozar del derecho de asociación, y ha de favorecerse el ejercicio de dicho derecho. Se fomentará la negociación colectiva o un procedimiento equivalente, de conformidad con los instrumentos normativos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)...».

- 74.** Condiciones de empleo: el Comité Mixto también observa con preocupación que un número importante de docentes de la enseñanza superior trabajan con contratos a tiempo parcial, de duración determinada o temporales. La Recomendación de 1997 subraya la importancia de la seguridad del empleo como una de las principales garantías procedimentales de la libertad académica y contra las decisiones arbitrarias (párrafo 45), y el Comité Mixto ha manifestado anteriormente su preocupación por el hecho de que la «... proliferación de contratos temporales a corto plazo también ha repercutido en la sindicación y la organización»³. Por lo tanto, la seguridad del empleo es una condición fundamental para el ejercicio de otros derechos relacionados con la Recomendación, como la libertad académica, la gobernanza institucional y la libertad sindical. En este sentido, el Comité Mixto alienta al Gobierno a seguir promoviendo la regularización de los contratos de trabajo de la forma más amplia posible mediante procedimientos justos y equitativos.
- 75.** Autonomía institucional: el Comité Mixto también observa con preocupación que el Gobierno anterior citara la autonomía institucional como razón para no aplicar los convenios colectivos o los reglamentos en las universidades. Asimismo, observa con preocupación que algunas universidades han invocado la autonomía institucional para hacer caso omiso de los convenios colectivos firmados. A este respecto, el Comité Mixto recuerda que la Recomendación de 1997 establece expresamente, en su párrafo 20, que: «Las instituciones de enseñanza superior no deben utilizar la autonomía como pretexto para limitar los derechos del personal docente de la enseñanza superior mencionados en esta Recomendación o en los demás instrumentos internacionales que se enumeran en el Apéndice».
- 76.** Además de subrayar el apoyo de las Recomendaciones a la negociación colectiva del personal docente de la enseñanza superior (párrafos 52-56), el Comité Mixto considera que la protección de la autonomía institucional no debería eximir en modo alguno a los Gobiernos y a las universidades de la responsabilidad de respetar los convenios colectivos u otros derechos del personal docente de la enseñanza superior⁴.

Recomendaciones del Comité Mixto

- 77.** El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que alienten al Gobierno de la Argentina a:
- a) procurar urgentemente el cese de los actos de restricción e intimidación sindical en todas las instituciones de enseñanza superior, ya que dichos actos no se ajustan a los principios y derechos fundamentales en el trabajo ni a la Recomendación de 1997;
 - b) velar por que se apliquen y se hagan cumplir adecuadamente las leyes, las políticas y los convenios colectivos que rigen los derechos laborales del personal docente de la enseñanza superior, en el marco del respeto a la autonomía intuitiva de las instituciones de enseñanza superior;

³ OIT y UNESCO, CEART/13/2018/10, párr. 59.

⁴ OIT, *Puntos de consenso del Foro, Foro de diálogo mundial sobre las condiciones de empleo del personal de la enseñanza superior*, Ginebra, 2018, párr. 3.

- c) seguir promoviendo políticas destinadas a la regularización del personal docente de la enseñanza superior de manera justa y equitativa;
- d) que alienten al Gobierno de la Argentina y a las instituciones de enseñanza superior a proseguir el diálogo con el personal docente de la enseñanza superior sobre cuestiones relativas al uso de la tecnología en el lugar de trabajo y el derecho a la desconexión, y
- e) convocar el diálogo con las organizaciones de docentes sobre la financiación de la educación superior y la estabilidad laboral en el sector, con el fin de elaborar políticas que puedan garantizar la estabilidad de las instituciones y del personal de la educación superior en el marco de una enseñanza superior de calidad.

Alegación remitida por la Confederación de Docentes de Fiji (Fiji)

Antecedentes

78. La Confederación de Docentes de Fiji (FTC) ⁵ remitió una alegación a la Secretaría del Comité Mixto a través de la IE el 16 de marzo de 2018. Se consideró que la alegación inicial cumplía los criterios de admisibilidad. De conformidad con los procedimientos del Comité Mixto, la alegación se comunicó al Gobierno de Fiji, que presentó observaciones al respecto el 31 de enero de 2019. El 25 de septiembre de 2019 la FTC remitió nuevas observaciones, a las cuales el Gobierno respondió el 22 de marzo de 2021.

Fondo de la alegación

- 79.** La alegación planteada por la FTC se refiere a tres cuestiones principales. La primera guarda relación con los nuevos salarios y condiciones de empleo que se han introducido en Fiji, en el marco más amplio de la reforma de la administración pública. La FTC alegó que dichos cambios no se ajustaban a las disposiciones de la Recomendación de 1966. La segunda cuestión tiene por objeto la supuesta falta de diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones de docentes sobre estos asuntos. La tercera cuestión se refiere a la experiencia necesaria para ser nombrado Secretario Permanente de Educación en el Ministerio de Educación.
- 80.** Nuevos salarios y condiciones de empleo: la FTC se opuso a los recientes cambios de las condiciones de empleo introducidos en el contexto de una importante reforma de la gestión de la administración pública. El sindicato informó de que los docentes se habían visto obligados a elegir una de las siguientes opciones: firmar un contrato de duración determinada y obtener mejores salarios, pero renunciando a la titularidad; o mantener su antiguo contrato permanente y perder los aumentos salariales. Por lo tanto, la ventaja de disfrutar de mejores salarios quedaba condicionada a la firma de nuevos contratos, lo que suponía una renuncia a la seguridad del empleo. El sindicato consideró que estas nuevas condiciones eran injustas y que afectaban negativamente a la situación profesional de los docentes, contradiciendo así el párrafo 45 de la Recomendación de 1966 sobre la estabilidad profesional y la seguridad del empleo.

⁵ La FTC aglutina a los dos sindicatos nacionales del sector de la enseñanza, la Asociación de Docentes de Fiji (FTA) y el Sindicato de Docentes de Fiji (FTU). En aras de la simplicidad, en el contexto de este análisis solo se hace referencia a la FTC. Sin embargo, las referencias a la FTC abarcan también, por extensión, a los dos sindicatos que componen la confederación.

- 81.** Además, el sindicato planteó una serie de preocupaciones, más concretamente en relación con la nueva estructura retributiva y la promoción profesional. En primer lugar, la introducción de una banda salarial más amplia que fusionaba las escalas salariales establecidas anteriormente ya no reconocía un espectro más amplio de diferencias de grado y antigüedad entre los docentes, lo que daba lugar a injusticias (como se señala en el párrafo 117 de la Recomendación de 1966 ⁶). En segundo lugar, la supresión de determinadas prestaciones, como los subsidios especiales, combinada con la nueva inestabilidad contractual, había repercutido de manera negativa en el atractivo de la profesión docente. Por último, en los procesos para determinar los ascensos se habían introducido nuevos factores que pesaban mucho en relación con la antigüedad en el puesto de trabajo. El sindicato consideró que esto contravenía las disposiciones de la Recomendación de 1966, en particular el párrafo 44.
- 82.** Desde una perspectiva más general, el sindicato lamentó que, en el marco de la reforma, se hubieran introducido procesos de concurso para los puestos docentes ocupados, creando así situaciones de estrés para los docentes obligados a someterse a un nuevo proceso de concurso para los puestos que ocupaban.
- 83.** La FTC añadió que esta situación perjudicaba especialmente a los docentes con más méritos, que habían obtenido ascensos y aumentos salariales de más del 15 por ciento en reconocimiento de las funciones adicionales que desempeñaban. El sindicato alegó que, como resultado de los nuevos procedimientos y debido a que los aumentos salariales se consideraban excesivos, al final esos docentes habían sido degradados a puestos inferiores (correspondientes a su «puesto sustantivo»), habían perdido la seguridad del empleo como consecuencia de los nuevos acuerdos contractuales y habían dejado de beneficiarse de los aumentos salariales que reconocían sus méritos individuales.
- 84.** Por último, el sindicato denunció que los procesos tediosos, lentos y centralizados de firma de los nuevos contratos habían afectado a los docentes, especialmente a los que trabajaban en zonas remotas y rurales del país, que se habían visto obligados a viajar a la sede central para firmar su contrato, en detrimento de sus restantes obligaciones.
- 85.** Consultas con las organizaciones de docentes: la segunda cuestión planteada en la alegación se refería al diálogo social entre el Gobierno y la FTC. El sindicato señaló la falta de consultas y de diálogo constructivo con las organizaciones de docentes en relación con la antedicha reforma de los salarios y de las condiciones de empleo. El sindicato alegó que la mayoría de los cambios habían sido resultado de decisiones unilaterales del Gobierno, que había hecho caso omiso de las sugerencias de modificación de las reformas y no había atendido las invitaciones de la FTC dirigidas a entablar un diálogo sobre estas cuestiones.
- 86.** El hecho de que las organizaciones de docentes no hubieran participado en la formulación de las políticas supuso, en definitiva, un incumplimiento de los principios establecidos en el párrafo 9 de la Recomendación de 1966.
- 87.** En cuanto a la cuestión de los ascensos y la promoción profesional, el sindicato denunció que los procesos de selección conducentes a los ascensos se habían llevado a cabo por iniciativa del Ministerio de Educación de forma unilateral, sin consultar a las organizaciones de docentes, y que no se habían ajustado al párrafo 44 de la Recomendación de 1966.

⁶ El párrafo 117 dispone lo siguiente: «La estructura de las retribuciones debería establecerse de modo que no dé lugar a injusticias o anomalías que puedan provocar roces entre las diversas categorías de educadores».

Además, el sindicato alegó que el Ministerio de Educación había desestimado las sugerencias de revisión de los criterios profesionales para los ascensos.

88. Nombramiento del Secretario Permanente: en la alegación se afirmó también que el nombramiento del Secretario Permanente de Educación del Ministerio de Educación habían infringido los principios establecidos en el párrafo 43 de la Recomendación de 1966, ya que el actual titular del puesto no tenía formación docente. La FTC alegó que la falta de formación docente descalificaba a una persona para ocupar un puesto de responsabilidad de este tipo en el sector educativo.

Respuesta del Gobierno

89. Respecto de los nuevos salarios y condiciones de empleo: el Gobierno enmarcó los recientes cambios en el contexto general de la reforma de la administración pública, por la que se establecía una nueva estructura salarial homogénea para toda la administración y se hacía mayor hincapié en las calificaciones y el desempeño en el empleo. En ese contexto, se habían ofrecido nuevos contratos de trabajo a todos los funcionarios, incluidos los docentes, para reflejar las nuevas condiciones de trabajo. El Gobierno proporcionó numerosos documentos sobre el nuevo marco aplicable.
90. Según se indica en las *Directrices de evaluación de puestos y remuneración de la función pública*, y de conformidad con los procedimientos de transición, los antiguos puestos y escalas salariales se asimilaron a puestos y bandas salariales del nuevo sistema; ese fue el contexto en el que se ofrecieron nuevos contratos de trabajo a los docentes.
91. Según el Gobierno, esta reforma tenía por objeto modernizar y racionalizar la estructura salarial de la administración pública y rectificar las anomalías de las escalas anteriores. La nueva escala salarial se concibió de manera que reflejara los requisitos de desempeño del puesto, en lugar de variar dependiendo de la persona que lo ocupara. El Gobierno indicó que la nueva banda salarial ofrecía mayores incrementos salariales y más claridad. A este respecto, el Gobierno no compartió la opinión del sindicato de que las reformas habían sido perjudiciales para la situación de los docentes y el atractivo de la profesión, y afirmó que, al «redefinir las descripciones de los puestos y reconocer la categoría de las nuevas funciones, las reformas mejoraban la situación de los docentes».
92. El Gobierno sostuvo que las funciones y responsabilidades de las nuevas funciones se habían documentado de forma adecuada y exhaustiva, y que las descripciones de los puestos se habían compartido con los sindicatos para recabar sus observaciones al respecto. El sistema de selección y contratación, incluso para los ascensos, había pasado a basarse en la competencia y el mérito, en lugar de la antigüedad. Por lo que se refería a los puestos que, debido a las responsabilidades adicionales que llevaban aparejadas, habían recibido un aumento salarial superior al 15 por ciento, el Gobierno justificó la decisión de anunciarlos públicamente subrayando la necesidad de promover un concurso público de méritos, en consonancia con las *Directrices de selección y contratación en convocatorias públicas de concursos de méritos*.
93. En cuanto a las dificultades observadas en la firma de los nuevos contratos, el Gobierno reconoció que había habido algunos problemas, e informó de que se habían establecido nuevos procesos que permitían la firma de los contratos de forma electrónica y a distancia.
94. Respecto de las consultas con las organizaciones de docentes: el Gobierno negó las alegaciones de las organizaciones de docentes sobre la supuesta falta de consulta o de negociación. Afirmó que se habían organizado consultas con todos los sindicatos del sector público y reuniones específicas con los sindicatos de docentes desde mediados de 2016.

El Gobierno también indicó que las organizaciones de docentes habían tenido la oportunidad de dar su opinión durante la elaboración de las descripciones de las funciones correspondientes a los nuevos puestos.

95. Respecto del nombramiento del Secretario Permanente: en sus comunicaciones, el Gobierno refutó los argumentos del sindicato en relación con el nombramiento del Secretario Permanente de Educación y consideró que este cargo quedaba fuera del ámbito de aplicación del párrafo 43 de la Recomendación de 1966. Además, el Gobierno adujo que el Secretario Permanente no supervisaba directamente a los docentes o a los directores de escuela —tal función habría requerido que el candidato tuviera amplia experiencia profesional y calificaciones como docente—, sino que se ocupaba de la gestión eficiente y eficaz del Ministerio de Educación. Por lo tanto, el Gobierno consideró que la experiencia docente no era un requisito previo para ocupar el puesto.

Conclusiones del Comité Mixto

96. Nuevos salarios y condiciones de empleo: el Comité Mixto observa con interés los esfuerzos realizados para reformar el sistema educativo de Fiji con miras a mejorar la enseñanza y la calidad de la educación. En consonancia con el párrafo 9 de la Recomendación de 1966, el Comité Mixto observa también que las organizaciones de docentes deberían participar en la determinación de la política educativa, incluida la reforma. Esta es la mejor manera de garantizar la sostenibilidad de las medidas de reforma contando con el apoyo de las personas que deberán aplicarlas.
97. El sindicato y el Gobierno expresaron opiniones divergentes sobre la repercusión de la reforma en las condiciones de empleo de los docentes. El sindicato considera que la repercusión es perjudicial y que afecta de manera crítica a la estabilidad del empleo. El Gobierno subraya que los nuevos puestos disfrutaban de salarios más altos, si bien no niega que la reforma afecta a la estabilidad profesional y a la seguridad del empleo.
98. El Comité Mixto señala que el párrafo 45 de la Recomendación de 1966 dispone que «La estabilidad profesional y la seguridad del empleo son indispensables tanto para el interés de la enseñanza como para el personal docente y deberían estar garantizadas incluso cuando se produzcan cambios en la organización tanto del conjunto como de una parte del sistema escolar». El Comité Mixto recuerda además el principio general establecido en el párrafo 8 de la Recomendación de 1966 de que «Las condiciones de trabajo del personal docente deberían fijarse con miras a fomentar lo mejor posible una enseñanza eficaz y a permitir a los educadores entregarse plenamente a sus tareas profesionales».
99. En este contexto, el Comité Mixto considera que, cuando se producen cambios en las condiciones laborales del personal docente, debería prevalecer la consideración de mantener la estabilidad profesional y la seguridad del empleo.
100. Las condiciones de ascenso y promoción profesional son otro punto de discrepancia entre el Gobierno y el sindicato. El Comité Mixto toma nota de la declaración del Gobierno de que el sistema de selección y contratación, incluso para los ascensos, pasó a basarse en la competencia y el mérito, en lugar de la antigüedad, que era fundamental en el sistema anterior.
101. El Comité Mixto toma nota de las opiniones contrarias del sindicato lamentando que otros factores cuenten más que la antigüedad, lo que restringe las oportunidades de los docentes y afecta a sus perspectivas de evolución profesional. El sindicato denunció además que el

Ministerio de Educación hacía caso omiso de las contribuciones para determinar los criterios profesionales de evaluación del personal docente.

- 102.** El Comité Mixto observa que el párrafo 145 de la Recomendación de 1966 dice así: «Las autoridades deberían reconocer que el mejoramiento de la situación social y económica del personal docente, así como sus condiciones de vida y trabajo, sus condiciones de empleo y sus perspectivas dentro de la carrera, constituyen el mejor medio [...] para atraer a la profesión docente, y retener en ella a un gran número de personas plenamente capacitadas». El Comité Mixto observa asimismo que el párrafo 44 dispone que «Los ascensos deberían fundarse sobre una evaluación objetiva de las cualificaciones del interesado para el puesto de que se trata, según criterios estrictamente profesionales determinados en consulta con las organizaciones de personal docente».
- 103.** Así pues, el Comité Mixto alienta al Gobierno y al sindicato a que celebren consultas y dialoguen sobre esa cuestión de forma constructiva para garantizar que los criterios de ascenso se basen en una evaluación objetiva de las calificaciones de los docentes, y a que tomen debida nota de la oferta de perspectivas de promoción profesional, como medio de motivación del personal docente.
- 104.** En cuanto a las alegaciones del sindicato de que no se le permitió participar en los procesos de selección y de que la conducción unilateral del proceso por parte del Ministerio de Educación contravenía el citado párrafo 44 de la Recomendación de 1966, el Comité Mixto indica que no apoya esa interpretación del párrafo. El párrafo 44 no dispone que las organizaciones de docentes deban intervenir durante los procesos de selección específicos, sino que los criterios profesionales que permiten la evaluación de las calificaciones de los profesores deberían definirse mediante un proceso de consulta.
- 105.** Por último, el Comité Mixto acoge con satisfacción la información facilitada por el Gobierno en relación con las nuevas modalidades de firma de contratos en línea que permitirían superar la mayoría de las dificultades denunciadas por el sindicato.
- 106.** Consultas con las organizaciones de docentes: con respecto al diálogo social, el Comité observa que el sindicato opina que no participó suficientemente y que las decisiones ya estaban «grabadas en piedra», lo que no dejaba margen para consultas o negociaciones.
- 107.** El Comité Mixto toma nota de que, en sus comunicaciones, el Gobierno se refiere a las «consultas» y a una «auténtica participación» de los sindicatos del sector público en la nueva reforma. En la respuesta del Gobierno no se indica claramente en qué medida los sindicatos que representan a los docentes asistieron a dichas consultas.
- 108.** El Comité Mixto observa que el Gobierno comunicó recientemente a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT que se había reunido con representantes de la Asociación de Docentes de Fiji (FTA) y el Sindicato de Docentes de Fiji (FTU) (los dos sindicatos englobados en la FTC) en relación con las condiciones de empleo.
- 109.** El Comité Mixto observa que las cuestiones en juego tienen importantes consecuencias para el personal docente, ya que la reforma se refería a sus condiciones de empleo y a su escala salarial. El Comité Mixto recuerda que, según se establece en la Recomendación de 1966, el diálogo social sobre los salarios y las condiciones de trabajo no puede limitarse a las consultas. El párrafo 82 dispone que «[L]os sueldos y las condiciones de trabajo del personal docente deberían determinarse por vía de negociaciones entre las organizaciones del personal docente y los empleadores», a lo que el párrafo 116 añade que las escalas salariales deberían establecerse «de acuerdo» con las organizaciones de docentes.

- 110.** A la luz de estas disposiciones, el Comité Mixto alienta al Gobierno y a los sindicatos a que entablen un diálogo social constructivo y verdaderas negociaciones sobre las cuestiones relativas a las condiciones de empleo y a los salarios del personal docente.
- 111.** Nombramiento del Secretario Permanente de Educación: el Comité Mixto observa una diferencia de interpretación entre el sindicato y el Gobierno respecto del alcance del párrafo 43 de la Recomendación de 1966 y su aplicabilidad al cargo de Secretario Permanente de Educación en el Ministerio de Educación.
- 112.** Como referencia, el párrafo 43 dice así: «En la medida de lo posible, convendría nombrar al personal docente experimentado, para puestos de responsabilidad en la enseñanza tales como inspector, administrador escolar director de enseñanza u otro puesto que tenga atribuciones especiales».
- 113.** El Comité Mixto observa que el párrafo en cuestión tiene por objeto fomentar la promoción de los docentes a puestos de responsabilidad dentro del sistema escolar y considera que el cargo de Secretario Permanente de Educación queda fuera del ámbito de aplicación del citado párrafo.

Recomendaciones del Comité Mixto

- 114.** El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que alienten al Gobierno de Fiji y a la Confederación de Docentes de Fiji a:
- a) entablar un diálogo social constructivo, que incluya negociaciones y consultas apropiadas, y realizar una labor encaminada a resolver las diferencias de opinión expresadas por ambas partes;
 - b) garantizar que los principios de la Recomendación de 1966 se tengan debidamente en cuenta al negociar las condiciones de empleo y los salarios del personal docente, incluso en el nivel adecuado;
 - c) velar por que los criterios profesionales utilizados para evaluar las calificaciones del personal docente con miras a su promoción profesional se determinen mediante un proceso de consulta significativo con las organizaciones de docentes;
 - d) difundir la Recomendación de 1966 entre las instituciones educativas y entre los propios docentes, y
 - e) mantener al Comité Mixto informado sobre cualquier avance que se produzca en el plazo de un año, a fin de que el Comité pueda realizar un seguimiento de la situación y vuelva a someterla a examen.

Alegación remitida por el sindicato University and College Union (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte)

Antecedentes

- 115.** En virtud de una carta fechada el 28 de enero de 2019, el sindicato University and College Union (UCU) presentó alegaciones al Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente con respecto al incumplimiento por el Gobierno del Reino Unido de los principios establecidos en la Recomendación de 1997. La IE también se sumó a las alegaciones.

Fondo de la alegación

116. La alegación se refería a los bajos niveles de protección *de jure* de la libertad académica de que se disponía al amparo de los instrumentos jurídicos en el Reino Unido, lo que llevó a que el personal académico experimentara un bajo nivel de libertad académica *de facto* en sus actividades cotidianas como investigadores y docentes. Estos supuestos bajos niveles de protección *de jure* y *de facto* de la libertad académica, que estaban por debajo de los que disfrutaban sus pares en otros Estados comparables de la Unión Europea, llegaron a tal punto que el UCU consideró que el Gobierno del Reino Unido estaba incumpliendo sus obligaciones dimanantes de la Recomendación de 1997.
117. Protección legislativa de la libertad de cátedra: para empezar, el UCU señaló que no existía una protección constitucional de la libertad académica (por cuanto el país carecía de Constitución escrita) ni se habían dispuesto instrumentos legislativos completos que protegieran la libertad académica en el Reino Unido, en marcado contraste con la mayoría de los países europeos. El UCU adujo que la protección legislativa de la libertad académica individual en Inglaterra (artículos 2, 8) y 36 de la Ley de Educación Superior e Investigación de 2017 (en adelante, la HERA)) se derivaba de la autonomía institucional. Por lo tanto, la protección de la libertad académica del personal académico se limitaba al contexto de la relación de cada académico con su institución empleadora. Según el sindicato, esto contradecía directamente el párrafo 20 de la Recomendación de 1997, que establecía que las instituciones de enseñanza superior no debían utilizar la autonomía como pretexto para limitar los derechos del personal docente de la enseñanza superior.
118. Seguidamente, el UCU citó el párrafo 28 de la Recomendación de 1997, que establecía que «el personal docente tiene derecho a enseñar sin interferencias [...]. Asimismo, debería desempeñar un papel importante en la elaboración de los planes de estudios». Según el sindicato, la HERA menoscabó estos derechos al establecer que los proveedores de enseñanza superior tenían derecho a determinar «el contenido de determinados cursos y la forma en que se imparten, supervisan y evalúan».
119. El UCU adujo también que los primeros indicios apuntaban que la Oficina de Estudiantes (OfS), recientemente constituida y encargada de proteger la libertad académica, se encontraba en una posición débil para desempeñar esa función concreta.
120. Protección legislativa de la libertad de investigación: al igual que en el caso de la protección de la libertad académica para investigar (párrafo 29 de la Recomendación de 1997) en el Reino Unido, el UCU afirmó que la única protección legislativa de la libertad académica para investigar procedía del párrafo 2 de la HERA. Esta disposición era mucho menos explícita y completa que en la mayoría de los demás Estados miembros de la Unión Europea.
121. Protección legislativa del derecho de autogobierno: el UCU citó también el párrafo 31 de la Recomendación de 1997, que disponía que el personal docente de la enseñanza superior debería tener derecho a elegir una mayoría de representantes en los órganos académicos de la institución de enseñanza superior. Tras examinar la situación de dos universidades cuyas estructuras de gobierno son comunes en el Reino Unido, el UCU sostuvo que ambos casos distaban mucho de cumplir los requisitos de la Recomendación. En cambio, el UCU elogió la reforma introducida por la Ley de Gobernanza de la Educación Superior (Escocia) de 2016, que representaba una mejora de la protección de la libertad académica y una mayor participación del personal académico en el gobierno institucional.
122. Protección legislativa del derecho a la seguridad del empleo: con respecto a la seguridad del empleo y la estabilidad profesional (párrafos 45 y 46 de la Recomendación de 1997), el UCU sostuvo que, antes de la Ley de Reforma Educativa de 1988, en los estatutos

institucionales de las universidades del Reino Unido anteriores a 1992 se reconocía el derecho de titularidad del puesto al personal académico a tiempo completo. Por el contrario, los contratos del personal de las antiguas instituciones politécnicas posteriores a 1992 no contenían ninguna disposición sobre la titularidad. Sin embargo, en virtud del artículo 202 de la Ley de Reforma Educativa de 1988, se habían suprimido las disposiciones relativas a la titularidad del puesto en las universidades concertadas anteriores a 1992. En respuesta a las críticas de que la supresión de la titularidad del puesto podría coartar la libertad académica, se había encomendado a los comisionados universitarios que velaran por la protección de la libertad académica, pero la función de los comisionados había desaparecido a partir de abril de 1996. Por esa razón, el UCU criticó la falta de disposiciones jurídicas o de personal específicamente designado para proteger la libertad académica del personal de la enseñanza superior del Reino Unido en sus actividades cotidianas de enseñanza e investigación.

- 123.** Protección *de facto* de la libertad académica: a continuación, el UCU adujo que, basándose en los datos de dos fuentes, la protección normativa *de facto* de la libertad académica en el Reino Unido tampoco era satisfactoria. En primer lugar, se habían recogido datos de los Estados de la Unión Europea a través de una encuesta en línea, creada en el marco de una investigación financiada por una beca intraeuropea Marie Curie de la Unión Europea. El número total de respuestas a la encuesta europea era de más de 5 300, de las que se habían excluido las del Reino Unido. En segundo lugar, en diciembre de 2016 se había puesto en marcha una encuesta en línea con preguntas idénticas sobre la libertad académica, dirigida al personal académico que trabajaba en la enseñanza superior del Reino Unido, y se habían obtenido 2 239 respuestas de afiliados del UCU. En general, los encuestados del Reino Unido habían considerado que el nivel de protección de la libertad académica era inferior al de sus homólogos de la Unión Europea en todos los aspectos. Además, en el Reino Unido era mayor el número de encuestados que observaban que la protección de la libertad académica en su departamento y universidad había disminuido. El UCU atribuyó los peores resultados del Reino Unido a algunas políticas específicas introducidas por el Gobierno británico.
- 124.** El UCU sostuvo que la legislación antiterrorista del Gobierno británico y, en particular, los requisitos del «deber de prevención en la enseñanza superior» (el deber de prevención) habían contribuido a crear un clima de autocensura en el Reino Unido. Con respecto a la libertad de cátedra, afirmó que la mayoría de los encuestados del Reino Unido coincidían en que el Marco de Excelencia Docente (TEF) coartaría su libertad académica. Asimismo, el UCU señaló que la mayoría de los encuestados del Reino Unido estaban de acuerdo en que el Marco nacional de Excelencia Investigadora (REF) coartaba su libertad académica.
- 125.** En relación con el hecho de que un mayor porcentaje de los encuestados del Reino Unido coincidía en observar una disminución de la protección del empleo del personal académico en su institución durante los últimos años, el UCU señaló que el modelo de estatuto destinado a mitigar el efecto de la eliminación de la titularidad presentaba algunas deficiencias en cuanto a la protección de la libertad académica. Además, el UCU sostuvo que el rápido crecimiento de los empleos académicos de duración determinada y remunerados por horas representaba un peligro aún más grave para la libertad académica.

Respuesta inicial del Gobierno

126. En su respuesta del 23 de mayo de 2019, el Gobierno (Departamento de Educación de Inglaterra) se basó en las observaciones recopiladas en colaboración con los departamentos gubernamentales competentes y las administraciones descentralizadas del Reino Unido.
127. Desde el principio, el Gobierno aclaró que la educación era una competencia descentralizada en el Reino Unido. También señaló que la enseñanza superior variaba según los países y las tradiciones educativas y cuestionó el análisis comparativo del UCU, que se limitaba al ámbito de la Unión Europea. En cuanto a las alegaciones de que el Reino Unido privaba de libertades constitucionales al personal académico, el Gobierno rechazó que el hecho de no tener una constitución codificada fuera una razón legítima para afirmar que el Reino Unido carecía de protecciones para la libertad académica, ya que estas libertades recibían una amplia protección jurídica en la legislación nacional del Reino Unido y en los convenios internacionales de los que el Reino Unido era signatario. El Gobierno tampoco aceptó que las comparaciones constitucionales demostraran una falta de disposiciones jurídicas específicas o de protección de la libertad académica en el Reino Unido.
128. Libertad de cátedra: por lo que se refería a la alegación de que, en Inglaterra, la HERA menoscababa la Recomendación de 1997 (párrafo 28), el Gobierno sostuvo que ningún elemento de la HERA impedía al personal académico participar de manera significativa en la determinación del plan de estudios que impartían y, de hecho, establecía expresamente la protección de la libertad de cátedra. Con respecto a los datos de las experiencias del personal académico según se desprendían de la encuesta de 2016, que se comparaba con una encuesta de investigación realizada en los países europeos, el Gobierno cuestionó el tamaño de la muestra y el enfoque comparativo que limitaba la comparación a la Unión Europea en el contexto del sector de la educación superior internacional. En cuanto a las observaciones del UCU sobre el TEF, que había pasado a denominarse Marco de Excelencia Docente y de Resultados Académicos, el Gobierno señaló que la encuesta del UCU se había realizado antes de la aplicación del TEF, por lo que sus efectos sobre las experiencias reales de la libertad de cátedra no podían conocerse a partir de esos datos.
129. Del mismo modo, el Gobierno no aceptó que el papel de la OfS en la promoción de la oferta académica, la calidad y la relación calidad-precio para los estudiantes entrara en conflicto con la protección de la libertad de cátedra, y hasta que ese servicio no estuviera plenamente operativo y facultado (para agosto de 2019), no era posible emitir juicios probatorios sobre su desempeño en este sentido.
130. Libertad académica para investigar: en cuanto a la alegación sobre los efectos negativos del deber de prevención, el Gobierno no había visto ninguna prueba de que la libertad académica se viera restringida cuando el deber de prevención se aplicaba correctamente. El Gobierno explicó detalladamente los procedimientos nacionales de evaluación de la investigación. Según el Gobierno, los factores de impacto del REF no habían restringido la investigación de ninguna manera. También explicó que el cambio al REF 2021 se había realizado en consulta con el sector de la educación superior y tras un examen independiente del REF 2014.
131. Protección del derecho de autogobierno: según el Gobierno, los proveedores de educación superior eran empleadores independientes en el Reino Unido y se ocupaban de mantener mecanismos de buena gobernanza. Esto no entraba en conflicto con las recomendaciones de la UNESCO. El Gobierno también señaló que, en Inglaterra, la OfS no especificaba el nivel previsto de representación del personal en un senado/junta académica para los proveedores de educación superior. Seguidamente, el Gobierno explicó que la Ley de Gobernanza de la

Educación Superior (Escocia) de 2016 había modificado la composición del órgano de gobierno de las instituciones de educación superior escocesas. La composición del consejo de administración ahora debía constar de dos miembros elegidos directamente entre el personal.

132. Protección del derecho a la seguridad del empleo: tras tomar nota de las estadísticas proporcionadas por el UCU sobre la proporción del personal académico que tenía contratos de duración determinada y remuneración por horas, el Gobierno explicó que en Inglaterra los proveedores de enseñanza superior fueran instituciones autónomas. En virtud de esta condición, tenían la responsabilidad de garantizar su propia sostenibilidad financiera. Era oportuno que mantuvieran la capacidad de gestionar sus propias políticas y su planificación de recursos humanos.
133. En conclusión, el Gobierno sostuvo que el Reino Unido había seguido promoviendo y protegiendo la libertad académica de una manera sólida pero proporcionada, respetuosa con la autonomía del personal académico y de los proveedores de enseñanza superior. El Gobierno no aceptó que se hubiera demostrado que el Reino Unido no cumplía lo dispuesto en las Recomendaciones. Añadió que una parte importante de la alegación del UCU se centraba en la situación en Inglaterra antes de la implantación de cambios sustanciales en la reglamentación de la educación superior tras la aplicación (todavía en curso) de la HERA, y antes de la introducción del TEF.

Otras observaciones del UCU

134. En septiembre de 2009, el UCU presentó sus observaciones sobre la respuesta del Gobierno del Reino Unido. En primer lugar, el UCU expresó su decepción por el hecho de que la respuesta inicial del Gobierno no abordara la parte clave de la alegación relativa a la protección *de facto* de la libertad académica. Según el UCU, aparte de las observaciones sobre el tamaño de la muestra de la encuesta del UCU y la validez de las comparaciones con el personal académico residente en la Unión Europea, no había habido ningún intento de abordar las cuestiones de fondo planteadas en la encuesta del UCU sobre el personal académico o en las fuentes secundarias que se citaban en la alegación.
135. El UCU contraargumentó que la autonomía institucional era una condición previa para la libertad académica individual, y que esta última no era el garante de la autonomía institucional, frente a lo que sostenía el Gobierno del Reino Unido.
136. El UCU tomó nota de la observación del Gobierno sobre las fechas de la encuesta sobre la libertad académica del UCU y la aplicación del TEF. Sin embargo, una nueva investigación sobre los efectos del TEF en el personal de la educación superior había puesto de relieve que la metodología empleada en el TEF había obligado a las instituciones a regular la docencia de forma cada vez más estricta.
137. Aunque consideraba positivos algunos cambios introducidos en el REF 2021, el UCU alegó que las opiniones expresadas recientemente por los miembros del UCU indicaban que las instituciones estaban definiendo nuevas «reglas del juego» que restringirían la participación del personal en el REF 2021. Las preocupaciones expresadas por los miembros del UCU habían sido corroboradas en un nuevo estudio piloto titulado *The Real Time REF Survey*, que se había publicado en junio de 2019.
138. Aunque el UCU no estaba satisfecho con la respuesta del Gobierno sobre la participación democrática del personal en el gobierno de las instituciones académicas en Inglaterra, reconoció las mejoras introducidas en el gobierno colegiado mediante la Ley de Gobernanza de la Educación Superior de 2016 en Escocia.

- 139.** El UCU reconoció que las instituciones de educación superior eran responsables de la selección, el nombramiento y el despido del personal académico y que las cuestiones relacionadas con la situación contractual del personal eran asuntos que incumbían principalmente a la toma de decisiones a nivel institucional. De todos modos, el UCU sostuvo que el Departamento de Educación de Inglaterra y las administraciones descentralizadas del Reino Unido no podían eludir toda la responsabilidad respecto de la situación actual en materia de inseguridad laboral en la enseñanza superior y, una vez más, reiteró su preocupación por las repercusiones de la inseguridad laboral en la libertad académica y por el hecho de que el Gobierno británico se apartara de las normas fundamentales de la UNESCO.
- 140.** En conclusión, el UCU reconoció que en Escocia se habían realizado progresos en materia de libertad académica, concretamente en el ámbito del gobierno colegiado. Consideró que una de las razones que explicaban esta evolución era que el Gobierno escocés había estado más abierto al diálogo social constructivo con los representantes del personal de la enseñanza superior que en Inglaterra. Por lo tanto, el UCU pidió al Ministerio de Educación de Inglaterra que reconociera el valor de establecer un diálogo social constructivo con los representantes del personal sobre cuestiones como el gobierno de la enseñanza superior y la libertad académica.

Observación final del Gobierno

- 141.** En su observación final, el Gobierno dejó claro que los Gobiernos u organismos reguladores difícilmente podían responder con medidas objetivas a una encuesta de pequeño tamaño sobre las experiencias subjetivas de los académicos en sus lugares de trabajo. Cuando se planteaban preocupaciones, las instituciones eran responsables de las condiciones y los entornos de trabajo de su personal, y era esta separación de responsabilidades la que sustentaba el enfoque del Gobierno británico. Aunque no existían protecciones directas para la libertad académica del personal, sí había protecciones *de jure* y *de facto* relacionadas con la libertad académica.
- 142.** Para concluir, el Gobierno reconoció que la autonomía de las instituciones de enseñanza superior y el correspondiente enfoque del Gobierno en materia de reglamentación le restaban capacidad de intervención en algunos aspectos, pero esto no significaba que las protecciones no existieran o que fueran ineficaces. El Gobierno reiteró su compromiso con el fortalecimiento y la protección de la libertad académica, e invitó al UCU a seguir colaborando con el Gobierno.

Conclusiones del Comité Mixto

- 143.** El Comité Mixto toma nota de la detallada presentación del UCU, en la que se describe un amplio conjunto de preocupaciones percibidas en la comunidad de la enseñanza superior sobre la libertad académica en el Reino Unido. El Comité Mixto también toma nota de las respuestas detalladas del Gobierno, que abordan algunas de las alegaciones detalladas planteadas por el UCU. Parece que ambas partes han estado dispuestas a realizar un examen exhaustivo de las cuestiones objeto de la discrepancia, lo que puede sentar las bases para un ulterior diálogo constructivo.
- 144.** Sin lugar a duda, la Recomendación de 1997 establece la autonomía institucional y la libertad académica como principios fundamentales de la enseñanza superior. El Comité Mixto recuerda las conclusiones anteriores de que:

El marco rector de la Recomendación de 1997 comprende necesariamente principios de carácter amplio y condiciones de índole general. Las naciones y las instituciones académicas están en capacidad de organizar sus actividades en armonía con las prácticas dominantes en el plano nacional a fin de garantizar el cumplimiento de los principios establecidos en la Recomendación. Por ejemplo, el artículo 17 de la Recomendación de 1997 establece los principios que rigen la autonomía institucional. En la última frase se establece, «No obstante, la índole de la autonomía puede variar en función del tipo de establecimiento de que se trate»⁷.

145. A este respecto, el Comité Mixto considera que no existe una fórmula prescrita para garantizar la libertad académica o la autonomía institucional. No es necesario consagrar el principio en la Constitución o de ninguna manera concreta en el ordenamiento jurídico, siempre que no existan disposiciones jurídicas específicas que coarten la libertad académica.
146. No obstante, como señala el UCU, lo que importa es cómo se aplica la libertad académica en el contexto real de los instrumentos jurídicos, políticas y prácticas existentes. En este sentido, puede que no haya una política o práctica concreta que coarte la libertad académica; es la totalidad y el entorno global lo que puede crear una constelación de instrumentos jurídicos, políticas y prácticas.
147. A este respecto, el Comité Mixto toma nota de que el UCU ha señalado la aparente preocupación manifestada por el personal docente de la enseñanza superior, a través de encuestas y exámenes académicos, de que la libertad académica está bajo presión en el Reino Unido. Esta preocupación tiene su origen en una serie de medidas novedosas introducidas en la enseñanza superior con respecto a los mecanismos de garantía de calidad. Estas medidas comprenden desde las políticas relacionadas con la orientación del deber de prevención hasta los planes de garantía de calidad como el TEF y el REF.
148. El Comité Mixto recuerda que examinó algunas de estas cuestiones de manera general en el informe de su 13.ª reunión (2018), en relación con los temas «Evaluación y valoración del personal de la enseñanza superior» y «Veinte años de la Recomendación de 1997: evaluación de las tendencias y perspectivas de actuación»⁸.
149. Es evidente que la Recomendación de 1997 establece que, habida cuenta de las importantes inversiones financieras efectuadas, los Estados Miembros y las instituciones de enseñanza superior deben garantizar un equilibrio apropiado entre el grado de autonomía de que gozan dichas instituciones y sus sistemas de rendición de cuentas. En el marco de estos últimos, las instituciones de enseñanza superior deberían velar por la transparencia de su gestión (Recomendación de 1997, párrafo 22).
150. Al mismo tiempo, la Recomendación dispone que:
 - a) Los sistemas de rendición de cuentas de las instituciones deben basarse en métodos científicos y ser claros, realistas, sencillos y eficaces en relación con su costo. En su aplicación deberían ser imparciales, justos y equitativos y ser transparentes tanto en la metodología como en los resultados (Recomendación de 1997, párrafo 23).
 - b) Las instituciones de enseñanza superior deben elaborar y aplicar, por separado o colectivamente, sistemas adecuados de rendición de cuentas, comprendidos mecanismos de garantía de la calidad, con el fin de lograr los objetivos expuestos sin

⁷ OIT y UNESCO, *Informe: Décima reunión - Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente*, París, 2009, anexo 2, alegación remitida por la Asociación de Docentes de Dinamarca Dansk Magisterforening (DM), párr. 30.

⁸ OIT y UNESCO, CEART/13/2018/10.

menoscabar la autonomía institucional ni la libertad académica. Las organizaciones que representan al personal docente de enseñanza superior deberían participar, en la medida de lo posible, en la planificación de esos sistemas. Si existen estructuras de responsabilización impuestas por el Estado, sus procedimientos deben negociarse, si es factible, con las instituciones de enseñanza superior interesadas y con las organizaciones que representan al personal docente de la enseñanza superior (Recomendación de 1997, párrafo 24).

- 151.** No queda claro en ninguna de las comunicaciones hasta qué punto las organizaciones del personal docente de la enseñanza superior participaron en la elaboración de los sistemas de responsabilidad citados en la alegación, si es que realmente lo hicieron. Por supuesto, sería una buena práctica, en consonancia con la Recomendación de 1997, entablar un diálogo social constructivo en torno a estos mecanismos como primer paso para abordar las preocupaciones planteadas por el UCU.
- 152.** Aunque la autonomía institucional y la libertad académica tienen una larga tradición en el Reino Unido, los diversos mecanismos de garantía de calidad establecidos en los últimos años parecen presentar algunas vulnerabilidades en lo que respecta a la injerencia política y a la atención concedida a las prioridades del mercado. La defensa contra el extremismo y la búsqueda de «rentabilidad» deben equilibrarse con la necesidad de preservar el derecho del personal docente de la enseñanza superior a ejercer la docencia y la investigación «sin verse limitado por doctrinas instituidas» (Recomendación de 1997, párrafo 27). Una sólida gobernanza democrática y el diálogo social en torno a estos mecanismos serían los medios más seguros para reducir al mínimo esos riesgos y lograr un equilibrio adecuado entre la rendición de cuentas y la libertad académica.
- 153.** En este sentido, el Comité Mixto manifiesta su preocupación por el hecho de que algunas universidades del Reino Unido no cuenten con una representación del personal docente en sus órganos de gobierno y académicos, en consonancia con el párrafo 31 de la Recomendación de 1997, y valora positivamente los esfuerzos realizados en Escocia para garantizar una representación adecuada del personal docente en dichos órganos. Por lo tanto, el Comité Mixto insta al Gobierno a entablar un diálogo sobre el modo de mejorar la representación del personal docente en la gobernanza institucional. La gobernanza democrática de las instituciones de enseñanza superior contribuiría en gran medida a resolver algunas de las preocupaciones sobre los sistemas de garantía de la calidad, y a resolver algunas de las preocupaciones sobre el modo en que la HERA supedita la libertad académica a la autonomía institucional.
- 154.** Respecto de la seguridad del empleo (párrafos 45 y 46 de la Recomendación), el Comité Mixto ha expresado en varias ocasiones su preocupación por la tendencia internacional a la proliferación del contrato a tiempo parcial y temporal, dado que merman la seguridad del empleo. En su opinión, los cambios en las relaciones de trabajo que disminuyen la seguridad en el empleo y las garantías procesales en el entorno concreto de la educación superior no mejorarán y probablemente debiliten el pleno ejercicio de la libertad académica y, por tanto, uno de los pilares fundamentales de la excelencia en la enseñanza y la investigación⁹. El Comité Mixto recuerda que la titularidad, cuando este régimen exista, o su equivalente funcional, deberá garantizarse en la medida de lo posible, incluso cuando se

⁹ OIT y UNESCO, *Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente: Informe intermedio sobre alegaciones de organizaciones de docentes relativas al incumplimiento de las Recomendaciones de 1966 y 1997 sobre el personal docente*, Ginebra, septiembre de 2008, párr. 13.

modifique la organización de la institución o sistema de enseñanza superior, o se introduzcan cambios en estos (Recomendación de 1997, párrafo 46).

- 155.** Por consiguiente, aunque toma nota de la autonomía de las instituciones de enseñanza superior en sus modalidades de contratos de trabajo, el Comité Mixto alienta al Gobierno a que siga dialogando con los representantes del personal docente sobre este punto. Recuerda que la Recomendación de 1997 especifica que «la financiación de la enseñanza superior sea considerada una forma de inversión pública la mayor parte de cuyos dividendos se obtendrá necesariamente a largo plazo, y que depende de prioridades gubernamentales y públicas» (párrafo 10).

Recomendaciones del Comité Mixto

- 156.** El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO:

- a) que insten al Gobierno del Reino Unido y a los respectivos interlocutores sociales a entablar un diálogo social eficaz, que incluya la investigación conjunta y el intercambio de información, la consulta y, si procede, la negociación colectiva en torno a:
 - i) la protección de la libertad académica y la autonomía institucional en el contexto del deber de prevención; y en relación con los mecanismos de garantía de calidad que pueden restringir la creatividad y la innovación en la investigación y la docencia;
 - ii) garantizar una representación adecuada del personal docente de la enseñanza superior en las estructuras de gobierno y los órganos académicos:
 - de conformidad con los párrafos 31 y 32 de la Recomendación de 1997, y
 - en la medida de lo posible, basándose en las mejores prácticas del Reino Unido y de otros países;
- b) que alienten al Gobierno a abordar la creciente inseguridad laboral del personal docente de la enseñanza superior:
 - i) garantizando la participación de las organizaciones que representan al personal docente en la definición de los marcos de rendición de cuentas e investigación;
 - ii) creando mayores oportunidades de aprendizaje permanente y de desarrollo profesional continuo para el personal docente;
 - iii) reforzando las medidas de política que salvaguardan la titularidad o su equivalente funcional, y
 - iv) reforzando los mecanismos para proteger la libertad académica del personal de la enseñanza superior del Reino Unido en sus actividades cotidianas de docencia e investigación;
- c) que insten al Gobierno a que establezca políticas para mejorar los entornos institucionales y el bienestar del personal docente de la enseñanza superior, incluida la protección contra el acoso, la intimidación y la violencia, de conformidad con los párrafos 22 y 63 de la Recomendación de 1997, y
- d) que soliciten al Gobierno y al UCU que proporcionen al Comité Mixto informes acerca de los resultados de sus discusiones, de los avances logrados y de las dificultades que surjan.

B. Seguimiento de las alegaciones examinadas en la 13.^a reunión, 2018

Seguimiento de la alegación remitida por el Sindicato de Trabajadores de la Educación AIM89 (Japón)

Antecedentes

157. En esta sección se expone el seguimiento de las alegaciones examinadas por el Comité Mixto en su 13.^a reunión. La alegación inicial presentada por el Sindicato de Trabajadores de la Educación AIM89, un sindicato independiente de docentes con sede en Tokio, tenía por objeto principal las sanciones disciplinarias aplicadas a los docentes que se negaban a seguir las órdenes oficiales de ponerse en pie y cantar el himno nacional (Kimigayo) y de saludar a la bandera nacional (Hinomaru) durante las ceremonias escolares.
158. El Comité Mixto recomendó estudiar soluciones que permitieran la celebración de ceremonias patrióticas sin perturbaciones, pero que se adaptaran a los docentes a quienes les incomodara la participación en actividades concretas que implicaran conformidad. El Comité Mixto formuló también una serie de recomendaciones en relación con los mecanismos y políticas disciplinarios. Solicitó que se le mantuviera informado de los esfuerzos realizados con respecto a la aplicación de sus recomendaciones. Entre diciembre de 2020 y abril de 2021, el Comité Mixto recibió del AIM89 varias comunicaciones de seguimiento, a las que el Gobierno respondió en sus comunicaciones de los días 30 de julio de 2020 y 31 de agosto de 2021.

Comunicaciones de seguimiento del AIM89

159. En sus comunicaciones de seguimiento, el AIM89 no planteó nuevos hechos, sino que se concentró en el estado de aplicación de las recomendaciones formuladas por el Comité Mixto en su última reunión. Aunque informó de que las autoridades habían organizado sesiones públicas de intercambio de opiniones con el sindicato, el AIM89 lamentó la falta de avances en lo referente a las recomendaciones.
160. En general, el sindicato criticó el estatus que las autoridades asignaban a las recomendaciones del Comité Mixto y, en particular, la falta de esfuerzos para dar a conocer el informe de la última reunión del Comité Mixto a las autoridades escolares. Se señalaron tres cuestiones principales a la atención del Comité Mixto.
161. Según el sindicato, el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología (MEXT) transmitió a los organismos públicos locales interesados la versión original del informe del Comité Mixto en inglés sin proporcionar una versión traducida, lo que limitó considerablemente la accesibilidad y la difusión del documento. El informe del Comité Mixto se distribuyó sin orientaciones del MEXT; en consecuencia, los miembros de las juntas con competencias para adoptar medidas disciplinarias no fueron informados del contenido del informe y no recibieron la orientación adecuada sobre cómo aplicar y promover mejor los principios establecidos en la Recomendación de 1966. El sindicato consideró que esta era la razón por la que las autoridades locales no habían cambiado de posición y habían seguido negándose a participar en el diálogo social sobre estas cuestiones.
162. El MEXT supuestamente se negó a dar mayor difusión al informe del Comité Mixto, aduciendo que el documento se refería a contextos locales específicos y que, en cualquier caso, podía consultarse en línea.

- 163.** En cuanto al fondo de la alegación, el sindicato siguió comunicando casos en que no se había vuelto a contratar a los docentes para cubrir las vacantes tras su jubilación, según la práctica habitual, porque tenían antecedentes de sanciones disciplinarias por haberse negado a ponerse en pie y a cantar durante las ceremonias. Además, la situación de los alumnos con discapacidad seguía siendo problemática en el contexto de otros requisitos análogos que se imponían durante las ceremonias escolares. Los informes sobre el diálogo entre el sindicato y las autoridades en torno a estos asuntos ponían de manifiesto una persistente diferencia de interpretación de la Recomendación de 1966.

Respuesta del Gobierno

- 164.** En su respuesta, el Gobierno señaló que el AIM89 había tergiversado algunas opiniones expresadas por el MEXT y determinados hechos en sus comunicaciones remitidas al Comité Mixto. En primer lugar, el Gobierno reafirmó su posición con respecto a la alegación inicial y se refirió a la legalidad de esas prácticas en virtud de la legislación japonesa. Los requisitos de ponerse en pie y de cantar se adecuaban a la legislación nacional y no vulneraban la libertad de pensamiento y de conciencia de los estudiantes o de los docentes. Además, por su condición de funcionarios públicos, los docentes estaban obligados a obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos. El Gobierno señaló que la Recomendación de 1966 «... contiene algunos detalles que no necesariamente se ajustan a la legislación nacional y a la legislación vigente en el Japón...». El Gobierno subrayó también que, según el reparto de funciones y responsabilidades entre el Estado y los gobiernos locales, estos últimos tenían la autoridad y la responsabilidad en materia de educación.
- 165.** Con respecto a la cuestión del intercambio de información, el Gobierno indicó que había proporcionado a las juntas escolares locales interesadas información que «... [se] considera estrechamente relacionada con el informe de la decimotercera reunión del CEART...».
- 166.** En relación con esta cuestión, el Gobierno negó haber manifestado la intención de no difundir el informe del Comité Mixto con todos los organismos locales y con el público so pretexto de que estaba disponible en línea a través del sitio web de la OIT. No obstante, el Gobierno reconoció que, en su opinión, el informe abordaba una situación específica de unos pocos contextos locales, por lo cual no consideraba necesario distribuir la información a todos los gobiernos locales ni al público. A este respecto, el Gobierno añadió que solo se había documentado un caso de sanciones disciplinarias en relación con la bandera y el himno nacionales en 2020.

Conclusiones del Comité Mixto

- 167.** En primer lugar, el Comité Mixto acoge con agrado la información concordante presentada por el sindicato y por el Gobierno, un claro indicio de que se han producido formas iniciales de diálogo. Aunque estas oportunidades de diálogo parecen limitadas en cuanto su duración y alcance, el Comité Mixto observa que se trata de un paso positivo y alienta a ambas partes a que sigan trabajando en esa dirección.
- 168.** Sin embargo, al Comité Mixto le preocupa la aparente lentitud de los avances en la aplicación de las recomendaciones, así como la persistencia de diferencias significativas de opinión entre el Gobierno y el sindicato. En este contexto, el Comité Mixto reitera su recomendación de utilizar sus informes como base para el diálogo social.
- 169.** El Comité Mixto toma nota con interés del argumento del AIM89 de que la inexistencia de una versión en japonés del informe limita su accesibilidad y alcance a nivel local. El Gobierno no comparte su opinión sobre este punto. El Comité Mixto entiende que la traducción del

informe puede ser un proceso delicado, teniendo en cuenta las dificultades para determinar la terminología apropiada y el nivel adecuado de interpretación. Sin embargo, el Comité Mixto considera que un proceso de este tipo, impulsado conjuntamente por las autoridades y el sindicato, podría representar en sí mismo una oportunidad para practicar el diálogo sobre las cuestiones en litigio y posiblemente daría lugar a un diálogo social más constructivo.

- 170.** Asimismo, el Comité Mixto toma nota de la posición del Gobierno en relación con la aplicabilidad de la Recomendación de 1966, otra cuestión antigua y recurrente en las alegaciones relativas al Japón examinadas por el Comité Mixto. El Gobierno persiste en su posición anterior de que algunos aspectos de la Recomendación de 1966 no se ajustan a la situación y legislación nacionales y se remite a las resoluciones judiciales sobre la legalidad de las medidas disciplinarias.
- 171.** Como se indicó en el informe anterior, el Comité Mixto recuerda que no está facultado para determinar la legalidad de la cuestión en la legislación japonesa, pero que, en cambio, puede analizar la relación de los hechos con los principios de la Recomendación de 1966. No obstante, la Recomendación de 1966, que es un instrumento no vinculante, refleja un compromiso histórico de todos los Estados Miembros de la OIT y de la UNESCO para definir los derechos y las responsabilidades del personal docente mediante una norma internacional. La condición de instrumento normativo adoptado por unanimidad por los Estados Miembros confiere a la Recomendación de 1966 una importante fuerza política y moral ¹⁰. El Comité Mixto recuerda, además, que el Japón es uno de los Estados Miembros de la OIT y de la UNESCO que participaron en la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación del Personal Docente de 1966 que adoptó la Recomendación. Al tratarse de un instrumento normativo internacional, sus disposiciones están destinadas a aplicarse a todos los países. Habida cuenta de lo que antecede, el Comité Mixto recomienda estudiar la adopción de medidas concretas, a través del diálogo social, con el objetivo de resolver las diferencias de opinión y de interpretación de la Recomendación de 1966 y asegurar que sus principios puedan ser promovidos y aplicados.
- 172.** El Comité Mixto opina que un intercambio de información eficaz en el contexto de esta alegación también requeriría dar orientaciones a las autoridades locales sobre la manera de interpretar y aplicar las observaciones y recomendaciones del Comité Mixto. Por lo tanto, el Comité Mixto recomienda que, cuando se distribuya la versión traducida del informe a las autoridades locales, se incluyan las observaciones y orientaciones oportunas para las autoridades locales.

Recomendaciones del Comité Mixto

- 173.** El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que alienten al Gobierno del Japón a:
- a) crear un entorno propicio para el diálogo social con las organizaciones de docentes sobre esta alegación a nivel nacional y local, según proceda, con el fin de resolver las diferencias de opinión y de interpretación de la Recomendación de 1966;
 - b) trabajar en colaboración con las organizaciones de docentes para elaborar una traducción al japonés de las observaciones y recomendaciones del Comité Mixto relacionadas con esta alegación;

¹⁰ OSD 4: Marco de Acción de Educación 2030.

- c) distribuir a las autoridades locales esa traducción junto con las orientaciones oportunas sobre la mejor manera de garantizar que los principios de la Recomendación se apliquen y promuevan en el contexto de esta alegación;
- d) prestar la debida atención a las recomendaciones anteriores formuladas por el Comité Mixto sobre esta alegación, incluidas las relativas a los mecanismos y políticas disciplinarios y a las normas relativas a las ceremonias patrióticas, y
- e) mantener al Comité Mixto informado de toda medida adoptada con respecto a las recomendaciones que anteceden.

Seguimiento de la alegación remitida por el Sindicato de Docentes de Nakama (Japón)

Antecedentes

174. En su 13.^a reunión, el Comité Mixto examinó una alegación presentada por el Sindicato de Docentes de Nakama en la que se describían prácticas continuadas que, a su juicio, no se ajustaban a los principios establecidos en la Recomendación de 1966, y expuso la falta de voluntad de las autoridades japonesas para dar cumplimiento a las recomendaciones del Comité Mixto. El Comité Mixto examinó esa alegación, junto con la respuesta del Gobierno japonés, y formuló observaciones y recomendaciones. Una de las recomendaciones consistía en mantener informado al Comité Mixto de los esfuerzos realizados en relación con las recomendaciones. Entre septiembre y diciembre de 2019, el Comité Mixto recibió comunicaciones de seguimiento del Sindicato de Docentes de Nakama, a las que el Gobierno respondió en una carta con fecha de 30 de julio de 2020.

Comunicaciones de seguimiento del Sindicato de Docentes de Nakama

175. En sus comunicaciones de seguimiento, el Sindicato de Nakama reiteró su antigua alegación de que las autoridades locales de Osaka no habían celebrado consultas ni negociaciones con el sindicato sobre determinadas cuestiones relativas a las condiciones de trabajo de los docentes. Además, el sindicato denunció que el Gobierno no proporcionaba a las autoridades locales las orientaciones oportunas, basadas en la Recomendación de 1966 y en las recomendaciones del Comité Mixto, que facilitarían el diálogo social a nivel local. Además, el sindicato señaló varias cuestiones en las que no se había avanzado a pesar de las recomendaciones del Comité Mixto.

Cumplimiento dado a las recomendaciones del Comité Mixto y postura de las autoridades locales

176. Con respecto a las medidas disciplinarias adoptadas a raíz de la negativa de los docentes a seguir las instrucciones para ponerse en pie y cantar (la bandera y el himno), el sindicato lamentó que no se hubiera avanzado en esta cuestión. El sindicato expuso algunos ejemplos de casos en los que los procedimientos para aplicar medidas disciplinarias no se ajustaban a los principios establecidos en los párrafos 47 a 50 de la Recomendación de 1966. El diálogo sobre esta cuestión había puesto de relieve importantes diferencias de interpretación de la Recomendación de 1966 entre el sindicato y las autoridades.

Mecanismo de reclamación y sistema de evaluación

177. Según el Sindicato de Docentes de Nakama, el mecanismo de reclamación no se estableció en consulta con los sindicatos de docentes y no se garantizó un proceso justo. Además, el consejo de examen de reclamaciones no concedía a la parte agraviada la

oportunidad de expresar su opinión. El sindicato alegó que esta situación se apartaba de los principios establecidos en la Recomendación de 1966.

- 178.** Con respecto al sistema de evaluación, el sindicato seguía considerándolo deficiente, en particular porque no permitía tener en cuenta la opinión de los docentes. Además, en un caso en el que se habían cometido errores en la evaluación inicial, no se había concedido una oportunidad de reevaluación.

Función asignada a los docentes en la selección de ayudas y métodos de enseñanza

- 179.** El sindicato informó de que no se habían logrado avances significativos en relación con la función asignada a los docentes en la selección de los libros de texto. El sindicato informó asimismo de una discrepancia similar entre el sindicato y las autoridades locales sobre el uso de tabletas. El sindicato lamentó que se hubieran impuesto esas herramientas pedagógicas a los docentes sin negociación, en contra de lo dispuesto en el párrafo 61 de la Recomendación de 1966.

Respuesta del Gobierno

- 180.** La respuesta del Gobierno contenía observaciones generales sobre el informe de la 13.ª reunión del Comité Mixto, de las cuales solo se expondrán aquí las relativas a la alegación en litigio, junto con respuestas específicas a las comunicaciones del Sindicato de Docentes de Nakama.

Cumplimiento dado a las recomendaciones del Comité Mixto y postura de las autoridades locales en cuanto a la celebración de consultas y negociaciones con los sindicatos

- 181.** En primer lugar, el Gobierno persistió en su arraigada posición de que «la Recomendación relativa a la situación del personal docente contiene algunos detalles que no necesariamente se ajustan a la legislación nacional y a la legislación vigente en el Japón...». Afirmó que el Comité Mixto en su informe no había tenido suficientemente en cuenta la situación y la legislación nacional del Japón.
- 182.** Además, el Gobierno recordó que las negociaciones con las autoridades locales sobre las condiciones de trabajo se regían por la Ley de la Administración Pública Local. Por lo tanto, el MEXT no estaba en condiciones de entablar negociaciones con las organizaciones de docentes, toda vez que los organismos competentes eran las juntas escolares locales. Además, no se podían entablar negociaciones con las organizaciones de empleados públicos de la administración local en relación con «asuntos administrativos u operacionales», como las órdenes de servicio y las medidas disciplinarias.
- 183.** No obstante, el Gobierno indicó en su comunicación que se habían realizado ciertos esfuerzos: «en septiembre de 2019 [se proporcionó] información a las juntas escolares, que son los órganos con poder de nombramiento y pueden considerarse estrechamente relacionados con el informe». Además, el Gobierno afirmó que esperaba seguir participando adecuadamente según fuera necesario, incluso proporcionando orientación y asesoramiento a las juntas escolares.
- 184.** Respecto del diálogo social con los sindicatos de docentes, el Gobierno añadió que desde junio de 2019 se habían producido «intercambios de opiniones», incluso sobre cuestiones relacionadas con la alegación presentada por el Sindicato de Docentes de Nakama.

Cuestiones específicas planteadas en la comunicación

Medidas adoptadas tras la negativa de los docentes a seguir las instrucciones de ponerse en pie ante la bandera y cantar el himno, incluidas las medidas disciplinarias

185. En lo referente a esta cuestión específica, el Gobierno se limitó a indicar que la autoridad local competente —la Junta Escolar de la ciudad de Osaka— había comunicado que había aplicado de manera adecuada las medidas disciplinarias. En la respuesta del Gobierno no se aportaron más detalles sobre los progresos realizados respecto de las recomendaciones del Comité Mixto relativas a los mecanismos disciplinarios.

Sistema de examen de reclamaciones y sistema de evaluación

186. El Gobierno mantuvo su posición de que las cuestiones relativas a la gestión y los asuntos administrativos no eran objeto de negociación, aunque pudieran afectar a las condiciones de trabajo de los docentes. El sistema de evaluación y el sistema de examen de reclamaciones se consideraron asuntos administrativos y de gestión, por lo que no estaban abiertos a la negociación. El Gobierno se remitió a un informe de la Junta Escolar de la ciudad de Osaka en el que se indicaba que se habían dado respuestas adecuadas con arreglo a la legislación.

Función asignada a los docentes en la selección de ayudas y métodos de enseñanza

187. Con respecto al uso de tabletas, el Gobierno explicó que esos dispositivos estaban contribuyendo realmente a la igualdad de oportunidades educativas. El Gobierno señaló que «se está aplicando un sistema de apoyo adecuado para mitigar la carga de los docentes en el aula». Sin embargo, afirmó claramente que, al tratarse también de una cuestión administrativa y de gestión, no era negociable.

188. En cuanto a la selección de libros de texto, el Gobierno recordó su declaración anterior de que los docentes participaban hasta cierto punto en ese proceso, ya que algunos docentes estaban representados en los consejos de selección de libros de texto creados por las juntas escolares.

Conclusiones del Comité Mixto

189. En primer lugar, el Comité Mixto toma nota de la antigua cuestión recurrente de la falta de negociación o consultas sobre diversos aspectos que tienen la consideración de «asuntos administrativos» y, por lo tanto, no son objeto de diálogo social. Aunque el Comité Mixto ha analizado exhaustivamente esta cuestión en informes anteriores ¹¹, parece que sigue sin resolverse.

190. Además, el Comité Mixto señala otro elemento fundamental que está presente en todas las cuestiones específicas planteadas en las comunicaciones de seguimiento del Sindicato de Docentes de Nakama, a saber, el sistema de evaluación, los mecanismos disciplinarios y la función asignada a los docentes en la selección de ayudas y métodos de enseñanza. El hilo conductor de todas estas cuestiones es la falta de avances sustanciales en las recomendaciones del Comité Mixto. Los elementos sometidos a la consideración del Comité Mixto no muestran indicios de un verdadero progreso con respecto a la situación descrita en la alegación inicial y en el contexto de las alegaciones anteriores sobre las mismas cuestiones.

¹¹ En concreto, los informes del Comité Mixto de 2003, 2008 y 2011.

- 191.** Por el contrario, según se desprende de las comunicaciones del sindicato y del Gobierno, persisten profundas diferencias de entendimiento sobre los principios de la Recomendación de 1966. Ni el Sindicato de Docentes de Nakama ni el Gobierno afirman haber resuelto estas cuestiones ni haber avanzado hacia un entendimiento común de los principios de la Recomendación de 1966.
- 192.** En este contexto, el Comité Mixto recuerda las tres primeras recomendaciones formuladas durante el examen de la alegación en su 13.^a reunión de 2018:
- a) brindar orientación adecuada a las autoridades locales con miras a velar por la aplicación y la promoción de los principios de la Recomendación;
 - b) volver a considerar las recomendaciones anteriores formuladas por el Comité Mixto sobre la celebración de consultas y negociaciones con las organizaciones de docentes, una cuestión planteada desde hace mucho tiempo, y
 - c) tomar en consideración la importancia del intercambio de información sobre las recomendaciones del Comité Mixto, incluida la difusión de la traducción del informe al japonés, cuando se disponga de ella, entre docentes y sus organizaciones, puesto que podría propiciar el diálogo social.
- 193.** Aunque el Comité Mixto valora la información proporcionada por el Gobierno que indica que ha habido intercambios de opiniones con los sindicatos en relación con la presente alegación, habría agradecido recibir información más concreta sobre los casos en que se ha entablado un verdadero diálogo social con los sindicatos, incluso a nivel local, si procede. El Comité Mixto aprovecha esta oportunidad para recordar que, de conformidad con la Recomendación de 1966, el diálogo social relativo a las condiciones de trabajo no debería reducirse a simples «intercambios de opiniones» con los sindicatos de docentes.
- 194.** En este contexto, el Comité Mixto recuerda una recomendación anterior ¹² formulada en relación con una declaración del Gobierno de Japón, en la que se reafirmaba «el máximo respeto por el espíritu de la Recomendación al llevar a cabo las actividades gubernamentales, dentro del marco de su legislación nacional». El Comité Mixto había recomendado aprovechar la oportunidad para informar mejor a los sindicatos del contenido de esas actividades e intensificar el diálogo social con un talante de cooperación. Se invita al Gobierno del Japón a que incluya información sobre este aspecto en futuras comunicaciones.
- 195.** El Comité Mixto acoge con agrado la alentadora declaración del Gobierno de que compartió información con las juntas escolares locales y de que desea seguir haciéndolo. Sin embargo, el Comité Mixto desearía obtener más información sobre el tipo de orientaciones que recibieron las autoridades locales. Además, el Comité Mixto está interesado en saber si estas orientaciones han influido en la forma en que las autoridades locales abordan estas cuestiones y, en caso afirmativo, de qué manera, y si eso ha dado lugar a un diálogo social eficaz con los sindicatos de docentes. En este sentido, el Comité Mixto también se remite a las conclusiones del caso AIM89, en concreto al párrafo 169.

Recomendaciones del Comité Mixto

- 196.** El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que alienten al Gobierno del Japón a:

¹² OIT y UNESCO, CEART/13/2018/10, párr. 126.

- a) crear un entorno propicio para el diálogo social con las organizaciones de docentes sobre esta alegación a nivel nacional y local, según proceda, con el fin de resolver las diferencias de opinión y de interpretación de la Recomendación de 1966, incluyendo cuestiones relacionadas con los mecanismos de reclamación y la evaluación del personal docente;
- b) trabajar en colaboración con las organizaciones de docentes para elaborar una traducción al japonés de las observaciones y recomendaciones del Comité Mixto relacionadas con esta alegación;
- c) distribuir a las autoridades locales esa traducción junto con las orientaciones oportunas sobre la mejor manera de garantizar que los principios de la Recomendación se apliquen y promuevan en el contexto de esta alegación;
- d) prestar la debida atención a las recomendaciones anteriores formuladas por el Comité Mixto sobre esta alegación, incluidas las recomendaciones relativas a los mecanismos y políticas disciplinarios y a las normas relativas a las ceremonias patrióticas; las políticas y prácticas de selección de libros de texto, y
- e) mantener al Comité Mixto informado de toda medida adoptada con respecto a las recomendaciones que anteceden.

C. Seguimiento de las alegaciones examinadas en reuniones anteriores

Seguimiento de la alegación remitida por el Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón (Japón)

197. El Comité Mixto examinó una alegación remitida por el Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón (ZENKYO) en su 12.ª reunión, así como también en un informe intermedio ulterior publicado en 2016. En el informe del Comité Mixto en su 13.ª reunión, celebrada en 2018, se formularon nuevas recomendaciones sobre el asunto.
198. Al no haber recibido más información de ninguna de las partes al respecto, el Comité Mixto considera que este caso está cerrado.

Seguimiento de la alegación remitida por el Sindicato de Personal Docente Inglés Especializado de Osaka Fu (Japón)

199. En su 13.ª reunión, celebrada en 2018, el Comité Mixto examinó una alegación del Sindicato de Personal Docente Inglés Especializado de Osaka Fu (OFSET) sobre la no aplicación de la Recomendación de 1966, por parte del Gobierno del Japón, en lo relativo a la situación y las condiciones de empleo de los docentes de inglés nativos. El Comité Mixto formuló una serie de recomendaciones al Gobierno, a través del Consejo de Administración de la OIT y del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, entre ellas la de convocar el diálogo y garantizar la aplicación de los principios previstos en la Recomendación de 1966 a los docentes de inglés nativos, para que sean tratados como docentes en el sentido de este instrumento normativo internacional.
200. En una comunicación remitida a la OIT el 30 de julio de 2020, el Gobierno del Japón impugnó la interpretación del Comité Mixto del término «docente». Al no haberse recibido ninguna otra comunicación sobre este asunto, el Comité Mixto considera el caso cerrado.

Seguimiento de la alegación remitida por el Sindicato Tokyo-to-Gakko (Japón)

- 201.** En su 12.ª reunión, celebrada en 2015, el Comité Mixto examinó una alegación remitida por el sindicato japonés Tokyo-to-Gakko. El Comité Mixto formuló diversas recomendaciones y pidió a las partes que lo mantuvieran informado de las iniciativas encaminadas a aplicar esas recomendaciones. El Comité Mixto no ha recibido información nueva al respecto. En su 13.ª reunión, celebrada en 2018, el Comité Mixto alentó al Gobierno a que proporcionara información sobre el tratamiento dado a las recomendaciones formuladas en este caso.
- 202.** El sindicato y el Gobierno no han remitido ninguna otra comunicación. No obstante, varias de las cuestiones planteadas en este asunto se han vuelto a plantear en otros casos que el Comité Mixto tiene actualmente ante sí. El Comité Mixto considera cerrado este caso concreto. No obstante, alienta al Gobierno a seguir dialogando con los sindicatos de docentes sobre las cuestiones generales planteadas en esta alegación.

Seguimiento de la alegación remitida por la Asociación Independiente del Personal Docente de Camboya (Camboya)

- 203.** El Comité Mixto examinó una alegación remitida por la Asociación Independiente de Docentes de Camboya (CITA) en su 12.ª reunión, así como también en un informe intermedio ulterior publicado en 2016. En el informe final del Comité Mixto en su 13.ª reunión, se formularon varias recomendaciones al Gobierno de Camboya a través del Consejo de Administración de la OIT y del Consejo Ejecutivo de la UNESCO.
- 204.** Desde la publicación del informe de 2018, el Comité Mixto no ha recibido información del Gobierno ni de la CITA. El Comité Mixto señala que el expresidente de la CITA ha sido condenado por cargos de incitación a la comisión de un delito grave o a la alteración del orden público.
- 205.** Habida cuenta de la situación actual de los derechos sindicales en Camboya, el Comité Mixto mantendrá abierto este caso, y recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO alienten al Gobierno de Camboya a:
- a) aplicar las recomendaciones consignadas en el informe intermedio, incluida la celebración de un diálogo específico con la CITA en torno a las cuestiones planteadas en la alegación original, y
 - b) informar a la mayor brevedad al Comité Mixto sobre la evolución de la situación, en particular en cuanto al diálogo social con la CITA y otras organizaciones de docentes, para que pueda supervisar la situación y llevar a cabo un examen más exhaustivo.

Alegación remitida por la Federación Nacional de Profesores (Portugal)

- 206.** En su 11.ª reunión, celebrada en 2012, el Comité Mixto examinó una alegación remitida por la Federación Nacional de Profesores (FENPROF). En su 12.ª reunión, celebrada en 2015, el Comité Mixto recomendó a ambas partes que lo mantuvieran informado de la evolución de la situación. Al no haberse recibido ninguna otra comunicación, el Comité Mixto considera el caso cerrado.

► Anexo I

Secretaría del Comité Mixto

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Sra. Stefania Giannini
Subdirectora General de Educación
Sector de Educación

Sr. Borhene Chakroun
Director
División de Políticas y Sistemas de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida

Sr. Carlos Vargas Tamez
Jefe de Sección
Sección de Desarrollo de la Profesión Docente
(Secretaría del Equipo Especial Internacional sobre Docentes para Educación)

Sra. Sonia Guerriero
Especialista del Programa
Sección de Desarrollo de la Profesión Docente

Sra. Florence Ssereo
Especialista del Programa de Educación
Sección de Desarrollo de la Profesión Docente

Sra. Lydie Ruas
Asistente de Programa
Sección de Desarrollo de la Profesión Docente

Organización Internacional del Trabajo

Sra. Alette van Leur
Directora
Departamento de Políticas Sectoriales

Sr. Shinichi Akiyama
Director Adjunto
Departamento de Políticas Sectoriales

Sr. Oliver Liang
Jefe, Unidad de Servicios Públicos y Privados
Departamento de Políticas Sectoriales

Sra. Nikolina Postic
Funcionaria de Programa
Departamento de Políticas Sectoriales

Sr. David Kapya
Funcionario de Programa
Departamento de Políticas Sectoriales

▶ Anexo II

Declaración del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente, en su 14.ª reunión, con motivo del Día Mundial de los Docentes 2021 (5 de octubre de 2021)

Reconocimiento de la profesionalidad del personal docente en la recuperación tras la pandemia

El Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (en adelante, el Comité Mixto), congregado en su 14.ª reunión ordinaria de forma virtual los días 4 a 8 de octubre de 2021,

Observando la importancia de las actuales deliberaciones internacionales sobre los futuros de la educación y la función de los docentes en la reconstrucción tras la pandemia, así como de las iniciativas destinadas a movilizar y mantener los esfuerzos de los interlocutores por apoyar a los países en la consecución de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en particular de la meta 4.c: Aumentar la oferta de docentes calificados en los países en desarrollo,

Reafirmando la importancia del Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente, adoptado por la OIT,

Reconociendo que los principios esenciales de la profesión docente establecidos en la Recomendación de la OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966) y la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior (1997) son pertinentes para orientar las políticas destinadas a situar la educación y a los docentes en el centro de la recuperación,

Recordando que en la Declaración del Comité Mixto en su 13.ª reunión, celebrada en 2018, se afirmó que la educación no es una mercancía, principio que también se reflejó en las conclusiones de la Reunión técnica sobre el futuro del trabajo en el sector educativo en el contexto del aprendizaje permanente para todos, las competencias y el Programa de Trabajo Decente, celebrada en 2021,

Observando que los rápidos cambios en la educación y la enseñanza provocados o exacerbados por la pandemia han abierto nuevas oportunidades para ampliar el acceso a la educación y para mejorar la enseñanza y el aprendizaje,

Preocupado por la posibilidad de que esos cambios conlleven una mayor desigualdad, una mayor carga de trabajo para los docentes, restricciones de la autonomía profesional y un empeoramiento de las condiciones de empleo y de trabajo,

Destacando la importancia de que los sistemas educativos adopten estrategias de recuperación centradas en las personas, que reconozcan la entidad propia, la capacidad y la creatividad de los docentes y educadores para contribuir a que los sistemas educativos sean resilientes, reactivos y de calidad,

Adopta la siguiente Declaración:

1. El cierre de las escuelas durante los últimos dieciocho meses nos ha recordado que los docentes, los alumnos y sus familias son elementos centrales de las comunidades de aprendizaje. La rápida respuesta de los docentes a la pandemia de COVID-19 demuestra su compromiso de proteger a esas comunidades y de garantizar la continuidad del aprendizaje para los alumnos de todo el mundo, así como su capacidad para actuar como agentes de cambio a diario ante una situación de profunda incertidumbre. Elogiamos y felicitamos a los docentes y educadores por la función esencial que han desempeñado, y que siguen desempeñando, para responder a la pandemia de COVID-19 y recuperarse de ella.
2. Hay una necesidad urgente de renovar el compromiso y reforzar la cooperación entre los Gobiernos y todas las autoridades competentes, las organizaciones de empleadores y de docentes, los actores del sector privado y de la comunidad y demás partes interesadas pertinentes que participan en la formación del personal docente a fin de:
 - a) generar mecanismos más estructurados y democráticos para escuchar la voz de los docentes y de sus organizaciones representativas en relación con la evolución y la creciente precariedad de sus condiciones de empleo y de trabajo, así como con los nuevos retos que afectan a la profesionalización de la docencia y que se han planteado a raíz de la pandemia de COVID-19;
 - b) promover el diálogo social participativo a nivel nacional, regional e internacional, procurando incluir en especial las voces de los docentes de todas las culturas en la definición de los ideales, indicadores y normas de profesionalización de la docencia;
 - c) manifestar respeto, confianza y valoración respecto de la entidad propia y la autonomía de los docentes como profesionales de la educación de primera línea que han demostrado su capacidad para impulsar la labor nacional de respuesta educativa frente a la COVID-19, en particular su contribución a la formulación de innovaciones curriculares y pedagógicas en la enseñanza a distancia e híbrida, y a la protección de las relaciones de confianza y de cooperación entre los docentes, los alumnos y las familias en el seno de las comunidades de aprendizaje;
 - d) proteger la seguridad, la salud y el bienestar de los docentes, incluso mediante el refuerzo, la ampliación y la transformación de su formación inicial y su desarrollo profesional continuo, para responder a la necesidad de los propios docentes de recibir apoyo socioemocional y psicosocial en su ejercicio profesional frente a las limitaciones, los riesgos y los desafíos relacionados con la COVID-19;
 - e) actualizar la formación inicial del personal docente y el desarrollo profesional continuo de forma más general con el fin de:
 - i) generar vínculos más claros con los contextos y las prácticas locales, tomando en consideración las disposiciones, los valores, los conocimientos y las competencias que se exige a los docentes y los alumnos en el siglo XXI;
 - ii) responder a las tensiones a que se enfrentan los docentes en contextos adversos y de escasos recursos, incluso en situaciones de extrema pobreza, crisis y conflicto, donde sus capacidades de adaptación y resiliencia están muy solicitadas;

- iii) reconocer los aspectos relacionales de la enseñanza y el valor de las relaciones de colaboración con las familias, la comunidad y demás actores desde una perspectiva de aprendizaje permanente, para que se satisfagan las necesidades de todos los alumnos;
 - iv) dotar a los docentes de las competencias digitales y pedagógicas que les permitan navegar por el panorama digital actual y utilizar de forma crítica y eficaz las tecnologías digitales en las aulas a distancia, mixtas o híbridas, ya sea en entornos de alto o bajo desarrollo tecnológico;
 - v) reconocer que tales esfuerzos de formación pueden requerir una actualización o revisión de las normas nacionales y regionales de enseñanza, para incluir modalidades de tutoría y de formación profesional de carácter más comunitario, colaborativo o en red, que permitan a los propios docentes asumir una función de liderazgo en su formación inicial y desarrollo profesional;
 - vi) promover una cultura docente y un estilo de liderazgo colaborativo que contrarresten todas las formas de discriminación y de exclusión, en particular las que tienen su origen en factores de género, origen étnico o residencia en zonas rurales o urbanas. Esto incluye las iniciativas dirigidas a superar la brecha digital dentro de los países y a garantizar la equidad y la inclusión para todos los docentes y alumnos con carácter universal mediante la disponibilidad de la infraestructura digital y de la conectividad;
 - vii) proteger a los docentes frente a cualquier intento de coartar su autonomía y libertad académica, así como cualquiera de las habilidades profesionales, competencias y valores que les permitieron reaccionar tan rápidamente en el contexto de la COVID-19. Deberían emprenderse iniciativas dirigidas a amplificar, valorizar y reconocer el juicio profesional y pedagógico de los docentes mediante la promoción de políticas y prácticas que traten de mejorar su situación, en particular otorgándoles condiciones de trabajo y de remuneración decentes.
3. Teniendo en cuenta el alcance y la profundidad de los cambios sociales y estructurales que hemos observado en el último año, y las exigencias y responsabilidades que ahora recaen sobre las escuelas y los docentes en las actuales sociedades multiculturales en rápida evolución, el Comité Mixto también recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO soliciten a sus respectivas secretarías que elaboren un análisis de la Recomendación de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente, de 1966, y la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior, de 1997, a fin de identificar nuevos ámbitos relacionados con los docentes y la enseñanza que puedan servir de base para una posible revisión de esos instrumentos. En este análisis también se deberían establecer las posibilidades procedimentales de revisión de los instrumentos, a fin de someterlos a su posible examen por el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO.