

Organización Internacional del Trabajo

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

**Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos
sobre la aplicación de las Recomendaciones
relativas al personal docente**

Novena reunión

Ginebra, 30 de octubre – 3 de noviembre de 2006

Informe

Las publicaciones de la OIT y de la UNESCO gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la OIT, en representación de ambas organizaciones, a la dirección: Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN: 978-92-2-319678-3 (impreso)

ISBN: 978-92-2-319679-0 (web pdf)

Primera edición 2007

Fotografías de la cubierta: Copyright OIT – M. Crozet; P. Deloche; M. Schapira; P. Lissac

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT y de la UNESCO no implican juicio alguno por parte de la OIT y de la UNESCO sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT y la UNESCO las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT o la UNESCO, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Resumen ejecutivo	v
Introducción	1
Metodología del Comité Mixto	5
I. Supervisión de la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997: consideraciones temáticas	6
A. Principales tendencias: la perspectiva de las organizaciones internacionales.....	6
B. La situación del personal docente: tendencias en la aplicación de la Recomendación de 1966	8
El diálogo social en la enseñanza	8
La formación del personal docente inicial y continua	10
La contratación y la carrera profesional	12
Las condiciones de enseñanza y aprendizaje y las TIC	15
La remuneración del personal docente	18
Educación para Todos	20
El VIH/SIDA y sus repercusiones en la enseñanza	21
El género y la enseñanza	22
C. La situación del personal docente de la enseñanza superior: tendencias en la aplicación de la Recomendación de 1997	23
La libertad académica en la enseñanza superior.....	23
El empleo y la titularidad en la enseñanza superior	25
La enseñanza superior: la libertad sindical y la participación del personal en la toma de decisiones	27
II. Progresos realizados en la promoción y la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997	30
A. Métodos de trabajo.....	30
B. Examen de informes y otras fuentes de información de conformidad con el mandato del Comité Mixto.....	31
C. Examen de las actividades realizadas conjuntamente o por separado por la OIT y la UNESCO para promover las dos Recomendaciones	32
Día Mundial de los Docentes.....	32
El intercambio de información y la comunicación: el uso de Internet	33
La difusión de la información: material escrito y publicado por medios electrónicos	33
La divulgación de información: reuniones y actividades conexas de la UNESCO y la OIT	34
Investigaciones e informes relacionados con las Recomendaciones	34
D. Alegaciones de incumplimiento de las Recomendaciones.....	35
Alegaciones remitidas desde la octava reunión (2003)	35
Examen de la evolución de la situación de las alegaciones recibidas anteriormente ...	35
III. Proyecto de orden del día de la décima reunión del Comité Mixto.....	36

Anexos

I.	Documentos de referencia de la novena reunión	37
II.	Alegaciones remitidas por organizaciones del personal docente.....	39
III.	Mensaje del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART) con ocasión del Día Mundial de los Docentes de 2006	47
IV.	Orden del día de la décima reunión del Comité Mixto.....	48

Resumen ejecutivo

Naturaleza y alcance del informe

En esta sección se resume el análisis de las principales cuestiones que afectan a la situación actual del personal docente de los distintos niveles de enseñanza de todo el mundo realizado por el Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART), denominado Comité Mixto o CEART¹ a los efectos del presente informe. Se han extraído del informe completo las conclusiones y recomendaciones más importantes sobre aspectos sustantivos.

Cuestiones fundamentales

La novena reunión del Comité Mixto se centró en los principales temas de interés para la enseñanza y la educación desde el punto de vista de las dos Recomendaciones relativas al personal docente:

- la formación del personal docente, y el desarrollo profesional inicial y continuo;
- las relaciones de empleo, en particular el aumento de la subcontratación de docentes no calificados;
- la remuneración del personal docente, incluida la remuneración en función de la actuación profesional y por méritos;
- condiciones de enseñanza y aprendizaje adecuadas;
- el diálogo social en la enseñanza, y
- la libertad académica, las relaciones de empleo, la libertad sindical y la participación del personal en la toma de decisiones en la enseñanza superior.

El Comité Mixto prestó especial atención a las cuestiones transversales relacionadas con esos temas, a saber: la incidencia de Educación para Todos (EPT); la escasez de personal docente a escala mundial y el aumento de las migraciones internacionales de profesores; las repercusiones del VIH/SIDA en los docentes y los sistemas educativos, y las cuestiones de género.

De conformidad con su mandato de supervisar los problemas identificados en el contexto de la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997, el Comité Mixto

¹ El Comité Mixto está integrado por 12 expertos independientes — seis designados por la OIT y seis por la UNESCO — y se reúne cada tres años para supervisar y promover la aplicación de las dos normas internacionales específicas de los docentes: la Recomendación OIT/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. 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 las dos Recomendaciones como directrices.

también examinó una serie de alegaciones relativas al incumplimiento de algunas disposiciones de esos instrumentos presentadas por organizaciones de docentes, y formuló recomendaciones al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO a fin de encontrar soluciones en los Estados Miembros (anexo II).

Fuentes y métodos de trabajo

Las fuentes de información del Comité Mixto, procedentes de la OIT, la UNESCO y otras organizaciones internacionales, figuran en el anexo I. El Comité Mixto estableció varios grupos de trabajo para examinar temas clave y formuló una serie de recomendaciones en la parte II del presente informe para mejorar su función de supervisión y promoción, a fin de cumplir el mandato que le encomendaron la OIT y la UNESCO.

El diálogo social en la enseñanza

Hay tres requisitos básicos para el diálogo: una cultura democrática, el respeto de la legislación e instituciones o mecanismos que permitan a las personas expresar sus opiniones, ya sea a título individual o de manera colectiva mediante sindicatos o asociaciones, sobre asuntos que influyen personal y profesionalmente en su vida cotidiana [...] ello implica el respeto de la libertad académica y una participación activa del personal docente en la toma de decisiones sobre diversas cuestiones profesionales, como los planes de estudios, la pedagogía, la evaluación de los alumnos y temas relacionados con la organización de la educación.

Las investigaciones cualitativas [...] pusieron de relieve la sensación de infravaloración, impotencia y alienación que siente el personal docente de una clase media de muchos países en desarrollo. En los informes consiguientes [...] se proporcionaban ejemplos que demostraban que el profesorado, incluido el directivo, no considera que se le tenga en cuenta en la toma de decisiones educativas más allá de su entorno docente o escolar inmediato. Hay una fuerte sensación de lejanía con respecto a las decisiones regionales y nacionales que se comunican en último término al personal docente como decisiones inamovibles, a menudo ajenas a su realidad cotidiana.

Incluso en los casos en que se despliegan esfuerzos en relación con la política educativa, muchas veces siguen siendo un mero intercambio de información. [...] esos foros deberían ampliarse para propiciar formas de diálogo social más eficaces.

[...] las autoridades educativas y los sindicatos de personal docente deberían tratar de analizar los problemas y encontrar soluciones de manera conjunta. Las consultas y los procesos participativos no son la panacea para resolver [...] dificultades pero son prácticamente el único mecanismo que existe para acabar con la desconfianza y establecer un clima adecuado para formular y aplicar políticas educativas.

El Comité Mixto señaló que el clima de diálogo social sigue variando mucho entre las distintas regiones y dentro de las mismas. [...] Aunque en algunas regiones siguen necesitándose mejoras sustanciales, se pueden observar ejemplos de aumento y fortalecimiento del diálogo social. Se apreciaban progresos en la aplicación de los cuatro convenios [los Convenios núms. 87, 98, 151 y 154 de la OIT] [...], que ofrecían ejemplos evidentes de la posibilidad de lograr una aplicación satisfactoria de los principios contenidos en esos instrumentos en países en distintas fases de desarrollo.

Recomendaciones

[...] el Comité Mixto recomendó que:

- 1) **los Estados Miembros** establezcan un diálogo social, en los términos arriba señalados, como parte integrante de la planificación y la formulación de políticas en materia de enseñanza;
- 2) **las organizaciones del personal docente** [...] reciban apoyo y asistencia para fijar posiciones de amplio alcance sobre la política educativa con un enfoque proactivo en favor de la mejora de la calidad de la enseñanza.

La formación del personal docente inicial y continua

En casi todos los países, las políticas sobre la formación del personal docente están fragmentadas, sin vínculos entre la formación previa al empleo y en el servicio. [...] las necesidades de capacitación del personal docente, incluidas las relativas a la formación técnica y profesional, no suelen tenerse en cuenta en la planificación y presupuestación de la enseñanza.

La contratación del personal docente sigue siendo uno de los principales retos de la formación del profesorado. Continúa preocupando el atractivo de la enseñanza como carrera profesional [...] ello ha provocado una reducción de los niveles de acceso [...] personas no calificadas y/o [...] estudiantes que han abandonado la escuela sin ningún tipo de formación [...].

El Comité Mixto se refirió [al] creciente número de estudiantes que acceden a la formación de docentes con escasas calificaciones académicas y la incapacidad de los proveedores tradicionales para atraer a la cantidad de nuevos alumnos necesaria para subsanar la escasez de personal docente, lo que lleva a la contratación de profesores no capacitados.

Todos los países manifestaron preocupación por la necesidad de que el personal docente tenga los conocimientos y las capacidades adecuados para satisfacer las nuevas necesidades de las escuelas y la sociedad [...] como consecuencia del creciente proceso de globalización y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Muchos países siguen careciendo de programas sistemáticos de adaptación para profesores principiantes o sin prever el desarrollo profesional de los formadores de personal docente.

[...] el contenido de los programas de formación del personal docente no se centraba de forma adecuada en las prácticas de reflexión, el aprendizaje activo, la innovación, la creatividad o el establecimiento de asociaciones.

Además, [...] solía haber una brecha entre la capacitación ofrecida [a los docentes] y la situación real de las escuelas, las comunidades y el mundo del trabajo.

Recomendaciones

[...] el Comité Mixto recomendó que **la UNESCO y la OIT:**

- 1) **alienten a los Estados Miembros y a los encargados de la formación de docentes** a remitirse a las Recomendaciones a fin de obtener principios rectores y normas

mínimas para la planificación, aplicación y evaluación de programas de formación de docentes [...] reglas y normas de calidad nacionales o regionales;

...

- 3) **ayuden a los Estados Miembros** a examinar los planes de estudios sobre la capacitación de docentes para [...] formar profesores reflexivos, innovadores y creativos, capaces de responder a la constante evolución de las necesidades docentes, y [...] entornos sujetos a cambios constantes;
- 4) [...] **presten asistencia a los Estados Miembros** [para] la formación pedagógica de todo el personal docente de la enseñanza superior [...] para fomentar una práctica reflexiva, innovadora y responsable [...];
- 5) **alienten a los Estados Miembros** a elaborar marcos de competencia profesional [...];
- 6) **apoyen el establecimiento de redes comunitarias de docentes** para facilitar el diálogo y respaldar el desarrollo profesional permanente.

La contratación y la carrera profesional

[...] en general, la escasez de personal docente sigue siendo un problema grave en la enseñanza. En los casos más acuciantes, el déficit de profesores calificados en la enseñanza primaria y secundaria asciende aproximadamente al 30 por ciento, con un porcentaje aún mayor en las zonas alejadas y de alto riesgo.

Los profesores a menudo consideran que su trabajo se infravalora, y las investigaciones confirman que los sueldos relativos de los profesores están bajando en la mayoría de los países. En algunos países hay una tasa de deserción elevada, en especial cuando el personal docente se enfrenta a una gran carga de trabajo, violencia, estrés y entornos laborales inadecuados.

[...] muchos gobiernos de países en desarrollo han respondido a la escasez de profesores con medidas a corto plazo, impulsadas por las finanzas, que se basan en gran parte en el aumento del número de alumnos por clase o en la contratación temporal de docentes sin calificaciones o poco preparados. La contratación de ese personal no calificado como profesorado [...] se ha convertido en una práctica más habitual y generalizada.

La aplicación de esas estrategias ha conllevado [...] el empeoramiento de la calidad de la enseñanza y del estado anímico, la situación y las condiciones de la profesión docente [...].

Por tanto, es urgente formular y aplicar políticas para propiciar, en plazos determinados, un desarrollo profesional continuado del personal docente subcontratado o no calificado, así como integrar a todos los profesores en una única fuerza de trabajo docente oficial, una vez obtengan las calificaciones profesionales necesarias, de conformidad con la Recomendación de 1966.

[...] En una época en que las inscripciones de estudiantes están aumentando extraordinariamente en muchos países en el sector de la enseñanza superior, se ha producido un deterioro constante de los sueldos, las condiciones y la carrera profesional del personal académico, asociado al incremento de la precariedad y [...] la desprofesionalización del personal.

[...] los efectos cada vez mayores de la globalización han dado lugar en varios países a un nivel sin precedentes de migraciones de docentes tanto de la educación primaria y secundaria como de la enseñanza superior. Ello ha provocado una importante «fuga de cerebros» en muchos países en desarrollo y con economías en transición.

[...] habrá que sustituir las estrategias provisionales o paliativas actuales a corto plazo por políticas y planes a largo plazo para establecer programas de formación previa al empleo y en el servicio destinados a conseguir profesores bien preparados [...] y elevar [...] las calificaciones de los docentes que ya ejercen.

[...] será imprescindible mejorar de manera progresiva las condiciones de vida y de trabajo del personal docente a fin de hacer atractiva la carrera docente para los jóvenes y de retener a los profesores calificados [...].

Recomendaciones

El Comité Mixto recomienda vivamente que **los Estados Miembros de la OIT y la UNESCO** vuelvan a examinar sus políticas de financiación y contractuales relativas a la contratación de personal docente [...] examinen y apliquen medios para perfeccionar, cuando corresponda, la formación inicial a largo plazo, el desarrollo profesional, las políticas de apoyo y los beneficios materiales [para] establecer servicios docentes unificados de calidad satisfactoria y permanente [...] que reflejen de manera adecuada la naturaleza de la labor profesional [...].

Las condiciones de enseñanza y aprendizaje

La falta de una preparación profesional oficial y apropiada, en especial [...] capacitación laboral para los profesores de la formación técnica y profesional, restringe los ascensos de los docentes y socava sus condiciones de trabajo.

La proporción alumno-profesor ha disminuido en casi todo el mundo, excepto en el Africa Subsahariana y algunos lugares de Asia [...]. Las clases muy numerosas siguen suponiendo un obstáculo para el logro de los objetivos de EPT [...] las clases excesivamente numerosas deberían ser una solución provisional.

Los ciudadanos que abandonan las escuelas donde los profesores carecen de una formación profesional adecuada están mal preparados para la fuerza de trabajo y la participación en la vida comunitaria [...]. Es necesario seguir invirtiendo en la formación del profesorado.

[...] la violencia en las escuelas se había convertido en una traba importante para la calidad de la enseñanza [...] la Recomendación de 1966 insiste en el establecimiento de un entorno de enseñanza y aprendizaje seguro.

Recomendaciones

...

- 1) [...] **los gobiernos** [deberían conceder] máxima prioridad a los programas de formación del personal docente para garantizar que todos los alumnos sean instruidos por profesores calificados, y en condiciones de enseñanza y aprendizaje adecuadas, en todos los niveles educativos;

...

- 3) **la UNESCO y la OIT** [deberían divulgar] ejemplos de buenas prácticas para [...] programas adecuados de preparación de docentes en los países que siguen careciendo de suficiente personal docente calificado [...].

La remuneración del personal docente

[...] en muchos países, los salarios del personal docente sencillamente no pueden compararse con los que perciben otros trabajadores calificados de profesiones equivalentes o incluso de nivel inferior.

Cuando se producen esas situaciones, es difícil atraer o retener personas con la capacidad intelectual y la motivación imprescindibles para prestar servicios docentes de alta calidad.

[...] las actividades ejecutadas recientemente por la OCDE relativas a los profesores de primaria y secundaria han llevado a esa Organización a señalar que la remuneración por méritos a título individual no está justificada para atraer y retener personal docente. En la Reunión paritaria sobre la educación permanente en el siglo XXI, celebrada en Ginebra en 2000, [también] se manifestó inquietud [...] por los efectos negativos de la remuneración por méritos individuales en el trabajo en equipo y la administración escolar.

[...] en fechas más recientes, los salarios de los docentes han tendido a disminuir frente a los de otras profesiones, en contravención de lo dispuesto en el artículo 58 de la Recomendación de 1997.

[...] las docentes están menos representadas, en especial en los niveles superiores, por lo que se les suele denegar el acceso a salarios más elevados.

Recomendaciones

[recomendó que] **los gobiernos de los Estados Miembros:**

- 1) revisen los salarios del personal docente en relación con los percibidos por otros profesionales con calificaciones y niveles de responsabilidad comparables, así como en relación con el PIB *per cápita*, y adopten medidas [...] para garantizar que los sueldos pagados a los profesores sean razonablemente comparables [...];
- 2) examinen fuentes alternativas de financiación de la educación y repartos alternativos del gasto actual en la enseñanza [...] en los países en que los sueldos del personal docente son considerablemente inferiores a los de otros colectivos profesionales;
- 3) [...] no introduzcan sistemas de remuneración o recompensa basados en los méritos que contravengan el artículo 124 de la Recomendación de 1966.

Educación para Todos

Según los datos disponibles a escala mundial, se necesitarán cerca de 18 millones más de profesores a fin de alcanzar el objetivo de la enseñanza primaria universal para 2015 fijado por EPT.

Recomendaciones

...

- 1) **los gobiernos** deberían prever fondos adicionales para la enseñanza en las reformas educativas;
- 2) **los gobiernos** deberían elaborar una política nacional sobre el personal docente que garantice una distribución adecuada y apropiada del profesorado en todas las regiones de los países;
- 3) [...] **la OIT y la UNESCO** deberían alentar a los países a establecer alianzas eficaces y eficientes entre el sector público y el privado en un marco reglamentario bien definido;
- 4) **la OIT y la UNESCO** deberían alentar y apoyar a los gobiernos [...] para que promuevan medidas que potencien al máximo la eficacia escolar;
- 5) **la OIT y la UNESCO** deberían respaldar a los gobiernos para identificar estrategias encaminadas a mejorar la calidad del personal docente y garantizar una oferta adecuada de profesores [...].

El VIH/SIDA y sus repercusiones en la enseñanza

El VIH/SIDA sigue teniendo repercusiones importantes en los sistemas educativos, en especial en los países del África Subsahariana, lo que impide una aplicación efectiva de los principios contenidos en las Recomendaciones de 1966 y 1997.

El aumento de los costos de los recursos humanos asociados a la reubicación del personal docente enfermo y las ausencias del profesorado relacionadas con el VIH, la subida de los costos del tratamiento médico del personal docente y la formación de nuevos profesores para reemplazar a los que no pueden trabajar o han fallecido tienen repercusiones importantes en el sector de la enseñanza.

[...] el acceso a la educación y la calidad de la enseñanza se resienten en muchas zonas rurales que carecen de personal docente calificado. En muchas ocasiones, los directores y los profesores de los centros no están formados y/o no reciben apoyo para abordar las crisis de VIH/SIDA en las escuelas, incluida la gran cantidad de niños que quedan huérfanos como consecuencia de esta enfermedad [...].

[...] las mujeres y las niñas suelen verse más afectadas por la epidemia por motivos psicológicos, socioculturales y económicos.

Recomendaciones

...

- 1) sobre la base de las políticas modelo relativas a los lugares de trabajo del sector de la enseñanza elaboradas por **la OIT y la UNESCO**, **los gobiernos, en colaboración con los sindicatos del personal docente y los empleadores**, deberían adoptar medidas a fin de aplicar los programas para el sector de la enseñanza sobre el VIH/SIDA en el lugar de trabajo que tienen en cuenta las cuestiones de género [...];

-
- 2) **la OIT y la UNESCO** deberían [prestar] apoyo a los gobiernos y los interlocutores sociales, a través de procesos de diálogo social, para aplicar y supervisar esas políticas y programas en el lugar de trabajo;
 - 3) **los gobiernos, junto con las instituciones de formación del personal docente**, deberían adoptar medidas para integrar el VIH/SIDA y las cuestiones de género en los planes de estudios de formación de docentes y la enseñanza (no escolar) de los adultos;
 - 4) **los gobiernos y otros empleadores de personal docente** tienen que abordar políticas para hacer frente al aumento de los costos médicos de los profesores afectados por el VIH.

El género y la enseñanza

[...] siendo necesario contratar profesoras en la enseñanza secundaria y superior, y en algunas esferas que antes se consideraban típicamente masculinas, como la física y las matemáticas [...] sigue habiendo pocas mujeres en puestos directivos y administrativos en las escuelas y las instituciones de la enseñanza superior.

Se ha demostrado que el personal docente femenino eficaz y capacitado tiene efectos positivos en la educación de las alumnas [...] porque pueden ser un modelo para las niñas, solucionar las preocupaciones de algunos padres que no permiten que sus hijas reciban formación de personal docente masculino, lograr que las niñas abandonen menos la escuela y consigan mejores resultados, defender mejor las necesidades y las perspectivas de las niñas, y establecer entornos de aprendizaje más adecuados para las alumnas.

Recomendaciones

...

- 1) **Los gobiernos** deberían elaborar y aplicar estrategias mejores de contratación y retención del personal para garantizar el equilibrio de género [...] incluidos los objetivos de cuotas, programas más flexibles de formación de docentes, becas, equidad en la remuneración y programas de incentivos [...] campañas de promoción y sensibilización para modificar la percepción del público de la profesión docente.
- 2) **Los gobiernos y los interlocutores sociales** deberían facilitar [...] entornos apropiados para el personal docente femenino en las regiones en que hay escasez de profesoras, mediante la colaboración con organizaciones no gubernamentales locales, organizaciones de mujeres, redes locales de profesoras y programas de tutoría para el personal docente femenino.
- 3) **Los gobiernos, en colaboración con los interlocutores sociales**, deberían garantizar oportunidades de desarrollo profesional para las mujeres en la enseñanza secundaria y terciaria y en la administración [...].
- 4) **La OIT y la UNESCO** deberían prestar asistencia a los gobiernos para elaborar contenidos que tengan más en cuenta las cuestiones de género en el material de formación de los docentes y los profesionales.
- 5) **Los gobiernos y otros empleadores de personal docente** deberían garantizar una representación igual de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones en la enseñanza y la administración [...].

-
- 6) **Los gobiernos y los empleadores** deberían aplicar políticas y prácticas sobre las condiciones de trabajo [...] como los horarios compatibles con la vida familiar, las licencias de maternidad o de paternidad y las prácticas contra el acoso y la violencia en el lugar de trabajo [...].

La libertad académica en la enseñanza superior

[...] las tendencias más importantes que afectan a la libertad académica [varían de una región a otra]:

- la comercialización y la privatización de los servicios de enseñanza superior;
- la descentralización;
- la disminución de la continuidad del empleo, la titularidad y la estabilidad laboral del personal docente;
- la reducción de la financiación pública y externa debida a las diferentes prioridades;
- la fuga de cerebros en muchos países;
- el aumento de la carga de trabajo;
- cierta falta de atención a las universidades y sus profesores, y
- el debilitamiento de las organizaciones del personal docente en la defensa de sus derechos e intereses.

Recomendaciones

[...] **la OIT y la UNESCO** [deberían adoptar] las medidas que figuran a continuación, **en colaboración con las organizaciones universitarias internacionales y los gobiernos de los Estados Miembros** [...]:

...

- 2) **la UNESCO y la OIT** deberían organizar talleres, seminarios y coloquios regionales conjuntos, en colaboración con los miembros del CEART, sobre la situación del personal de la enseñanza superior [...] para promover y aplicar las disposiciones de la Recomendación de 1997, en particular [...] la libertad académica;

...

- 4) **los Estados Miembros** deberían garantizar la relación entre la autonomía y la responsabilización institucionales y alentar la aplicación de mecanismos de acreditación para respaldar esa práctica;
- 5) **la OIT y la UNESCO** deberían prestar asistencia a los gobiernos y las instituciones de la enseñanza superior a fin de elaborar mecanismos transparentes para la evaluación del personal y el examen de su actuación, de conformidad con los principios de la Recomendación de 1997, y
- 6) **los gobiernos de los Estados Miembros, las administraciones universitarias y las organizaciones del personal docente** deberían [dialogar] con el propósito de

fomentar los principios de la democracia, la libertad, la responsabilidad social, la responsabilización y la transparencia[...].

El empleo y la titularidad en la enseñanza superior

Los datos [...] apuntaban con firmeza a un aumento constante y continuado del fenómeno del profesorado temporal y a tiempo parcial en las instituciones de enseñanza superior y las regiones. Esa tendencia ha estado impulsada por [...]:

- la masificación de la enseñanza superior (el rápido incremento de las matriculaciones para atender la demanda de los estudiantes y los objetivos de equidad sin el correspondiente aumento de los recursos);
- la globalización, en particular la proliferación de cursos y programas transnacionales de enseñanza superior (educación a distancia);
- el incremento progresivo de la contratación de profesorado contingente en las instituciones terciarias privadas;
- el aumento de la comercialización de las instituciones de enseñanza superior que actúan como empresas de negocios que se pliegan a los criterios del mercado, lo que promueve la contratación basada en consideraciones económicas y los cambios en las demandas de los estudiantes[;]
- la estrecha colaboración entre la enseñanza superior y el mundo de los negocios, que promueve los contratos a tiempo parcial para la investigación y proyectos concretos (investigaciones por encargo) [...]
- [...] la proliferación del uso de las TIC.

[...] las limitaciones de los recursos del sector público destinados a la educación terciaria eran un factor importante que contribuía a la inestabilidad de las relaciones de empleo en la enseñanza superior. Cuando los salarios de los docentes eran inadecuados, el personal se veía obligado a aceptar trabajos a tiempo parcial o temporales, lo que impedía que el empleador aprovechara toda su energía y talento.

[...] en los trabajos más precarios había un número desproporcionado de personal docente femenino temporal y a tiempo parcial.

Recomendaciones

- 1) **El gobierno y otras autoridades educativas** deberían examinar el uso de contratos temporales y a tiempo parcial en relación con las necesidades de las instituciones académicas y los principios contenidos en la Recomendación de 1997.
- 2) **Los sindicatos que representan al personal docente de la enseñanza superior** deberían utilizar medios adecuados para mejorar la situación del personal temporal y a tiempo parcial [a fin de] ofrecer oportunidades de empleo estable y de desarrollo profesional al profesorado con menos experiencia [y] lograr un equilibrio de género en la educación terciaria.
- 3) **La UNESCO y la OIT**, en colaboración con las organizaciones de profesores y de empleadores de personal docente, deberían acopiar y divulgar datos [...] sobre las características del personal académico temporal y a tiempo parcial en todas las regiones del mundo.

...

- 5) **Los gobiernos o las autoridades educativas** deberían facilitar la adquisición por el profesorado temporal o a tiempo parcial de las calificaciones necesarias para poder conseguir un puesto fijo o una situación estable.

La enseñanza superior: la libertad sindical y la participación del personal en la toma de decisiones

[...] han surgido tendencias importantes hacia el [...] «capitalismo docente», que abarca las iniciativas institucionales o del mercado profesional o en condiciones semejantes al mercado [...].

En ese contexto, las universidades adoptan cada vez más modelos empresariales y reestructuran sus actividades para reproducir funciones comerciales en vez de académicas.

Esas circunstancias han provocado el debilitamiento de los acuerdos de gestión colegiada [y] el consiguiente aumento de los sistemas intrusivos de supervisión y gestión burocráticas [...] el personal docente está sujeto a un mayor control y se enfrenta a posibles medidas disciplinarias o trabas a su promoción si se refiere en términos presuntamente críticos a políticas estatales o institucionales [...].

[...] en muchos países, la participación en la toma de decisiones se está viendo mermada de forma progresiva por [...] la eliminación del personal docente de los organismos estatales o los principales comités institucionales [...] han disminuido las oportunidades reales de diálogo y negociación cooperativos con respecto a la evolución de los procesos de gestión, la autonomía institucional adecuada y la responsabilización.

Esas circunstancias [...] han debilitado la noción de libertad académica [y] han tendido a socavar tanto la participación del personal en la toma de decisiones prevista en la Recomendación de 1997 como el concepto de libertad sindical en el sentido práctico del término.

Debido a la permanente erosión del [...] concepto de titularidad y de la noción [...] de seguridad en el empleo, así como a la tendencia a la negociación individual de los contratos de empleo, la existencia y la capacidad práctica de los órganos de representación del personal para defender con firmeza los intereses del personal docente se han visto debilitadas, y [su] capacidad [...] para participar de manera efectiva en las actividades de negociación colectiva se ha visto reducida.

[...] existe una necesidad acuciante de [...] elaborar nuevos enfoques para garantizar una aplicación adecuada de la Recomendación en la rápida evolución del entorno actual.

Recomendaciones

[...] **la UNESCO** [debería]:

- 1) [encargar] un estudio comparativo de amplio alcance sobre la medida en que se cumplen las normas establecidas en [...] la Recomendación de 1997;
- 2) **en colaboración con la OIT**, [adoptar] medidas para mejorar la divulgación del contenido de la Recomendación de 1997 entre los gobiernos, los órganos rectores de las universidades y las organizaciones del personal de la enseñanza superior, así como los organismos regionales [...].

Introducción

1. El Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART) celebró su novena reunión en Ginebra, en la sede de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), del 30 de octubre al 3 de noviembre de 2006.
2. De conformidad con el mandato del Comité Mixto, la reunión se centró en la supervisión de la aplicación y la promoción por el CEART de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, de 1966 (en adelante, la Recomendación de 1966), y la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de 1997 (en adelante, la Recomendación de 1997).
3. El orden del día del Comité Mixto abarcaba los siguientes puntos relativos a las dos Recomendaciones:
 - a) Elección de la Mesa y aprobación del orden del día.
 - b) Supervisión de la aplicación de la Recomendación de 1966:
 - i) la formación del personal docente inicial y continua;
 - ii) la contratación y la carrera profesional del personal docente;
 - iii) la remuneración del personal docente;
 - iv) las condiciones de enseñanza y aprendizaje;
 - v) el diálogo social en la educación: intercambio de información, consulta y negociación, y
 - vi) otras disposiciones de la Recomendación de 1966.
 - c) Supervisión de la aplicación de la Recomendación de 1997:
 - i) la libertad académica en la enseñanza superior;
 - ii) las estructuras y la seguridad del empleo, y
 - iii) la libertad sindical y la participación del personal en la toma de decisiones.
 - d) Examen de las alegaciones remitidas por las organizaciones de docentes:
 - i) alegaciones remitidas desde la octava reunión, y
 - ii) alegaciones examinadas en la octava reunión.
 - e) Progresos realizados en la promoción y aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997:
 - i) examen de informes y otras fuentes de información de conformidad con el mandato del Comité Mixto;

-
- ii) examen de las actividades realizadas conjuntamente o por separado por la OIT y la UNESCO para promover las dos Recomendaciones, y
 - iii) metodología y procedimientos del Comité Mixto.
- f) Orden del día de la décima reunión.
- g) Otras cuestiones.
4. Los miembros actuales del Comité Mixto designados por el Consejo de Administración de la OIT y por el Director General de la UNESCO son los siguientes:

Miembros designados por el Consejo de Administración de la OIT:

Dra. Eddah W. Gachukia (Kenya), Directora académica, Grupo Riara de Escuelas.

Dra. María Antonia Gallart (Argentina), Investigadora Principal, Centro de Estudios sobre la Población, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) ¹.

Sra. Lilia S. García (Filipinas), Catedrática de Gestión Educativa, Universidad Normal de Filipinas.

Dra. Anne-Lise Høstmark Tarrou (Noruega), Catedrática de Educación y Directora del Centro de Investigaciones sobre la Educación y el Trabajo, Colegio Universitario Akershus.

Honorable L. Trevor Olsson (Australia), Magistrado Asesor del Tribunal Supremo de Australia Meridional y antiguo Presidente del Tribunal y la Comisión de Trabajo de Australia Meridional.

Dr. Mark Thompson (Canadá), Profesor emérito y antiguo titular de la Cátedra William M. Hamilton de Relaciones Industriales, Escuela de Negocios de Sauder, Universidad de Columbia Británica.

Miembros designados por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO:

Prof. Maria Eliou (Grecia), Profesora emérita de Ciencias de la Educación, Universidad de Atenas; ex Presidenta del Instituto Nacional de Pedagogía de Grecia, y ex Consejera del Ministerio de Educación.

Prof. Konai Helu-Thaman (Fiji), Catedrática de Educación y Cultura sobre el Pacífico y Cátedra UNESCO en Formación del Personal Docente, Universidad del Pacífico Sur.

Prof. Nada Moghaizel-Nasr (Líbano), Decana de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad de Saint Joseph de Beirut, y miembro del Instituto de Docentes del Líbano.

Prof. Earle H. Newton (Barbados), Profesor emérito y antiguo Director del Centro de Evaluación de la Educación, Universidad de las Indias Occidentales, Cave Hill ¹.

Dr. Gennady Ryabov (Federación de Rusia), Presidente de la Universidad Lingüística de Nizhny Novgorod y miembro de la Asociación de Instituciones de Formación de Docentes de la Federación de Rusia.

¹ No participó en la novena reunión.

Prof. Toussaint Tchitchi (Benin), miembro de la Universidad Abomey-Calavi y antiguo Director del Instituto Nacional de Investigaciones sobre la Educación (INFRE).

5. El Comité Mixto eligió la siguiente Mesa:

Presidenta: Dra. Anne-Lise Høstmark Tarrou

Vicepresidentes: Prof. Earle H. Newton ²
Prof. Nada Moghaizel-Nasr

Relatores: Prof. Konai Helu-Thaman
Honorable L. Trevor Olsson
Dr. Mark Thompson

6. La Secretaría de la reunión estuvo integrada por los funcionarios siguientes de la OIT y la UNESCO:

OIT: Sra. Johanna Walgrave; funcionaria responsable del Sector de Diálogo Social; Sra. Elizabeth Tinoco, Jefa del Servicio de Actividades Sectoriales (SECTOR); Sr. Bill Ratteree, especialista del Sector de la Enseñanza, SECTOR; Sra. Victoria Hinch-Majuva, asistente administrativa, SECTOR; Sra. Anamaria Vere, consultora de la OIT; Sr. Martin Hahn, especialista sectorial, SECTOR; Sra. Christiane Wiskow, especialista sectorial, SECTOR; Sra. Amrita Sietaram, Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV); Sra. Angelika Muller, funcionaria de Derecho del Trabajo, Servicio de Diálogo Social (DIALOGUE); Sr. Raphael Crowe, coordinador de Programación y Relaciones, Oficina para la Igualdad de Género (GENDER); Sra. Susan Maybud, coordinadora principal, GENDER; Sra. Margherita Licata, Programa de la OIT sobre el VIH/SIDA y el Mundo del Trabajo, y Sr. Guido Raimondi, Oficina del Consejero Jurídico (JUR).

UNESCO: Sr. Georges Haddad, Director de la División de Enseñanza Superior; Sra. Caroline Pontefract, Jefa de la Sección de Formación de Docentes (ED/HED/TED); Sr. Lucio Sia, especialista del Programa, ED/HED/TED; Sra. Ramya Vivekanandan, especialista asistente del Programa, ED/HED/TED, y Sra. Corina Parlea, asistente de la Jefa de la Sección de Formación de Docentes, ED/HED/TED.

7. En nombre del Director General de la OIT, la Sra. Johanna Walgrave dio la bienvenida al Director de la División de Enseñanza Superior de la UNESCO, Sr. Haddad, y a sus colegas, así como a los miembros del Comité Mixto, incluido el de más reciente incorporación, Sr. Toussaint Tchitchi. En nombre del Director General de la OIT, Sr. Juan Somavia, deseó a los miembros que la reunión fuera provechosa. Elogió la contribución de los miembros del CEART a los esfuerzos para promover las disposiciones de las Recomendaciones y su aplicación desde 2003, en especial la intervención de la Presidenta, Sra. Høstmark Tarrou, en los actos conmemorativos del 40.º aniversario de la Recomendación de 1966, celebrados en Bruselas el 5 de octubre. El Comité Mixto se había establecido 38 años atrás, lo que ponía de manifiesto la continua pertinencia de la Recomendación de 1966 y las expectativas de que la OIT y la UNESCO se ayudasen y contribuyesen a aplicar ese instrumento en un espíritu de consulta y estrecha colaboración. La OIT agradecía los más de 50 años de estrecha cooperación con la UNESCO en lo relativo a la situación del personal docente. La situación única del CEART reflejaba la importancia del tema central de su labor: sin personal docente calificado y cualificado no

² No participó en la novena reunión.

cabía esperar una enseñanza de calidad. El Comité Mixto había subrayado ese principio en sus informes durante muchos años. Las preocupaciones expresadas por el Comité Mixto en 1968 en cuanto a la escasez de profesores se habían convertido en un problema generalizado de alcance mundial, lo que requería la atención y los recursos de instituciones como la UNESCO, la OIT, la OCDE y la Secretaría del Commonwealth. Los retos internacionales a los que se enfrentaba la enseñanza exigían cada vez más la formulación de políticas adecuadas para mejorar la situación profesional, material y social del personal docente en un mundo globalizado y dominado por la información. El objetivo de los esfuerzos desplegados por la OIT era responder a su principal reto estratégico de garantizar un trabajo decente para todos los trabajadores en el marco del proceso de globalización, y en especial a los problemas a los que se enfrentaban millones de jóvenes en busca de una educación de calidad y un trabajo decente. Esos retos eran los desafíos del Comité Mixto, que seguía innovando la metodología para fomentar su pertinencia. Sus dos cometidos más importantes — supervisar y promover la aplicación de ambas Recomendaciones — eran tan pertinentes como hacía 40 años y, en algunos sentidos, incluso más. La OIT había apoyado la labor del CEART de manera directa y mediante la organización, desde 2004, de programas de acción sobre la escasez de personal docente y el VIH/SIDA en los lugares de trabajo del sector de la enseñanza. El propósito de ambos tipos de programas era mejorar el clima y reforzar las instituciones para fomentar el diálogo social entre las autoridades educativas y las organizaciones del personal docente, lo que el CEART había calificado de «factor clave» de la reforma educativa en 2003. El análisis del diálogo social, incluida la enseñanza superior, llevado a cabo por el CEART en la presente reunión contribuiría a las reflexiones y las nuevas actividades de la OIT y la UNESCO. Los resultados de la reunión deberían justificar una vez más las grandes expectativas depositadas en la labor del Comité Mixto por la OIT, la UNESCO y los mandantes de los Estados Miembros.

8. El Sr. Georges Haddad dio la bienvenida a los miembros del Comité Mixto en nombre del Director General y del Subdirector General de Educación de la UNESCO. Subrayó que las preocupaciones relativas a la mejora de la situación del personal docente eran incluso más acuciantes hoy día que cuando se creó el Comité, hace casi 40 años. Diversos informes recientes habían confirmado que se necesitaban 18 millones más de profesores para alcanzar el objetivo de la educación primaria universal para 2015 establecido en Educación para Todos (EPT). Destacó que el cumplimiento de las Recomendaciones de 1966 y 1997 relativas al personal docente era primordial para subsanar la falta de profesores y subrayó la imperiosa necesidad de mejorar la situación y las condiciones de vida y de trabajo de los docentes a fin de fortalecer su posición en la sociedad. Además, el Sr. Haddad insistió en la función vital que desempeñaban los docentes, en particular en la enseñanza superior, en la generación de nuevos conocimientos mediante las investigaciones y las disertaciones académicas. También hizo hincapié en la importancia de la formación técnica y profesional, y su papel en la preparación de los jóvenes para que contribuyan al progreso de la sociedad y participen plenamente en él. Por último, el Sr. Haddad elogió la labor del Comité, que serviría de ayuda a la OIT, la UNESCO y otras organizaciones en sus actividades de apoyo a la aplicación de las dos Recomendaciones en los Estados Miembros.
9. La Presidenta del Comité Mixto, Sra. Høstmark Tarrou, también dio la bienvenida a los miembros del CEART, en especial al de más reciente incorporación. El Comité Mixto se enfrentaba a muchos retos y a una gran carga de trabajo. La importancia de la enseñanza seguía creciendo, mientras que la proliferación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) cada vez repercutía más en la enseñanza y el aprendizaje. Como siempre había subrayado el CEART, lograr el profesionalismo de los docentes exigía una enseñanza inicial y permanente de calidad. Acogió con agrado que el Director de la División de Enseñanza Superior de la UNESCO hubiese reiterado la importancia que debía concederse a la situación de los profesores de la formación técnica y profesional. El diálogo social era otro tema crucial que había de examinarse, pues no se podía responder a los desafíos de la enseñanza sin un diálogo social eficaz. La oradora esperaba con interés la

celebración de debates productivos sobre esas y otras cuestiones a partir del adecuado material que tenía ante sí el Comité Mixto.

Metodología del Comité Mixto

10. El Comité Mixto analizó una serie de estudios e informes sobre los principales temas relativos a las dos Recomendaciones, de conformidad con su mandato de examinar:
 - a) los informes de los gobiernos 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 de las Recomendaciones de 1966 y 1997, y
 - c) los informes de las organizaciones nacionales que representen al personal docente y a sus empleadores, de las organizaciones intergubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales internacionales.

11. En su octava reunión (2003), el Comité Mixto estableció una metodología de grupos de trabajo para llevar a cabo su cometido. En la novena reunión se siguió aplicando esa metodología de la siguiente manera:
 - a) con anterioridad a la reunión, se estableció un número limitado de grupos de trabajo para elaborar proyectos de textos sobre diversos temas clave;
 - b) antes de la reunión, se distribuyó material de referencia pertinente entre los miembros del CEART con ese mismo propósito;
 - c) se prestó especial atención a los grupos de trabajo sobre los principales temas habituales relacionados con las dos Recomendaciones, a saber, la formación de los docentes, el empleo, la carrera profesional y la remuneración, las condiciones de enseñanza y aprendizaje, el diálogo social, la libertad académica, la seguridad, la libertad sindical y la participación del personal en la toma de decisiones, además de cuestiones transversales como EPT, el género y el VIH/SIDA, y
 - d) la secretaría prestó asistencia a los grupos de trabajo mediante la preparación o el acopio de documentación de referencia pertinente, la formulación de preguntas clave para contribuir a centrar el debate y la propuesta de un formato común para los informes de los grupos de trabajo.

12. A fin de mejorar el análisis de los temas más importantes relacionados con las Recomendaciones de 1966 y 1997, el Comité Mixto estableció grupos de trabajo para la novena reunión:

Temas de la Recomendación de 1966:

- **Diálogo social:** Sra. Eliou, Sra. Høstmark Tarrou, Sra. Moghaizel-Nasr y Sr. Thompson (coordinador).
- **Formación de personal docente:** Sra. Eliou (coordinadora), Sra. Helu-Thaman, Sra. Moghaizel-Nasr (coordinadora) y Sr. Ryabov.
- **Contratación y carrera profesional:** Sra. García, Sr. Olsson (coordinador) y Sr. Ryabov.

-
- **Condiciones de enseñanza y aprendizaje, TIC y educación permanente:** Sra. Gachukia, Sra. Høstmark Tarrou (coordinadora) y Sr. Thompson.
 - **Remuneración del personal docente:** Sra. García (coordinadora), Sr. Olsson (coordinador) y Sr. Tchitchi.
 - **Cuestiones transversales: EPT, VIH/SIDA y género:** Sra. Gachukia (coordinadora), Sra. Helu-Thaman y Sr. Tchitchi.

Temas de la Recomendación de 1997:

- **Libertad académica y cuestiones conexas:** Sra. Eliou, Sra. Helu-Thaman (coordinadora), Sra. Moghaizel-Nasr y Sr. Ryabov (coordinador).
- **Empleo y titularidad:** Sra. García, Sra. Høstmark Tarrou (coordinadora) y Sr. Thompson.
- **Libertad sindical y derechos humanos/participación del personal en la toma de decisiones:** Sra. Gachukia, Sr. Olsson (coordinador) y Sr. Tchitchi.

Además, el Grupo de Trabajo permanente sobre Alegaciones también examinó información relativa a las alegaciones de organizaciones del personal docente en relación con el incumplimiento de disposiciones contenidas en las Recomendaciones de 1966 y 1997. Sobre la base de las propuestas de los grupos de trabajo y del Grupo de Trabajo, el Comité Mixto finalizó su informe en las sesiones plenarias.

I. Supervisión de la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997: consideraciones temáticas

A. Principales tendencias: la perspectiva de las organizaciones internacionales

13. De conformidad con el precedente sentado en sus reuniones anteriores, el Comité Mixto invitó a los representantes de las organizaciones internacionales del personal docente — la Internacional de la Educación (IE)³, la Federación Internacional Sindical de la Enseñanza (WFTU)³, la Organización Internacional de Empleadores (OIE)³, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)³, la Secretaría del Commonwealth³, el Relator Especial sobre el derecho a la educación y la Campaña Mundial por la Educación (CME)⁴ — a que asistieran a una de sus sesiones para proceder a un intercambio oficioso de información y opiniones sobre las dos Recomendaciones. Las organizaciones expusieron sus posiciones acerca de esas cuestiones, pero surgieron varios temas comunes.
14. Los representantes de las organizaciones y el Comité Mixto debatieron los puntos siguientes:
 - a) **La movilidad y las migraciones del personal docente.** El deterioro de la situación del personal docente en muchos países desarrollados provocaba el abandono de la profesión y la escasez de profesores. Por consiguiente, en los países desarrollados se

³ Presente en la sesión de información.

⁴ Representada por Internacional de la Educación.

tendía cada vez más a contratar a docentes de países en desarrollo de habla inglesa para cubrir esas necesidades. La consiguiente pérdida de personal calificado de los países de origen tenía consecuencias graves en la calidad de la educación en esos lugares. Los profesores que migraban podían ser víctimas de prácticas de empleo discriminatorias, aunque la migración también podía ser beneficiosa para su desarrollo personal. Las tendencias diferían de una región y de un país a otro: los índices de movilidad del personal variaban, pero Asia, el Pacífico y África adolecían de una mayor escasez de personal docente, mientras que el Caribe se mantenía estable o tenía excedente de personal. La escasez de profesores también tenía una dimensión de género, ya que cada vez había menos hombres en la enseñanza primaria y secundaria de casi todos los países.

- b) **El VIH/SIDA.** La propagación de la pandemia afectaba en gran medida al personal docente y a la educación de muchos países, y requería la adopción de medidas urgentes para abordar el estigma y la discriminación.
- c) **La violencia en las escuelas.** El aumento de la violencia física y psicológica contra el personal docente exigía la adopción de nuevas medidas para hacer frente a ese fenómeno.
- d) **Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).** El crecimiento de las TIC suponía un reto para el «monopolio» de los conocimientos y los procesos de aprendizaje del personal docente, hasta el punto de que lograr el desarrollo profesional y el acceso a una infraestructura de TIC adecuada sin recortar otros recursos del centro docente se había convertido en un elemento esencial de las condiciones de enseñanza en las aulas.
- e) **La privatización y la descentralización.** La falta de recursos estatales y la consiguiente privatización y descentralización de la enseñanza provocaba la competencia por los recursos escasos, el ofrecimiento de contratos de corta duración y precarios al personal docente, el rápido abandono de la profesión y la división de la enseñanza en la educación de élite y la educación de mala calidad para la mayoría de los ciudadanos.
- f) **La libertad académica y la colegialidad en la enseñanza superior.** Las violaciones de la libertad académica por motivos de seguridad o intereses comerciales privados estaban aumentando de forma paralela a la disminución de la autonomía colegiada y la participación del personal en los procesos de toma de decisiones institucionales. La globalización (prestación transnacional) de los servicios de enseñanza superior, que a menudo no estaban sujetos a normas y reglamentos adecuados, fomentaba esas tendencias. Sin embargo, había opiniones divergentes en cuanto a las repercusiones positivas y negativas de los estilos de gestión y dirección de la autonomía, la libertad académica y las normas de calidad de las universidades.
- g) **La situación profesional y las funciones.** La degradación relativa y absoluta de la situación profesional del personal docente había tenido graves efectos. Seguía habiendo una escasez cuantitativa y cualitativa de profesores en muchos países, incluso en los ricos. Al mismo tiempo, la diversidad de retos educativos estaba aumentando. Esos cambios exigían la formulación de nuevas políticas para valorar al personal docente y su profesión, como modalidades de trabajo más flexibles; la prestación de una atención particular al establecimiento de incentivos materiales, pero sobre todo profesionales, adecuados para los profesores, en vez de la subordinación a los reglamentos; un mayor hincapié en la calidad y no en la cantidad al contratar personal docente; el compromiso con la evaluación de los profesores asociada a un desarrollo profesional continuo, y las perspectivas de carrera y el trabajo en equipo, pero no la remuneración por méritos.

-
15. Los representantes de las organizaciones que participaban en la reunión también intercambiaron opiniones sobre la manera de fomentar el conocimiento y la aplicación de las Recomendaciones, como la prestación de una mayor atención por parte del CEART a las repercusiones del elevado índice de abandono, la alta movilidad y la contratación de personal docente en la calidad de la enseñanza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con la educación; más sinergias entre la Recomendación de 1966 y la aplicación del Protocolo relativo a la contratación de docentes del Commonwealth como instrumento para abordar la movilidad y las migraciones del profesorado; una mayor colaboración en las actividades de promoción con las organizaciones del personal docente, otros sindicatos y las alianzas no gubernamentales mundiales para promover la situación del personal docente y la aplicación de las Recomendaciones.

B. La situación del personal docente: tendencias en la aplicación de la Recomendación de 1966

El diálogo social en la enseñanza

16. Por diálogo social se entienden todas las formas de intercambio de información, consultas y negociación entre las autoridades educativas, tanto públicas como privadas, y el personal docente y sus representantes elegidos democráticamente de organizaciones de profesores. Esas formas de diálogo se aplican de diversas formas a las principales cuestiones relacionadas con la profesión docente, a saber: los objetivos y las políticas educativos; la preparación para la profesión y la formación complementaria del personal docente; la contratación, la carrera profesional y la remuneración del personal docente; los derechos y las responsabilidades, y las condiciones para una enseñanza y un aprendizaje efectivos.
17. El proceso de diálogo social es uno de los principales elementos del Programa de Trabajo Decente de la OIT, como se confirmó en la Resolución de 2002 relativa al tripartismo y el diálogo social. También forma parte de los programas de la UNESCO para promover la iniciativa Educación para Todos.
18. Hay tres requisitos básicos para el diálogo: una cultura democrática, el respeto de la legislación e instituciones o mecanismos que permitan a las personas expresar sus opiniones, ya sea a título individual o de manera colectiva mediante sindicatos o asociaciones, sobre asuntos que influyen personal y profesionalmente en su vida cotidiana. Trasladado al ámbito de la enseñanza, ello implica el respeto de la libertad académica y una participación activa del personal docente en la toma de decisiones sobre diversas cuestiones profesionales, como los planes de estudios, la pedagogía, la evaluación de los alumnos y temas relacionados con la organización de la educación.

Tendencias

19. El personal docente participa en las decisiones educativas de distintas formas, que van desde las comunicaciones oficiosas diarias con los directores de los centros hasta la intervención en los consejos u órganos rectores de las escuelas. Sin embargo, es difícil establecer y mantener una participación provechosa en el diálogo social, y más cuando el personal docente trabaja de manera aislada.
20. Las investigaciones cualitativas llevadas a cabo por Voluntary Service Overseas (VSO), una organización no gubernamental (ONG) internacional, pusieron de relieve la sensación de infravaloración, impotencia y alienación que siente el personal docente de una clase media de muchos países en desarrollo. En los informes consiguientes, basados en opiniones expresadas por profesores de Malawi, Papua Nueva Guinea y Zambia, se

proporcionaban ejemplos que demostraban que el profesorado, incluido el directivo, no considera que se le tenga en cuenta en la toma de decisiones educativas más allá de su entorno docente o escolar inmediato. Hay una fuerte sensación de lejanía con respecto a las decisiones regionales y nacionales que se comunican en último término al personal docente como decisiones inamovibles, a menudo ajenas a su realidad cotidiana.

21. Incluso en los casos en que se despliegan esfuerzos en relación con la política educativa, muchas veces siguen siendo un mero intercambio de información. Por ejemplo, según una serie de evaluaciones realizadas en el Pacífico, los foros comunitarios organizados como medio de consulta sólo sirven para informar y convencer a las personas de las políticas gubernamentales y, secundariamente, para ayudar a las autoridades a detectar los problemas locales. Esos foros deberían ampliarse para propiciar formas de diálogo social más eficaces.
22. El contexto político del diálogo social es importante. Los sindicatos del personal docente y los funcionarios del sector educativo suelen concebir la reforma educativa en un marco ideológico. Por eso, a menudo las reformas se introducen en un contexto adverso, y el cambio se convierte en objeto de controversia. En vez de eso, las autoridades educativas y los sindicatos del personal docente deberían tratar de analizar los problemas y encontrar soluciones de manera conjunta. Las consultas y los procesos participativos no son la panacea para resolver esas dificultades pero son prácticamente el único mecanismo que existe para acabar con la desconfianza y establecer un clima adecuado para formular y aplicar políticas educativas.
23. El Comité Mixto examinó la situación actual del diálogo social en la enseñanza, comenzando por los índices de ratificación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154). El número de ratificaciones de los Convenios fundamentales núms. 87 y 98 de la OIT era elevado, mientras que muchos Estados Miembros todavía no habían ratificado los Convenios núms. 151 y 154. Desafortunadamente, esa situación no había cambiado sustancialmente en los últimos años. El CEART señaló que la OIT seguía promoviendo tanto la ratificación de los Convenios como su aplicación efectiva.
24. El Comité Mixto señaló que el clima de diálogo social sigue variando mucho entre las distintas regiones y dentro de las mismas. Aunque en algunas regiones siguen necesitándose mejoras sustanciales, se pueden observar ejemplos de aumento y fortalecimiento del diálogo social en la mayoría de las regiones. Se apreciaban progresos en la aplicación de los cuatro convenios en países como Estonia, Indonesia, Mauricio, Namibia y Nicaragua, que ofrecían ejemplos de la posibilidad de lograr una aplicación satisfactoria de los principios contenidos en esos instrumentos en países en distintas fases de desarrollo.

Recomendaciones

25. El Comité Mixto reconoció que un diálogo social provechoso en el sector de la enseñanza debería ser una fuerza positiva, pero está sujeto a diversas influencias — políticas, sociales, económicas e institucionales — de las que depende su eficacia. Señaló que el establecimiento del diálogo social solía requerir años de preparación y podía acarrear fallos hasta que se institucionalizara. Además, dijo que el diálogo social podía contribuir a lograr una enseñanza de calidad, prácticas de gobernanza adecuadas en la enseñanza, condiciones de empleo apropiadas, en particular condiciones para una enseñanza y un aprendizaje efectivos, y la profesionalización del personal docente. Por tanto, el Comité Mixto recomendó que:

-
- 1) **los Estados Miembros** establezcan un diálogo social, en los términos arriba señalados, como parte integrante de la planificación y la formulación de políticas en materia de enseñanza;
 - 2) **las organizaciones del personal docente**, con apoyo de la UNESCO y en colaboración con la OIT, reciban apoyo y asistencia para fijar posiciones de amplio alcance sobre la política educativa con un enfoque proactivo en favor de la mejora de la calidad de la enseñanza;
 - 3) **los sindicatos del sector de la enseñanza**, con apoyo de la OIT, conviertan en una prioridad la creación de capacidad de las organizaciones miembros para posibilitar su participación en todas las formas de diálogo social;
 - 4) **los organismos internacionales**, incluido el Banco Mundial, los organismos regionales y los países donantes creen la expectativa de que los principios del diálogo social se observen en cualquier reforma de la enseñanza, y, cuando corresponda, proporcionen financiación para apoyar esas actividades, y
 - 5) **la OIT y la UNESCO** acopien datos sobre prácticas óptimas de diálogo social en la enseñanza a fin de prestar apoyo a ese proceso en el plano regional.

La formación del personal docente inicial y continua

26. Los efectos de la calidad y la motivación del personal docente en los logros de los alumnos; la continua demanda de personal docente más eficaz para que los Estados Miembros puedan cumplir las obligaciones derivadas de las iniciativas educativas mundiales (como EPT, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible), y las expectativas nuevas y emergentes sobre la función del profesorado vinculadas a sociedades del conocimiento cada vez más complejas son factores que reflejan la prioridad fundamental que debe concederse a la formación del personal docente. A medida que la sociedad se va haciendo más compleja aumenta también la complejidad de lo que se espera de las escuelas y del personal docente. Los encargados de la formación de los docentes deben garantizar que el desarrollo profesional y la formación del profesorado a todos los niveles respondan a esos desafíos.

Tendencias

27. Sobre la base de los informes y estudios presentados y de la información ofrecida por los representantes de las organizaciones del personal docente, el Comité Mixto quiso subrayar algunas cuestiones y preocupaciones relacionadas con la formación del profesorado que, en muchos casos, se habían planteado anteriormente.
28. La falta de políticas coherentes relativas al personal docente, en particular en relación con su formación profesional y su desarrollo, sigue siendo motivo de preocupación. En casi todos los países, las políticas sobre la formación del personal docente están fragmentadas, sin vínculos entre la formación previa al empleo y en el servicio. Además, en muchos países puede haber una falta de uniformidad en las calificaciones educativas de los profesores, y las necesidades de capacitación del personal docente, incluidas las relativas a la formación técnica y profesional, no suelen tenerse en cuenta en la planificación y presupuestación de la enseñanza.
29. La contratación del personal docente sigue siendo uno de los principales retos de la formación del profesorado. Continúa preocupando el atractivo de la enseñanza como carrera profesional, por lo que la contratación es una cuestión importante. En algunos

países en desarrollo, ello ha provocado una reducción de los niveles de acceso, mientras que en otros se contrata a personas no calificadas y/o a estudiantes que han abandonado la escuela sin ningún tipo de formación. En los países en desarrollo, la enorme demanda de personal docente a menudo conlleva la capacitación de un gran número de profesores solamente hasta un nivel muy básico de calidad en todas las etapas del sistema educativo, incluido el personal docente de la formación técnica y profesional.

30. El Comité Mixto se refirió con preocupación a los informes sobre las diferencias en la duración de la formación del personal docente (hasta cinco años en algunos países y nada en otros), el creciente número de estudiantes que acceden a la formación de docentes con escasas calificaciones académicas y la incapacidad de los proveedores tradicionales para atraer a la cantidad de nuevos alumnos necesaria para subsanar la escasez de personal docente, lo que lleva a la contratación de profesores no capacitados.
31. Todos los países manifestaron preocupación por la necesidad de que el personal docente tenga los conocimientos y las capacidades adecuados para satisfacer las nuevas necesidades de las escuelas y la sociedad, sobre todo como consecuencia del creciente proceso de globalización y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Muchos países siguen careciendo de programas sistemáticos de adaptación para profesores principiantes o sin prever el desarrollo profesional de los formadores de personal docente.
32. El Comité Mixto consideraba que el contenido de muchos programas de formación del personal docente no se centraba de forma adecuada en las prácticas de reflexión, el aprendizaje activo, la innovación, la creatividad o el establecimiento de asociaciones. El Comité Mixto dijo que ello podía deberse a la falta de claridad sobre lo que entraña una enseñanza de calidad y a que los formadores de personal docente no tengan experiencia académica.
33. El Comité Mixto sabía por los informes y las experiencias de sus miembros que falta formación pedagógica para el personal de la enseñanza superior, incluido el encargado de instruir a los docentes.
34. El Comité Mixto señaló que cuando se proporcionaba formación inicial solía haber una brecha entre la capacitación ofrecida y la situación real de las escuelas, las comunidades y el mundo del trabajo. También había un uso y una demanda cada vez mayores de la educación a distancia y flexible, de programas llevados a cabo en las escuelas y de TIC para la formación del personal docente, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. El Comité Mixto mostró preocupación ante la posibilidad de que se adoptaran las nuevas modalidades sin un análisis adecuado de las necesidades y sin una planificación y presupuestación apropiadas.
35. Al Comité Mixto también le preocupaba que no se hayan evaluado lo suficiente los programas de formación de los docentes en relación con sus repercusiones en la práctica docente y el aprendizaje de los alumnos.
36. El Comité Mixto se congratuló de que la UNESCO hubiera tenido en cuenta esas limitaciones al concebir la Iniciativa para la Formación de Docentes en el África Subsahariana (TTISSA), encaminada a mitigar la escasez de profesores, mejorar su situación y trabajar en pos de una enseñanza de calidad.

Recomendaciones

37. Sobre la base de todo lo expuesto anteriormente, el Comité Mixto recomendó que **la UNESCO y la OIT:**

-
- 1) **alienten a los Estados Miembros y a los encargados de la formación de docentes** a remitirse a las Recomendaciones a fin de obtener principios rectores y normas mínimas para la planificación, aplicación y evaluación de programas de formación de docentes y para definir sus propias reglas y normas de calidad nacionales o regionales;
 - 2) **presten asistencia a los Estados Miembros** para formular y aplicar políticas relativas a los docentes que reflejen la importancia de la formación inicial del profesorado y sus requisitos, y que también examinen la manera de atraer a los alumnos con las aptitudes y actitudes más adecuadas para la profesión docente;
 - 3) **ayuden a los Estados Miembros** a examinar los planes de estudios sobre la capacitación de docentes para asegurarse de que contribuyan a formar profesores reflexivos, innovadores y creativos, capaces de responder a la constante evolución de las necesidades docentes, y dispuestos a trabajar en entornos sujetos a cambios constantes;
 - 4) **promuevan** la formación pedagógica de todo el personal docente de la enseñanza superior, en especial los instructores de docentes y los profesores de la formación técnica y profesional, para fomentar una práctica reflexiva, innovadora y responsable, y que **presten asistencia a los Estados Miembros** a ese respecto;
 - 5) **alienten a los Estados Miembros** a elaborar marcos de competencia profesional y a acreditar programas iniciales para docentes sobre la base de las normas de acreditación internacionales y regionales;
 - 6) **apoyen el establecimiento de redes comunitarias de docentes** para facilitar el diálogo y respaldar el desarrollo profesional permanente;
 - 7) **presten asistencia a los Estados Miembros** para analizar las futuras necesidades del profesorado y la capacidad para responder a esas necesidades mediante modalidades adecuadas de formación de docentes, como la educación abierta y a distancia y el uso de las TIC;
 - 8) **encarguen estudios** sobre la relación entre las distintas modalidades de formación de docentes y sus efectos en la práctica docente y el aprendizaje de los niños.

La contratación y la carrera profesional

38. En el informe de 1997, el Comité Mixto subrayaba el axioma fundamental de que es vital atender las necesidades de la enseñanza, ya que la calidad de sus resultados tiene implicaciones a largo plazo en el crecimiento y el bienestar de todo país. Señalaba que atraer a las personas más calificadas y retenerlas en la profesión docente es una medida básica para promover una educación de calidad. Añadía que la contratación y la retención de docentes adecuados representan un problema, en cuya prioridad absoluta nunca se insistirá demasiado. Como se reiteraba en la publicación de la OCDE titulada *La cuestión del profesorado: atraer, capacitar y conservar a profesores eficientes* (2005), la calidad del personal docente es la variable escolar más importante de las que influyen en los logros del estudiante.
39. En el informe de 1997 del Comité Mixto se proponía una amplia estrategia para atraer y retener al personal docente de alta calidad. Se señalaba que, además de escalas de sueldos adecuadas, condiciones laborales propicias para una buena enseñanza y perspectivas profesionales atractivas, es absolutamente imprescindible fomentar el profesionalismo de la enseñanza. Los elementos importantes de ese profesionalismo, que se ajustan con precisión a las disposiciones de la Recomendación de 1966, se habían reafirmado en la

Conferencia Internacional de Educación organizada en 1996 por la UNESCO y, según se indica en el informe de 2000 del Comité Mixto, en la Reunión paritaria sobre la educación permanente en el siglo XXI, celebrada ese mismo año.

40. En informes posteriores, el Comité Mixto reflexionó sobre los progresos que se habían realizado para atraer a un número suficiente de jóvenes competentes y motivados hacia la profesión docente, retenerlos en ella y garantizar su desarrollo profesional y su motivación para propiciar una enseñanza de calidad. En el informe de 2003, el Comité Mixto examinó los avances clave que se habían producido en los tres años anteriores e hizo mención del «constatado declive de la profesión docente en todo el mundo y del creciente desapego hacia la profesión» tres años después de la Conferencia de Dakar de Educación para Todos. A continuación se presenta una situación similar para el período 2003-2006, en la que se vuelve a hacer hincapié en la preocupación del Comité Mixto por la continua escasez de personal docente calificado para responder a los retos de la enseñanza tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Tendencias

41. En esta ocasión, el Comité Mixto había aprovechado los datos de una serie de informes y un documento de síntesis sobre las tendencias del perfil de la profesión docente, el empleo, la carrera profesional, la remuneración del profesorado y las condiciones de enseñanza y aprendizaje.
42. El material revela las tendencias siguientes:
- 1) aunque las situaciones varían en cierta medida de una región a otra, la escasez de personal docente sigue siendo un problema grave en la enseñanza. En los casos más acuciantes, el déficit de profesores calificados en la enseñanza primaria y secundaria asciende aproximadamente al 30 por ciento, con un porcentaje aún mayor en las zonas alejadas y de alto riesgo. En términos generales, cada vez se jubilan más profesores, y el porcentaje que abandona la profesión va en aumento, mientras que la oferta de personal docente preparado parece no aumentar. Los datos estadísticos de que disponía el Comité Mixto indican que, teniendo en cuenta las tendencias demográficas de todas las regiones, cerca de 80 países deberán aumentar la fuerza de trabajo docente de manera significativa para poder cumplir los objetivos de EPT en el próximo decenio. La situación será más grave en el África Subsahariana, los Estados árabes y Asia Meridional y Occidental;
 - 2) además, existe una preocupación generalizada por la imagen pública del personal docente y la situación de la enseñanza. Los profesores a menudo consideran que su trabajo se infravalora, y las investigaciones confirman que los sueldos relativos de los profesores están bajando en la mayoría de los países. En algunos países hay una tasa de deserción elevada, en especial cuando el personal docente se enfrenta a una gran carga de trabajo, violencia, estrés y entornos laborales inadecuados. Entre otras organizaciones, la OCDE ha llegado a la conclusión de que, en términos generales, la enseñanza es una profesión que sufre una erosión a largo plazo;
 - 3) la información proporcionada al Comité Mixto señala que muchos gobiernos de países en desarrollo han respondido a la escasez de profesores con medidas a corto plazo, impulsadas por las finanzas, que se basan en gran parte en el aumento del número de alumnos por clase o en la contratación temporal de docentes sin calificaciones o poco preparados. La contratación de ese personal no calificado como profesorado, que se adoptó inicialmente como una medida temporal o de emergencia, se ha convertido en una práctica más habitual y generalizada;

-
- 4) incluso en los países más avanzados se ha producido un aumento de la tendencia a contratar docentes calificados de manera temporal, al menos en relación con los nombramientos iniciales, y también a la contratación de profesores parcialmente calificados;
 - 5) con frecuencia esas tendencias han ido acompañadas de medidas concebidas para descentralizar la gestión y la financiación de la enseñanza y reducir el costo de los profesores. En muchos casos, los sueldos y las condiciones del personal docente subcontratado son mucho peores que las del profesorado calificado permanente de la administración pública;
 - 6) aunque, de hecho, en algunos casos esos enfoques han sido alentados por organismos como el Banco Mundial, su eficacia a largo plazo es muy dudosa. La aplicación de esas estrategias ha conllevado necesariamente el empeoramiento de la calidad de la enseñanza y del estado anímico, la situación y las condiciones de la profesión docente en general;
 - 7) si bien se han realizado algunos progresos importantes en relación con Educación para Todos (EPT), la calidad general de la enseñanza suele seguir siendo insatisfactoria, y hay pocas pruebas de que se estén adoptando estrategias eficaces para apoyar y mejorar de manera adecuada las calificaciones de los trabajadores subcontratados como docentes hasta un nivel óptimo mediante programas apropiados de formación en el servicio. Si esos aspectos no se abordan, surgirá irremisiblemente un sistema de enseñanza de segunda clase para los niños afectados;
 - 8) el Comité Mixto coincide con la tesis de un documento de investigación elaborado para su examen en el que se aduce que el tipo de enfoque antes descrito es una estrategia basada en una economía falsa y que en realidad no hay soluciones más directas para lograr una enseñanza de calidad;
 - 9) por tanto, es urgente formular y aplicar políticas para propiciar, en plazos determinados, un desarrollo profesional continuado del personal docente subcontratado o no calificado, así como integrar a todos los profesores en una única fuerza de trabajo docente oficial, una vez obtengan las calificaciones profesionales necesarias, de conformidad con la Recomendación de 1966;
 - 10) el problema de la escasez de personal bien preparado no se limita en modo alguno a los sectores de la enseñanza primaria y secundaria. En una época en que las inscripciones de estudiantes están aumentando extraordinariamente en muchos países en el sector de la enseñanza superior, se ha producido un deterioro constante de los sueldos, las condiciones y la carrera profesional del personal académico, asociado al incremento de la precariedad y lo que se ha denominado la desprofesionalización del personal;
 - 11) a su vez, ello se ha vinculado a la competencia con miras a obtener fondos para la investigación y a los resultados, que se han convertido en un factor importante para determinar la continuidad del empleo en diversas instituciones;
 - 12) además, los efectos cada vez mayores de la globalización han dado lugar en varios países a un nivel sin precedentes de migraciones de docentes tanto de la educación primaria y secundaria como de la enseñanza superior. Ello ha provocado una importante «fuga de cerebros» en muchos países en desarrollo y con economías en transición, donde hay dificultades para contratar personal adecuado en un momento en que la pérdida de personal va en aumento.

Conclusiones

43. El Comité Mixto afirmó que si los países interesados en abordar los problemas arriba señalados no formulaban estrategias duraderas, los efectos a largo plazo serían realmente graves.
44. En términos generales, será preciso adoptar un enfoque con dos vertientes.
45. En primer lugar, habrá que sustituir las estrategias provisionales o paliativas actuales a corto plazo por políticas y planes a largo plazo para establecer programas de formación previa al empleo y en el servicio destinados a conseguir profesores bien preparados en un primer momento y elevar a un nivel aceptable las calificaciones de los docentes que ya ejercen. Ello implica un abandono progresivo y de manera urgente de la estrategia de contratación de corta duración.
46. En segundo lugar, será imprescindible mejorar de manera continua las condiciones de vida y de trabajo del personal docente a fin de hacer atractiva la carrera docente para los jóvenes y de retener a los profesores calificados que ya prestan servicios.
47. El Comité Mixto está de acuerdo con las comunicaciones presentadas en que la información disponible actualmente no apoya la conclusión de que los gobiernos que se enfrentan a la escasez de docentes hayan tenido debidamente en cuenta la relación obvia que existe entre la mala remuneración y las condiciones de trabajo deficientes del profesorado y la escasez y los problemas de retención de docentes.
48. Algunos de esos aspectos se abordan con más detenimiento en relación con otros temas tratados en el presente informe.

Recomendaciones

49. El Comité Mixto recomienda vivamente que **los Estados Miembros de la OIT y la UNESCO** revisen sus políticas de financiación y contractuales relativas a la contratación de personal docente teniendo en cuenta las cuestiones arriba señaladas, y que examinen y apliquen medios para perfeccionar, cuando corresponda, la formación inicial a largo plazo, el desarrollo profesional, las políticas de apoyo y los beneficios materiales. El objetivo debería ser establecer servicios docentes unificados de calidad satisfactoria y permanente que ocupen el lugar que les corresponde en el sector global del empleo público y que reflejen de manera adecuada la naturaleza de la labor profesional desempeñada.
50. El Comité Mixto recomienda que **la OIT y la UNESCO** prosigan los estudios en curso para determinar y evaluar la eficacia de las prácticas de contratación y empleo de docentes y sus efectos prácticos en la calidad de la enseñanza.

Las condiciones de enseñanza y aprendizaje y las TIC

51. La oferta y la demanda de personal docente en todo el mundo varía considerablemente, con marcadas tendencias en distintas regiones. La calidad y las calificaciones de los docentes siguen siendo motivo de preocupación en muchos países. La situación del profesorado continúa siendo un problema.

Tendencias

52. El aumento del número de docentes a escala mundial empezó a debilitarse a principios del siglo XXI por primera vez en muchos años. La caída de los índices de natalidad en varios países grandes provocó que el profesorado de la enseñanza primaria disminuyera después

de 2000, aunque el empleo de docentes en la enseñanza secundaria siguió creciendo. Los países con tasas de natalidad bajas se enfrentan a reducciones de la población en edad escolar y el número de docentes en el futuro inmediato. Por el contrario, en muchos países de África y de Oriente Medio hay una gran presión para contratar a más profesores.

53. Las calificaciones del personal docente varían sobremanera. El nivel mínimo previsto en la Recomendación de 1966 — que los profesores hayan terminado los estudios secundarios — es lo básico en la mayoría de los países, pero algunos Estados de África y el Caribe todavía no han alcanzado ese nivel. El nivel de calificaciones superiores se cumple con más frecuencia en los países con ingresos medios y altos. Las profesoras suelen tener peores calificaciones.
54. En los países de la OCDE, hay un porcentaje cada vez mayor de profesores a punto de terminar su carrera. Entre el 25 y el 40 por ciento del personal docente de esos países tiene más de 50 años. En muchos países en desarrollo sucede lo contrario, con menos del 20 por ciento de profesores mayores de 50 años.
55. La feminización de la profesión continúa, ya que la proporción de docentes que son mujeres ha aumentado en casi todas las regiones, con la notable excepción del África Subsahariana.
56. En general, hay poca oferta de docentes calificados en muchos países. Más de la mitad de los países de la OCDE que participaron en un estudio señaló su preocupación por la oferta de personal docente, en especial en zonas rurales y en algunos ámbitos técnicos en los que hay abundantes oportunidades de empleo en el sector privado.
57. Una buena medida de la calidad de la educación es el nivel de preparación del personal docente en la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y superior. La calificación del profesorado es una buena manera de predecir la finalización de la escuela primaria y de la calidad docente en general.
58. Los datos sobre la preparación del personal docente respecto del nivel profesional son desiguales. En muchos países hay un alto porcentaje de profesores de primaria que carecen de las calificaciones necesarias. Varios países africanos tienen un gran porcentaje de docentes sin formación, aunque hay ejemplos de países de la región que han realizado progresos sustanciales en esa esfera. La escasez de profesores de primaria calificados crea problemas para alcanzar los objetivos de EPT.
59. La falta de una preparación profesional oficial y apropiada, en especial respecto de la capacitación laboral para los profesores de la formación técnica y profesional, limita los ascensos de los docentes y socava sus condiciones de trabajo.
60. La proporción alumno-profesor ha disminuido en casi todo el mundo, excepto en el África Subsahariana y algunos lugares de Asia, donde el gran crecimiento de la población ha hecho que las inscripciones aumenten más rápido que la oferta de personal docente. El número de alumnos por clase es una buena medida para predecir los resultados y el índice de finalización de la enseñanza primaria. Las clases muy numerosas siguen suponiendo un obstáculo para el logro de los objetivos de EPT. Las políticas de ajuste estructural continúan obligando a los gobiernos a aumentar la cantidad de alumnos por clase.
61. La falta de material de enseñanza y aprendizaje tiene consecuencias negativas en la carga de trabajo del profesorado y los resultados de los estudiantes. Incluso los docentes más capacitados precisan un apoyo esencial en forma de libros de texto y otras ayudas adecuadas para la enseñanza.

Conclusiones

62. El Comité Mixto señaló que muchas de las tendencias reseñadas en su novena reunión también habían sido importantes en los debates de la octava reunión, celebrada en 2003. Se habían realizado progresos para garantizar que todos los niños de todas las regiones tuvieran un número adecuado de profesores calificados, pero algunos sistemas educativos no pueden adaptarse a la demanda que reciben, lo que afecta negativamente a las condiciones de enseñanza y aprendizaje.
63. Los nuevos datos disponibles para la novena reunión mostraban con claridad la importancia de las calificaciones del personal docente para los buenos resultados de los alumnos, y el Comité Mixto advirtió con preocupación que ese problema todavía no se ha abordado en muchos países.
64. El Comité Mixto dijo que los cambios de las políticas educativas, como la supresión de las tasas académicas, podían provocar aumentos rápidos del número de estudiantes. A corto plazo, esos incrementos daban lugar a clases con muchos alumnos. Sobre la base de los datos de que disponía, el Comité Mixto defendió con determinación el principio de que las clases excesivamente numerosas deberían ser una solución provisional.
65. El sistema educativo de los países en que los profesores no cumplen las normas nacionales sobre las calificaciones del personal docente da malos resultados. Los ciudadanos que abandonan las escuelas donde los profesores carecen de una formación profesional adecuada están mal preparados para la fuerza de trabajo y la participación en la vida comunitaria.
66. Aunque el número de profesores no está aumentando en todas las regiones, la escasez de personal docente persiste en muchos países de todas las regiones. Es necesario seguir invirtiendo en la formación del profesorado.
67. El Comité Mixto recordó el hincapié hecho en su informe de 2003 sobre el examen de todos los aspectos del uso de las TIC y sus consecuencias en las condiciones de enseñanza y aprendizaje. El Comité Mixto no disponía de información complementaria basada en investigaciones que respaldara las recomendaciones relativas a la utilización de las TIC en la enseñanza en su reunión de 2006. El personal docente había expresado el deseo de tener un mayor acceso a una tecnología moderna de las comunicaciones, pero las políticas para alcanzar ese objetivo sin privar a otros elementos del sistema educativo de los recursos necesarios siguen siendo difíciles de alcanzar.
68. El Comité Mixto se refirió a las pruebas de que la violencia en las escuelas se había convertido en una traba importante para la calidad de la enseñanza. El Comité Mixto recordó que la Recomendación de 1966 insiste en el establecimiento de un entorno de enseñanza y aprendizaje seguro.

Recomendaciones

69. Teniendo en cuenta esos retos, el Comité Mixto recomendó que:
 - 1) **los gobiernos** concedan máxima prioridad a los programas de formación del personal docente para garantizar que todos los alumnos sean instruidos por profesores calificados, y en condiciones de enseñanza y aprendizaje efectivas, en todos los niveles educativos;
 - 2) **la OIT y la UNESCO** preparen un estudio de síntesis de las políticas y los incentivos que pueden mitigar la escasez de personal docente calificado en las zonas alejadas y en las materias en que es difícil encontrar personal;

-
- 3) **la UNESCO y la OIT** divulguen ejemplos de buenas prácticas para establecer programas adecuados de preparación de docentes en los países que siguen careciendo de suficiente personal docente calificado en todos los niveles educativos.

La remuneración del personal docente

70. El artículo 115 de la Recomendación de 1966 y el artículo 57 de la Recomendación de 1997 reconocen de manera explícita la gran importancia que reviste el establecimiento de niveles salariales adecuados en relación con la situación del profesorado y el personal docente de la enseñanza superior. En ocasiones anteriores, el Comité Mixto ha insistido en que es evidente que el pago de sueldos que reflejen de manera adecuada la situación profesional del personal docente mediante su comparación con otras profesiones influye en la decisión de las personas de acceder y permanecer o no en la profesión docente. Aunque en general el gasto en educación está sujeto a fuertes limitaciones fiscales, y a pesar de que los salarios y las prestaciones de los docentes ya suelen representar un porcentaje importante del gasto público actual en la enseñanza (un promedio del 64 por ciento en los países de la OCDE y más del 80 por ciento en muchos países en desarrollo), en muchos países los sueldos de los profesores siguen siendo insuficientes para ofrecerles un nivel de vida razonable.

Tendencias y conclusiones

71. Según los datos de que disponía el Comité Mixto en esa reunión, los sueldos de los profesores de primaria y secundaria seguían siendo comparativamente inferiores a los de otros grupos profesionales. Por ejemplo, una encuesta relativamente reciente de 13 profesiones en las 70 ciudades más grandes del mundo ponía de manifiesto que los salarios que percibía el personal docente de primaria eran menos competitivos que los pagados a muchos otros colectivos profesionales calificados. La situación es especialmente grave en Europa Central y Oriental, América Latina y algunos países de África y Asia Sudoriental, pero no se limita en absoluto a esas regiones. No es infrecuente que los trabajadores y los técnicos con calificaciones estén mejor pagados que los docentes. Evidentemente, hay excepciones a esa situación.
72. Las organizaciones del personal docente han señalado, con cierta fuerza, que el valor social relativo de la profesión docente, según se desprende del nivel de remuneración pública del profesorado, comparado con otras profesiones, sufre un deterioro a largo plazo. Además, aducen que, en general, los salarios de los profesores de la enseñanza pública son peores que los de algunos centros privados.
73. El Comité Mixto considera que los datos disponibles justifican esas afirmaciones, respaldadas por recientes estudios empíricos publicados por la OCDE y la UNESCO. Si se examina la relación entre los salarios y el PIB *per cápita* de los profesores de la enseñanza pública de primer ciclo con 15 años o más de experiencia, los informes *Education at a Glance* de la OCDE de 2001 y 2004 determinaron que esa relación había disminuido en términos reales entre 1994 y 2002 en 14 de los 19 países examinados. El *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005* de la UNESCO puso de manifiesto una tendencia similar en la relación entre los sueldos de los profesores de primaria, que se redujeron a la mitad entre 1975 y 2000, y el PIB *per cápita* de los países en desarrollo.
74. En cierta medida, parece que los estragos de la inflación y el deterioro de algunos países en transición son factores que han contribuido a provocar esas situaciones. Sin embargo, hay pruebas contundentes de que, en muchos países, los salarios del personal docente sencillamente no pueden compararse con los que perciben otros trabajadores calificados de profesiones equivalentes o incluso de nivel inferior.

-
75. Cuando se producen esas situaciones, es difícil atraer o retener personas con la capacidad intelectual y la motivación imprescindibles para prestar servicios docentes de alta calidad.
76. En la enseñanza primaria y secundaria de algunos países se han puesto en marcha, o se está examinando la posibilidad de poner en marcha, sistemas de remuneración en función de los méritos o de la actuación profesional para tratar de retener a los mejores docentes. Al menos en algunos casos, ello se ha llevado a cabo sin tener debidamente en cuenta las disposiciones del artículo 124 de la Recomendación de 1966, que establece de manera explícita que no es adecuado introducir un sistema de ese tipo sin consultar previamente a las organizaciones del personal docente interesadas y obtener su probación.
77. Cabe subrayar que las actividades ejecutadas recientemente por la OCDE relativas a los profesores de primaria y secundaria han llevado a esa Organización a señalar que la remuneración por méritos a título individual no está justificada para atraer y retener personal docente. En la Reunión paritaria sobre la educación permanente en el siglo XXI, celebrada en Ginebra en 2000, se manifestó inquietud en varias ocasiones por los efectos negativos de la remuneración por méritos individuales en el trabajo en equipo y la administración escolar.
78. La situación en el sector de la enseñanza superior no es mejor. Según los datos disponibles, en fechas más recientes, los salarios de los docentes han tendido a disminuir frente a los de otras profesiones, en contravención de lo dispuesto en el artículo 58 de la Recomendación de 1997, en un momento en que se ha producido un aumento de las inscripciones de alumnos y de las exigencias al personal docente.
79. En algunos países en desarrollo, las autoridades educativas han adoptado la estrategia de contratar ayudantes y paraprofesionales en el sector de la enseñanza superior con salarios más bajos que los del personal calificado. Además, las docentes están menos representadas, en especial en los niveles superiores, por lo que se les suele denegar el acceso a salarios más elevados.

Recomendaciones

80. A fin de abordar las cuestiones arriba señaladas, el Comité Mixto recomendó que **los gobiernos de los Estados Miembros:**
- 1) revisen los salarios del personal docente en relación con los percibidos por otros profesionales con calificaciones y niveles de responsabilidad comparables, así como en relación con el PIB *per cápita*, y adopten medidas, según proceda, para garantizar que los sueldos pagados a los profesores sean razonablemente comparables con los recibidos por otros profesionales;
 - 2) examinen fuentes alternativas de financiación de la educación y repartos alternativos del gasto actual en la enseñanza, teniendo en cuenta las conclusiones del análisis arriba mencionado, en los países en que los sueldos del personal docente son considerablemente inferiores a los de otros colectivos profesionales;
 - 3) y sus autoridades en materia docente no introduzcan sistemas de remuneración o recompensa basados en los méritos que contravengan el artículo 124 de la Recomendación de 1966, y
 - 4) faciliten, lo antes posible, la obtención por parte del personal sin preparación de las calificaciones profesionales necesarias para impartir formación a un nivel óptimo y progresar en la carrera docente en los casos en que por necesidades prácticas los gobiernos hayan contratado ayudantes y pseudoprofesionales en el sector de la enseñanza superior.

Educación para Todos

Tendencias

- 81.** Según los datos disponibles a escala mundial, se necesitarán cerca de 18 millones más de profesores a fin de alcanzar el objetivo de la enseñanza primaria universal para 2015 fijado por EPT. En relación con EPT, el acceso a la educación y su calidad siguen siendo las preocupaciones más acuciantes, en particular en los países en desarrollo. En muchos países existe una gran diversidad entre las distintas regiones y grupos socioeconómicos, por lo que resulta difícil formular predicciones precisas de las exigencias a los profesores.
- 82.** Entre las cuestiones relacionadas con el acceso a la enseñanza y su calidad, cabe citar las siguientes:
- a) la falta de calificaciones y formación adecuadas entre los profesores;
 - b) la migración de profesores de las zonas rurales a las urbanas y a otros países, así como los movimientos de personal docente asociados a la privatización de la contratación de profesorado;
 - c) la inadecuación de la infraestructura, como la falta de edificios y lugares para gestionar el aumento de las matriculaciones;
 - d) la elevada relación entre los profesores y los alumnos, en especial en los centros públicos, que requiere una mejor distribución del personal docente para prestar servicio en todos los lugares de una país, y
 - e) el aumento de la tensión entre los gobiernos y los educadores privados, y el efecto consiguiente en la situación de los profesores y las condiciones de trabajo, lo que exige que los gobiernos formulen políticas y directrices apropiados.

Recomendaciones

- 83.** En concordancia con su análisis, el Comité Mixto formula las recomendaciones siguientes:
- 1) **los gobiernos** deberían prever fondos adicionales para la enseñanza en las reformas educativas;
 - 2) **los gobiernos** deberían elaborar una política nacional sobre el personal docente que garantice una distribución adecuada y apropiada del profesorado en todas las regiones de los países;
 - 3) a fin de complementar los recursos públicos destinados a la enseñanza, **la OIT y la UNESCO** deberían alentar a los países a establecer alianzas eficaces y eficientes entre el sector público y el privado en un marco reglamentario bien definido;
 - 4) **la OIT y la UNESCO** deberían alentar y apoyar a los gobiernos, cuando corresponda, para que promuevan medidas que potencien al máximo la eficacia escolar;
 - 5) **la OIT y la UNESCO** deberían respaldar a los gobiernos para identificar estrategias encaminadas a mejorar la calidad del personal docente y garantizar una oferta adecuada de profesores, y
 - 6) **la UNESCO y la OIT** deberían encargar estudios sobre la escasez de personal docente y la proporción profesor-alumno en los centros públicos y privados, así como en distintos lugares geográficos.

El VIH/SIDA y sus repercusiones en la enseñanza

Tendencias

84. El VIH/SIDA sigue teniendo repercusiones importantes en los sistemas educativos, en especial en los países del Africa Subsahariana, lo que impide una aplicación efectiva de los principios contenidos en las Recomendaciones de 1966 y 1997. Esos principios abarcan la necesidad de: personal docente calificado como base de las mejoras educativas; la continuidad de los conocimientos y las competencias del personal docente; la no discriminación en la preparación y contratación de profesores, y condiciones de trabajo propicias para una enseñanza y un aprendizaje efectivos.
85. El aumento de los costos de los recursos humanos asociados a la reubicación del personal docente enfermo y las ausencias del profesorado relacionadas con el VIH, la subida de los costos del tratamiento médico del personal docente y la formación de nuevos profesores para reemplazar a los que no pueden trabajar o han fallecido tienen repercusiones importantes en el sector de la enseñanza.
86. En particular, el acceso a la educación y la calidad de la enseñanza se resienten en muchas zonas rurales que carecen de personal docente calificado. En muchas ocasiones, los directores y los profesores de los centros no están formados y/o no reciben apoyo para abordar las crisis de VIH/SIDA en las escuelas, incluida la gran cantidad de niños que quedan huérfanos como consecuencia de esta enfermedad, lo que incrementa aún más los índices de fracaso y repetición de curso, indicadores del descenso de la calidad de la enseñanza.
87. En lo que respecta a las cuestiones de género, el VIH/SIDA repercute de forma distinta en los trabajadores y estudiantes de sexo femenino y masculino, y las mujeres y las niñas suelen verse más afectadas por la epidemia por motivos psicológicos, socioculturales y económicos.
88. En 2005 se puso en marcha un programa conjunto de la OIT y la UNESCO para formular políticas sobre el VIH/SIDA en los lugares de trabajo del sector de la enseñanza. El programa ayuda a los gobiernos y a los interlocutores sociales a formular y aplicar un marco coherente de políticas en el lugar de trabajo basado en el *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo*.
89. En ese contexto, en 2005 se formularon y validaron políticas modelo sobre el VIH/SIDA en los lugares de trabajo del sector de la enseñanza para el Caribe y el Africa Meridional, a fin de prestar asistencia a los profesores, los rectores y los directores de los Centros, así como a los funcionarios de los ministerios de educación y de trabajo, las organizaciones del personal docente y los empleadores y gestores del sector de la enseñanza privada, para formular y administrar políticas y programas. También se ha elaborado una lista de comprobación detallada para orientar a las instituciones y los sistemas educativos en la aplicación del documento de política.

Recomendaciones

90. Teniendo en cuenta las importantes repercusiones del VIH/SIDA en el personal docente y no docente de las escuelas y otras instituciones de enseñanza, así como la amenaza que supone para el logro de los objetivos de EPT, el Comité Mixto formula las recomendaciones siguientes:
 - 1) sobre la base de las políticas modelo relativas a los lugares de trabajo del sector de la enseñanza elaboradas por **la OIT y la UNESCO, los gobiernos, en colaboración con los sindicatos del personal docente y los empleadores**, deberían adoptar

medidas a fin de aplicar los programas para el sector de la enseñanza sobre el VIH/SIDA en el lugar de trabajo que tienen en cuenta las cuestiones de género, y formular y poner en marcha esos programas cuando no existan. Esos programas deberían abarcar la prevención, la atención y el asesoramiento y las pruebas voluntarias (APV), a fin de crear un entorno laboral no discriminatorio y capacitar a los profesores para que presten apoyo a los niños afectados;

- 2) **la OIT y la UNESCO** deberían garantizar el seguimiento de las políticas sobre el VIH/SIDA adoptadas en los lugares de trabajo del sector de la enseñanza mediante la prestación de apoyo a los gobiernos y los interlocutores sociales, a través de procesos de diálogo social, para aplicar y supervisar esas políticas y programas en el lugar de trabajo;
- 3) **los gobiernos, junto con las instituciones de formación del personal docente**, deberían adoptar medidas para integrar el VIH/SIDA y las cuestiones de género en los planes de estudios de formación de docentes y la enseñanza (no escolar) de los adultos;
- 4) **los gobiernos y otros empleadores de personal docente** tienen que abordar políticas para hacer frente al aumento de los costos médicos de los profesores afectados por el VIH.

El género y la enseñanza

Tendencias

91. Algunos países han notificado un aumento del porcentaje de personal docente femenino y algunos están preocupados por la falta de personal docente masculino en la educación preescolar y primaria. Sin embargo, en muchos países sigue siendo necesario contratar profesoras en la enseñanza secundaria y superior, y en algunas esferas que antes se consideraban típicamente masculinas, como la física y las matemáticas. Además, sigue habiendo pocas mujeres en puestos directivos y administrativos en las escuelas y las instituciones de la enseñanza superior.
92. Se ha demostrado que el personal docente femenino eficaz y capacitado tiene efectos positivos en la educación de las alumnas, entre otros motivos, porque pueden ser un modelo para las niñas, solucionar las preocupaciones de algunos padres que no permiten que sus hijas reciban formación de personal docente masculino, lograr que las niñas abandonen menos la escuela y consigan mejores resultados, defender mejor las necesidades y las perspectivas de las niñas, y establecer entornos de aprendizaje más adecuados para las alumnas.
93. Entre los ejemplos concretos de cuestiones pendientes relacionadas con las desigualdades de género en la profesión docente, cabe citar los siguientes:
 - a) la accesibilidad y la pertinencia de la formación del personal docente y del desarrollo profesional y de la carrera;
 - b) la falta de mujeres formadas que puedan impartir clases (en especial, en las comunidades rurales y alejadas) en algunos países, y la falta de hombres interesados en esa labor en otros países;
 - c) las actitudes de la comunidad hacia las mujeres que integran la fuerza de trabajo, en general, y, en particular, hacia el personal docente femenino en algunos países y masculino en otros países;

-
- d) los salarios desiguales o inferiores, y
 - e) el hecho de que la enseñanza no resulte atractiva para las mujeres en algunos países y para los hombres en otros países.

Recomendaciones

94. A fin de solucionar las desigualdades de género en la profesión docente, el Comité Mixto formula las recomendaciones siguientes:

- 1) **los gobiernos** deberían elaborar y aplicar estrategias mejores de contratación y retención del personal para garantizar el equilibrio de género, cuando corresponda, incluidos los objetivos de cuotas, programas más flexibles de formación de docentes, becas, equidad en la remuneración y programas de incentivos, así como campañas de promoción y sensibilización para modificar la percepción del público de la profesión docente;
- 2) **los gobiernos y los interlocutores sociales** deberían facilitar el establecimiento de **entornos** apropiados para el personal docente femenino en las regiones en que hay escasez de profesoras, mediante la colaboración con organizaciones no gubernamentales locales, organizaciones de mujeres, redes locales de profesoras y programas de tutoría para el personal docente femenino;
- 3) **los gobiernos, en colaboración con los interlocutores sociales**, deberían **garantizar** oportunidades de desarrollo profesional para las mujeres en la enseñanza secundaria y terciaria y en la administración mediante estrategias innovadoras, como la educación abierta, a distancia y flexible;
- 4) **la OIT y la UNESCO** deberían prestar asistencia a los gobiernos para elaborar contenidos que tengan más en cuenta las cuestiones de género en el material de formación de los docentes y los profesionales;
- 5) **los gobiernos y otros empleadores de personal docente** deberían garantizar una **representación** igual de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones en la enseñanza y la administración, así como en los órganos de coordinación nacionales, regionales y locales;
- 6) **los gobiernos y los empleadores** deberían aplicar políticas y prácticas sobre las condiciones de trabajo que aborden la igualdad de oportunidades y de trato, como los horarios compatibles con la vida familiar, las licencias de maternidad o de paternidad y las prácticas contra el acoso y la violencia en el lugar de trabajo;
- 7) **la OIT y la UNESCO** deberían encargar análisis de género de la profesión docente en los países en desarrollo, en especial en la educación preescolar y primaria, que sirvan de base para la formulación de políticas y programas estatales.

C. La situación del personal docente de la enseñanza superior: tendencias en la aplicación de la Recomendación de 1997

La libertad académica en la enseñanza superior

95. La libertad académica se define en la Recomendación de 1997 de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior. Se refiere a los particulares y a las instituciones, y abarca los derechos siguientes:

-
- la libertad de enseñar y debatir;
 - el derecho a llevar a cabo investigaciones y difundir y publicar los resultados de las mismas;
 - la libertad de expresar libremente opiniones y participar en la gobernanza de la institución;
 - la libertad ante la censura institucional;
 - el derecho a ejercer sus funciones sin sufrir discriminación alguna;
 - la autonomía de las instituciones de enseñanza superior;
 - la descentralización de las instituciones de enseñanza superior, y
 - la independencia de la enseñanza superior.

96. La Recomendación de 1997 reconoce que la libertad académica figura entre los principios de colegialidad, que también abarcan la responsabilidad compartida, la participación de todos los interesados en las actividades y estructuras internas de adopción de decisiones y la creación de mecanismos consultivos. La Recomendación de 1997 (artículo 27) subraya que el personal docente de la enseñanza superior sólo puede disfrutar de libertad académica si la sociedad en que actúa es propicia a esos principios, lo que exige un entorno democrático.

Tendencias

97. El alcance y la complejidad de los cambios de la enseñanza superior actual son sorprendentes. La globalización ha conllevado el aumento de nuevos proveedores, la privatización, la comercialización, una creciente demanda de enseñanza superior en un contexto de recursos financieros escasos y una capacidad humana e institucional limitada en algunos países. Las soluciones a corto plazo para abordar las necesidades económicas y políticas actuales a menudo socavan la estrategia y la planificación a largo plazo. Cuestiones como la autonomía y la responsabilización institucionales, la libertad académica, la estratificación, la sostenibilidad, la orientación del mercado, las necesidades nacionales, la función del Estado, los procesos de toma de decisiones y las relaciones de poder adquieren una gran importancia.

98. De acuerdo con el material de referencia presentado al Comité Mixto, las tendencias más importantes que afectan a la libertad académica son las siguientes:

- la comercialización y la privatización de los servicios de enseñanza superior;
- la descentralización;
- la disminución de la continuidad del empleo, la titularidad y la estabilidad laboral del personal docente;
- la reducción de la financiación pública y externa debida a las diferentes prioridades;
- la fuga de cerebros en muchos países;
- el aumento de la carga de trabajo;
- cierta falta de atención a las universidades y sus profesores, y

-
- el debilitamiento de las organizaciones del personal docente en la defensa de sus derechos e intereses.

99. Sin embargo, el Comité Mixto señaló que las cuestiones y las tendencias arriba descritas varían de una región a otra.

Recomendaciones

100. El Comité Mixto, habida cuenta de las limitaciones financieras, propone que **la OIT y la UNESCO** adopten las medidas que figuran a continuación y/o contribuyan a su aplicación, en colaboración con **las organizaciones universitarias internacionales y los gobiernos de los Estados Miembros** mediante recursos tanto intelectuales como materiales:

- 1) **la UNESCO y la OIT** deberían redactar y publicar un folleto sobre la Recomendación de 1997 de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, similar al folleto de 2003 titulado *The 1966 ILO/UNESCO Recommendation concerning the status of teachers: What is it? Who should use it?* (La Recomendación de la OIT y la UNESCO de 1966 relativa a la situación del personal docente: ¿En qué consiste? ¿Quién debe usarla?);
- 2) **la UNESCO y la OIT** deberían organizar talleres, seminarios y coloquios regionales conjuntos, en colaboración con los miembros del CEART, sobre la situación del personal de la enseñanza superior, centrados en la adopción de medidas para promover y aplicar las disposiciones de la Recomendación de 1997, en particular las relativas a la libertad académica;
- 3) **la OIT y la UNESCO** deberían encargar un informe sobre los indicadores de la enseñanza superior que contribuya al debate sobre la libertad académica, por ejemplo en relación con las estructuras de gobernanza, los marcos para la investigación y los programas de intercambio;
- 4) **los Estados Miembros** deberían garantizar la relación entre la autonomía y la responsabilización institucionales y alentar la aplicación de mecanismos de acreditación para respaldar esa práctica;
- 5) **la OIT y la UNESCO** deberían prestar asistencia a los gobiernos y las instituciones de la enseñanza superior a fin de elaborar mecanismos transparentes para la evaluación del personal y el examen de su actuación, de conformidad con los principios de la Recomendación de 1997, y
- 6) **los gobiernos de los Estados Miembros, las administraciones universitarias y las organizaciones** del personal docente deberían seguir dialogando con el propósito de fomentar los principios de la democracia, la libertad, la responsabilidad social, la responsabilización y la transparencia entre todas las partes.

El empleo y la titularidad en la enseñanza superior

101. La Recomendación de 1997 destaca la estrecha relación que existe entre la titularidad y la calidad de la enseñanza superior. La titularidad sienta las bases para establecer programas e instituciones reconocidos a escala nacional e internacional que combinen la excelencia en la enseñanza, la investigación y los servicios, y que lleven esos servicios a la comunidad en general. La titularidad o su equivalente funcional en forma de empleo permanente en una institución o en el marco de la administración pública nacional, ofrece garantías de pensamiento, investigación y enseñanza independientes. Sin las garantías de titularidad en al menos un grupo básico de profesores permanentes, el personal docente e investigador de

la enseñanza superior está menos comprometido con las instituciones y sus múltiples funciones y responsabilidades.

- 102.** Dado que esos principios todavía no se aplican en muchas instituciones, el Comité Mixto expresó su preocupación por que la proliferación de los contratos a tiempo parcial y temporales socaven la titularidad como relación de empleo dominante en las instituciones de enseñanza superior.

Tendencias

- 103.** El Comité Mixto recordó la observación que había formulado en 2003 de que el crecimiento del empleo contingente de corta duración y a tiempo parcial suponía el reto más importante para la titularidad en las instituciones de enseñanza superior. Los datos de que disponía el Comité Mixto en 2006 apuntaban con firmeza a un aumento constante y continuado del fenómeno del profesorado temporal y a tiempo parcial en las instituciones de enseñanza superior y las regiones.

- 104.** Esa tendencia ha estado impulsada por varios factores paralelos:

- la masificación de la enseñanza superior (el rápido incremento de las matriculaciones para atender la demanda de los estudiantes y los objetivos de equidad sin el correspondiente aumento de los recursos);
- la globalización, en particular la proliferación de cursos y programas transnacionales de enseñanza superior (educación a distancia);
- el incremento progresivo de la contratación de profesorado contingente en las instituciones terciarias privadas;
- el aumento de la comercialización de las instituciones de enseñanza superior que actúan como empresas de negocios que se pliegan a los criterios del mercado, lo que promueve la contratación basada en consideraciones económicas y los cambios en las demandas de los estudiantes, y
- la estrecha colaboración entre la enseñanza superior y el mundo de los negocios, que promueve los contratos a tiempo parcial para la investigación y proyectos concretos (investigaciones por encargo).

- 105.** Muchas de esas tendencias están impulsadas por la proliferación del uso de las TIC.

Conclusiones

- 106.** El CEART hizo hincapié en la importancia de los principios de la Recomendación de 1997 para orientar las políticas relativas a la situación del personal docente a tiempo parcial y temporal. El profesorado a tiempo parcial y temporal puede aportar una valiosa contribución a la enseñanza superior, pero plantea nuevos desafíos a esas instituciones. La Recomendación de 1997, en especial el artículo 72, es la base para adoptar decisiones académicas sólidas.

- 107.** El Comité Mixto señaló que las limitaciones de los recursos del sector público destinados a la educación terciaria eran un factor importante que contribuía a la inestabilidad de las relaciones de empleo en la enseñanza superior. Cuando los salarios de los docentes eran inadecuados, el personal se veía obligado a aceptar trabajos a tiempo parcial o temporales, lo que impedía que el empleador aprovechara toda su energía y talento.

108. El Comité Mixto también señaló que en los trabajos más precarios había un número desproporcionado de personal docente femenino temporal y a tiempo parcial.

109. Teniendo en cuenta la importancia de esa cuestión, las organizaciones (sindicatos) que representaban al personal docente de la enseñanza superior habían contribuido a mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores temporales y a tiempo parcial.

Recomendaciones

110. Por consiguiente, el Comité Mixto formuló las recomendaciones siguientes:

- 1) **el gobierno y otras autoridades educativas** deberían examinar el uso de contratos temporales y a tiempo parcial en relación con las necesidades de las instituciones académicas y los principios contenidos en la Recomendación de 1997;
- 2) **los sindicatos que representan al personal docente de la enseñanza superior** deberían utilizar medios adecuados para mejorar la situación del personal temporal y a tiempo parcial. Esas medidas contribuirían en especial a ofrecer oportunidades de empleo estable y de desarrollo profesional al profesorado con menos experiencia. Esa política también ayudaría a lograr un equilibrio de género en la educación terciaria;
- 3) **la UNESCO y la OIT**, en colaboración con las organizaciones de profesores y de empleadores de personal docente, deberían acopiar y divulgar datos objetivos sobre las características del personal académico temporal y a tiempo parcial en todas las regiones del mundo;
- 4) **la OIT y la UNESCO**, por separado o de manera conjunta, deberían publicar un análisis de las repercusiones de la contratación de personal docente temporal y a tiempo parcial en relación con los principios de la Recomendación de 1997 y el estudio anterior del tema llevado a cabo por el CEART en 2003. Ese análisis debería estar disponible para ser debatido en la décima reunión del CEART, en 2009;
- 5) **los gobiernos o las autoridades educativas** deberían facilitar la adquisición por el profesorado temporal o a tiempo parcial de las calificaciones necesarias para poder conseguir un puesto fijo o una situación estable.

La enseñanza superior: la libertad sindical y la participación del personal en la toma de decisiones

111. El Comité Mixto señaló que los artículos 31 y 32 de la Recomendación de 1997 establecían normas concretas sobre la autonomía y la colegialidad. Se establecía que el personal de la enseñanza superior debería:

- tener el derecho y la posibilidad de participar en los órganos rectores de las instituciones y criticar su funcionamiento, así como constituir una mayoría de miembros en los órganos académicos, y
- poder participar en las actividades y estructuras internas de adopción de decisiones y la creación de mecanismos consultivos.

112. El artículo 32 de la Recomendación de 1997 dispone en particular que las decisiones que se adopten de forma colegiada deberían ser las relativas a la administración y determinación de la política de la enseñanza superior, los planes de estudios, la investigación, la labor de extensión a la comunidad, la asignación de los recursos y otras actividades conexas.

-
- 113.** Los artículos 52 a 56 de la Recomendación de 1997 establecen claramente la promoción efectiva en las instituciones de la negociación colectiva, así como la determinación de los sueldos, las condiciones de trabajo y todas las cuestiones relacionadas con las condiciones de empleo mediante un proceso voluntario de negociación entre las organizaciones que representan al personal y su empleador.

Tendencias y conclusiones

- 114.** Las cuestiones de la libertad sindical y la participación del personal en la toma de decisiones están necesariamente vinculadas a la libertad académica. Los factores que influyen en la libertad académica suelen ser indefectiblemente un producto del entorno relacionado con el grado de libertad sindical y de participación del personal realmente existente.
- 115.** En general, han surgido tendencias importantes hacia el denominado «capitalismo docente», que abarca las iniciativas institucionales o del mercado profesional o en condiciones semejantes al mercado que facilitan la obtención de fondos externos. Los Estados cada vez demandan más una integración más estrecha entre la enseñanza y la investigación universitarias y las empresas y el comercio mediante alianzas. En muchos países, los fondos se asignan cada vez con más frecuencia a las investigaciones conjuntas con la industria y conllevan la comercialización de las investigaciones.
- 116.** En ese contexto, las universidades adoptan cada vez más modelos empresariales y reestructuran sus actividades para reproducir funciones comerciales en vez de académicas. Se espera lealtad corporativa a las instituciones académicas en relación con todos los comentarios públicos, incluso sobre cuestiones docentes internas.
- 117.** En ese entorno, que es en gran medida producto de la globalización, se ha producido un marcado aumento de la gerencia pública y la idea de la universidad como una empresa. Por otra parte, en algunos países, ha habido una participación encomiable del personal docente en los procesos de toma de decisiones administrativas.
- 118.** Esas circunstancias han provocado el debilitamiento de los acuerdos de gestión colegiada, con el consiguiente aumento de los sistemas intrusivos de supervisión y gestión burocráticas. Una de las características de esta situación es que el personal docente está sujeto a un mayor control y se enfrenta a posibles medidas disciplinarias o trabas a su promoción si se refiere en términos presuntamente críticos a políticas estatales o institucionales en cuya formulación apenas interviene o no interviene en absoluto.
- 119.** Hay datos de que, en muchos países, la participación en la toma de decisiones se está viendo mermada de forma progresiva por estrategias como la eliminación del personal docente de los organismos estatales o los principales comités institucionales. Además, han disminuido las oportunidades reales de diálogo y negociación cooperativos con respecto a la evolución de los procesos de gestión, la autonomía institucional adecuada y la responsabilización.
- 120.** Esas circunstancias no sólo han debilitado la noción de libertad académica sino que también han tendido a socavar tanto la participación del personal en la toma de decisiones prevista en la Recomendación de 1997 como el concepto de libertad sindical en el sentido práctico del término.
- 121.** Debido a la permanente erosión del antiguo concepto de titularidad y de la noción afín de seguridad en el empleo, así como a la tendencia a la negociación individual de los contratos de empleo, la existencia y la capacidad práctica de los órganos de representación del personal para defender con firmeza los intereses del personal docente se han visto

debilitadas, y la capacidad de esos órganos para participar de manera efectiva en las actividades de negociación colectiva se ha visto reducidas.

122. En algunos países, el impacto de las asignaciones presupuestarias destinadas a las instituciones se ha convertido en una poderosa fuerza que influye en la medida en que el personal docente puede participar de manera efectiva en la toma de decisiones colegiada prevista en la Recomendación de 1997. Las asignaciones presupuestarias pueden tener un importante efecto en el logro de una negociación colectiva efectiva.
123. En la práctica, se ha producido un aumento del grado de exclusión de los miembros del personal de los órganos rectores de las instituciones, con la consiguiente disminución de la capacidad para participar en la autonomía y la toma de decisiones colegiadas en relación con cuestiones distintas de las puramente académicas y sólo en el marco de las políticas formuladas por la dirección.
124. De acuerdo con el material que tenía ante sí el Comité Mixto, en muchos países los acontecimientos recientes han socavado de manera continuada, en términos prácticos, la aplicación de los conceptos establecidos en los artículos pertinentes de la Recomendación de 1997. Se consideraba que existe una necesidad acuciante de determinar la naturaleza, el alcance y los efectos de ese debilitamiento de manera definitiva, así como de elaborar nuevos enfoques para garantizar una aplicación adecuada de la Recomendación en la rápida evolución del entorno actual.
125. El Comité Mixto consideraba que en algunos países es evidente que las disposiciones pertinentes de la Recomendación de 1997 no se conocen bien o se desconocen por completo.

Recomendaciones

126. Por consiguiente, el Comité Mixto recomendó que, con carácter urgente, **la UNESCO:**
 - 1) encargue un estudio comparativo de amplio alcance sobre la medida en que se cumplen las normas establecidas en los artículos 31, 32 y 52 a 56 de la Recomendación de 1997;
 - 2) elabore, **en consulta con las partes interesadas**, y publique directrices basadas en prácticas óptimas en el entorno actual impulsado por el mercado, a fin de lograr una aplicación adecuada de los conceptos mencionados en esos artículos, teniendo en cuenta las repercusiones de ese entorno, y
 - 3) **en colaboración con la OIT**, adopte medidas para mejorar la divulgación del contenido de la Recomendación de 1997 entre los gobiernos, los órganos rectores de las universidades y las organizaciones del personal de la enseñanza superior, así como los organismos regionales (por ejemplo, la Asociación de Universidades Africanas). Un posible método sería organizar una serie de conferencias regionales en las que participen las partes involucradas en la realización del estudio mencionado en la primera recomendación.

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

A. Métodos de trabajo

- 127.** Las restricciones de recursos a las que se enfrentan la OIT y la UNESCO han limitado la capacidad del Comité Mixto de dar curso a algunas cuestiones señaladas en su último informe y también previstas en el proyecto de orden del día aprobado para la presente reunión. La capacidad del Comité Mixto para aplicar su mandato ha tenido que restringirse por la amplitud del material de referencia detallado en el anexo I del presente informe y las limitaciones de tiempo impuestas en su análisis. Sin embargo, el Comité Mixto observa con satisfacción que la UNESCO elaboró, de conformidad con el artículo 75 de la Recomendación de 1997, un documento de trabajo relativo a un informe sobre la situación de la libertad académica y la autonomía institucional en el contexto de la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior (1997), que se ha presentado a la novena reunión del CEART. El informe de síntesis ofrece un panorama general, así como regional, de la situación de la libertad académica y la autonomía institucional en el mundo.
- 128.** Dadas las limitaciones de recursos antes señaladas, el Comité Mixto decidió que en el futuro examinaría menos temas relacionados con su mandato. Así pues, reconsideró su metodología de grupos de trabajo y dijo que en su décima reunión podría cumplir el mandato de supervisar las dos Recomendaciones mediante la creación de los grupos de trabajo siguientes:
- a) la formación del personal docente en todos los niveles y temas conexos;
 - b) la contratación y la carrera profesional, la remuneración del personal docente y las condiciones de enseñanza y aprendizaje;
 - c) el diálogo social;
 - d) la libertad académica;
 - e) la autonomía y la colegialidad;
 - f) un tema de máxima prioridad relacionado con una de las Recomendaciones que seleccionarán la OIT y la UNESCO, y
 - g) el Grupo de Trabajo sobre Alegaciones.
- 129.** El Comité Mixto recomendó que los temas transversales, como las cuestiones de género, se aborden en todos los grupos. Asimismo, recomendó que se adopte una perspectiva más regional en el debate, basándose en los conocimientos especializados y la experiencia de los miembros del CEART, y que se examinen de manera específica las cuestiones que puedan surgir en el futuro.
- 130.** El Comité Mixto subrayó la necesidad de aumentar la comunicación y el diálogo profesional de los miembros entre una reunión y otra y recomendó que se pusiera en marcha un LISTSERV electrónico para facilitarlos. Además, recomendó que la OIT y la UNESCO, en consulta con el Comité Mixto, examinen la mejor manera de facilitar el proceso de fomento de la participación en la facilitación o generación de documentación apropiada.

-
- 131.** Por consiguiente, el Comité Mixto adoptó un enfoque según el cual la secretaría conjunta invitaría a los coordinadores de los grupos de trabajo a recabar contribuciones por escrito de otros miembros, incluso de carácter regional, sobre las cuestiones prioritarias que tenga ante sí. Los coordinadores colaborarían con la secretaría conjunta para obtener otros informes e información. La secretaría conjunta, en estrecha colaboración con los relatores y el presidente o la presidenta del CEART, uniría todo el material pertinente y prepararía un informe único de los temas seleccionados. Ese informe deberá elaborarse y distribuirse entre todos los miembros del Comité Mixto al menos dos (2) meses antes de las fechas fijadas para la próxima reunión, en 2009. Cuando proceda, el informe podría complementarse con otros documentos de referencia.
- 132.** El Comité Mixto se refirió al aumento de la atención prestada al Día Mundial de los Docentes y propuso conceder más importancia a la promoción de las Recomendaciones y al apoyo de ese Día. También propuso que los miembros colaboren con las oficinas exteriores de la UNESCO y la OIT para respaldar ese proceso.
- 133.** Recordando su apoyo a la iniciativa, el Comité Mixto señaló que el Consejo Ejecutivo de la UNESCO seguía examinando un nuevo enfoque para supervisar algunas de sus normas internacionales, incluida la Recomendación OIT/UNESCO de 1966. Para ello, habría que solicitar a los Estados Miembros de la UNESCO que presentasen informe periódicos con arreglo a un calendario escalonado. A raíz de las propuestas formuladas por su Comité de Convenios y Recomendaciones en la reunión del Consejo Ejecutivo celebrada en septiembre-octubre de 2006, se decidió conceder prioridad a diez Recomendaciones, entre las que figuraban las Recomendaciones de 1966 y 1997. El Comité Mixto esperaba que se tomara pronto una decisión, ya que consideraba que el proceso mejoraría las fuentes de información disponibles que permiten al CEART cumplir su mandato de manera satisfactoria.

B. Examen de informes y otras fuentes de información de conformidad con el mandato del Comité Mixto

- 134.** En su último informe, el Comité Mixto destacó la importancia de establecer y mantener indicadores amplios e internacionalmente comparables sobre el personal docente como los reseñados en el informe de 1997, junto con algunos indicadores adicionales. En el documento se formulaba una serie de recomendaciones concretas de medidas en ese sentido que convenía aplicar en los tres años siguientes, incluida la identificación de los datos y las necesidades relacionados con el sector de la enseñanza superior y los estudios relativos a cuatro esferas específicas de interés particular para la escasez actual y prevista de personal docente.
- 135.** El Comité Mixto tuvo ante sí en esa ocasión el importante informe titulado *Los docentes y la calidad de la educación: seguimiento de las necesidades mundiales para 2015*, publicado por el Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) en abril de 2006, así como un documento de referencia útil en el que se presentaban datos sobre indicadores clave extraídos en parte de ese informe y en parte de la información obtenida de un programa de acción de la OIT con diez países participantes.
- 136.** El documento del IEU ofrece una evaluación comparativa de la situación de los profesores y la calidad de la enseñanza basada en muy diversas fuentes de datos. En él se subrayan las tendencias en la cantidad y la calidad de docentes y se exploran las repercusiones políticas de colmar la brecha que existe entre ambas, en especial en los países en desarrollo. En el documento se examina la relación entre el aumento de la demanda de personal docente y la reducción de las normas educativas, así como las variables de política asociadas a la distribución y las condiciones de trabajo del profesorado (como las horas lectivas, el número de alumnos por clase y la estructura salarial) que pueden ajustarse para acoger más

alumnos. Esto último se centra en el acopio de datos relativos a la remuneración del personal docente, las horas de trabajo, el número de alumnos por clase e indicadores similares.

- 137.** El Comité Mixto también examinó el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005: el imperativo de la calidad* publicado por la UNESCO. Aunque el informe tenía un objetivo mucho más amplio, contenía valiosos datos sobre la proporción alumno-profesor, el salario promedio de los docentes y la proporción del gasto en educación asignada a diversas cuestiones, como medidas de calidad de la educación. También proporciona datos importantes sobre la situación del empleo, la formación, los sueldos, las calificaciones y la distribución del personal docente, el absentismo del profesorado, el reparto geográfico de los profesores y los resultados de la educación.
- 138.** El Comité Mixto examinó asimismo la información contenida en las publicaciones de la Unión Europea y la OCDE siguientes:
- *Las cifras clave de la educación en Europa 2005*, Eurydice, Luxemburgo, que ofrece datos de amplio alcance sobre la función y la composición de la profesión docente en los países miembros de la UE y los países candidatos a la adhesión, y
 - *La cuestión del profesorado: atraer, capacitar y conservar a profesores eficientes*, OCDE, París, 2005, que analiza tendencias y políticas recientes, y formula varias recomendaciones de política importantes para los Estados Miembros de la OCDE sobre disposiciones básicas relativas a la profesión docente en un contexto de grave escasez de profesores.
- 139.** El Comité Mixto elogia la elaboración de esas publicaciones como instrumentos de suma utilidad para supervisar la aplicación de la Recomendación de 1966. Su contenido se refleja en las conclusiones extraídas por el Comité Mixto respecto de las consideraciones temáticas expresadas en el presente informe.

C. Examen de las actividades realizadas conjuntamente o por separado por la OIT y la UNESCO para promover las dos Recomendaciones

- 140.** El documento de referencia elaborado por la secretaría conjunta sobre las actividades realizadas conjuntamente o por separado para promover el conocimiento y el uso de las dos Recomendaciones puso de manifiesto al Comité Mixto que, a pesar de las limitaciones de recursos, la OIT y la UNESCO han llevado a cabo una encomiable variedad de actividades para promover ambas Recomendaciones desde su octava reunión.

Día Mundial de los Docentes

- 141.** El Comité Mixto se refirió a la continua observancia del aniversario que conmemora la adopción de la Recomendación de 1966 el 5 de octubre de cada año. Se trata de un acto promocional concebido para llamar la atención sobre la situación del profesorado en relación con una enseñanza de calidad, y cuya importancia sigue yendo en aumento. En la actualidad, más de 100 países celebran oficialmente ese evento anual, en muchos casos con actividades educativas concretas. La celebración de ese día incluye un mensaje anual de los directores ejecutivos de la UNESCO, la OIT, el PNUD y el UNICEF, así como la ejecución de muy diversas actividades por las organizaciones del personal docente a iniciativa de la Internacional de la Educación (IE).

-
142. El Comité Mixto elogió en particular las actividades de promoción llevadas a cabo para celebrar el 40.º aniversario de la adopción de la Recomendación de 1966 como un medio importante de fijar la atención en las dos Recomendaciones y su contenido. Las actividades realizadas en 2006 abarcaron un acto especial de gran resonancia organizado por la IE el 5 de octubre en Bruselas, que contó con la participación de la OIT, la UNESCO y la Presidenta del Comité Mixto. En ese acto se organizó un grupo de expertos especial para conmemorar el aniversario y el mensaje pronunciado en nombre del Comité Mixto por su Presidenta (anexo III).

El intercambio de información y la comunicación: el uso de Internet

143. El Comité Mixto también mencionó el uso cada vez mayor por la OIT y la UNESCO de sus respectivos sitios web como medios para difundir información pertinente sobre la situación del personal docente, las dos Recomendaciones y las actividades del propio CEART. Alabó de manera particular a la OIT, que, en colaboración con la UNESCO, había mantenido y ampliado el sitio web del CEART en tres idiomas (español, francés e inglés) de forma atractiva e informativa. Gracias a ese sitio web, el contenido de las dos Recomendaciones, los informes recientes del CEART y la información general sobre su labor han llegado a un público mucho más amplio. Es un medio muy valioso de comunicar el contenido del material pertinente a un público potencial más numeroso. Sin embargo, el Comité Mixto solicitó que el sitio web se mejorase para facilitar su accesibilidad. Además, recomendó a la UNESCO que estableciera enlaces más explícitos con el sitio del CEART. Señaló que la OIT y la UNESCO también están divulgando de forma generalizada información específica sobre cuestiones relacionadas con el personal docente en diversos sitios de Internet.

La difusión de la información: material escrito y publicado por medios electrónicos

144. En su último informe, el Comité Mixto volvió a lamentar la falta de progresos sustanciales en la actualización del folleto comentado sobre la situación del personal docente editado por primera vez en 1984. El Comité Mixto recibió con satisfacción un proyecto final de revisión en su novena reunión, que constituirá una herramienta electrónica e impresa sumamente valiosa para que las autoridades educativas, las organizaciones de docentes públicas y privadas y otras partes interesadas del mundo de la enseñanza relacionen el contenido de las dos Recomendaciones con la situación actual.
145. En el nuevo proyecto figura una introducción general, en la que se incluye una explicación de los términos que no tienen en cuenta las cuestiones de género de la Recomendación de 1966, basada sobre todo en conclusiones y recomendaciones contenidas en los informes del Comité Mixto desde 1984 y en textos conexos de la OIT y la UNESCO, así como referencias a cuestiones actuales y transversales que han tenido una gran influencia en la enseñanza y el personal docente desde 1966. El Comité Mixto propuso que se publicaran versiones íntegras y abreviadas, pero que estas últimas se distribuyeran de manera más generalizada.
146. Se acaba de traducir y publicar en español y ruso un folleto de promoción conexas sobre la Recomendación, previamente publicado en inglés y francés. Además, desde la última reunión del Comité Mixto, la UNESCO ha adoptado medidas para revisar la traducción árabe actual de la Recomendación de 1966 en colaboración con la OIT. Cuando se finalice, la nueva versión en árabe se publicará en el sitio web del CEART.

La divulgación de información: reuniones y actividades conexas de la UNESCO y la OIT

147. Desde 2003, la OIT y la UNESCO han tenido la oportunidad de difundir las Recomendaciones o información sobre ellas en diversos foros relacionados con la enseñanza y en el contenido de programas de acción y actividades de investigación conexas. El Comité Mixto alabó ese tipo de enfoque integrado que demuestra una aplicación práctica de los principios de la Recomendación.

Investigaciones e informes relacionados con las Recomendaciones

148. En el informe de su octava reunión, el Comité Mixto formuló una serie de recomendaciones concretas para futuras actividades de investigación. El Comité Mixto observó con agrado la respuesta positiva que habían suscitado las propuestas. En el resumen que figura a continuación se indican los aspectos más destacados de esa respuesta y algunas otras iniciativas:

- *Indicadores sobre el personal docente y Educación para Todos*: el importante informe del IEU publicado en 2006 antes mencionado, y el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo correspondiente a 2005;
- *El VIH/SIDA y el personal docente*: políticas sobre el VIH/SIDA en los lugares de trabajo del sector de la enseñanza del Caribe y Mozambique publicadas por la OIT y la UNESCO en 2006;
- *El género en la enseñanza*: un documento de la UNESCO sobre la región de Asia relativo a los perfiles, las tendencias y las opciones de política en materia de género;
- *La formación del personal docente*: publicaciones de la UNESCO entre las que cabe destacar una guía para el profesorado sobre las TIC en las escuelas; una publicación relativa al desarrollo profesional de los docentes en colaboración con otros organismos; un monográfico acerca de los profesores de la enseñanza básica para adultos y de la aplicación de la educación abierta y a distancia, y una serie de estudios sobre la formación del profesorado en los Estados árabes y la región de América Latina;
- *La contratación y la carrera profesional del personal docente, la remuneración del profesorado y las condiciones de enseñanza y aprendizaje*: una continuación y ampliación de análisis de perfiles estadísticos de la profesión docente, con arreglo a las recomendaciones del informe de 2003 del Comité Mixto;
- *El diálogo social en la enseñanza*: estudios publicados por la OIT sobre el diálogo social en la enseñanza, en particular en América Latina, y documentos de referencia sobre las tendencias mundiales para la presente reunión del CEART;
- *La libertad académica en la enseñanza superior*: publicaciones de la UNESCO sobre la situación actual de la libertad académica en seis países de América Latina, la libertad académica en Africa en el siglo XX y un documento de trabajo de un informe internacional de la UNESCO;
- *Estructuras de empleo y titularidad en la enseñanza superior*: publicaciones producidas por la OIT: la titularidad académica y su equivalente funcional en la educación postsecundaria; las estructuras de empleo académicas en la enseñanza superior en Argentina y América Latina, y el empleo temporal y a tiempo parcial en

el Canadá y el Reino Unido. La UNESCO también ha realizado estudios específicos sobre la situación del empleo de los profesores de la enseñanza superior en Europa, y

- *La libertad sindical y la participación del personal en la toma de decisiones en la enseñanza superior*: un documento de referencia encargado por la OIT para su discusión en la novena reunión del Comité Mixto.

D. Alegaciones de incumplimiento de las Recomendaciones

Alegaciones remitidas desde la octava reunión (2003)

- 149.** Desde la última reunión, celebrada en septiembre de 2003, se recibieron cinco alegaciones de particulares u organizaciones de docentes relacionadas con la aplicación de la Recomendación de 1966 y una alegación de una organización de docentes relativa a la aplicación de la Recomendación de 1997. De todas ellas, sólo se recibió de manera adecuada, de acuerdo con los criterios y procedimientos del Comité Mixto, la relacionada con la Recomendación de 1997. El contenido de ese informe figura en el anexo II del presente informe. El resto de las alegaciones se consideró no admisible con arreglo a esos criterios y procedimientos, aunque, en algunos casos, se remitieron a otros órganos competentes para que las examinaran.

Examen de la evolución de la situación de las alegaciones recibidas anteriormente

- 150.** Después del último informe del Comité Mixto de 2003, se recibieron nuevas comunicaciones del Gobierno del Japón y del Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón (ZENKYO) sobre los asuntos contenidos en el anexo II de ese informe.
- 151.** De conformidad con los procedimientos revisados que figuran en el informe de la séptima reunión del Comité Mixto, el Grupo de Trabajo sobre Alegaciones del Comité Mixto examinó las nuevas comunicaciones, y el Comité Mixto adoptó un informe intermedio. En ese informe, el Comité Mixto llegaba a la conclusión de que las quejas de ZENKYO suponían un incumplimiento de las normas establecidas en la Recomendación de 1966 y de que había muchas cuestiones importantes relacionadas con la evaluación del personal docente y la aplicación de un sistema de valoración en función de los méritos que todavía no se habían resuelto. El Comité Mixto instó a las partes a seguir celebrando discusiones de buena fe a escala nacional y de prefectura para tratar de solucionar las cuestiones pendientes de una manera mutuamente aceptable. Además, solicitó al Gobierno y a ZENKYO que lo mantuvieran informado de la evolución del caso.
- 152.** El informe intermedio se presentó oportunamente al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO. El Consejo de Administración de la OIT tomó nota de informe en noviembre de 2005 y autorizó su distribución al Gobierno del Japón y a ZENKYO, solicitándoles que mantuvieran informado al Comité Mixto de cualquier novedad. En septiembre de 2006 el Consejo Ejecutivo de la UNESCO examinó el informe intermedio y recomendó que el Gobierno y ZENKYO iniciaran un diálogo, como proponía el Comité Mixto.
- 153.** En abril de 2006, ZENKYO envió más información detallada al Comité Mixto en la que notificaba continuos incumplimientos de las normas establecidas en la Recomendación de 1966.

-
- 154.** También se recibió una nueva comunicación del Sindicato de Docentes de Nakama referente a la adopción de un sistema de evaluación en el distrito del Consejo de Educación de la Prefectura de Osaka. En ella se informaba del incumplimiento de las disposiciones de la Recomendación de 1966 en relación con la adopción de dicho sistema. La comunicación mencionaba de manera específica la falta de un diálogo adecuado con el sindicato antes de adoptar el sistema, la falta de transparencia en el sistema de evaluación aplicado y la inadecuación del sistema de examen de las objeciones presentadas a las evaluaciones individuales.
- 155.** Justo antes de la novena reunión, el Gobierno del Japón envió una respuesta detallada a las nuevas declaraciones de ZENKYO. Con respecto a las declaraciones del Sindicato de Nakama, el Gobierno solicitó que ese asunto se pospusiera hasta que se examinaran las cuestiones de más amplio alcance expuestas en la alegación de ZENKYO en la presente reunión. Por consiguiente, el Comité Mixto no pudo llegar a ninguna conclusión en firme en esa reunión con respecto a las declaraciones del Sindicato de Nakama.
- 156.** El Comité Mixto examinó con detenimiento el nuevo material. El resumen del contenido de las nuevas alegaciones, así como las conclusiones y recomendaciones para los órganos competentes de la OIT y UNESCO y para el Gobierno y ZENKYO, figuran en el anexo II del presente informe.
- 157.** En agosto de 2006, el Comité Mixto recibió una comunicación de la Internacional de la Educación y de la Asociación Etiope del Personal Docente sobre la existencia de graves problemas en Etiopía, una ampliación de la información previamente examinada por el Comité Mixto en informes anteriores. El contenido de las alegaciones se resume en el anexo II del presente informe. Al inicio de la novena reunión, el Comité Mixto no había recibido ninguna respuesta del Gobierno de Etiopía a su solicitud de observaciones ni al recordatorio enviado por la secretaría solicitando una respuesta por el 15 de diciembre de 2006. Por consiguiente, el examen de esas alegaciones se pospuso a fin de ser abordadas en un informe intermedio en 2007, de conformidad con los procedimientos pertinentes, en espera de recibir esas observaciones.
- 158.** En su último informe, el Comité Mixto tomó nota de la recepción de una alegación de Bangladesh cuyo examen se había pospuesto porque no se había recibido a tiempo para estudiarla en la octava reunión. El Comité Mixto no había recibido ninguna respuesta a su solicitud de observaciones al Gobierno de Bangladesh, y la Federación de Asociaciones de Personal Docente de Bangladesh (BFTA) tampoco había respondido a la petición de aclaraciones sobre algunos aspectos de sus alegaciones. La OIT y la UNESCO habían intentado celebrar un seminario en el que participaran el Gobierno de Bangladesh y los sindicatos interesados para abordar problemas pertinentes, pero no había resultado posible. El examen de las alegaciones se pospuso hasta que se reciba más información. Dadas las circunstancias, el Comité Mixto decidió no examinar la cuestión hasta que se recibiese información complementaria.

III. Proyecto de orden del día de la décima reunión del Comité Mixto

- 159.** El Comité Mixto propuso el proyecto de orden del día para su décima reunión que figura en el anexo IV.

Anexo I

Documentos de referencia de la novena reunión ¹

OIT y UNESCO

- ILO y UNESCO. 2006a. «Review of ILO and UNESCO joint or separate activities to promote the two Recommendations» (Documento sobre un punto del orden del día preparado para el CEART, París y Ginebra, julio de 2006).
- . 2006b. *The status of teachers: an instrument for its improvement: The international recommendation of 1966, Joint Commentaries* (Documento de referencia preparado para el CEART, Ginebra, 2006).
- . 2006c. *An HIV and AIDS workplace policy for the education sector in the Caribbean* (Puerto España, 2006).
- . 2006d. *An HIV and AIDS workplace policy for the education sector in Southern Africa* (Ginebra, 2006).

OIT

- Fyfe, A. 2006. *The use of contract teachers in developing countries: Trends and impact* (Documento de referencia preparado para el CEART, Ginebra, 2006).
- ILO. 2006a. *Employment, career and teaching learning conditions: Trends from ILO, UNESCO and OECD data, Part A: Employment and careers, Part B: Teaching and Learning Conditions, Part C: Teacher salaries* (Documentos de referencia preparados para el CEART, Ginebra, 2006).
- ILO/AIDS. 2006. *Information sheet on HIV/AIDS trends and impact on teachers* (Documento de referencia preparado para el CEART, Ginebra, 2006).
- Ratteree, B. 2004. *Teachers, their unions and the Education for All Campaign, background paper for the Global Monitoring Report, 2005 – Education for All: The quality imperative* (París, UNESCO, 2004).
- Savage, D. 2006. *Fairness for part-time and limited term academic staff in the United Kingdom and Canada* (Documento de referencia preparado para el CEART, Ginebra, 2006).
- Vere, A. 2006a. *Freedom of association and staff participation in higher education decision making: A review* (Documento de referencia preparado para el CEART, Ginebra, 2006).
- . 2006b. *Social dialogue in the education sector: An overview* (Documento de referencia preparado para el CEART, Ginebra, 2006).

UNESCO

- Gómez, S. 2005. *A survey of the current state of academic freedom in six Latin American countries: Case studies: Brazil, Chile, Colombia, Honduras, Mexico and Jamaica* (París, 2005).
- Mama, A. 2003. *Towards academic freedom for Africa in the 21st Century* (Ciudad del Cabo, African Gender Institute, Universidad de Ciudad del Cabo, 2003).
- Moon, B. 2006. *Research analysis: Attracting, developing and retaining effective teachers: A global overview of current policies and practices* (Documento de referencia preparado para el CEART, Londres y París, 2006).

¹ No incluye documentos específicos de introducción de los puntos del orden del día de la reunión. Los «documentos de referencia preparados para el CEART» son documentos o informes no publicados utilizados como referencia por el CEART, a menos que se indique otra cosa.

-
- UNESCO. 2004. *Educación para Todos: el imperativo de la calidad* – Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2005 (París, 2004).
- . 2006a. *HIV and AIDS in education: Trends, impact on teachers and international programmes* (París, 2006).
- . 2006b. *The impact of women teachers on girls' education* (Bangkok, marzo de 2006).
- . 2006c. *La situación de la libertad académica y la autonomía institucional en el contexto de la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, 1997* (París, agosto de 2006).
- . 2006d. *Report on the Asia Regional Seminar on the Status of Teachers: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers* (Bangkok, agosto de 2006).
- . 2006e. *Los docentes y la calidad de la educación: seguimiento de las necesidades mundiales para 2015* (Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO, 2006).

Otras organizaciones

- Degazon-Johnson, R. 2006. *Teacher mobility and migration in Commonwealth Member States, Report to the Ninth Session of the CEART* (Londres, Secretaría del Commonwealth, 2006).
- Eurydice. 2005. *Las cifras clave de la educación en Europa 2005* (Luxemburgo, Unión Europea, 2005).
- Internacional de la Educación. 2006. *Report to CEART concerning the implementation of the 1966 ILO/UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers and the 1997 UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher Education Teaching Personnel* (Bruselas, agosto de 2006).
- OCDE. 2005. *Atraer, capacitar y conservar a profesores eficientes* (París, 2005).

Anexo II

Alegaciones remitidas por organizaciones del personal docente

A. Alegaciones remitidas desde la octava reunión de 2003

1. Alegación remitida por el Sindicato Nacional de la Enseñanza Terciaria (NTEU) de Australia

Antecedentes

1. A través de una carta de fecha 8 de mayo de 2006 dirigida al Director General de la UNESCO para su transmisión al Comité Mixto, el Sindicato Nacional de la Enseñanza Terciaria (NTEU) de Australia presentó alegaciones en relación con el incumplimiento de la Recomendación de 1997 por el Gobierno de Australia.
2. Al parecer, el NTEU también había presentado quejas por separado a los órganos competentes de la OIT en relación con el contenido de las Directrices del Programa de Subvenciones del Commonwealth (CGSG), que incumplía presuntamente las disposiciones de otros instrumentos internacionales referentes a la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva. Esas alegaciones no fueron examinadas directamente por el Comité Mixto, de conformidad con los procedimientos acordados.
3. Al presentar sus alegaciones, el NTEU aceptó que las universidades australianas son instituciones jurídicamente autónomas e independientes del Gobierno de Australia. Sin embargo, señaló que gran parte de la financiación de la que dependían las actividades de enseñanza e investigación de las universidades provenía del Gobierno de Australia, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Apoyo a la Enseñanza Superior, de 2003. El NTEU afirmó que las CGSG publicadas por el Gobierno de Australia en virtud de dicha Ley contravenían varios artículos fundamentales de la Recomendación de 1997.
4. Cabe señalar que, en el contexto de Australia, el establecimiento y el funcionamiento de las universidades están sujetos a la legislación de los distintos Estados y territorios, pero dependen del Gobierno de Australia para la obtención de fondos clave. El Gobierno ofrece subvenciones financieras por cada estudiante con aporte fiscal que se matricule, lo que representa cerca del 40 por ciento de los ingresos de la universidad. Cada estudiante paga una suma al Programa de Contribución a la Enseñanza Superior (HECS). Las universidades australianas también matriculan a un porcentaje de estudiantes no subvencionados, que pagan la totalidad de los derechos de matrícula. Muchos de esos estudiantes provienen de otros países de la misma región que Australia.
5. El NTEU declaró que las disposiciones de las CGSG incumplían algunas cláusulas de la Recomendación de 1997 relativas a la libertad académica, la autonomía institucional, la responsabilización institucional, la colegialidad y los derechos de gobernanza.
6. El NTEU afirmó que sus alegaciones debían examinarse teniendo en cuenta que ahora las CGSG exigen que todas las universidades ofrezcan contratos individuales al personal (los denominados Acuerdos en los Lugares de Trabajo de Australia), que eliminen los límites relativos al empleo ocasional y de duración limitada, y que supriman cualquier papel sindical directo en las controversias y los acuerdos de negociación colectiva.
7. Las alegaciones fundamentales formuladas por el NTEU se resumen en los siguientes puntos:
 - 1) Los Requisitos sobre las Relaciones en los Lugares de Trabajo de la Enseñanza Superior (HEWRR) impuestos por el Gobierno de Australia que, en efecto, promueven el fomento de los contratos de empleo individualizados, no sólo suponen un firme paso en contra de los procesos de la negociación colectiva, sino que también alientan a las universidades a gestionar sus asuntos de manera arbitraria y no mediante sistemas colegiados. Al parecer, los cargos de dirección docente más importantes de la antigua estructura colegiada ahora están ocupados por personas designadas y no elegidas por sus compañeros, y el acceso a la profesión docente se

ha visto socavado por la abolición de las restricciones en cuanto al empleo en régimen de subcontratación, ocasional y de duración limitada.

- 2) En términos prácticos, el Gobierno australiano ha ordenado incorporar el contenido de algunas disposiciones en los convenios colectivos, a pesar de que el Gobierno no es parte en ninguno de esos acuerdos y que en la actualidad sólo aporta el 40 por ciento de los ingresos de la universidad. Se aduce que las instituciones ven limitado su derecho a contratar personal según los objetivos educativos y organizativos perseguidos y que no se reconoce el importante papel de la autonomía institucional, la libertad académica y los requisitos profesionales para apoyar a las universidades en sus funciones básicas de enseñanza, aprendizaje, investigación y participación en la comunidad.
 - 3) El objetivo de los Protocolos Nacionales del Gobierno (NGP) recientemente adoptados por el Gobierno de Australia es «corporativizar» las funciones de gobernanza de las universidades y reducir la participación del personal y los estudiantes mediante disposiciones prescriptivas específicas relacionadas con la composición de los órganos rectores y la redefinición del concepto de conflicto de intereses. Se alega que, cuando los representantes de los estudiantes y del personal desempeñan una función plena en los comités clave, se les impide automáticamente participar en los comités financieros y comerciales.
 - 4) En su comunicación, el NTEU señalaba que el resultado final de los factores arriba mencionados ha sido el establecimiento de un sistema de gestión jerárquico en vez de colegiado, en el que el personal puede ser sancionado por expresar opiniones críticas y ve denegado su derecho a participar en la gobernanza institucional como parte del ejercicio de la libertad académica. En ese sentido, se ha creado un clima en el que cada vez se toleran menos los puntos de vista críticos, y está desapareciendo el ambiente de transparencia y responsabilización de los órganos rectores que fomenta la libertad de expresión y de opinión. Se asegura que cada vez hay menos tolerancia con las opiniones divergentes, y que el «conflicto de ideas» se equipara al «conflicto de intereses».
 - 5) El Gobierno de Australia ha reestructurado la gobernanza del órgano encargado de los avisos de licitación relativos a la asignación de ayudas a la investigación, a fin de interponer, entre el antiguo proceso de examen paritario objetivo y la decisión del Ministro, un Comité de Calidad y Examen integrado por tres personas destacadas nombradas por el Ministerio para aportar un punto de vista externo a las decisiones de financiación de las investigaciones. Según la comunicación, es probable que ello dé lugar a una toma de decisiones impulsada por motivos políticos o ideológicos en la asignación de las ayudas a la investigación.
8. De conformidad con los procedimientos aprobados, el Comité Mixto solicitó al Gobierno de Australia que presentara sus observaciones sobre las alegaciones del NTEU.
 9. El Comité Mixto recibió las observaciones del Gobierno de Australia poco antes de su novena reunión. Los aspectos más importantes de esas observaciones pueden resumirse en los siguientes puntos:
 - 1) Las afirmaciones del NTEU debían examinarse en el contexto de lo que se describía como las reformas del sector de la enseñanza superior concebidas para establecer un sistema parcialmente desreglamentado en el que cada universidad pudiera aprovechar sus puntos fuertes y determinar su oferta de cursos en un entorno competitivo. Las reformas permitían acceder a un mayor nivel de financiación federal.
 - 2) El Gobierno no estaba de acuerdo con la afirmación del NTEU en el sentido de que alentaba a las universidades a establecer relaciones más estrechas con las empresas, con la consiguiente disminución de la libertad académica, y consideraba que las quejas a ese respecto no guardaban relación con la política estatal sino que eran consecuencia de la práctica aplicada por determinadas universidades.
 - 3) El propósito de los HEWRR no era denegar derechos reconocidos en instrumentos internacionales, sino que formaban parte de las nuevas políticas generales de relaciones en el lugar de trabajo concebidas para fomentar la creación de empleo, establecer una relación más directa entre empleadores y trabajadores, y promover tanto la productividad como la libertad sindical y de representación.
 - 4) Los HEWRR exigen que las universidades ofrezcan: distintas alternativas en la celebración de acuerdos; relaciones directas con los trabajadores; flexibilidad en el lugar de trabajo; productividad y resultados, y libertad sindical. A cambio de ello, pueden percibir más fondos

federales. Incumbe a cada institución y no al Gobierno iniciar procesos de negociación y participar en ellos. Todas las instituciones menos una han optado por aplicar los HEWRR.

- 5) La gestión de la actuación profesional no es equivalente a la toma de decisiones arbitrarias en un sistema colegiado. El objetivo es lograr sistemas justos y transparentes de gestión de dicha actuación que recompensen al personal más eficaz, fomentando al mismo tiempo la flexibilidad de las instituciones para adaptarse a las necesidades en constante evolución de los estudiantes y de la industria en el mercado de la enseñanza mundial.
 - 6) La ley no deniega, sino que protege, la libertad sindical, y los sindicatos pueden asesorar a sus miembros acerca de sus derechos y representarlos en las actividades de negociación colectiva o individual que se lleven a cabo, así como abordar cuestiones relacionadas con la libertad académica.
 - 7) Hay toda una serie de quejas sobre las repercusiones de los NGP que no están justificadas, y, en cualquier caso, esos protocolos no son obligatorios, si bien su observancia conlleva un aumento de los niveles de financiación.
 - 8) La legislación estatal relativa al establecimiento de las diversas instituciones ha aplicado los protocolos. Su objetivo no es reducir la representación del personal y de los estudiantes en los órganos rectores, sino aumentar la eficiencia y la pertinencia de su gobernanza.
 - 9) Los órganos rectores no deben exceder de 22 miembros, y la mayoría de ellos debe ser ajena a la institución. Los protocolos permiten un máximo de ocho miembros del personal o de los estudiantes, y no hay ninguna restricción con respecto a los miembros de órganos académicos en el marco de la institución.
 - 10) Las cuestiones sobre lo que representa un conflicto de intereses no se definen en los protocolos, sino que corresponde a las propias instituciones resolver ese tipo de asuntos.
 - 11) En cuanto al sistema de asignación de ayudas a la investigación, los procesos de examen paritario no han cambiado. Como en los procedimientos preexistentes, sólo pueden aceptarse las solicitudes que hayan seguido el proceso de examen correspondiente, y la ley impide que el Ministro autorice las solicitudes que no se han examinado de esa manera. El Ministro no puede ordenar al funcionario jefe ejecutivo del órgano pertinente que recomiende o desaconseje la financiación de una determinada propuesta.
10. El Gobierno de Australia considera que ninguna de sus medidas ha contravenido las disposiciones de la Recomendación de 1997, sino que han puesto en práctica los conceptos contenidos en ella.
11. Debido al momento en que se recibieron las observaciones del Gobierno de Australia, no se pudo obtener ni la respuesta del NTEU ni las observaciones finales del Gobierno de Australia sobre las nuevas observaciones del NTEU antes de que acabara la novena reunión o el mandato del Comité Mixto, de conformidad con los procedimientos pertinentes del Comité Mixto. Por consiguiente, el Comité Mixto no pudo proceder al examen final de ese asunto en la presente reunión, por lo que se propuso a fin de ser abordado en un informe intermedio en 2007, de conformidad con los procedimientos pertinentes.

Recomendación

12. El Comité Mixto recomendó que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO tomara nota de esa situación y de que se ha tenido que suspender el examen de las alegaciones pertinentes hasta que se pueda elaborar un informe intermedio que someter a consideración en 2007.

B. Evolución de las alegaciones remitidas anteriormente

1. Alegación remitida por la Internacional de la Educación (IE) y la Asociación Etíope del Personal Docente (ETA)

Antecedentes

1. Los detalles de esta alegación figuran en los dos últimos informes del Comité Mixto.

-
2. En el informe de su octava reunión, el Comité Mixto tomó nota de la persistencia de problemas graves en Etiopía. Observó que era difícil conciliar las observaciones formuladas por el Gobierno de Etiopía a mediados de 2003 con las comunicaciones de la IE sobre la verdadera situación de la condición y la posición del personal docente y la ETA.
 3. En esas circunstancias, el Comité Mixto formuló una serie de observaciones para aclarar la verdadera situación actual y abordar los problemas que se habían señalado. Además, invitó al Gobierno, a la IE y a la ETA a examinar la posibilidad de realizar nuevas investigaciones, recurrir a servicios de asesoramiento técnico y fomentar la capacidad para mejorar el diálogo social en la enseñanza.

Evolución de la situación

4. En una carta de 4 de agosto de 2006 dirigida al Director General de la OIT, la IE señaló que las condiciones del personal docente de Etiopía no habían mejorado desde 2003 y que, de hecho, se habían deteriorado aún más coincidiendo con la aparición de un gran malestar social, a raíz de las elecciones generales celebradas en mayo de 2005.
5. La IE afirmó que el actual Gobierno de Etiopía se ha negado a reconocer a la ETA y ha establecido otro órgano con el mismo nombre controlado por el Gobierno, que el diálogo social en la enseñanza prácticamente no existe y que se han producido graves incumplimientos de la Recomendación de 1966 con respecto al salario de los profesores, las instalaciones docentes, el número de alumnos por clase, la formación del profesorado y el desarrollo profesional.
6. La IE aseguró que los profesores están marginados y sufren acoso, represión y distintas violaciones de los derechos humanos, tienen condiciones de trabajo inadecuadas y están abandonando la profesión y el país. Señaló que se habían producido intromisiones graves en la libertad de asociación del personal docente y que las medidas adoptadas por el Gobierno contra la ETA, sus miembros y sus bienes hacían que la organización tuviese grandes dificultades para desempeñar sus funciones.
7. A falta de una respuesta del Gobierno, se le volvió a solicitar que enviara sus observaciones en un plazo razonable.

Conclusiones

8. El Comité Mixto se encuentra a la espera de recibir las observaciones del Gobierno de Etiopía en relación con las nuevas alegaciones formuladas, y actualmente no está en condiciones de alcanzar conclusiones finales con respecto a esas alegaciones.
9. Habiendo hecho esa aclaración, cabe señalar que el dilatado proceso de esta cuestión pone claramente de manifiesto que hay problemas evidentes, graves y continuos entre los profesores y su organización, por una parte, y el Gobierno de Etiopía, por otra.
10. El Comité Mixto recomendó al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que tomaran nota de la situación arriba descrita.

2. Alegación remitida por el Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón (ZENKYO) y el Sindicato de Docentes de Nakama

Antecedentes

1. Los detalles de la alegación de ZENKYO, que proceden de una primera comunicación de fecha 5 de febrero de 1998, figuran en el informe de la octava reunión del Comité Mixto y en su informe intermedio de septiembre de 2005. Los antecedentes de esta cuestión se abordan en los párrafos 1 a 12 del informe intermedio.
2. La alegación se centra básicamente en dos aspectos fundamentales, a saber:
 - a) los detalles y el modo de aplicación de un sistema para abordar el problema del personal docente considerado incompetente, y

-
- b) ZENKYO afirma que, dado que el sistema de la administración pública del Japón no otorga el derecho a celebrar negociaciones entre los trabajadores y la dirección, el Gobierno se muestra «reacio a cumplir las normas internacionales».
- c) Además, alega que el Gobierno ha aplicado de manera sistemática una política de «reforma administrativa» en el sector público, incluida la promoción de un sistema de salarios basados en la actuación profesional y el fomento de su relación con las primas por eficacia, así como la introducción de «subidas salariales especiales por una alta competencia profesional». A tal fin, se ha instruido a las autoridades locales para que apliquen esos conceptos a los trabajadores de la administración pública local, incluido el personal docente.
- d) ZENKYO señala que, en la práctica, los nuevos sistemas, que se elaboraron y adoptaron sin previa consulta con las organizaciones del personal docente pertinentes, se aplican ahora de manera generalizada en la prefectura. Al ponerlos en práctica, se han ignorado en gran medida las observaciones formuladas en los dos informes del Comité Mixto y sólo se ha mantenido un diálogo limitado con ZENKYO. Se aduce que, en la mayoría de los casos, los problemas anteriormente señalados por el CEART no se han abordado de manera efectiva. En el último informe de ZENKYO figura una serie de ejemplos prácticos sobre los continuos problemas y sobre lo que se considera una resistencia general a reconocer los conceptos contenidos en la Recomendación de 1966 por «no estar por encima de la legislación nacional».
- e) ZENKYO afirma que, aunque el Gobierno asegura que los consejos de educación locales son autónomos, están muy limitados por las políticas del Ministerio. En ese contexto, la mayoría de ellos están adoptando una posición que refleja la opinión abiertamente expresada por el Gobierno de que la legislación nacional prevalece sobre los conceptos de la Recomendación de 1966 y de que las cuestiones pertinentes se refieren a «asuntos administrativos y operacionales a los que no se aplica la obligación de celebrar consultas y/o negociaciones». ZENKYO señala que el Gobierno no está alentando, de forma deliberada, la observancia de las normas internacionales pertinentes por los consejos de educación locales.
- f) ZENKYO asegura que, en general, se ha hecho caso omiso de las observaciones del Comité Mixto y que la aplicación de los nuevos sistemas impugnados ha tenido y está teniendo un efecto adverso en el personal docente, una situación que trata de ilustrar mediante referencias a diversas estadísticas y ejemplos prácticos concretos.
9. En resumen, ZENKYO solicitó al Comité Mixto que instara al Gobierno a:
- 1) gestionar la enseñanza teniendo debidamente en cuenta las Recomendaciones de 1966 y 1997, como recomienda el CEART;
 - 2) después de analizar los resultados de las encuestas nacionales sobre el sistema para «profesores con aptitudes insuficientes», ofrecer orientación a los consejos de educación de cada prefectura y a los consejos de educación locales de las ciudades designadas sobre los medios para adoptar y aplicar de manera coherente procedimientos y métodos adecuados;
 - 3) ofrecer orientación con respecto a la introducción y aplicación de cualquier nuevo sistema de evaluación del profesorado de manera que se garantice la objetividad, la transparencia y la igualdad al cumplir las normas propugnadas por la Recomendación de 1966 y el informe del CEART;
 - 4) recomendar que no se tome ninguna decisión que relacione el resultado de una evaluación con los salarios y las cuestiones de gestión del personal sin consulta previa con las organizaciones de docentes, y
 - 5) divulgar el informe de 2003 del CEART y su informe intermedio de 2005 a todos los consejos de educación locales, alentando a esos órganos a respetarlos y a celebrar negociaciones/consultas constructivas con las organizaciones de docentes para mejorar el sistema de evaluación.
10. ZENKYO solicitó que se enviase al Japón una delegación integrada por funcionarios superiores de la secretaría conjunta para contribuir a solucionar los problemas existentes.
11. De conformidad con sus procedimientos, el CEART remitió el último informe de ZENKYO al Gobierno para que ofreciera una respuesta.
12. Más arriba se ha hecho referencia a la comunicación recibida del Sindicato de Nakama, en la prefectura de Osaka. Como se indicó, las quejas iban en la misma línea que la alegación de ZENKYO. Por medio de una carta de fecha 30 de octubre de 2006, el Gobierno respondió que las

afirmaciones del Sindicato de Nakama deberían abordarse después de examinar la cuestión general de la orientación básica del sistema de gestión del personal aplicado a los profesores del Japón. El Gobierno también niega el derecho del Sindicato de Nakama a plantear cuestiones al Comité Mixto, pues se trata de un asunto administrativo de una autoridad educativa local que, con arreglo a la legislación japonesa, no está sujeto a negociaciones entre las administraciones y los grupos de profesores. El Comité Mixto está de acuerdo con el Gobierno del Japón en el primer punto, es decir, en que las afirmaciones del Sindicato de Nakama deberían examinarse en el contexto general de las cuestiones planteadas por ZENKYO. Sin embargo, el Comité Mixto discrepa de la opinión del Gobierno sobre el carácter local de los temas planteados (y, por extensión, la admisibilidad de las alegaciones de una organización de personal docente local), señalando en ese sentido que, de acuerdo con lo dispuesto en el Informe intermedio de 2005 (CEART/INT/2005/1, párrafo 5), «no le parecía correcto aceptar el argumento del Gobierno de que se trataba de un asunto que incumbía exclusivamente a la administración y la gestión locales y que, en consecuencia, quedaban fuera del ámbito de aplicación de la Recomendación». Además, el Comité Mixto había aceptado anteriormente (CEART/7/2000/10, párrafo 57) la posibilidad de recibir reclamaciones de ese tipo de cualquier organización nacional de trabajadores formalmente constituida, utilizándose el término «nacional» para distinguir esas organizaciones de las organizaciones internacionales de personal docente.

13. Poco antes de su novena reunión, el 23 de octubre de 2006, el Comité Mixto recibió observaciones detalladas del Gobierno del Japón sobre las nuevas declaraciones de ZENKYO.
14. El Gobierno señaló que ZENKYO sólo representaba a una minoría de docentes del Japón y que sus opiniones no coincidían con las de otros sindicatos pertinentes que, en conjunto, representaban a más del 30 por ciento del profesorado, mientras que los miembros de ZENKYO sumaban cerca de un 7,3 por ciento.
15. Sin embargo, el Ministerio afirmó que se había mantenido un diálogo sobre cuestiones pertinente con ZENKYO el 15 de septiembre de 2006, después del cual el Ministerio de Información había presentado el informe intermedio del Comité Mixto y su posición a todos los consejos de educación de la prefectura y de las ciudades designadas por el Gobierno del Japón.
16. El Ministerio subrayó que incumbía a cada consejo establecer y aplicar sistemas de gestión del personal y que cualquier propuesta que se hubiese hecho para restringir las prerrogativas de toma de decisiones locales era inapropiada. Señaló que, según las estadísticas, el número de docentes declarados incompetentes era reducido en relación con una fuerza de trabajo total de unos 900.000 profesores y que cualquier aumento constatado de las cifras era sencillamente producto de un incremento permanente de la aplicación de los nuevos procedimientos en todo el sistema.
17. El Ministerio también facilitó un calendario que demostraba que casi todos los sistemas de gestión que se habían puesto en marcha para abordar la cuestión de los docentes considerados incompetentes habían establecido un proceso en virtud del cual el docente en cuestión tenía tanto el derecho como la oportunidad de protestar contra cualquier insinuación de incompetencia, ya que los procesos concretos parecen variar en cierta medida de un distrito a otro.
18. El Ministerio adujo que no había ninguna correlación probada entre la aplicación de los nuevos procedimientos y el aumento del número de profesores que obtienen una licencia por enfermedad o que abandonan el trabajo durante el período de prueba. Señaló que algunos ejemplos concretos citados por ZENKYO no respaldan sus alegaciones cuando se examinan en contexto.
19. El Gobierno subrayó su compromiso con la debida observancia de los conceptos contenidos en la Recomendación de 1996 pero reiteró su declaración anterior de que las cuestiones objeto de protesta relativas a la incompetencia de algunos docentes y la evaluación por méritos son fundamentalmente temas de gestión local en relación con las cuales los consejos no tienen la obligación de mantener un diálogo con los sindicatos pertinentes aunque, en la práctica, normalmente les consultaban muchos aspectos sobre los nuevos sistemas propuestos.
20. El Comité Mixto entendió que el Ministerio estaba de acuerdo con ZENKYO en la propuesta de enviar una misión patrocinada por el Comité Mixto al Japón para examinar la situación real. En sus observaciones, el Ministerio señaló que «el MEXT desearía que el CEART se entrevistara directamente con cada consejo de educación del país en relación con el proceso que pretendían adoptar para evaluar a los docentes con aptitudes insuficientes y el nuevo sistema de evaluación del profesorado». También instó a que, al hacerlo, se preguntara a *todas* las organizaciones de docentes su opinión a ese respecto.

Recomendaciones

21. El Comité Mixto recomendó al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que:
 - 1) tomen nota de la situación arriba descrita;
 - 2) comuniquen al Gobierno del Japón la satisfacción del Comité Mixto por las medidas positivas que se han adoptado hasta la fecha para entablar un diálogo con ZENKYO, dar a conocer a las prefecturas el informe del Comité Mixto y formular la invitación constructiva arriba mencionada, y
 - 3) tomen nota de la intención del Comité Mixto, apoyado por su secretaría, de emprender una misión para investigar la situación, como proponían el Gobierno del Japón y ZENKYO, y formulen propuestas para solucionar los problemas señalados a todas las partes interesadas.

Anexo III

Mensaje del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART) con ocasión del Día Mundial de los Docentes de 2006

En el 40.º aniversario de la aprobación de la Recomendación conjunta de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal, el 5 de octubre de 1966, el Comité Mixto de expertos (CEART), integrado por expertos independientes encargados de supervisar y promover la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997 sobre la situación del personal docente, apoya con firmeza el lema elegido para conmemorar el Día Mundial del Profesorado de 2006: Docentes de calidad para una educación de calidad.

La Recomendación de 1966 es una norma internacional concebida para destacar la importancia de la función de los docentes en el fomento de las dimensiones más básicas de la educación. La Recomendación relativa a la condición del personal de la enseñanza superior, adoptada por la UNESCO en 1997, extiende la aplicación de las normas internacionales al profesorado de la educación superior. En esta ocasión, el CEART también hace hincapié en el papel de los profesores e investigadores de la enseñanza superior para garantizar una educación de calidad. Ambas normas establecen directrices de prácticas adecuadas para casi todas las cuestiones clave relativas al personal docente, desde la educación preescolar hasta la enseñanza superior.

La situación mundial ha cambiado mucho desde el decenio de 1960 pero, como señaló el Comité Mixto en 1988, hay algo que sigue siendo verdad: la situación del personal docente depende de la situación de la enseñanza y viceversa. No se puede lograr una educación de calidad para todos sin un alto prestigio profesional, una rigurosa formación inicial y permanente del profesorado, unas buenas condiciones de enseñanza y aprendizaje, y la participación del personal docente en las decisiones relativas a la reforma de la enseñanza mediante un diálogo social efectivo e institucionalizado. Esos son los principios fundamentales de las Recomendaciones de 1966 y 1997. Son orientaciones básicas para el futuro de la enseñanza y deben aplicarse a todos los profesores, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

En todos los niveles de la enseñanza, los docentes ocupan un lugar central en los esfuerzos de establecimiento de bases comunes para la adquisición de competencias y conocimientos, la enseñanza permanente, la cultura, el respeto por los logros constructivos y la observancia de los códigos de conducta esenciales para el progreso económico, social y cultural de la sociedad. En muchos sentidos, el futuro del mundo está en manos del personal docente.

Por tanto, en este día tan especial, el Comité Mixto insta con urgencia a todos los miembros de las comunidades educativas del mundo entero — gobiernos, organizaciones de docentes, proveedores y empresas de educación privada, y asociaciones de padres, profesores y estudiantes — a que inicien un diálogo social franco y honesto en favor de la situación del personal docente y la promoción de la calidad en todos los niveles de la enseñanza.

Sra. Anne-Lise Høstmark Tarrou,
Presidenta,
CEART.

Anexo IV

Orden del día de la décima reunión del Comité Mixto

1. Elección de la Mesa y aprobación del orden del día.
2. Progresos realizados en la promoción y aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997.
 - a) Examen de informes y otras fuentes de información de conformidad con el mandato del Comité Mixto.
 - b) Examen de las actividades realizadas conjuntamente o por separado por la OIT y la UNESCO para promover las dos Recomendaciones.
 - c) Metodología y procedimientos del Comité Mixto.
3. Supervisión de la aplicación de la Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente, de 1966.
 - a) La formación del personal docente en todos los niveles y temas conexos.
 - b) La contratación y la carrera profesional, la remuneración del personal docente y las condiciones de enseñanza y aprendizaje.
 - c) El diálogo social.
4. Supervisión de la aplicación de la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de 1997.
 - a) La libertad académica.
 - b) La autonomía y la colegialidad.
5. Examen de un tema de máxima prioridad relativo a una de las Recomendaciones seleccionado por la OIT y la UNESCO.
6. Examen de las alegaciones remitidas por organizaciones de docentes.
 - a) Alegaciones remitidas desde la novena reunión.
 - b) Alegaciones examinadas en la novena reunión.
7. Orden del día de la undécima reunión.
8. Otras cuestiones.