

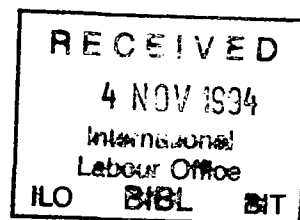
Organización Internacional del Trabajo

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

**Comité mixto
OIT-UNESCO de expertos sobre la aplicación
de la Recomendación relativa
a la situación del personal docente**

Sexta reunión ordinaria, Ginebra, 12-20 de julio de 1994

Informe



40135

Copyright © Organización Internacional del Trabajo y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura 1994

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo 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, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener de ambas Organizaciones los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, actuando la OIT en nombre de dichas Organizaciones, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-309625-1

Primera edición 1994

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 Oficina Internacional del Trabajo 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 sancionen.

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

Indice

	<i>Párrafos</i>
Introducción	1-19
Evaluación de los métodos de trabajo revisados, adoptados por el Comité Mixto	20-31
Actualidad y tendencias recientes en lo que atañe a la educación y a la situación del personal docente	32-46
Vigencia actual de la Recomendación	47-51
Actividades realizadas con motivo de la conmemoración del 25.º aniversario de la Recomendación	52-55
Métodos perfeccionados de observación y promoción de la aplicación de la Recomendación	56-59
Formación inicial y permanente del personal docente	60-71
Aspectos culturales de la formación de personal docente	72-74
La participación, la consulta y la negociación colectiva en la profesión docente	75-83
El estrés y el agotamiento del personal docente	84-88
La variable social del sexo y la profesión docente	89-95
Cuestionario u otra metodología para controlar la aplicación de la Recomendación en el próximo período (1995-2000)	96-101
Conclusiones y actividades futuras propuestas	102-110
Orden del día de la próxima reunión extraordinaria del Comité Mixto	111

	<i>Páginas</i>
Anexo 1: Alegaciones remitidas por organizaciones de personal docente	23
a) Alegación remitida por los Sindicatos Independientes de Educación de Albania (SPASH)	23
b) Alegación remitida por la Confederación General del Trabajo (CGT) en nombre de la Asociación Santandereana de Educadores a Contrato (ASANDEC) de Colombia	26
c) Alegación remitida por la Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza y la Asociación Etiope del Personal Docente	29
d) Alegación remitida por la Asociación de Profesores de la República de Panamá (APRP)	33
e) Alegación remitida por la Federación Nacional del Personal Docente de Portugal (FENPROF)	35
Anexo 2: Propuesta de la OIT, relativa a una estrategia de comunicación y colaboración mutua, para promover la Recomendación relativa a la situación del personal docente	39
Anexo 3: Mensaje del Comité Mixto con ocasión de celebrarse el primer Día Internacional del Maestro	49
Anexo 4: Mensaje del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, a la 45.ª Conferencia Internacional de Educación	50
Anexo 5: Orden del día de la próxima reunión extraordinaria del Comité Mixto	51

Introducción

1. El Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos en la aplicación de la Recomendación relativa a la situación del personal docente celebró su sexta reunión ordinaria en Ginebra, en la sede de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), del 12 al 20 de julio de 1994.

2. Su orden del día era el siguiente:

- 1) Examen de las actividades conjuntas o separadas de la OIT y de la UNESCO para promover la aplicación de la Recomendación de 1966 relativa a la situación del personal docente.
- 2) Informes provisionales sobre la marcha de los estudios especiales encargados a la OIT y a la UNESCO.
- 3) Determinación de sectores prioritarios para futuros estudios.
- 4) Examen de las actividades realizadas con motivo de la conmemoración del 25.º aniversario de la Recomendación.
- 5) Examen de las tendencias recientes y de los problemas contemporáneos que afectan a la educación y al personal docente y sus consecuencias para la Recomendación.
- 6) Evaluación de los métodos de trabajo revisados aprobados por el Comité Mixto.
- 7) Evaluación de la eficacia de los nuevos procedimientos utilizados para el seguimiento de la aplicación de la Recomendación.
- 8) Cuestionario u otra metodología para controlar la aplicación de la Recomendación en el próximo período (1995–2000).
- 9) Otros asuntos.

3. Los miembros del Comité Mixto, designados por el Consejo de Administración de la OIT y por la UNESCO como tales hasta el 31 de diciembre de 1994, son:

Miembros designados por el Consejo de Administración de la OIT

Profesora Anita Ghulam ALI (Pakistán)	Gerente de la Fundación Pública de Educación de Sind;
Doctora Eddah W. GACHUKIA (Kenya)	Directora Ejecutiva del Foro para las Pedagogas Africanas y ex Presidenta de la Red de Comunicación y Desarrollo de las Mujeres Africanas;
Doctora María Antonia GALLART (Argentina)	Profesora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y asesora del Consejo Nacional de Educación Técnica;
Honorable Trevor L. OLSSON (Australia)	Magistrado Asesor del Tribunal Supremo de Australia Meridional y ex Presidente del Tribunal de Trabajo de Australia Meridional;
Profesora Anne-Lise HÖSTMARK TARROU (Noruega)	Directora de la Escuela Superior Nacional de Profesores de Enseñanza Técnica y Profesional, Presidenta del Consejo de Dirección del Instituto Nacional de Enseñanza a Distancia y Presidenta de la Asociación para la Formación del Personal Docente en Europa;

Doctor Mark THOMPSON (Canadá)

Profesor de Relaciones de Trabajo en la Universidad de Columbia Británica y miembro del Consejo de Administración de la Caja de Indemnización de Accidentes de Trabajo de Columbia Británica.

Miembros designados por la UNESCO

Profesora Marie ELIOU (Grecia)

Profesora de Ciencias de la Educación en la Universidad de Atenas y Presidenta en funciones del Instituto de Pedagogía de Grecia;

Señora Zahia FARSI (Argelia)

Coordinadora de Educación en la Embajada de Argelia en París, ex Directora de Programas de Educación Básica y Enseñanza Secundaria, del Ministerio de Educación Nacional, e Inspectora General de Matemáticas;

Profesor Séga Seck FALL (Senegal)

Profesor de Ciencias Físicas y Director de la Escuela Normal Superior, en la Universidad Jeque Anta Diop de Dakar, y Presidente del Comité de Asuntos del Personal Docente, en la Comisión Nacional para la Reforma de la Enseñanza y de la Formación;

Sr. Moriyuki KATO (Japón)

Director General del Consejo de Artes y Humanidades del Japón y ex Director General de la Asociación de Ayuda Mutua del Personal Docente de Centros de Enseñanza Públicos;

Doctor Earle H. NEWTON (Barbados)

Profesor de Pedagogía y Director del Programa de Perfeccionamiento del Personal Docente y ex Decano de la Facultad de Pedagogía de la Universidad de las Indias Occidentales, de Cave Hills, y ex Presidente de la Asociación del Caribe para la Administración de la Educación;

Doctor Gennady RYABOV
(Federación de Rusia)

Profesor de Lingüística y Presidente de la Universidad Lingüística de Nizhny Novgorod, y miembro de la Asociación de Escuelas Normales de Rusia.

4. El Comité Mixto eligió la siguiente Mesa:

Presidente: Sr. Séga Seck FALL
Vicepresidenta: Sra. Anita Ghulam ALI
Relatores: Doctor Earle H. NEWTON
Honorable L. Trevor OLSSON
Doctor Mark THOMPSON

5. En representación del Director General de la OIT, el Sr. Edouard Dembélé, Director del Departamento de Actividades Sectoriales, y en nombre del Director General de la UNESCO el Sr. Colin Power, Subdirector General de Educación, dieron la bienvenida a los miembros del Comité Mixto. El Sr. Juan Carlos Tedesco, Director de la Oficina Internacional de Educación (UNESCO), y el Sr. Piarealal L. Malhotra, Director de la Oficina de Enlace de la UNESCO con las Naciones Unidas en Ginebra, asistieron también a la primera parte de la reunión. La secretaría de la misma estaba compuesta de: la Sra. Hedva Sarfati, Jefa del Servicio de

Empleados y de Trabajadores Intelectuales, el Sr. Kahuit Takizala, la Sra. Susanne Bauer y el Sr. Bill Ratteree, de ese mismo Servicio, el Sr. Coen Damen, del Departamento de Actividades para los Trabajadores, el Sr. Patrick Carrière, del Servicio de Libertad Sindical, el Sr. Loic Picard, del Servicio de Aplicación de Normas, la Sra. Anne Trebilcock, de la Oficina del Consejero Jurídico, el Sr. Vittorio Di Martino, del Servicio de Condiciones de Trabajo, y el Sr. Evind Hoffmann, de la Oficina de Estadística, por la OIT; y la Sra. Rita Lakin, de la División de Educación Superior e Investigación, la Sra. Evelyn N'Thépé, de esa misma División, y el Sr. Daniel De San, de la Oficina de Normas Internacionales y Asuntos Jurídicos, por la UNESCO.

6. El Comité Mixto tributó un homenaje a la memoria del profesor Evgeni G. Sapogov, Rector del Instituto de Educación de Tula y miembro del Comité Mixto desde 1985, recientemente fallecido. Observó un minuto de silencio y expresó su pésame al Gobierno de la Federación Rusa y, por su conducto, a la familia del profesor Sapogov.

7. Al mismo tiempo, el Comité Mixto tomó nota con satisfacción del nombramiento por la UNESCO del profesor Ryabov, de la Sra. Farsi y del Sr. Kato en sustitución del profesor Sapogov, de la Sra. Hammoutène y del Sr. Nakajima, respectivamente, así como del nombramiento por la OIT de la Sra. Gallart en sustitución del Sr. Renato Souza.

8. El Sr. Edouard Dembélé, Director del Departamento de Actividades Sectoriales de la OIT, destacó la importancia de la labor realizada por el Comité Mixto desde su primera reunión, en 1968, especialmente en lo que atañe a la promoción de la condición del personal docente, tal como se enuncia en la Recomendación de 1966, y también en el cumplimiento de su misión de velar por la plena aplicación de la Recomendación en los Estados miembros de las dos organizaciones. Se trata de una labor crucial y muy oportuna en un momento de rápidos cambios por doquier, en los que incumbe un papel sobresaliente a la educación. Habida cuenta de las limitaciones presupuestarias, tanto en el plano nacional como en el internacional, a la vez que muchos países y organizaciones internacionales reconocen la necesidad de mejorar la situación del personal docente, una reflexión en común sobre los métodos de trabajo y el contenido de la labor del Comité Mixto es una tarea sumamente tempestiva y constructiva, con miras a encauzar eficazmente los recursos disponibles de un modo que colme a todos los interesados.

9. En el discurso de apertura que pronunció en nombre del Director General de la UNESCO, el Sr. Colin N. Power, Subdirector General de Educación de la UNESCO, señaló que la atención se centra actualmente en el desarrollo humano, tanto en el plano individual como en el nacional, con arreglo al objetivo de un desarrollo humano duradero y de una cultura de paz. Destacó asimismo la importancia decisiva de la calidad de la enseñanza para poder mejorar la de la educación. El personal docente necesita por ello una nueva competencia y formación profesional. Procede elevar su nivel de calificación, así como las condiciones de trabajo del personal docente en la mayoría de los países en desarrollo. Los estudios de la UNESCO y de la OIT indican que los programas de reajuste estructural han tenido consecuencias nocivas para la educación, sobre todo en los países pobres. En algunos países, esos programas han ido en detrimento de la enseñanza superior, con el impacto consiguiente en la formación del personal docente, así como en la educación básica. El Sr. Power declaró que el personal docente es uno de los elementos esenciales en la labor de la UNESCO, y se le debe ocupar dedicar una atención preferente en toda reforma de la educación y, junto con otros agentes sociales, debe intervenir más, y ser consultado, cuando se preparen reformas que repercutan en la escolarización, la situación del personal docente y el progreso general de la sociedad. Insistió en la importancia de la Recomendación para la profesión docente y manifestó que la UNESCO se propone seguir apoyando las actividades del Comité Mixto. El Sr. Power recordó al Comité Mixto que, en principio, su próxima reunión ordinaria será en el año 2000, por lo que la que

se iba a celebrar podía contribuir a preparar el camino para el personal docente que haya de trabajar en el siglo XXI.

10. En consonancia con su mandato revisado, que le obliga a informar sobre la aplicación de la Recomendación OIT/UNESCO, el Comité Mixto basó su trabajo y sus conclusiones en varias fuentes: informes relativos a las actividades de la OIT y de la UNESCO destinadas a promover un mayor conocimiento y aplicación de la Recomendación: estudios e informes de las dos organizaciones, preparados por iniciativa del Comité Mixto, sobre puntos concretos de la Recomendación; información facilitada por organizaciones nacionales e internacionales del personal docente; y otros informes relativos a la educación y el personal docente en el campo público. Recurrió asimismo a la rica experiencia nacional y regional de sus miembros, especialistas de los principales temas que se abordan en la Recomendación.

11. Entre sus fuentes principales, el Comité Mixto examinó varios estudios efectuados desde 1991 por la UNESCO, así como un estudio sinóptico de la formación inicial y permanente del personal docente en 16 Estados miembros. También examinó los resúmenes de estudios monográficos de la OIT y un análisis comparado de la participación, la consulta y la negociación colectiva en la profesión docente, en ocho Estados miembros, así como una encuesta internacional sobre el estrés, el agotamiento y la rotación del personal docente y la dificultad de ejercer su profesión, y un estudio similar sobre el impacto de la descentralización en la tensión y la satisfacción con su trabajo del personal docente. Este informe se centraba en las conclusiones esenciales que se derivan de dichos exámenes, sin adentrarse en los pormenores que figuran en las fuentes pertinentes de información.

12. Teniendo presente la gran importancia y la vigencia persistente de la Recomendación, el Comité Mixto evaluó sus métodos de trabajo revisados, adoptados en la quinta reunión, en 1988, su utilidad y ventajas relativas y sus problemas o fallos, en comparación con su metodología anterior, consistente fundamentalmente en cuestionarios. La nueva metodología ha aportado una información más precisa y más útil, en relación con los temas estudiados, que la que podría obtenerse con el método anterior de los cuestionarios.

13. El Comité Mixto apoyó decididamente esa nueva metodología. Aun teniendo un alcance geográfico más limitado, proporciona una base más satisfactoria para evaluar la aplicación de la Recomendación y pone claramente de manifiesto los problemas más graves y las tendencias generales, que son similares en los países para los que se dispone de información. Además, desde la reunión extraordinaria de 1991, los miembros del Comité Mixto habían colaborado activamente en la redacción de varios estudios y participado en reuniones internacionales sobre el personal docente, aprovechando cumplidamente su experiencia y su competencia de expertos.

14. No obstante, el Comité Mixto consideró necesario consolidar el trabajo ya realizado. Tanto los asuntos pendientes como el procedimiento de análisis son complejos, y la utilidad de los resultados para los gobiernos, las organizaciones de personal docente y las instituciones internacionales interesadas en la educación depende de la solidez de la metodología y de la posibilidad de comprobar la exactitud de los datos. Procede, por otra parte, dedicar una minuciosa atención a la aplicación de los resultados en dos sentidos importantes. En primer lugar, convendría dar amplia difusión a los resultados de las investigaciones, para poder aprovecharlos en otras ulteriores y como base para un análisis comparado de determinados temas. En segundo lugar, el Comité Mixto recomendó que la OIT y la UNESCO recurran a esos estudios en sus actividades prácticas y que se incite a otras organizaciones a hacer lo mismo, y a los Estados miembros a tenerlas presentes al formular una política de la educación y proceder a una reforma de la misma.

15. El Comité Mixto llegó a la conclusión de que se requiere una metodología que combine los estudios monográficos, el análisis comparado y unas encuestas y cuestionarios estadísticos específicos para obtener una información equilibrada sobre los muy complejos

asuntos que entraña la aplicación de las disposiciones de la Recomendación en los Estados miembros.

16. Dentro de las limitaciones presupuestarias de las dos organizaciones, la colaboración con miembros del Comité Mixto debería referirse, además, a una participación suya en futuras actividades de investigación, promoción y asesoramiento de la OIT y de la UNESCO, relacionadas con el mandato del Comité Mixto. Entre cada dos de sus reuniones oficiales, el Comité Mixto se propone recurrir más a unos grupos de trabajo centrados en asuntos concretos, para aprovechar plenamente los conocimientos y el acceso a la información de sus miembros.

17. El Comité Mixto encomió la impresionante gama de actividades realizadas por la OIT y la UNESCO desde su última reunión con objeto de fomentar el conocimiento y la aplicación de las disposiciones de la Recomendación. Observó que, a pesar de esos esfuerzos, la Recomendación no es lo bastante conocida todavía por muchos de quienes se interesan en la educación, por lo que se requieren nuevas iniciativas para subsanar ese fallo. Se propusieron nuevos medios de promoción del conocimiento y la aplicación del instrumento, que se detallan más adelante en este informe.

18. El Comité Mixto acogió con especial satisfacción la iniciativa de la UNESCO de establecer un Día Internacional del Maestro, el 5 de octubre, e instó a una acción común de la OIT y de la UNESCO para aprovechar plenamente tal ocasión con miras a promover los principios de la Recomendación.

19. Se dio gran importancia al imperativo permanente de destacar la necesidad de una intervención más eficaz de las organizaciones nacionales e internacionales del personal docente en la planificación y la introducción de profundos cambios, estructurales o de otra índole, en la política y el sistema de educación, así como de reforzar la capacidad al respecto, pese a la aparente poca disposición, o a las dificultades, para ciertos gobiernos de intervenir en tales actividades de cooperación. En los programas de la OIT y en los de la UNESCO se debería hacer hincapié en este extremo, ya que es indispensable que consten claramente los nuevos problemas prácticos que afectan a ciertos países en lo tocante, por ejemplo, a la situación del personal docente y los instructores del sector no estructurado, especialmente en las zonas rurales.

Evaluación de los métodos de trabajo revisados, adoptados por el Comité Mixto

20. El nuevo mandato del Comité Mixto¹ entraña tres tareas mutuamente relacionadas, a saber:

- a) examinar los informes de gobiernos, de organizaciones nacionales y de empleadores de personal docente y de organizaciones no gubernamentales internacionales, así como los estudios e informes de la OIT y de la UNESCO relativos a la promoción de la Recomendación y la aplicación de sus disposiciones;
- b) informar a los órganos competentes de la OIT y de la UNESCO sobre la aplicación de la Recomendación, tomando como base esos documentos;
- c) recomendar a dichos órganos iniciativas que puedan promover y mejorar el conocimiento y la aplicación de la Recomendación.

21. Desde su última reunión, el Comité Mixto no había recibido informes de ninguna fuente sobre la aplicación de la Recomendación, considerada en su conjunto. Se recibió, sin embargo, un muy valioso texto de la Internacional de la Educación que planteaba diversos

¹ CEART/SP/1991/12.

temas, muchos de los cuales confirman las conclusiones expresadas en este informe, referentes a los problemas de libertad sindical y de asociación, a los efectos de la descentralización, a la privatización, al impacto de las decisiones normativas adoptadas por instituciones financieras internacionales, a las consecuencias del reajuste estructural, a la formación del personal docente y a las repercusiones de los cambios políticos de la sociedad.

22. En este mismo informe se mencionan detalladamente y por separado diversos estudios monográficos efectuados por la UNESCO y la OIT, que se centran en la formación inicial y permanente del personal docente, la participación, la consulta y la negociación colectiva en la profesión docente y el estrés y el agotamiento del personal docente. Además de esto, la UNESCO y la OIT han llevado a cabo un gran número de actividades, algunas de ellas en común, a saber:

- cuatro reuniones de trabajo o seminarios subregionales OIT/UNESCO;
- actividades de promoción como la celebración del 25.º aniversario de la adopción de la Recomendación, y publicación de monografías sobre los temas debatidos en la Conferencia Mundial de la Educación para Todos (*Educación para todos: finalidad y contexto*, 1993), en la segunda reunión mixta de la OIT sobre las condiciones de trabajo del personal docente (*Teachers: Challenges for the 1990s*, OIT, 1991), y el *Informe sobre la educación en el mundo* (UNESCO, 1991).

23. Desde la última reunión del Comité Mixto, varios miembros del mismo habían colaborado con las secretarías de la UNESCO y de la OIT en la preparación de reuniones de trabajo, seminarios y estudios y en el recibo de quejas relacionados con la Recomendación. Además, varios miembros del Comité ayudaron, por ejemplo, a la UNESCO en un coloquio que promovía el establecimiento de una cátedra de la UNESCO en la Universidad de Dakar (Senegal), para mejorar la situación del personal docente en la región. Un miembro del Comité participó en una reunión regional, en el Canadá, de la Comisión de la UNESCO sobre la Educación para el siglo XXI, con objeto de fomentar el estudio de la Recomendación.

24. Las quejas que se reciben a propósito de supuestos incumplimientos de las normas enunciadas en las disposiciones de la Recomendación constituyen una fuente importante de información y un modo de saber hasta qué punto se promueven y aplican las disposiciones de la Recomendación.

25. Desde su última reunión, el Comité Mixto había recibido 18 quejas, esto es, muchas más que en cualquier otro período anterior. Se estimó que cinco de ellas eran admisibles, se remitieron cuatro, para su examen, a otros órganos de supervisión más adecuados de la OIT y de la UNESCO, y se descartaron nueve, porque no habían sido presentadas por organizaciones del personal docente o bien porque no guardaban relación con las disposiciones de la Recomendación.

26. Conviene señalar que, cuando el Comité Mixto consideró que podía admitir una queja, la secretaría explicó las razones a quien la había presentado y, cuando procedía, le recomendó las medidas pertinentes para que pudiera ser admitida. En la situación más frecuente, se aconsejó a un demandante individual que volviera a presentar la queja por conducto de una organización de personal docente. El Comité Mixto recomendó que la OIT y la UNESCO formulen unas directrices simples sobre los procedimientos correspondientes y que las den a conocer.

27. El número creciente de quejas que se reciben indicó al Comité Mixto que están empezando a conocerse mejor las disposiciones de la Recomendación y sirvió, además, para percibir claramente los problemas y riesgos que corre actualmente el personal docente en un momento de rápida evolución política, económica y social. En una palabra, las quejas contribuyeron a destacar lo ya expresado por el Comité Mixto, a saber, que la situación del personal docente depende de la de la educación, y recíprocamente.

28. Las cinco quejas admitidas se referían a conflictos que se habían manifestado en Albania, Colombia, Etiopía, Panamá y Portugal. El Comité Mixto examinó meticulosamente cada una de ellas. En el anexo 1 del presente documento se presentan sendos informes, junto con recomendaciones específicas sobre el particular, destinadas a los órganos competentes de la OIT y de la UNESCO.

29. Al examinar las quejas recibidas, el Comité Mixto observó que, con su actual mandato y métodos de trabajo, puede haber un retraso excesivo entre el momento de recibir una queja y el de su examen final.

30. Por ello, el Comité Mixto decidió adoptar unos métodos de trabajo, adaptados a su mandato, que reduzcan al mínimo tal problema y den una mayor eficacia al procedimiento de presentación y examen de quejas. Decidió introducir los siguientes perfeccionamientos en la aplicación de sus métodos de trabajo:

- a) debería haber un grupo de trabajo de tres miembros del Comité Mixto, encargado de ayudar a la secretaría entre cada dos reuniones;
- b) al recibirse una queja para el que se estime competente el Comité Mixto, se deberían enviar inmediatamente copias de la misma (traducidas a una lengua de trabajo del Comité Mixto, en caso necesario) a los miembros del grupo de trabajo, para que comuniquen por escrito sus observaciones, en un plazo dado, cuando se considere necesario disponer de información adicional;
- c) cuando proceda, la secretaría debería pedir tras ello a la organización que haya presentado la queja que proporcione esa información adicional en un plazo dado;
- d) al recibir esa información, o al vencer dicho plazo, se debería remitir la queja (junto con la información suplementaria) al gobierno correspondiente, para que dé una respuesta en un plazo de tres meses. En la carta de acompañamiento debería indicarse que, aunque no se reciba una respuesta en ese plazo, el Comité Mixto procederá a examinar y a informar sobre la queja, tomando como base la información que haya recibido. Será muy importante cerciorarse de que el gobierno ha recibido efectivamente la carta;
- e) cuando se reciba la respuesta del gobierno, o haya expirado el plazo especificado, se debería pedir a un miembro del grupo de trabajo un proyecto de informe, para su envío a la secretaría con objeto de darle forma definitiva. El texto final del proyecto de informe debería enviarse a los demás miembros del grupo de trabajo, para su aprobación, antes de someterlo al examen del pleno del Comité.

31. Si bien es cierto que, de conformidad con los procedimientos aprobados, sólo puede examinar un proyecto de informe en su siguiente reunión programada, el Comité estimó que la aplicación de los métodos antes citados permitiría centrar antes, y más detenidamente, la atención en problemas concretos y acrecentar las posibilidades de una resolución tempestiva.

Actualidad y tendencias recientes en lo que atañe a la educación y a la situación del personal docente

32. El Comité Mixto examinó un informe preparado por la UNESCO sobre las tendencias recientes y los asuntos de actualidad en materia de educación y de condición del personal docente, en su relación con la Recomendación de 1966, junto con un documento suplementario, preparado por la OIT.

33. El primer gran tema examinado fue la influencia de las tendencias demográficas en la educación. El rápido crecimiento de la población en algunas regiones del mundo ha impuesto a los gobiernos presiones cada vez más fuertes en el sentido de un aumento del número de

maestros y profesores y de centros docentes, incluso en un momento de ingresos estables o declinantes. Por otra parte, la emigración a países desarrollados de profesionales bien formados de países en desarrollo ha privado de ellos a los que más necesitan ese tipo de personal. Se señaló que varias tendencias políticas y económicas revisten especial importancia para la profesión docente. El desmoronamiento de las economías de planificación centralizada provocó la reorganización de la educación en esos países. Se han suprimido puestos de profesor en el caso de ciertas disciplinas. Han cambiado las señas de identidad del empleador, y todavía no existen medios precisos de financiación. En muchos países se ha descentralizado la educación. Se ha modificado la situación del personal docente. En algunos casos, han empeorado la remuneración y las condiciones de trabajo y han quedado dislocadas las pautas establecidas de consulta y negociación. Esta tendencia se ha concretado igualmente en la privatización de la educación en los países cuyo gobierno intentaba reducir los gastos públicos de educación. La privatización ha perjudicado a veces la calidad de la educación y la condición del personal docente. El auge de las instituciones regionales, entre ellas los bloques comerciales, de los organismos de préstamo, etc., son un fenómeno que está empezando a afectar al personal docente del mundo entero.

34. Las tendencias socioculturales tienen gran trascendencia a efectos de educación. Sigue habiendo en todo el mundo millones de niños que no tienen oportunidad alguna de escolarización. Hasta en los países muy desarrollados existen bolsas de pobreza, en las cuales los niños no pueden alcanzar el nivel de instrucción necesario para llegar a ser ciudadanos productivos de su país. Es preciso que el personal docente y los sistemas escolares dediquen especial atención a los millones de niños que tropiezan con muy diversas dificultades de aprendizaje. Unos fondos públicos que hubiesen podido dedicarse a la educación han servido para la fabricación de armas y para actividades bélicas.

35. Los progresos de la ciencia y de la tecnología tienen ahora más importancia en el mundo de la educación y han impuesto nuevas exigencias al personal docente. La rápida expansión de los conocimientos científicos ha incitado a los países en desarrollo a ponerse al corriente de las tendencias actuales. El desarrollo de las técnicas de comunicación sigue acercando a los pueblos y ofrece nuevas oportunidades de ampliar al ámbito de la educación. Al mismo tiempo, la nueva tecnología permite dispensar la enseñanza de un modo más personalizado a los niños, y esto tiene profundas consecuencias para el personal docente.

36. Se precisaron las principales tendencias y asuntos de actualidad en materia de educación. El primero de ellos es el analfabetismo. Un tercio de los adultos de todo el mundo no tienen acceso a los conocimientos impresos. Dos tercios de ellos son de sexo femenino. La comunidad internacional ha reafirmado su deseo de extender el derecho de la educación básica a todos los niños. La envergadura misma de las necesidades mundiales, en lo que atañe a la educación, ha estimulado el crecimiento de la educación al margen del sector público. Han surgido organizaciones privadas y de carácter voluntario para colmar esas necesidades, a menudo sin una garantía suficiente de que la educación dispensada sea de la debida calidad. Al mismo tiempo, los poderes públicos de los países en los cuales existen esas formas de educación han esbozado un marco general para tener la seguridad de que corresponden a las necesidades de los niños.

37. La tecnología de «tercer canal» para la educación — videocasetes, computadoras, discos compactos, etc. — ha progresado rápidamente. Esos medios ofrecen muchas oportunidades de perfeccionamiento de la formación de personal docente y de otras categorías. Como una buena parte de la tecnología y de los medios de programación de los mismos procede del mundo desarrollado, es necesario adaptarlos a las necesidades de los países en desarrollo. Se requiere un mejor control de la calidad de tales materiales en todos los países.

38. En muchas regiones, un problema tremendo es que faltan pura y simplemente los recursos necesarios para dispensar una educación adecuada a todos los niños y adolescentes. Los

progresos de la ciencia, la evolución de una tecnología adaptada a la educación y las nuevas estructuras de los sistemas de educación en los países en transición plantean muy graves problemas, a la vez a los gobiernos y al propio personal docente.

39. En casi todas las regiones del mundo, la enseñanza es una profesión predominantemente femenina, sobre todo en los países desarrollados. La situación varía mucho en las naciones en desarrollo, pero rara vez hay menos de una mitad de maestras y profesoras. Se observan, sin embargo, diferencias de fondo en la distribución de los hombres y las mujeres según el grado de enseñanza y las materias. Ni siquiera en una profesión en la cual son mayoritarias han conseguido las mujeres la igualdad con los hombres en lo que se refiere a la progresión profesional, y la causa fundamental es la posición inferior que ocupan las mujeres y las niñas y adolescentes en la educación, en muchas sociedades. El personal docente está en condiciones de tomar la iniciativa de ampliar la participación de unas y otras en la educación, especialmente al incitarlas a incorporarse en campos no tradicionales.

40. Se acotaron diversos problemas en relación con la formación inicial y permanente del personal docente. Muchas escuelas normales o centros de formación de personal docente tienen unos planes de estudio anticuados y no están en contacto directo con las aulas. En algunos países, se contrata a un personal docente que no tiene el *currículum vitae* adecuado, por la esperanza que bastará con unos «cursos de formación acelerada» para compensar su falta de capacitación. Sigue siendo urgente mejorar la formación inicial y permanente del personal docente.

41. Debido a la reducción de las inversiones y de los gastos de funcionamiento de los centros docentes, muchos sistemas escolares carecen de los fondos necesarios para desempeñar su misión. A consecuencia de ello, ciertos centros docentes y maestros o profesores están mal preparados para llevar a cabo la tarea de educar a los niños y los adolescentes para el mundo de mañana. A su vez, la sociedad está perdiendo fe en sus escuelas, y el personal docente se siente hoy desanimado. Tan peligrosa tendencia puede tener consecuencias más graves, a no ser que quede neutralizada por la voluntad política y el firme empeño de todos los interesados.

42. El personal docente es una de las categorías más numerosas de personal profesional, en el mundo entero: unos 47 millones de personas. Su remuneración supone de un 50 a un 80 por ciento de los gastos de educación en casi todos los países. A la sociedad le preocupa cada vez más la calidad de la educación y del personal docente que la dispensa. Según su nivel de desarrollo, cada sociedad tiene preocupaciones propias, pero hay puntos de convergencia.

43. Para que el personal docente pueda llevar a cabo sus muy variadas funciones, será preciso que reciba primero una formación inicial adecuada. El nivel de la misma varía en función del desarrollo económico y social de cada sociedad. Por otra parte, hay que ofrecer oportunidades de formación permanente y posibilidades de desarrollo profesional al personal docente de todos los países.

44. Un segundo factor relacionado con el personal docente en todos los países es su deseo de recibir una remuneración y otras prestaciones materiales adecuadas. En casi todos los países, la evolución del sueldo del personal docente no se ha mantenido a la altura del de otras profesiones desde principios del decenio de 1980. En algunos países de ingresos modestos, ha menguado brutalmente ese sueldo, debido a menudo a una política de reajuste estructural. En tales circunstancias, el personal docente se ve obligado a dedicarse a otro trabajo para complementar sus ingresos, por ejemplo dando clases particulares a hijos de familias acomodadas.

45. Las condiciones en las que se enseña y estudia — por ejemplo, el número de alumnos en cada clase, la diversidad de dotes personales de los alumnos y la disponibilidad de materiales didácticos apropiados — preocupan a todos los maestros y profesores. En ciertos países de

ingresos modestos el tamaño de las clases es ya intolerable, y la situación está empeorando. En general, las condiciones de trabajo del personal docente son cada vez peores.

46. Un asunto de gran interés para la profesión docente en todo el mundo es su participación en las decisiones en materia de educación por medio de la consulta y de la negociación colectiva. En muchos países, la descentralización de los sistemas de educación ha recortado las posibilidades de intervención del personal docente en las decisiones que le afectan, a él y a sus alumnos. Cuando se ha llevado a cabo una reforma de la educación sin la participación del personal docente, de ello se han derivado enfrentamientos y oposición. Si la reforma se lleva a cabo con la plena participación del personal docente, los resultados son mucho mejores.

Vigencia actual de la Recomendación

47. En el informe sobre las tendencias recientes y los problemas contemporáneos se señalaba asimismo a la atención del Comité Mixto que la Conferencia General (27 C/Resolución 1.16) y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO (140 EX/Decisión 5.2.3.) habían pedido que el Comité Mixto examinara la necesidad de actualizar la Recomendación y de mejorar su difusión.

48. Después de estudiar detenidamente la posibilidad de revisar la Recomendación, el Comité Mixto llegó a las siguientes conclusiones:

- a) las tendencias indicadas en los informes que le fueron presentados han convencido al Comité Mixto de que, si bien algunas partes de la Recomendación no son tan pertinentes en su formulación como lo eran en 1966, sus principios básicos siguen teniendo validez y revisten gran importancia para la profesión docente. Reafirma por ello la opinión que expresó en 1985, en el sentido de que no procede revisar la Recomendación de momento;
- b) por lo mismo, los limitados recursos de que disponen la OIT y la UNESCO para la Recomendación deberían dedicarse a mejorar tanto la difusión de información sobre la Recomendación como su aplicación;
- c) se insta a la UNESCO y a la OIT a revisar el folleto «La situación del personal docente» (1984), para que concuerde mejor con las condiciones actuales, en las cuales el personal docente intenta tener presentes las tendencias y la evolución recientes que repercuten en la interpretación de las disposiciones de la Recomendación. Habría que añadir una nota explicando por qué se emplean en el instrumento expresiones que no tienen debidamente en cuenta la variable social del sexo. Además, las dos organizaciones deberían pensar en publicar un folleto en varias lenguas, para explicar sucintamente la Recomendación y promover el conocimiento de la misma. Procede asimismo destacar la conveniencia de recurrir a los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) y a materiales audiovisuales, en relación con el contenido y las consecuencias de la Recomendación. Muchos de estos elementos se mencionan en el anexo 2 del presente informe.

49. Por otra parte, el Comité Mixto expresó su decidido apoyo a la iniciativa de la UNESCO de lanzar un Día Internacional del Maestro, el 5 de octubre de 1994, fecha del aniversario de la adopción de la Recomendación. Se instó a tomar todas las medidas posibles para ampliar el conocimiento de la Recomendación y hacer ver de ese modo a todos la importancia del personal docente en la sociedad. Se podría invitar a cada país a organizar todos los años con tal fin actos en tal sentido. Los miembros del Comité Mixto podrían valerse de medios apropiados para promover el Día Internacional del Maestro en su país. Entre otras medidas cabe citar las siguientes:

- a) actos nacionales con la participación de todos los interlocutores sociales competentes,
- b) conferencias de prensa sobre la Recomendación.

El Comité Mixto decidió dirigir un mensaje sobre el Día Internacional del Maestro a los directores generales de la UNESCO y de la OIT (véase el anexo 3).

50. El Comité Mixto acogió con satisfacción la decisión del Consejo de la Oficina Internacional de Educación (OIE) de centrar la 45.ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE) en el cometido del personal docente. Recomendó a los órganos competentes de la UNESCO que, en consulta con la OIT, incitaran a los Estados miembros participantes en la CIE a promover y facilitar la asistencia de miembros del Comité Mixto a la Conferencia, con lo que podrían aportar su contribución individual a los debates de la Conferencia, habida cuenta de su competencia propia. Se sugiere asimismo que se pida a la OIT que organice una mesa redonda sobre disposiciones concretas de la Recomendación relacionadas con los elementos fundamentales de la formación inicial y permanente del personal docente y su participación y consulta al adoptar decisiones en materia de educación, con objeto de realzar la condición de la educación.

51. El Comité Mixto recomendó además que la OIT y la UNESCO prepararan:

- un mensaje a la Conferencia especificando los campos prioritarios de examen por los delegados: el anexo 4 reproduce el texto de ese mensaje;
- un documental audiovisual, que destaque el contenido y las consecuencias de la Recomendación, en cooperación con organizaciones internacionales y regionales de personal docente.

Actividades realizadas con motivo de la conmemoración del 25.º aniversario de la Recomendación

52. El Comité Mixto examinó una detallada exposición de las actividades realizadas con motivo del 25.º aniversario de la adopción, en 1966, de la Recomendación relativa a la situación del personal docente.

53. Alabó el modo en que la UNESCO y la OIT habían celebrado tan importante suceso y se mostró particularmente satisfecho por el programa común que acogió la UNESCO en su sede de París, del 21 al 25 de octubre de 1991.

54. El Comité Mixto encomió en especial la iniciativa de invitar al Sr. William G. Carr, relator de la Conferencia Intergubernamental de 1966, a hacer uso de la palabra en la sesión plenaria extraordinaria de la Comisión de Educación II de la 26.ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO. Le reconfortaron los discursos pronunciados en esa misma ocasión por el Director General de la UNESCO, el Director General Adjunto de la OIT y el Ministro de Estado y Ministro de Educación Nacional de Francia, así como el realce que dieron al asunto de la situación del personal docente y a la Recomendación con su presencia.

55. A juicio del Comité Mixto, es indispensable que siga habiendo un interés público y un apoyo de máximo nivel para que se comprendan y acepten debidamente los principios enunciados en la Recomendación, que tienen una importancia capital para el progreso de la sociedad.

Métodos perfeccionados de observación y promoción de la aplicación de la Recomendación

56. El Comité Mixto celebró la eficacia de los nuevos métodos de trabajo adoptados desde su última reunión. Como se indica en este mismo informe, llegó a la conclusión de que mejoran sensiblemente el anterior sistema de informes basados en cuestionarios.

57. No obstante, al Comité Mixto le sigue preocupando el desconocimiento general de la Recomendación y del contenido de la misma. A su juicio, queda todavía mucho por hacer para dar a conocer la Recomendación, en particular teniendo en cuenta los múltiples y nocivos fenómenos que han afectado últimamente a la educación.

58. El Comité Mixto examinó una propuesta de estrategia de la comunicación, concebida con la ayuda de un especialista de comunicaciones para el desarrollo, de la OIT, con miras a su aplicación por la OIT en colaboración, cuando proceda, con la UNESCO. El Comité Mixto la estudió detalladamente y recomendó al Consejo de Administración de la OIT la aplicación en un futuro próximo de la estrategia que figura en el anexo 2 de este informe.

59. El Comité Mixto recomendó asimismo que la UNESCO formule una estrategia mejorada de la comunicación, concebida en términos similares, para promover el conocimiento y la aplicación de la Recomendación.

Formación inicial y permanente del personal docente

60. En su quinta reunión ordinaria, en 1988, el Comité Mixto seleccionó varios temas de estudio. Tres de ellos estaban mutuamente relacionados y eran de interés directo para la UNESCO: la escasez de personal docente calificado y la utilización de personal no calificado; la formación permanente del personal docente y la formación de educadores de personal docente.

61. Por ello, el Comité Mixto propuso que la UNESCO efectuara estudios monográficos sobre ciertos países de diferentes regiones del mundo, con objeto de hacer un diagnóstico de la situación presente, en lo tocante a esos tres asuntos. Los estudios habían de centrarse en el modo en que se aplicaba la Recomendación en dichos países. También habían de examinarse varios aspectos de la situación del personal docente femenino, los maestros y profesores que se ocupan de grupos minoritarios y de otras categorías que necesitan una educación especial.

62. En cada uno de esos países, el estudio detallaba la situación en ese momento del personal docente y en lo tocante a su formación, para que los gobiernos pudieran contrastar tal situación con lo establecido en la Recomendación. De un modo más general, cada estudio apuntaba a señalar otras facetas de la Recomendación que sería útil examinar más a fondo.

63. La muestra estaba integrada por 16 estudios nacionales¹. Se escogió a los países de un modo equilibrado geográfica, sociocultural y económicamente. En cada uno de ellos, el estudio corrió a cargo de instituciones o especialistas elegidos por su gran competencia y experiencia profesional por el órgano de coordinación que había seleccionado la UNESCO. En casi todos los casos se constituyeron grupos de trabajo. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales de personal docente que tienen relaciones consultivas con la UNESCO² colaboraron proponiendo nombres de personas que pudieran representarlas en los grupos de trabajo nacionales y prestando apoyo técnico en caso necesario. Cabe señalar, por último, que se recibió un documento que detallaba diversos aspectos de la aplicación de la Recomendación en 27 países africanos, en su relación con la situación de entonces en materia de educación en Africa, de la Organización Panafricana del Personal Docente (AATO). Todos los estudios se ceñían al marco analítico de referencia aprobado por el Comité Mixto en su tercera reunión extraordinaria (París, 1991), adaptado a cada situación concreta, cuando era necesario.

¹ Argelia, Barbados, Chile, Egipto, Guinea, Guinea Ecuatorial, Japón, Kenya, Marruecos, Nigeria, Noruega, Pakistán, Polonia, Senegal, Sri Lanka y Yemen.

² Internacional de la Educación, Confederación Sindical Mundial de la Enseñanza y Federación Internacional Sindical de la Enseñanza.

64. Los 16 estudios monográficos se ajustaron al objetivo propuesto por el Comité Mixto, a saber, analizar la situación nacional en lo tocante a temas tan cruciales como el modo de organizar la formación inicial y permanente del personal docente, la insuficiente calificación de ciertos maestros o profesores y diversos asuntos referentes a los educadores del personal docente. La conclusión de cada estudio contenía una sinopsis de la información facilitada, así como algunas observaciones, en relación con los tres puntos siguientes:

- a) utilidad de esos estudios para:
 - i) determinar más exactamente las necesidades nacionales en materia de formación y las medidas pertinentes para mejorar la situación del personal docente;
 - ii) promover un mejor conocimiento de la Recomendación, en particular del alcance de sus capítulos IV, V y VI, referentes a la formación inicial y el perfeccionamiento del personal docente;
- b) otros elementos que fuera posible estudiar a fondo;
- c) disposiciones de la Recomendación que pudieran requerir nuevos comentarios, habida cuenta de los cambios registrados en la educación desde 1966.

65. De las observaciones generales finales se desprendían algunas tendencias comunes a casi todos los estudios. En 12 de los 16 países, se seguía recurriendo a un personal docente sin formación profesional previa o inadecuadamente formado, por diversas razones: las más de las veces, debido a la falta de recursos, al bajo prestigio de la profesión en comparación con otras profesiones y a los fallos cuantitativos y cualitativos de la formación inicial y permanente del personal docente. En varios países, la calificación insuficiente se daba sobre todo en las materias científicas y técnicas, la educación especial, la educación física y el arte, y se debía a menudo a la inexistencia de una formación profesional específica para los educadores de personal docente, y a las insuficiencias de los medios de educación permanente (educadores, estructuras, material técnico para la educación a distancia, métodos y planes de estudio).

66. En lo que atañe a los educadores de personal docente, la mayoría de los estudios pusieron de manifiesto la existencia de dos clases de estructura, por lo menos, de formación de personal docente: las que son parte integrante de una universidad (o están adscritas a una universidad) y las instituciones creadas específicamente para dispensar una formación inicial (y, a veces, permanente) al personal docente. En el caso de los educadores de personal docente de las universidades, incluso en las facultades de educación, o de pedagogía, no era evidente que hubieran enseñado, o siguieran enseñando, en centros docentes. Análogamente, en la mayoría de los estudios se lamentaba que no existieran vínculos suficientes entre las instituciones de formación y los centros docentes. En varios de ellos se mencionaba la falta de escuelas experimentales dependientes de instituciones de formación o escuelas normales, y algunos se referían, además, a los vínculos ya existentes o deseables entre la investigación y la enseñanza, y entre las instituciones y organismos de ciencias de la educación y los centros docentes.

67. De un modo más general, se lamentaba en los estudios la inexistencia — o se destacaba la necesidad — de una política nacional coherente en materia de formación de educadores de personal docente y de formación inicial y permanente del personal docente. En muchos, se abogaba por la creación de un órgano (institución o consejo superior) encargado de esa coordinación o se aconsejaba que se encomendara tal misión al Ministerio de Educación. Se estimaba asimismo necesaria una política aunada en lo que toca a la necesidad de introducir nuevas materias y métodos. Tales innovaciones imponían la necesidad de relacionar la investigación con la formación inicial y permanente, tanto del personal docente como de sus educadores.

68. Como todos los estudios coincidían en esa exigencia de coherencia, pareció útil mencionar el párrafo 4 de la Recomendación: «Convendría investigar si es deseable organizar

la formación del personal docente de diferentes categorías, destinado a la enseñanza primaria, secundaria, técnica, profesional, o bien a una enseñanza especial, en instituciones orgánicamente relacionadas entre ellas o bien en instituciones próximas unas de otras». Esto suscitó una cuestión más general a propósito de la planificación de la educación. Las disposiciones pertinentes de la Recomendación figuran en los apartados e), i) y j) del párrafo 10 de su capítulo IV:

- e) siendo la educación un proceso continuo, debería existir una estrecha coordinación entre las diferentes categorías de personal para mejorar, a la vez, la calidad de la enseñanza para todos los alumnos y la situación del personal docente;
- i) debería incluirse, desde un principio, en cada etapa del planeamiento de la educación, disposiciones relativas a la formación y el perfeccionamiento profesional de un número suficiente de educadores nacionales plenamente capacitados y calificados...;
- j) en lo que respecta a la formación y perfeccionamiento profesional del personal docente, son necesarias una investigación y una acción coordinadas, sistemáticas y continuas...

69. La mayoría de los estudios (14) confirmaron la utilidad de unos estudios monográficos que permiten acopiar, para su uso por las autoridades nacionales, una información que ayuda a comprender mejor cómo se forma al personal docente.

70. Los grupos de trabajo constituidos para llevar a cabo los estudios congregaron a representantes de varias instituciones de educación, investigación y formación, y esto hizo ver la importancia de una acción aunada y de un planteamiento coherente de todos los temas planteados a propósito de la aplicación de la Recomendación.

71. En conjunto, resultó posible formular algunas conclusiones sobre este nuevo enfoque, recomendado por el Comité Mixto en sustitución, al menos experimentalmente, de la metodología del cuestionario:

- a) unos estudios a fondo sobre temas precisos, relacionados con las disposiciones de la Recomendación que se consideran esenciales permiten indiscutiblemente acopiar una información más detallada. Se señaló, no obstante, que tales estudios sólo podían referirse a un número limitado de países y que, incluso basados en un plan o temario muy preciso, arrojaban unos datos difíciles a veces de comparar. En cambio, el cuestionario de preguntas «cerradas» podía tratarse en computadora y abarcar un número mucho mayor de Estados miembros;
- b) seguía siendo importante para el Comité Mixto disponer, como lo había pedido ya, de una información acopiada por la secretaría mediante, en particular, encuestas periódicas de la División de Estadística de la UNESCO, y monografías preparadas por dicha División en 1992 sobre los maestros de enseñanza primaria;
- c) procede seguir realizando estudios a fondo.

Aspectos culturales de la formación de personal docente

72. El Comité Mixto destacó el impacto de las normas, las tradiciones y los valores culturales en la formación del personal docente como factores sociales inherentes a la cultura de la enseñanza, y que varían en función de las condiciones locales, nacionales y regionales. Al mismo tiempo, procede considerar la educación desde una perspectiva mundial. Además, la educación debe evaluarse *en relación con* una sociedad dada, por lo que no es posible analizar las condiciones de trabajo del personal docente como un fenómeno que quede al margen de la sociedad. El Comité Mixto señaló la correlación que existe entre la calidad de su enseñanza y la condición social del personal docente. Por lo mismo, procede considerar desde una perspectiva cultural el estrés, la satisfacción con el trabajo, la participación en la adopción de decisiones, la variable social del sexo y otros temas.

73. El Comité Mixto llegó a la conclusión de que habría que explicitar los valores culturales en lo que atañe a la profesión docente. Un mejor conocimiento por el personal docente de su propia cultura podría servir de estrategia para mejorar su actuación y, por ende, su situación y sus condiciones de trabajo.

74. El Comité Mixto observó que el personal docente se enfrenta con graves problemas sociales, como el vandalismo, la droga, la delincuencia y el racismo, que hacen de ellos unos negociadores cruciales. A consecuencia de ello, su misión consiste ahora en ocuparse, además, de las consecuencias sociales de los rápidos cambios económicos y políticos, tarea ésta para la que no están preparados y que tampoco les agradece la sociedad. El Comité Mixto instó a la secretaría mixta a considerar tales temas como parte integrante de futuras investigaciones y de otras actividades relacionadas con la situación del personal docente.

La participación, la consulta y la negociación colectiva en la profesión docente

75. El Comité Mixto recibió un resumen del análisis comparado de uno de sus miembros, el profesor Mark Thompson, que especificaba las principales tendencias de siete de los nueve estudios realizados por la OIT sobre la participación, la consulta y la negociación colectiva en la profesión docente, correspondientes a Australia, el Canadá, la República de Corea, Chile, Ghana, Hungría y Zimbabwe. No se pudo disponer de los referentes a Alemania y a Malasia para su inclusión en la sinopsis. En general, lo que se desprende de dichos estudios no resulta demasiado favorable en los campos analizados. En cambio, en los países que se están democratizando han surgido nuevas oportunidades de diálogo entre los interlocutores sociales. El Comité Mixto examinó, además, un documento preparado por la secretaría de la OIT que resumía los estudios monográficos.

76. Se hizo hincapié en que el impacto de la reestructuración económica es un fenómeno común a casi todos los países. En algunos, ha sido un subproducto de la aplicación de normas impuestas por instituciones financieras internacionales. En otros, la política interior produjo resultados similares. Salvo en casos muy concretos, que ponen de manifiesto los efectos positivos de tales intervenciones (por ejemplo, en Ghana, donde los gastos de educación aumentaron después de la adopción de tales medidas), el problema básico es que los gobiernos no suelen consultar al personal docente en lo que atañe a la envergadura y la aplicación de recortes presupuestarios relacionados con la educación. Cuanto más alto es el nivel en que se toman las decisiones (nacional, regional) tanto menores son la intervención y la participación activa del personal docente o de sus organizaciones. Aunque se reconoce el derecho a la negociación colectiva en muchos países, no existen dispositivos prácticos de negociación con tal fin.

77. Procede señalar que esa falta de consulta se daba en un clima en el cual las actividades de reestructuración habían acarreado con frecuencia:

- una elevación del número de alumnos por maestro o profesor;
- una reducción de la disponibilidad de recursos didácticos en los centros docentes;
- un mayor número de horas de trabajo;
- la supresión de puestos de personal docente y la erosión de la seguridad del empleo;
- la imposición de procedimientos de evaluación o de inspección externos;
- la imposición, en algunos casos, de normas externas para calificar a los alumnos;
- una grave disminución del sueldo real en algunos casos.

Tendían además a traer consigo una menor eficacia de las organizaciones de personal docente por muy diversas razones, la aparición de niveles diferentes de negociación colectiva sobre la remuneración y, en algunas ocasiones, fuertes restricciones del derecho de huelga.

78. En tales circunstancias, el hecho de no aplicar métodos adecuados de participación, consulta y negociación colectiva acarrea evidentemente consecuencias nocivas para la profesión docente.

79. En su mayor parte, el personal docente forma parte del sector público de su país, y es muy corriente que los gobiernos restrinjan los derechos básicos, por ejemplo el de negociación colectiva o de huelga, para ese personal. Puede ser necesario determinar si, como categoría laboral, el personal docente está en una situación de desventaja con respecto a otros tipos de personal del sector público.

80. De los estudios monográficos se desprende la existencia de grados variables de consulta al formular los planes y la política de educación, entre ellos los relativos a la descentralización. Con frecuencia, los gobiernos se dirigen a individuos para consultarlos como expertos, y no a las organizaciones de personal docente, o bien la consulta es oficiosa, en vez de recurrir a las instituciones establecidas con tal fin, cuando existen. Es cierto, en cambio, que en algunos países esos dispositivos están todavía en franca evolución, si bien brillan por su ausencia en otros.

81. El Comité Mixto señaló la necesidad de realizar nuevos estudios, en otros países, para ampliar su alcance geográfico y ahondar en el conocimiento de los problemas. Se señaló que hasta la fecha se habían obtenido los siguientes resultados gracias a los ya realizados: confirmación más general de los temas expuestos en los mismos; actualización y revisión de algunos de los estudios antes de su publicación; y realización de una encuesta estadística sobre la participación, la consulta y la negociación colectiva, mediante un breve y preciso cuestionario, con objeto de tener una idea más cabal de la situación mundial.

82. La situación del personal docente en los centros de enseñanza privados merece ciertamente una atención mayor. En ciertos países, están proliferando esos centros, o bien se han privatizado centros docentes públicos, normalmente con las secuelas obvias en materia de seguridad del empleo para el personal docente, el tamaño de las clases y la acción colectiva del personal docente. No siempre se trata de fenómenos positivos, y a veces se dan casos claros de procedimientos arbitrarios de contratación y de despido por los directores de los centros. Con frecuencia, la situación del personal docente en los centros de enseñanza privados es menos favorable que la de sus colegas del sector público. El Comité Mixto estimó que, en el futuro, habría que dedicar más atención a ese tipo de personal docente.

83. Algunos expertos mencionaron la posible necesidad en el futuro de examinar lo que calificaron de rápida expansión del sector de la educación no estructurado, especialmente en los países en desarrollo.

El estrés y el agotamiento del personal docente

84. El Comité Mixto examinó una encuesta internacional preliminar, relativa a más de 100 trabajos de investigación sobre el estrés desde el punto de vista de la salud en el trabajo, así como el resumen de un estudio monográfico nacional sobre el impacto de la descentralización escolar en el ambiente de trabajo del personal docente en Suecia, preparado a petición de la OIT. Tomó asimismo nota de la descripción, por un funcionario del Servicio de Condiciones de Trabajo y Prestaciones de Trabajo, de la OIT, de las estrategias encaminadas a prevenir y tratar el estrés en diferentes tipos de profesiones.

85. A juzgar por las conclusiones preliminares de la encuesta internacional, al menos en los países de ingresos altos de un 25 a un 33 por ciento del personal docente está gravemente

afectado por el estrés, y en algunos países parece estar aumentando el número de peticiones de indemnización a causa del estrés; de ahí que el Comité Mixto llegara a la conclusión de que el estrés es un problema grave para el personal docente, probablemente en todas las regiones del mundo. Sería importante realizar nuevas investigaciones para confirmar los datos iniciales sobre la medida en que el personal docente queda más afectado por el estrés que otros profesionales, y convendría formular estrategias para resolver este problema.

86. El Comité Mixto estimó igualmente importante extender el trabajo inicial de investigación a los países de ingresos medianos y bajos, para percibir los diferentes aspectos culturales, y relacionados con el desarrollo, de este asunto. Corroboraron luego esto varios ejemplos de causas y consecuencias del estrés en los países africanos, latinoamericanos, asiáticos y del Caribe, citados por distintos miembros. No obstante, la necesidad de realizar estudios en esas regiones no debería demorar la difusión general de información sobre los resultados obtenidos hasta la fecha y las medidas necesarias para solventar el problema que resultan necesarias en los países de ingresos altos.

87. Se observó que el trabajo realizado hasta entonces había servido para determinar:

- la envergadura general del problema en un buen número de países;
- las diversas causas (relacionadas con la organización, el modo de concebir el trabajo y ciertos factores sociales);
- las consecuencias típicas, cuando no se corrigen (absentismo, menor calidad del trabajo profesional y actitudes negativas para con los alumnos);
- la necesidad de concebir y aplicar medidas preventivas y curativas, basadas en una intervención primaria, para prevenir los factores de estrés (por ejemplo, diseño del trabajo y ergonomía), en una intervención secundaria, basada en la formación (referente a la promoción de la salud y a las dotes psicológicas), y en una intervención terciaria, para prestar ayuda al personal docente (asesoramiento, permisos o licencias especiales e indemnizaciones).

88. El Comité Mixto llegó a la conclusión de que la fase siguiente de trabajo en este campo debería recurrir a varios métodos, entre ellos a actividades como las siguientes:

- preparación de un manual sobre el modo de combatir el estrés;
- ulterior obtención, análisis y difusión de información sobre este tema, en relación con los países en desarrollo, de ingresos medianos o bajos;
- realización de una encuesta más amplia y definitiva para poner de manifiesto, más exactamente, la índole y la importancia de los factores de estrés y sus efectos prácticos (en particular, los relacionados con los sistemas de educación sometidos a una gran reestructuración) y las medidas necesarias para mitigarlos.

La variable social del sexo y la profesión docente

89. Durante los debates del Comité Mixto surgió en más de una ocasión el tema de la variable social del sexo. En relación con el texto de la Recomendación, se convino en que, como no era oportuno actualizarla por varias razones, había que encontrar una solución para modificar toda posible connotación sexista en su texto, por ejemplo añadiendo un párrafo explicativo en el prólogo de futuras reediciones y traducciones.

90. Se señaló que, en general, persistía el desequilibrio entre los dos sexos en la profesión docente en ciertos aspectos, y se destacó en particular lo siguiente:

- entre los maestros de enseñanza primaria hay una mayoría de mujeres, si bien con grandes diferencias regionales. En los países desarrollados, casi las tres cuartas partes son mujeres,

en comparación con la proporción, relativamente pequeña, de maestras en los países africanos y en algunos asiáticos;

- el personal docente femenino ocupa pocos cargos administrativos y no tiene grandes perspectivas de ascenso; ni siquiera en los países donde son la mayoría del personal docente;
- en la enseñanza primaria, los maestros y las maestras han recibido la misma formación, pero las mujeres no siempre tienen la misma categoría que sus colegas de sexo masculino;
- escasean las profesoras de enseñanza y formación técnica y profesional, incluso en los países que han tomado medidas para mejorar el acceso de la mujer a las profesiones técnicas.

91. El Comité Mixto tomó nota en especial del número relativamente pequeño de mujeres en la enseñanza y la formación técnica y profesional. Al intentar restablecer el equilibrio, habría que tener en cuenta ciertos aspectos culturales que pueden coartar su incorporación a campos dominados tradicionalmente por los hombres. Convendría realizar investigaciones para proporcionar a los planificadores de la educación unos indicadores del impacto de ciertos valores, normas, reglas y costumbres en tal situación, en países concretos, entre ellos unos indicadores estadísticos y cualitativos, así como determinar el modo óptimo de conseguir una mayor participación de las jóvenes y las mujeres.

92. Los trabajos realizados sobre el estrés no concuerdan en lo que se refiere a la correlación entre la variable social sexo y el estrés. Al mismo tiempo, el Comité Mixto tomó nota de que, en todos los países, desempeñan las mujeres múltiples funciones, lo cual aumenta la carga de trabajo de las maestras y profesoras. La información disponible indica que, cuando se ha introducido el sistema de doble turno para el personal docente, a causa de restricciones presupuestarias derivadas de medidas de reajuste estructural, sus repercusiones en el personal docente femenino han sido grandes y negativas. Se aludió también a la educación preprimaria, que ha dejado de ser gratuita en ciertos países, por lo que está siendo sustituida cada vez más por unas guarderías para los hijos de las madres trabajadoras que pueden pagarlas. Esto ya ha tenido consecuencias nocivas en lo que se refiere a los fines educativos del nivel preprimario.

93. Aunque se da el mismo problema en todos los países, se señaló que la variable social del sexo en la educación se percibe mal en Africa, donde las actitudes sociales y culturales siguen manteniendo la discriminación contra las jóvenes y las mujeres en la educación e influyendo en la profesión docente. El Comité Mixto propuso que la OIT y la UNESCO recabaran una colaboración más estrecha de los Donantes para la Educación Africana (DEA) y que intervinieran más intensamente en los esfuerzos por elevar la participación femenina en la enseñanza y la formación. A petición de la OIT, un miembro del Comité Mixto había participado últimamente en una reunión especial de los DEA sobre «la educación femenina africana y el cometido de las ONG», que se celebró en Oslo, para estudiar nuevas posibilidades de colaboración en un proyecto en curso de la OIT sobre «las profesoras de enseñanza técnica y profesional en el Africa de habla francesa». El Comité Mixto recomendó que se tomaran otras iniciativas similares.

94. Se indicó que en Asia tienen una importancia creciente las mujeres en el sector no estructurado y privado de la enseñanza. Se citó el caso del Pakistán, cuyo sector público no está en condiciones de atender la demanda cada vez mayor de educación, por lo que el sector privado ha establecido unos fondos destinados a ayudar al personal docente femenino a crear centros docentes privados. El Comité Mixto celebró que esté en proyecto un estudio sobre el particular en el Pakistán y en algunos países vecinos.

95. En suma, dada la complejidad de este problema de la variable social del sexo, en general importante y difícil, y que afecta a todos los ámbitos de la enseñanza, el Comité Mixto destacó la necesidad de seguir estudiando la vertiente estadística del problema y de idear unas

medidas positivas que mejoren la condición del personal docente femenino. El Comité Mixto invitó a la OIT y a la UNESCO a pensar más seriamente en un proyecto común sobre el particular, que interesaría sin duda a donantes multilaterales y bilaterales.

Cuestionario u otra metodología para controlar la aplicación de la Recomendación en el próximo período (1995–2000)

96. Como se desprende de lo ya dicho en este informe, el Comité Mixto no es partidario de que se emplee la primitiva metodología, basada meramente en un cuestionario para su trabajo. Pero estimó que podía ser útil utilizar cuestionarios más concretos, a la vez para comprobar la validez general de las tendencias indicadas en los estudios monográficos ya realizados y como indicadores generales de aspectos fundamentales de la Recomendación.

97. El Comité Mixto aceptó que todo futuro trabajo estadístico se conciba en fases sucesivas, a partir de un estudio o estudios de los actuales programas ordinarios de acopio de datos de las organizaciones internacionales para determinar:

- a) los campos de traslapo y las posibilidades de coordinación e intercambio de datos entre ellos;
- b) en qué medida cabría emplear los datos ya disponibles para observar los progresos en el plano nacional en lo que atañe a la aplicación de la Recomendación, tomando como base unos indicadores definidos con respecto a temas específicos;
- c) propuestas de indicadores adicionales, ligados a aspectos concretos, para los cuales procede acopiar información, especificando los países que pueden proporcionar esa información.

98. A juicio del Comité Mixto, la secretaría mixta debería hablar con los estadísticos especializados de la OIT y de la UNESCO, para concebir un tipo de cuestionario que permita comprobar la validez de las tendencias que se deducen de los estudios monográficos, en relación con:

- la participación, la consulta y la negociación en la profesión docente;
- los temas mutuamente relacionados de:
 - i) la escasez de personal docente calificado y la utilización de personal no calificado;
 - ii) la formación permanente del personal docente;
 - iii) la formación de educadores de personal docente.

99. El Comité Mixto estimó asimismo que debería pensarse en todo caso en los siguientes indicadores más generales, pero esenciales:

- número de personal docente o asociado, masculino y femenino, por grados de la enseñanza y, cuando proceda, según el tipo de educación, con arreglo a la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO);
- las calificaciones necesarias para ingresar en la profesión docente, por grados de la enseñanza o, cuando proceda, según el tipo de educación, con arreglo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE);
- la distribución del personal docente o asociado según las calificaciones y grados de la enseñanza;
- los hombres y las mujeres que trabajan de directores, subdirectores e inspectores, por grados de la enseñanza, cuando proceda, y con arreglo a la CIUO;
- el sueldo semanal y mensual del personal docente, por grados de la enseñanza y tipos de educación;

-
- las horas de trabajo diarias, semanales o mensuales del personal docente o asociado en función de las tareas y con arreglo a las definiciones de la CIUO;
 - el tamaño medio de las clases en las zonas urbanas y en las rurales, por grados de la enseñanza.

100. El Comité Mixto expresó la esperanza de que, durante esas deliberaciones y en consonancia con el enfoque escalonado, mencionado en el anterior párrafo 97, se examinen primero las actividades actuales de acopio de datos, para determinar los datos pertinentes que cabría obtener en esas fuentes, cambiando o no los procedimientos actuales de acopio de datos.

101. El Comité Mixto recomendó que se constituya un pequeño grupo de trabajo de sus miembros para ayudar a la secretaría mixta a formular un proyecto de cuestionario preciso, con miras a su examen en la próxima reunión extraordinaria. Estimó oportuno enviar un anteproyecto del cuestionario propuesto, concebido por la secretaría mixta con un asesoramiento profesional estadístico, a los miembros del grupo de trabajo, para conocer sus sugerencias y comentarios, con objeto de presentar un proyecto de cuestionario revisado en la reunión extraordinaria.

Conclusiones y actividades futuras propuestas

102. El Comité Mixto invita al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO a examinar el resumen de sus deliberaciones que se expone a continuación.

103. Aunque cabe considerar que ciertas disposiciones de la Recomendación son menos pertinentes en su expresión que en 1966, la Recomendación ha resistido muy bien el paso del tiempo y sigue siendo una declaración de principios valedera y útil, que debería guiar a todos los que se interesan por la evolución futura de las normas y objetivos en materia de educación. Los recursos disponibles en un futuro inmediato deberían centrarse en su promoción eficaz, en vez de actualizarla.

104. Con tal fin, el Comité Mixto propone que la OIT y la UNESCO tomen las siguientes medidas:

- a) *Como tarea de máxima prioridad*, debería revisarse la publicación titulada «La situación del personal docente» (1984) con la ayuda de profesionales de los medios de comunicación. Debería llevar una nota explicativa sobre las expresiones de la Recomendación que no tienen debidamente en cuenta la variable social del sexo. Se debería preparar, y difundir ampliamente en varias lenguas, un folleto de bella factura que destaque los fines de la Recomendación y de sus disposiciones generales.
- b) Siempre que sea posible, la OIT y la UNESCO deberían presentar y destacar de un modo integrado los aspectos pertinentes de la Recomendación en todas las actividades relacionadas con la educación y la formación.
- c) La secretaría mixta debería compilar sinopsis de los estudios monográficos realizados hasta la fecha y de las tendencias preliminares que se deducen de ellos, *con carácter prioritario*, y difundirlas entre todos los interesados, en particular los gobiernos de los Estados miembros y las grandes organizaciones de personal docente nacionales, regionales e internacionales. Se debería incitar a todos los interesados a utilizar esos estudios en sus actividades prácticas y a tenerlos en cuenta al preparar una política y una reforma de la educación.
- d) Se debería aprovechar el Día Internacional del Maestro, previsto por primera vez para el 5 de octubre de 1994, como importante instrumento para destacar y promover la aplicación de la Recomendación. Deberían llevarse a la práctica las estrategias específicas indicadas

en el anterior párrafo 49. Con tal fin, se envía por separado a los directores generales de la UNESCO y de la OIT un mensaje oficial del Comité Mixto sobre el particular.

- e) Se deberían llevar a la práctica las diversas estrategias enunciadas en el anexo 2 del presente informe cuando sea posible con los recursos disponibles, haciendo hincapié en la colaboración entre la OIT y la UNESCO. Se recomienda vivamente que la UNESCO formule una estrategia paralela propia, del tipo general expuesto en ese anexo 2, y que se considere que ambas estrategias son el esquema de las futuras actividades de promoción. Habrá que recabar la máxima cooperación de las organizaciones de personal docente al llevar a la práctica las estrategias.
- f) En el orden del día de la 45.ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE) deberían figurar temas esenciales para la mejora de la situación del personal docente. Esos temas deberían prepararse en estrecha colaboración con la OIT y con organizaciones de personal docente. Cuando sea posible, los miembros de la secretaría mixta y del Comité Mixto deberían intervenir en la Conferencia y en mesas redondas como la mencionada en el párrafo 50 de este informe.
- g) El Comité Mixto recomienda que la OIT y la UNESCO preparen un esquema de informe de perfil alto, centrado en ciertos temas relacionados con la situación del personal docente, para su próxima reunión extraordinaria.
- h) El Comité Mixto pide que la secretaría de la OIT estudie la posibilidad de incluir el tema de la situación del personal docente en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y que informe al Comité Mixto sobre el particular en su próxima reunión extraordinaria.
- i) La UNESCO debería colaborar en los informes preparados por la OIT para la primera reunión del Comité Técnico Permanente para el Personal de Educación que organizará la OIT en octubre de 1995, con objeto de destacar las disposiciones pertinentes de la Recomendación.
- j) Para dar a conocer y aplicar la Recomendación, se debería tener muy en cuenta, y aprovechar, el enlace con las misiones de asesoramiento técnico y la cooperación técnica de la OIT y de la UNESCO, que se derivan, en el caso de la OIT, de los nuevos equipos multidisciplinarios, cuando proceda.
- k) Se deberían aprovechar todas las oportunidades de recurrir a miembros del Comité Mixto, para que contribuyan a promover la Recomendación en su región de residencia.
- l) La UNESCO y la OIT deberían preparar un documento con unas directrices explicativas simples sobre la presentación de quejas, y distribuirlas ampliamente entre los interesados.

105. Habría que realizar otros estudios monográficos en una gama más amplia de países, para someter a prueba la validez general de los problemas que se deducen de los estudios monográficos realizados hasta la fecha por la OIT y la UNESCO en lo que se refiere a: la participación, la consulta y la negociación colectiva en la profesión docente; el estrés, el agotamiento y la rotación del personal docente; y la formación inicial y permanente del personal docente. *Debería considerarse también esto como una tarea prioritaria*, unida a la redacción de estudios estadísticos precisos, del tipo propuesto y detallado en este informe.

106. Además del acopio de estadísticas destinados específicamente a la confirmación de las tendencias que se deducen de los estudios monográficos realizados hasta la fecha, la OIT y la UNESCO deberían obtener estadísticas adicionales similares, de interés para la labor general del Comité Mixto, teniendo como base lo indicado en los párrafos 97-99 de este informe. Deberían centrarse en un tema específico, entre otros el de la variable social del sexo, según lo indicado en el párrafo 90 anterior, y en el cumplimiento de las disposiciones de la

Recomendación, relacionadas con la libertad sindical o de asociación y el derecho de negociación colectiva.

107. El Comité Mixto pide al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que tomen nota de sus conclusiones sobre los quejas admisibles y que autoricen la adopción de las medidas propuestas en los documentos que forman el anexo 1 de este informe. Se señalan especialmente a la atención de los órganos competentes de las dos organizaciones los progresos logrados en la aplicación de los métodos de trabajo del Comité Mixto en su actual reunión, para que el examen de las quejas resulte más eficaz.

108. El Comité Mixto recomienda que, cuando se disponga de recursos con tal fin, se lleven a cabo estudios monográficos adicionales, en colaboración con los interlocutores sociales y otros interesados, entre ellos los representantes de organizaciones competentes de personal docente y miembros del Comité Mixto designados para ello. Esos estudios deberían versar sobre conjuntos de temas como los relacionados con la variable social del sexo en el contexto de la enseñanza y la formación técnica y profesional; los aspectos culturales de la formación del personal docente, según lo indicado en este informe; la educación permanente y a distancia; el establecimiento de una colaboración activa; y los problemas propios de la enseñanza en las zonas rurales de los países en desarrollo (incluido el cometido del sector de la educación no estructurado).

109. El Comité Mixto recomienda que, en un momento adecuado, se dedique la debida atención a la producción y amplia distribución de un manual sobre el modo de combatir el estrés, para el personal docente, a partir de las conclusiones de los estudios efectuados hasta la fecha, según lo indicado en el párrafo 88 anterior.

110. El Comité Mixto tomó nota de la iniciativa de la UNESCO de preparar una recomendación sobre el personal docente de enseñanza superior, que podría versar sobre asuntos de la competencia tanto de la OIT como de la UNESCO. Acogió con satisfacción esa iniciativa y recomienda que prosiga la colaboración entre las dos organizaciones para tener la seguridad de que, cuando proceda, sea redactado de un modo que concuerde con los principios expresados en la Recomendación de 1966 y en las normas internacionales del trabajo aplicables.

Orden del día de la próxima reunión extraordinaria del Comité Mixto

111. Habida cuenta de las actividades antes recomendadas, el Comité Mixto propone para su próxima reunión extraordinaria el orden del día que figura en el anexo 5.

Anexo 1

Alegaciones remitidas por organizaciones de personal docente

a) Alegación remitida por los Sindicatos Independientes de Educación de Albania (SPASH)

Antecedentes

1. En carta del 25 de febrero de 1992, enviada simultáneamente a la OIT y la UNESCO, los Sindicatos Independientes de Educación de Albania (SPASH), remitieron información denunciando el incumplimiento por el Gobierno albanés de la Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente, en lo que atañe a los principios generales, los derechos y obligaciones del personal docente (relaciones entre los educadores y los servicios de educación en general y los derechos del personal docente), las condiciones necesarias para una enseñanza eficaz (edificios escolares y disposiciones especiales para el personal docente que ejerce su profesión en zonas rurales o aisladas) y la remuneración del personal docente.

2. De conformidad con los procedimientos establecidos¹, se remitió la alegación, en carta de fecha 9 de septiembre de 1992, al Gobierno albanés, para que formulara sus observaciones. Se le envió un recordatorio el 12 de agosto de 1993. No se recibió respuesta alguna del Gobierno a ninguna de las dos comunicaciones.

3. En carta del 20 de septiembre de 1993, transmitida por fax, de la Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza, los SPASH facilitaron nueva información sobre los sueldos, después de unas negociaciones con el Gobierno.

4. Al haber sido aplicados los procedimientos establecidos, el Comité Mixto examinó el fondo de la alegación con arreglo a su mandato de informar sobre la aplicación de la Recomendación. Más adelante se detallan sus conclusiones y recomendaciones.

Fondo de la alegación

5. Con el trasfondo de una situación económica y social en general mala, que afecta a todas las capas de la población albanesa, en la primera comunicación se denunciaba lo siguiente:

- a) el sueldo que se abona al personal docente les da una condición inaceptablemente baja, en comparación con la de otros empleados del sector público en general. Su sueldo es tan pequeño que no pueden vivir decorosamente;
- b) las escuelas son objeto de ataques constantes por obra de delincuentes locales. El robo, el vandalismo y las agresiones físicas (en particular, a las mujeres) son muy corrientes. Se dice que más de 700, de 2.600 centros docentes, han padecido graves daños o han sido arrasados. Se señala asimismo que unas 250 escuelas han sido ocupadas por «golfos y gamberros». Los SPASH se quejan de que corre peligro la seguridad personal, tanto de los maestros como de los alumnos, y de que el Gobierno no hace nada para solventar tal problema;
- c) aproximadamente el 70 por ciento de la población albanesa vive en el campo, y es necesario transportar a los maestros a las escuelas rurales (probablemente a diario), para que pueda dispensarse la enseñanza. Los autobuses son inadecuados, por lo que una gran proporción de las escuelas rurales no dispone de personal docente suficiente. Se afirma, además, que cuando se proporcionan autobuses están en tan mal estado que no servirían ni para el transporte de animales;

¹ CEART/SP/1991/12, aprobados por el Consejo de Administración de la OIT y por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO.

d) los medios y materiales escolares son muy deficientes. En algunas escuelas no hay libros, ni calefacción ni otros elementos indispensables. La calidad de la educación no deja de menguar, debido a la falta de medios básicos para la enseñanza. La situación es tan mala que, según se dice, el personal docente o bien se va al extranjero o bien busca otras oportunidades de empleo.

6. En la segunda comunicación de los SPASH se indicaba que había habido ciertos progresos en 1993, en forma de unas mejores condiciones de vida para el personal docente. Hubo varias huelgas generales del personal docente coronadas por el éxito, por lo que, después de largas negociaciones con el Gobierno, se llegó finalmente a un acuerdo, gracias al cual disminuyó la diferencia salarial en el sector público a partir del 1.º de octubre de 1993, y se decidió la firma de un convenio colectivo en octubre de 1993.

7. Se explicaba en esa comunicación que se había llegado asimismo al acuerdo de ocuparse de otros problemas más generales del personal docente en 1993. Pero no queda en modo alguno claro lo que se propone al respecto.

Conclusiones

8. El Comité Mixto lamentó que el Gobierno albanés no contestara las alegaciones, a pesar del recordatorio que se le envió en tal sentido. Al examinar las alegaciones, el Comité Mixto no pudo disponer de la información necesaria para juzgar la situación exacta en el país.

9. Ahora bien, si ha ocurrido lo que se dice en la alegación, la situación en Albania no se ajusta ciertamente a los principios enunciados en la Recomendación.

10. Pese a lo antes dicho, conviene disociar unos problemas que se deben a las dificultades económicas y sociales generales del país y que afectan a todos por igual (ante las cuales el Gobierno, con la mejor voluntad del mundo, es relativamente impotente a corto plazo), de las dificultades específicamente relacionadas con el personal docente y los centros docentes que sí pueden subsanarse a plazo corto o mediano con unas medidas gubernamentales.

11. En lo que se refiere a los principios generales, la Recomendación establece, en el párrafo 5, que:

5. La situación del personal docente debería corresponder a las exigencias de la educación, definidas con arreglo a los fines y objetivos docentes; el logro completo de estos fines y objetivos exige que los educadores disfruten de una situación justa y que la profesión docente goce del respeto público que merece.

El clima de intimidación y acoso que se dice que existe en muchas escuelas no puede calificarse en ningún caso de propicio para garantizar el respeto de los maestros y de su profesión.

12. En relación con la remuneración del personal docente, en el párrafo 115 de la Recomendación se dice que:

115. La retribución del personal docente debería:

- a) estar en relación de una parte, con la importancia que tiene la función docente, y por consiguiente aquellos que la ejerzan, para la sociedad y, de otra, con las responsabilidades de toda clase que incumben a los docentes desde el momento en que comienzan a ejercer;*
- b) poderse comparar favorablemente con los sueldos de otras profesiones que exijan titulación análoga o equivalente;*
- c) asegurar un nivel de vida satisfactorio tanto para el personal docente como para sus familias, así como permitirle disponer de los recursos necesarios para perfeccionarse o desempeñar actividades culturales, y por consiguiente, afianzar sus cualificaciones profesionales;*
- d) tomar en cuenta que determinados puestos requieren más experiencia, cualificaciones superiores e implican responsabilidad más amplia.*

13. Al no haber contestado el Gobierno albanés, el Comité Mixto duda seriamente de que se cumplan las disposiciones pertinentes. Observó, no obstante, ciertos progresos recientes, mencionados en la carta de los SPASH del 20 de septiembre de 1993, al indicar que el convenio colectivo firmado el 15 de septiembre había subsanado la situación, con la satisfacción consiguiente de la profesión docente.

14. No se puede decir lo mismo de los demás puntos mencionados en la comunicación.

15. En lo tocante a las condiciones de enseñanza y estudio, en el párrafo 88 de la Recomendación se establece que las autoridades competentes deberían suministrar a los educadores y a los alumnos materiales pedagógicos modernos, y en los párrafos 108 y 109 que:

108. Los edificios escolares deberían reunir las necesarias garantías de seguridad, resultar agradables por su concepción de conjunto y ser de uso funcional. Deberían ser aptos no sólo para una enseñanza eficaz sino también para las actividades extraescolares y comunitarias, especialmente en las regiones rurales. Además deberían estar contruidos con materiales duraderos y según las normas higiénicas; poderse adaptar a usos pedagógicos variados y resultar de mantenimiento fácil y económico.

109. Las autoridades deberían cuidar que los edificios escolares se mantengan adecuadamente a fin de que no constituyan una amenaza para la salud o la seguridad de los alumnos o del personal docente.

16. Así pues, las alegaciones describen una situación verdaderamente angustiosa en lo que se refiere a la aplicación de la Recomendación. A pesar de los problemas económicos y sociales generales de Albania — de los que no se puede pensar que el personal docente vaya a quedar más inmune que el resto de la población —, parece evidente que el Gobierno no hacía apenas nada para garantizar la seguridad, la funcionalidad y una comodidad relativa en la utilización de los locales escolares, o para mantenerlos en un mínimo nivel aceptable, ni en lo tocante a proporcionar los libros básicos y los materiales necesarios para poder estudiar en las debidas condiciones. Todo indica, de hecho, que a un gran número de niños se les niega hoy toda educación real, sobre todo en las zonas rurales,

17. Aunque la Recomendación no se ocupa específicamente de asuntos como el transporte de los maestros a escuelas distantes para su trabajo, lo que se establece en los párrafos 111 y 112, relativos a las condiciones adecuadas en las zonas rurales y aisladas, presupone que procede facilitar medios materiales apropiados para que los maestros destinados a escuelas rurales puedan desempeñar su cometido de un modo perfectamente profesional, y que se les debe facilitar una ayuda material que no desdiga de su categoría profesional. El hecho de transportarlos en unos vehículos que son inadecuados hasta para el transporte de animales, o de no ofrecerles medios de transporte en absoluto, los rebaja profesionalmente y les impide, total o parcialmente, desempeñar sus funciones docentes de un modo aceptable.

18. Por otra parte, las comunicaciones remitidas por los SPASH indican que, por lo menos hasta hace poco, apenas si se ha intentado — o ni siquiera ha sido posible — aplicar los párrafos 75-78, que se refieren a las relaciones entre los educadores y los servicios de educación en general. Además, el Comité Mixto recordó el párrafo 82, que precisa los procedimientos adecuados de negociación y consulta en lo que atañe a los sueldos y las condiciones de trabajo.

19. Por todo ello, el Comité Mixto consideró que los aspectos más importantes y fundamentales de la Recomendación no habían recibido la debida atención del Gobierno. Es evidente que hasta la fecha no se ha conseguido nada que no sea una consecuencia directa de una serie de huelgas, cada una de ellas mayor que la anterior. Si no se constituye algún dispositivo adecuado para la comunicación y la consulta entre el personal docente y las autoridades competentes, que funcione como es debido, será realmente difícil pensar que se va a poder progresar con miras a la aplicación de la Recomendación, tanto en su espíritu como en su contenido específico.

Recomendaciones

20. El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO:

- tomen nota de la situación antes descrita;
- trasladen las anteriores conclusiones al Gobierno albanés, con la petición de que tome medidas positivas para subsanar la situación, recurriendo a una ayuda y un asesoramiento internacionales cuando proceda;
- pidan al Gobierno albanés y a los SPASH que mantengan informado al Comité Mixto de la evolución de la situación, y que se examine ésta de nuevo en la reunión extraordinaria del Comité Mixto subsiguiente a su sexta reunión ordinaria.

b) Alegación remitida por la Confederación General del Trabajo (CGT) en nombre de la Asociación Santandereana de Educadores a Contrato (ASANDEC) de Colombia

Antecedentes

1. En la carta del 8 de abril de 1992, dirigida a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, la Confederación General del Trabajo (CGT), en nombre de la ASANDEC, transmitió información denunciando el incumplimiento por el Gobierno colombiano (Departamento de Santander) de la Recomendación relativa a la situación del personal docente en lo que atañe a los principios generales, las condiciones necesarias para una enseñanza eficaz (disposiciones especiales para el personal docente que ejerce su profesión en zonas rurales o aisladas), la remuneración del personal docente y la seguridad social.

2. Se estimó que la parte de la alegación referente a la remuneración encajaba en el mandato de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones con respecto al Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26). De conformidad con los procedimientos establecidos¹, se remitió la alegación, en carta de fecha 12 de febrero de 1993, al Gobierno colombiano, para que formulara sus observaciones sobre el resto de la alegación. Se le envió un recordatorio el 12 de agosto de 1993.

3. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia contestó a la OIT en fax de fecha 24 de agosto de 1993, con una copia de su carta, del 14 de julio de 1993, enviada al Director del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, que reproducía las observaciones sobre los aspectos correspondientes al Convenio núm. 26. Había asimismo breves referencias a otros aspectos en materia de seguridad social y horas de trabajo.

4. En carta del 13 de octubre de 1993, se pidió a la CGT que presentara observaciones a la respuesta del Gobierno. Se le envió un télex de recordatorio el 25 de noviembre de 1993. No se recibió respuesta alguna a esas dos comunicaciones.

5. Al haber sido aplicados los procedimientos establecidos, el Comité Mixto examinó el fondo de las partes de la alegación que le incumben con arreglo a su mandato de informar sobre la aplicación de la Recomendación. Más adelante se detallan sus conclusiones y recomendaciones.

Fondo de la alegación

6. En la alegación por escrito de la ASANDEC (que representa a los educadores a contrato del Departamento de Santander) se afirmaba que sus miembros eran víctimas de una explotación salarial. Según la comunicación:

- aunque la entidad pagadora de los salarios — el Fondo Educativo Regional — depende del Ministerio de Educación Nacional, a los educadores se les obliga a firmar contratos de trabajo por diez meses con las Juntas de Acción Comunal. Al permitir o provocar esto, el Gobierno «elude» su responsabilidad como empleador y la descarga en entidades no aptas para asumir dicha obligación;
- esos educadores deben desempeñar su actividad en lugares declarados como «zonas rojas» — así llamadas por tener en ellas influencia grupos armados de ultraderecha y de extrema izquierda —, situación ésta que genera un ambiente de zozobra y terror, ya que constantemente son acusados de colaborar con uno u otro bando;
- a ello se suma la desprotección en lo referente a la prestación de servicios médicos y seguridad social, ya que dichos trabajadores no se encuentran afiliados a ninguna entidad encargada de prestar estos elementales servicios; además, el único fin del sistema de contratos es eludir el pago de primas, cesantías, auxilio de transporte, dotación de ropa de trabajo, vacaciones proporcionales al tiempo de servicio y cualquier otro derecho mínimo adquirido por el común de los trabajadores;

¹ CEART/SP/1991/12, aprobados por el Consejo de Administración de la OIT y por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO.

- a principios de 1992, el Ministro de Educación expidió una circular, en la cual planteaba el que la asignación básica se mantuviera en el mismo valor que el pagado en el año anterior y a la espera del Decreto de Aumento Salarial que expidiera el Gobierno nacional. Pero el Gobierno aumentó las asignaciones básicas para el sector estatal en un 26,8 por ciento, y estos trabajadores se ven excluidos de dicho beneficio supuestamente por tener un salario «integral», cuando el Código de Trabajo en su artículo 132 establece que este salario se debe pagar a quienes perciban diez salarios mínimos mensuales.

Por ello, la CGT pregunta si a un educador que se le paga la «irrisoria» suma de 63.500 pesos al mes (por debajo del salario mínimo legal vigente, que es de 65.190) se le puede hablar de salario «integral».

7. En su respuesta del 14 de julio de 1993, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hacía las siguientes observaciones:

- a partir de la ley de nacionalización de la educación, se congeló la nómina de profesores en el año de 1980, y desde esa fecha se idearon dos sistemas para cubrir la necesidad de educadores, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, y en forma de las denominadas soluciones educativas para el nivel primario y horas de cátedra para la secundaria;
- se dispuso de unos recursos especiales que el Estado gira a las Juntas de Acción Comunal, quienes a su vez contratan y pagan a los maestros, dándose las vinculaciones a través de contratos laborales y contratos civiles, que están reglamentados por el decreto núm. 222 de 1993.

Para el año de 1993, la Secretaría de Educación Departamental ha establecido dos modalidades de vinculación, a saber:

- a) órdenes de prestación de servicios, para niveles primarios, con un período de diez meses y una remuneración mensual de 110.000 pesos; y
- b) horas de cátedra, mediante lo cual se vinculan a través de un acto administrativo para el año escolar, con una remuneración equivalente a trece meses de salario, que incluye prestaciones sociales.

Según el Gobierno, en ambos casos el horario de trabajo es de seis y media de la mañana a mediodía, y la remuneración de 1.500 pesos por hora, y se aplica también al nivel primario el salario mínimo legal establecido para el territorio nacional.

Conclusiones

8. El Comité Mixto consideró que procedía examinar la situación antes descrita con arreglo a las disposiciones pertinentes de la Recomendación que, en sus párrafos 45, 59 y 60 dice así:

45. La estabilidad profesional y la seguridad del empleo son indispensables tanto para el interés de la enseñanza como para el personal docente y deberían estar garantizadas incluso cuando se produzcan cambios en la organización tanto del conjunto como de una parte del sistema escolar.

59. Las autoridades y los establecimientos docentes deberían reconocer la validez de los servicios a jornada parcial prestados, en caso necesario, por el personal calificado que, por motivos diversos, no puede prestarlos a jornada completa.

60. El personal docente que presta un servicio regular a jornada parcial debería:

- a) *recibir una remuneración proporcionalmente igual y gozar de las mismas condiciones básicas de trabajo que el personal docente empleado a jornada completa;*
- b) *gozar de los mismos derechos correspondientes al personal docente a jornada completa, sin perjuicio de que se apliquen las mismas reglas, en materia de vacaciones pagadas y los descansos por enfermedad o maternidad;*
- c) *beneficiarse con una protección adecuada y apropiada en lo relativo a la seguridad social, incluyendo los regímenes de pensiones pagados por los empleadores.*

9. Habida cuenta de estas disposiciones, el Comité Mixto señaló que:

- a) *la inestabilidad del empleo resulta contraproducente para la creación de un buen ambiente docente, y que la norma debe ser el empleo permanente de plena dedicación;*
- b) *cuando sea oportuno el trabajo de dedicación parcial, el personal docente debe tener derecho a unas condiciones de empleo comparables a las enunciadas en los párrafos 60, 94-103 y 111-113 de la Recomendación, calculadas a prorratio.*

10. El Comité Mixto destacó la importancia, en relación con las alegaciones presentadas, de los párrafos 114, 115, 116, 123, 1), 124, 126, 127 y 128, que establecen lo siguiente:

X. Remuneración del personal docente

114. Entre los diferentes factores que se toman en cuenta para evaluar la situación del personal docente, debería otorgarse una importancia especial a la remuneración que se le conceda, según las tendencias actuales en el mundo. No se puede negar que otros factores, tales como la situación reconocida al personal docente en la sociedad o el grado de consideración que se dé a su función dependen en gran parte, así como para muchas otras profesiones similares, de la situación económica de que goce.

115. La retribución del personal docente debería:

- a) estar en relación de una parte, con la importancia que tiene la función docente, y por consiguiente aquéllos que la ejerzan, para la sociedad y, de otra, con las responsabilidades de toda clase que incumben a los docentes desde el momento en que comienzan a ejercer;
- b) poderse comparar favorablemente con los sueldos de otras profesiones que exijan titulación análoga o equivalente;
- c) asegurar un nivel de vida satisfactorio tanto para el personal docente como para sus familias, así como permitirle disponer de los recursos necesarios para perfeccionarse o desempeñar actividades culturales, y por consiguiente, afianzar sus cualificaciones profesionales;
- d) tomar en cuenta que determinados puestos requieren más experiencia, cualificaciones superiores e implican responsabilidad más amplia.

116. El personal docente debería ser retribuido con arreglo a escalas de salarios establecidas de acuerdo con sus organizaciones profesionales. Por ningún motivo debería asignarse al personal docente cualificado, cuando efectúe un período de prueba o esté contratado temporalmente, una retribución inferior a la de los educadores titulares.

123. 1) Las escalas de retribución del personal docente deberían revisarse periódicamente para tener en cuenta factores tales como el aumento del costo de vida, la elevación del nivel de vida consiguiente al aumento de productividad, o los movimientos ascendentes de carácter general que se producen en los sueldos y en los salarios.

XI. Seguridad social

Disposiciones generales

125. Independientemente de la categoría de los establecimientos de enseñanza donde presta sus servicios, todo el personal docente debería gozar de una protección idéntica o análoga en lo que concierne a la seguridad social. Esta protección debería extenderse a los estudiantes que se preparan para la carrera pedagógica, tanto cuando ya enseñan de manera regular como en el período de prueba.

126. 1) El personal docente debería estar protegido por medidas de seguridad social respecto de todos los riesgos que figuran en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952, de la Organización Internacional del Trabajo, como prestaciones de asistencia médica, enfermedad, desempleo y vejez, prestaciones por accidentes de trabajo, prestaciones familiares y prestaciones por maternidad, invalidez y sobrevivientes.

2) Los seguros sociales concedidos al personal docente deberían ser tan favorables, por lo menos, como los definidos en los instrumentos correspondientes de la Organización Internacional del Trabajo, especialmente en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952.

3) Las prestaciones de seguridad social deberían concederse de derecho al personal docente.

127. En la protección concedida al personal docente en virtud de un régimen de seguridad social, deberían tenerse en cuenta sus condiciones particulares de empleo, tal como está indicado en los párrafos 128 a 140 siguientes.

Asistencia médica

128. En las regiones donde falten servicios médicos, deberían sufragarse los gastos de viaje que el personal docente deba realizar para recibir asistencia médica adecuada.

Los párrafos subsiguientes versan sobre las prestaciones de enfermedad, en caso de accidentes del trabajo, de invalidez, etc.

11. Dado lo incompleto de la información actualmente disponible, el Comité Mixto estimó que no quedaba claro cuál era el salario mínimo legal vigente en Colombia, ni cuál era el nivel de remuneración de los educadores a contrato en comparación con el del personal docente permanente de plena dedicación y/o de otras categorías profesionales, en particular las que trabajan al servicio del Estado.

12. Dada la información facilitada y que no mencionaba el Gobierno, el Comité Mixto observó que, en el momento de presentar la alegación, a los educadores a contrato se les pagaba menos del salario mínimo legal y que no tenían derecho a unas condiciones de servicio, primas y otras prestaciones apropiadas. De la información suministrada por el Gobierno cabe deducir asimismo que las tasas salariales actuales corresponden simplemente al salario mínimo legal vigente para la población activa nacional. No queda, sin embargo, claro si la tasa de 110.000 pesos mensuales comprende también otras prestaciones subsidiarias establecidas en la Recomendación, para constituir el debido salario «integral», según el término empleado en la alegación.

13. El Comité Mixto llegó a la conclusión de que:

- el sistema de educadores a contrato existente en Colombia no proporciona la debida estabilidad y seguridad del empleo, no garantiza el pago de una remuneración apropiada, unas condiciones de servicio, primas, otras prestaciones y seguridad social adecuadas y no compensa por los peligros inherentes al hecho de dispensar la enseñanza en los lugares declarados «zonas rojas»;
- la remuneración que se venía pagando no se ciñe a los principios enunciados en la Recomendación;
- ni siquiera hoy parece que los reajustes satisfagan dichos principios. El pago de lo que se dice ser el «salario mínimo legal» para la población activa general no toma debidamente en consideración la situación que debe tener el personal docente, no reconoce la importancia de sus funciones y no sale airoso de la comparación con otros sectores, profesionales o no, de la población activa.

Recomendaciones

14. El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO:

- tomen nota de la situación antes descrita;
- trasladen las anteriores conclusiones al Gobierno colombiano, con la petición de que tome medidas positivas para subsanar la situación;
- pidan al Gobierno colombiano y a la organización sindical interesada (CGT) que mantengan informado al Comité Mixto de la evolución de la situación, y que se examine ésta de nuevo en la reunión extraordinaria del Comité Mixto subsiguiente a su sexta reunión ordinaria.

c) Alegación remitida por la Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza y la Asociación Etíope del Personal Docente

Antecedentes

1. En carta del 8 de enero de 1993, la Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza transmitió una información procedente de la Asociación Etíope del Personal Docente, alegando el incumplimiento por Etiopía de la Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente en lo que se refiere a los principios generales, los objetivos de educación y la política docente, la preparación para la profesión docente, el perfeccionamiento del personal docente, la contratación y la carrera profesional (ingreso en la profesión docente, seguridad del empleo), los derechos y obligaciones del personal docente (libertades profesionales, relaciones entre los educadores y los servicios de educación en general), las condiciones necesarias para una enseñanza eficaz (edificios escolares, disposiciones especiales para el personal docente que ejerce su profesión en zonas rurales o aisladas), la remuneración del personal docente y la seguridad social (asistencia médica, prestaciones de enfermedad y prestaciones de vejez).

2. De conformidad con los procedimientos establecidos¹, en carta del 26 de octubre de 1993 se pidió al Gobierno etíope que formulara sus observaciones sobre el particular. Se le envió un recordatorio el 23 de diciembre de 1993. No se recibió respuesta alguna del Gobierno a ninguna de las dos comunicaciones.

¹ CEART/SP/1991/12, aprobados por el Consejo de Administración de la OIT y por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO.

3. En nuevas comunicaciones, del 5 y del 25 de marzo de 1993, dirigidas respectivamente a la OIT y a la UNESCO, la Asociación Etiópe del Personal Docente denunció violaciones de la libertad sindical en Etiopía. Se ha procedido al examen de estas alegaciones con arreglo a los procedimientos pertinentes de la OIT.

4. Al haber sido aplicados los procedimientos apropiados con respecto a la primera alegación, el Comité Mixto examinó el fondo de la misma con arreglo a su mandato de informar sobre la aplicación de la Recomendación. Más adelante se detallan sus conclusiones y recomendaciones.

Fondo de la alegación

5. La documentación presentada en nombre de la Asociación Etiópe del Personal Docente era bastante copiosa, pero cabe resumir como sigue la alegación:

- la remuneración del personal docente es indebidamente baja en comparación con la de otras categorías profesionales de nivel de formación y funciones en el servicio público similares, hasta el punto de que algunos maestros o profesores tienen que hacer tareas subalternas, además de enseñar, y la mujer y los hijos se ven obligados a llevar a cabo actividades suplementarias, indeseables e inaceptables, simplemente para poder sobrevivir. Por otra parte, los sueldos no se han revisado desde hace muchos años, por lo que no se han mantenido a la altura de una inflación cada vez mayor y de la elevación creciente del costo de la vida. Muchos maestros y profesores son tan pobres que ni siquiera pueden presentarse decorosamente vestidos delante de sus alumnos. Se les priva, pues, de su dignidad social y de su prestigio profesional;
- no se facilitan prestaciones (por ejemplo, raciones alimenticias) en el momento de la contratación como se había convenido, ni tampoco los medios materiales básicos (incluida la vivienda) a los maestros destinados a las llamadas «escuelas nominales de los centros de reasentamiento»;
- no se presta un apoyo eficaz ni se toman medidas de seguridad en el caso del personal docente, lo cual ha expuesto a un gran número de maestros y profesores a robos, graves lesiones e incluso la muerte. Una secuela práctica de todo ello ha sido que el personal docente de las escuelas no tiene la calificación debida, y su trabajo es de poca calidad. El nivel de la educación ha bajado mucho, y muchos alumnos salen de la escuela funcionalmente analfabetos;
- en las zonas rurales, los maestros tienen que recorrer largas distancias para poder cobrar su sueldo, lo cual es para ellos oneroso y sumamente incómodo. Por otra parte, debido a la escasez de personal en los servicios financieros, es muy corriente que no se les pague el sueldo a tiempo;
- a diferencia de otros funcionarios públicos, al personal docente se le niegan las prestaciones de jubilación, la cobertura de la mitad de sus gastos de tratamiento médico, las indemnizaciones extraordinarias por un trabajo duro en lugares desérticos a altas temperaturas, y la paga por adelantado para sus vacaciones de verano;
- el personal docente y sus asociaciones no intervienen ni participan en la formulación de la política de educación, en particular con respecto a asuntos como la contratación, los ascensos, los traslados y las medidas disciplinarias;
- las oficinas regionales del Ministerio de Educación disponen de un personal poco capacitado, y no existe cooperación alguna con el personal docente y la dirección de los centros de enseñanza;
- al personal docente se le ofrecen muy pocas oportunidades o ayuda para ascender, perfeccionarse o recibir enseñanza superior.

Conclusiones

6. El Comité Mixto tomó nota de que el Gobierno no había contestado a las alegaciones, a pesar de habersele enviado un recordatorio sobre el particular.

7. A juicio del Comité Mixto, procede contrastar la información contenida en la alegación con la difícil situación económica de Etiopía. Pero esto no justifica del todo lo que se alega en muchas (cuando no en la mayoría) de las alegaciones antes indicadas. De lo que se trata esencialmente es de la afirmación global de que el personal docente no ha tenido derecho a una remuneración comparable a la de otros empleados del sector público. Además, el personal docente ha quedado excluido de la formulación de la

política de educación, se le han negado oportunidades de mejorar su formación y de progresar profesionalmente, e incluso se le deja indefenso ante el riesgo de muerte o de graves lesiones personales.

8. En cuanto a las alegaciones más generales, el Comité Mixto estima que en los párrafos 31-37 de la Recomendación se destaca la necesidad básica de que el sistema de educación facilite el perfeccionamiento y formación permanente del personal docente, para conseguir una mejora sistemática de la calidad y el contenido de la educación y de las técnicas pedagógicas, y se hace hincapié en que se debe ayudar a los maestros y profesores en su desarrollo personal. Por otra parte, en los párrafos 40-44 de la Recomendación se insiste en la necesidad de ofrecer oportunidades razonables de promoción y ascenso profesional individual, y se establece que los puestos de responsabilidad en la enseñanza, como los de inspector, administrador escolar, director de enseñanza u otros puestos que tengan atribuciones especiales deben recaer, en la medida de lo posible, en un personal docente experimentado.

9. El Comité Mixto estima que, cuando no se adoptan medidas semejantes, corren grave peligro la salud y la eficacia del sistema de educación. En estas alegaciones se afirma que, en los aspectos antes resumidos, el riesgo resultante ha pasado a ser una realidad.

10. En lo que atañe a los niveles salariales generales, en los párrafos 114 y 115 de la Recomendación se dice lo siguiente:

X. Remuneración del personal docente

114. Entre los diferentes factores que se toman en cuenta para evaluar la situación del personal docente, debería otorgarse una importancia especial a la remuneración que se le conceda, según las tendencias actuales en el mundo. No se puede negar que otros factores, tales como la situación reconocida al personal docente en la sociedad o el grado de consideración que se dé a su función dependen en gran parte, así como para muchas otras profesiones similares, de la situación económica de que goce.

115. La retribución del personal docente debería:

- a) estar en relación de una parte, con la importancia que tiene la función docente, y por consiguiente aquéllos que la ejerzan, para la sociedad y, de otra, con las responsabilidades de toda clase que incumben a los docentes desde el momento en que comienzan a ejercer;*
- b) poderse comparar favorablemente con los sueldos de otras profesiones que exijan titulación análoga o equivalente;*
- c) asegurar un nivel de vida satisfactorio tanto para el personal docente como para sus familias, así como permitirle disponer de los recursos necesarios para perfeccionarse o desempeñar actividades culturales, y por consiguiente, afianzar sus cualificaciones profesionales;*
- d) tomar en cuenta que determinados puestos requieren más experiencia, cualificaciones superiores e implican responsabilidad más amplia.*

11. A este respecto, el Comité Mixto considera que dos afirmaciones concretas de la alegación tienen gran importancia. La primera es que el sueldo del personal docente es tan bajo que algunos maestros ni siquiera pueden vestirse con decoro y tienen que hacer otros trabajos subalternos simplemente por sobrevivir. La segunda es que los sueldos pagados no son comparables con los que perciben las personas de otras categorías profesionales del sector público y que el personal docente ha quedado, de hecho, relegado a una categoría inferior.

12. Según la alegación presentada, los maestros son prácticamente indigentes, necesitan el pluriempleo para poder sobrevivir y temen por su seguridad personal. A juicio del Comité Mixto, la situación, tal como se presenta en la alegación, podría acarrear graves consecuencias nocivas a largo plazo para el sistema de educación etíope. En tales circunstancias, el personal docente difícilmente podría dedicar el tiempo, la atención y el entusiasmo inherentes a la función docente y que son indispensables para su eficacia. Es inevitable que un sueldo relativamente bajo rebaje la categoría del personal docente y la situación de la educación y vaya en detrimento de la calidad de las personas que se incorporan a la profesión y de la propia educación. El hecho de que la calidad sea ya muy baja repercutirá inevitablemente a la larga en la vida práctica del país.

13. El Comité Mixto estimó, además, que la situación se agrava por la desigualdad de tratamiento del personal docente en comparación con otros tipos de personal del servicio público, en lo referente a las vacaciones pagadas, las prestaciones, los subsidios médicos y la seguridad del empleo (a la que se refieren los párrafos 45 y 46 de la Recomendación).

14. Se mostró asimismo preocupado por una situación en la cual los maestros que trabajan en zonas alejadas tienen que recorrer largas distancias a su propia costa para percibir su sueldo, y/o no se les paga a tiempo, lo cual se opone al concepto fundamental de unas buenas relaciones entre empleador y empleado.

15. El Comité Mixto destacó las disposiciones de los párrafos 108-113, a saber:

Edificios escolares

108. *Los edificios escolares deberían reunir las necesarias garantías de seguridad, resultar agradables por su concepción de conjunto y ser de uso funcional. Deberían ser aptos no sólo para una enseñanza eficaz sino también para las actividades extraescolares y comunitarias, especialmente en las regiones rurales. Además deberían estar contruidos con materiales duraderos y según las normas higiénicas; poderse adaptar a usos pedagógicos variados y resultar de mantenimiento fácil y económico.*

109. *Las autoridades deberían cuidar que los edificios escolares se mantengan adecuadamente a fin de que no constituyan una amenaza para la salud o la seguridad de los alumnos o del personal docente.*

110. *Cuando se prevea la construcción de nuevos establecimientos escolares debería consultarse a las organizaciones representativas del personal docente. Al realizarse la ampliación o mejora de locales o la creación de instalaciones complementarias en establecimientos ya existentes, debería consultarse al personal de dichos establecimientos.*

Disposiciones especiales para el personal docente que ejerce su profesión en zonas rurales o aisladas

111. 1) *En las zonas distantes de los centros de población, y reconocidas como tales por las autoridades públicas, deberían otorgarse viviendas adecuadas, preferentemente sin alquiler o de alquiler moderado, para el personal docente y su familia.*

2) *En los países donde se requiere de los educadores, además de sus funciones docentes propiamente dichas, que promuevan y fomenten actividades comunitarias, debería incluirse en los planes y programas de desarrollo la concesión de viviendas adecuadas para dicho personal.*

112. 1) *En los casos de nombramiento o traslado a zonas aisladas, debería pagarse al personal docente los gastos de mudanza y de viaje, tanto de ellos como de sus familiares.*

2) *En estas zonas aisladas el personal docente debería gozar, siempre que fuese necesario, de facilidades especiales de viaje para que pueda mantenerse profesionalmente al día.*

3) *Como una forma de estímulo, el personal de enseñanza destinado en una región distante debería tener derecho al reembolso de sus gastos de viaje hasta el lugar de su procedencia, una vez al año y con ocasión de sus vacaciones.*

113. *Cuando el personal docente esté sometido a condiciones de vida especialmente difíciles, deberían concedérsele en compensación prestaciones especiales por este concepto, las que deberían incluirse en el cómputo para señalamiento de pensión.*

16. Si bien el Comité Mixto estimó que, en momentos de dificultad económica que afectan a todo el país, el personal docente tiene que soportar también tales privaciones, la alegación indicaba que, en las llamadas «escuelas nominales de los centros de reasentamiento», la situación no se ceñía en absoluto a los principios básicos de la Recomendación. El Comité Mixto destacó que es difícil, o incluso imposible, entender cómo puede haber una enseñanza satisfactoria en tales condiciones. Procede asignar la prioridad cuando menos a la base material indispensable en todo programa de educación, y con arreglo a ello ofrecer unas condiciones de trabajo razonables a los maestros destinados a escuelas instaladas en los centros de reasentamiento.

17. Por último, el Comité Mixto se manifestó muy preocupado por la alegación de que no se le permitía a la Asociación Etíope del Personal Docente intervenir ni aportar nada a la formulación de la política de educación o a la adopción de decisiones.

18. El Comité Mixto llegó a la conclusión de que la situación descrita no se ajustaba a los principios expresados en los párrafos 61, 62 y 75-78 de la Recomendación, en los que se destaca la necesidad de que haya una aportación del personal docente y de sus organizaciones en sectores como los planes de estudio, los métodos y materiales didácticos, la política de educación, la organización escolar, las investigaciones pedagógicas y el control de la calidad. Se señala en ellas asimismo la importancia de catalizar y mantener buenas relaciones entre el personal docente en activo y la administración.

19. En resumen, el Comité Mixto expresó su grave preocupación, a falta de una respuesta del Gobierno, por la situación descrita en la alegación.

Recomendaciones

20. El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO:

- tomen nota de la situación antes descrita;
- trasladen las anteriores conclusiones al Gobierno etíope, con la petición de que tome medidas urgentes para subsanar la situación, recurriendo a una ayuda y un asesoramiento internacionales cuando proceda;
- pidan al Gobierno etíope y a las organizaciones nacionales e internacionales de personal docente competentes que mantengan informado al Comité Mixto de las medidas que se tomen para solventar los problemas especificados, y que se examinen éstos de nuevo en la reunión extraordinaria del Comité Mixto subsiguiente a su sexta reunión ordinaria.

d) Alegación remitida por la Asociación de Profesores de la República de Panamá (APRP)

Antecedentes

1. En carta del 28 de septiembre de 1993, remitida al Director del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, la Asociación de Profesores de la República de Panamá (APRP) transmitió información denunciando el incumplimiento por el Gobierno panameño de la Recomendación relativa a la situación del personal docente en lo que atañe a la remuneración del personal docente.

2. De conformidad con los procedimientos establecidos¹, se pidió al Gobierno panameño, en carta del 11 de enero de 1994, que presentara sus observaciones sobre dicha alegación. En carta del 3 de febrero de 1994, el Gobierno pidió la documentación consiguiente de la APRP. En fax del 1.º de marzo de 1994, se pidió a la APRP que proporcionara dicha documentación. No se recibió respuesta a esa comunicación. El Gobierno presentó sus observaciones a la OIT en carta del 15 de marzo de 1994.

3. En carta del 29 de marzo de 1994, se pidió a la APRP que expusiera sus observaciones a la respuesta del Gobierno. No se recibió respuesta a esta comunicación.

4. Al haber sido aplicados los procedimientos establecidos, el Comité Mixto examinó el fondo de la alegación con arreglo a su mandato de informar sobre la aplicación de la Recomendación. Más adelante se detallan sus conclusiones y recomendaciones.

Fondo de la alegación

5. En la alegación de la APRP se afirmaba que, pese a lo dispuesto en la Constitución de Panamá, que le otorga el derecho a incrementos salariales adecuados, el personal docente panameño no ha tenido subida alguna de su remuneración desde 1982.

6. En la alegación se aludía a una posible violación de la libertad sindical en Panamá, pero no se formulaban quejas específicas a este respecto que pudieran remitirse al órgano competente, para su examen.

7. La alegación fue objeto de una detallada respuesta del Gobierno panameño. En lo que atañe a los elementos de la misma que se estiman admisibles con arreglo a los procedimientos establecidos, cabe resumir como sigue la respuesta del Gobierno:

- en lo tocante a los salarios, el personal docente sólo percibía 75 balboas al mes en 1988, pagados por entonces con unos pagarés, que no admitía la Banca Nacional y que debían ser negociados por un porcentaje mucho menor que su valor para ser aceptados en el comercio local²

¹ CEART/SP/1991/12, aprobados por el Consejo de Administración de la OIT y por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO.

² El Comité Mixto observó que este modo de pagar los salarios no se ajusta a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), ratificado por Panamá.

- el actual Gobierno, que tomó posesión en diciembre de 1989, regularizó, pese a haber heredado una considerable deuda externa y un sobregiro igualmente grande en el Banco Nacional, el pago de salarios a los educadores por el monto que realmente les correspondía, de 500 balboas al mes;
- a pesar de una situación económica caótica en 1990, el Ministerio de Educación pagó fuertes sumas, correspondientes a ascensos de categoría, sobresueldos y pagos de compensación que había dejado a deber a los educadores panameños desde 1984 el Gobierno anterior;
- en 1993 se llegó finalmente a un acuerdo firmado sobre el incremento salarial solicitado por los educadores panameños, tras unas negociaciones con el Gobierno que pusieron término a una huelga de las asociaciones gremiales magisteriales. De hecho, el acuerdo concedía las conquistas salariales del personal docente, no aceptadas por gobiernos anteriores: unos incrementos anuales, aplicados de modo tal que redundan en máximo beneficio del personal docente, al pasarse de los pagos bianuales a los anuales, y el reconocimiento por el Gobierno de la antigüedad y, por consiguiente, la experiencia adquirida, como base para unos sobresueldos;
- el examen de los salarios de los educadores panameños en el sector público pone de manifiesto que son significativamente superiores al promedio del resto de los empleados públicos y que, además, están por encima, comparativamente, del salario que percibe el personal docente de los países latinoamericanos.

8. El Gobierno facilitó una documentación adicional, que comprendía el acuerdo sobre la terminación de la huelga del personal docente de octubre de 1993, firmado por miembros de la comisión negociadora del Gobierno y de la comisión negociadora de los sindicatos en huelga (CONAREP), información sobre los salarios estimados de los maestros de enseñanza primaria de países latinoamericanos y un proyecto de ley, para llevar a la práctica los acuerdos relativos a los sobresueldos.

Conclusiones

9. En la comunicación de la APRP se alegaba la violación de convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo. Ahora bien, los procedimientos existentes con arreglo a los artículos 22 y 23 de su Constitución no son aplicables, puesto que los asuntos planteados no afectan a la aplicación de los convenios de la OIT ratificados por Panamá¹. No obstante, la alegación mencionaba disposiciones pertinentes de la Recomendación en lo que se refiere a la remuneración del personal docente.

10. Los párrafos 114 y 115 de la Recomendación dicen así:

X. Remuneración del personal docente

114. Entre los diferentes factores que se toman en cuenta para evaluar la situación del personal docente, debería otorgarse una importancia especial a la remuneración que se le conceda, según las tendencias actuales en el mundo. No se puede negar que otros factores, tales como la situación reconocida al personal docente en la sociedad o el grado de consideración que se dé a su función dependen en gran parte, así como para muchas otras profesiones similares, de la situación económica de que goce.

115. La retribución del personal docente debería:

- a) estar en relación de una parte, con la importancia que tiene la función docente, y por consiguiente aquéllos que la ejerzan, para la sociedad y, de otra, con las responsabilidades de toda clase que incumben a los docentes desde el momento en que comienzan a ejercer;*
- b) poderse comparar favorablemente con los sueldos de otras profesiones que exijan titulación análoga o equivalente;*
- c) asegurar un nivel de vida satisfactorio tanto para el personal docente como para sus familias, así como permitirle disponer de los recursos necesarios para perfeccionarse o desempeñar actividades culturales, y por consiguiente, afianzar sus cualificaciones profesionales;*
- d) tomar en cuenta que determinados puestos requieren más experiencia, cualificaciones superiores e implican responsabilidad más amplia.*

¹ No se ha abordado el tema de la aplicación del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95) en relación con el pago por medio de pagarés, porque la información facilitada por el Gobierno indica que se habían pagado los salarios correspondientes.

11. La documentación de que pudo disponer el Comité Mixto no permitía deducir claramente si los sueldos abonados al personal docente se ceñían a todos los principios que deberían informar el establecimiento de unas estructuras salariales apropiadas para los educadores en Panamá.

12. No obstante, la información facilitada por el Gobierno (y no discutida por la APRP) parece indicar que el Gobierno ha realizado notables progresos en los últimos años, en el intento de amoldar los niveles y estructuras salariales a las normas enunciadas en la Recomendación. Tal es, en particular, el caso del reconocimiento de la antigüedad como factor determinante para calcular ciertos elementos del salario, que es uno de los principios más importantes antes citados.

13. Además, a juicio del Comité Mixto, el acuerdo firmado entre el Gobierno y los sindicatos del personal docente, así como la información adicional suministrada por el Gobierno en relación con un proyecto de ley, parece indicar que se está procurando respetar principios conexos de la Recomendación, que figuran en su párrafo 82, que dice así:

82. Los sueldos y las condiciones de trabajo del personal docente deberían determinarse por vía de negociaciones entre las organizaciones del personal docente y los empleadores.

14. El Comité Mixto observa que este acuerdo se firmó después de iniciarse la alegación, y que la APRP no ha proporcionado desde entonces información adicional que contradiga lo afirmado por el Gobierno, a pesar de que la secretaría intentó ponerse en contacto con ella. El Comité Mixto deduce que el acuerdo ha zanjado la queja formulada por la APRP y que no es necesario seguir examinando este asunto.

Recomendaciones

15. El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO:

- tomen nota de las conclusiones antes citadas y del cierre del procedimiento relativo a esta alegación;
- trasladen las anteriores conclusiones al Gobierno panameño y a la APRP.

e) Alegación remitida por la Federación Nacional del Personal Docente de Portugal (FENPROF)

Antecedentes

1. En carta del 5 de noviembre de 1992, remitida al Director General de la OIT, la Federación Nacional del Personal Docente de Portugal (FENPROF) transmitió información para denunciar que el Gobierno portugués incumplía la Recomendación en lo que atañe a la seguridad social (disposiciones generales y prestaciones de vejez).

2. De conformidad con los procedimientos establecidos¹, se trasladó la alegación, en carta de fecha 19 de marzo de 1993, al Gobierno portugués, para que formulara sus observaciones. Se le envió un recordatorio el 12 de agosto de 1993.

3. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social contestó a la OIT en un fax de fecha 16 de septiembre de 1993, con sus observaciones y una amplia documentación legislativa y judicial.

4. En carta del 26 de octubre de 1993, se pidió a la FENPROF que expusiera sus comentarios a la respuesta del Gobierno. Se comunicaron las observaciones de la FENPROF a la OIT en carta del 21 de diciembre de 1993.

5. Se trasladaron esas nuevas observaciones de la FENPROF al Gobierno portugués en carta del 11 de enero de 1994, para que formulara las observaciones adicionales que estimara oportuno. El Gobierno portugués envió su respuesta en carta de fecha 22 de febrero de 1994.

6. Al haber sido aplicados los procedimientos establecidos, el Comité Mixto examinó el fondo de la alegación con arreglo a su mandato de informar sobre la aplicación de la Recomendación. Más adelante se detallan sus conclusiones y recomendaciones.

¹ CEART/SP/1991/12, aprobados por el Consejo de Administración de la OIT y por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO.

Fondo de la alegación

7. La primera comunicación remitida por la FENPROF planteaba un solo asunto, derivado de la promulgación por el Gobierno portugués del decreto-ley núm. 139-A/90, del 28 de abril de 1992. Entre otras cosas, se estipula en el mismo que:

Las pensiones del personal docente que, por su edad o por su propia iniciativa, se jubile antes del 31 de diciembre de 1991 se calcularán tomando como base la remuneración correspondiente al nivel que era un escalón superior al determinado por el período de habilitación, al haberse establecido ya el derecho con arreglo a las normas vigentes para la profesión docente.

8. La FENPROF alegó que, a pesar de que tales decretos tienen fuerza de ley en Portugal, el Gobierno portugués se negó pura y simplemente a darle curso, denegando con ello al personal docente la recompensa financiera a la que tiene derecho.

9. Esta alegación fue objeto de una detallada respuesta del Gobierno portugués, que decía en sustancia lo siguiente:

En relación con este asunto, el Gobierno desea expresar lo siguiente:

1. La disposición citada en la comunicación de la FENPROF no figura en el decreto-ley núm. 139-A/90, del 28 de abril, que aprobó las normas laborales para el personal docente de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria, sino en el artículo 27, 1), del decreto-ley núm. 409/89, del 18 de noviembre.
2. El decreto-ley núm. 409/89, del 18 de noviembre, aprobó la estructura profesional del personal docente de enseñanza preprimaria, primaria y secundaria y define su remuneración.
3. Los artículos 14-20 de ese decreto establecen unas reglas para la transición del anterior sistema de remuneración al nuevo, y define los escalones máximos (una vez cumplidos todos los requisitos) a saber:
 - sexto escalón: para el personal docente de enseñanza preprimaria y del primer ciclo de la primaria y para el ex personal docente que haya terminado el curso especial estipulado en el decreto-ley núm. 111/76, del 7 de febrero;
 - séptimo escalón: para el personal certificado de enseñanza primaria y secundaria, para el profesorado de las escuelas normales y para el personal de los centros de educación especial.
4. En el artículo 23, 2) del mismo decreto se fija un período de contingencia hasta el 31 de diciembre de 1990, con arreglo al cual:

La progresión de un escalón al siguiente se hará a partir del 1.º de enero de 1991.
5. Como en las disposiciones de casi todas las demás normas referentes a la remuneración publicadas en aplicación de los principios enunciados en el decreto-ley núm. 184/89, del 2 de junio, que establecía períodos de contingencia para la progresión por los escalones de remuneración respectivos, en el artículo 27 del decreto-ley núm. 409/89 se estipula lo siguiente:
 1. Las pensiones del personal docente que, debido a su edad o por su propia iniciativa, se jubilen el 31 de diciembre de 1991 o antes de esa fecha, se calcularán tomando como base la remuneración correspondiente al escalón inmediatamente superior al establecido para el período de contingencia, a condición de que el maestro o profesor reúna las debidas condiciones o pase a ese escalón, de conformidad con las normas aplicables.
 2. Con tal fin, las pensiones del personal docente que esté actualmente en el primer nivel de calificación del cuadro anexo al decreto-ley núm. 100/86, del 17 de mayo, y que, en virtud de ese decreto, estén en el índice 200 se calcularán tomando como base la remuneración correspondiente al índice 226.
6. Así pues, para los años 1989 y 1990, el personal docente que reunía las debidas condiciones tenía derecho a una pensión calculada tomando como base el escalón inmediatamente superior al fijado para el período de contingencia, pero en ningún caso más alto que:
 - el séptimo escalón (para el personal docente de enseñanza preprimaria y del primer ciclo de la primaria, y para el ex personal docente que hubiera terminado el curso especial);
 - el octavo escalón (para el personal docente de enseñanza primaria y secundaria, para el profesorado certificado de escuelas normales y para el personal docente de escuelas de educación especial).
7. Aunque la Reglamentación relativa al personal docente de enseñanza preprimaria, primaria y secundaria, aprobada por el decreto-ley núm. 139-A/90, del 28 de abril, es aplicable, de conformidad con las disposiciones transitorias, a la duración del servicio considerado para la atribución de escalones (véase el artículo 142 de la citada Reglamentación y la orden

núm. 1218/90, del 19 de diciembre) es, no obstante, cierto que no contiene disposición alguna que rija la progresión anterior al 1.º de enero de 1991. Antes por el contrario, las disposiciones del artículo 142 relativas al período de contingencia seguían vigentes, por cuanto la Reglamentación prescribe que las nuevas normas no invalidan lo dispuesto en los artículos 23 y 24 del decreto-ley núm. 409/89.

8. Además, según la interpretación por la Caja General de Depósitos de las disposiciones del artículo 27, el maestro o profesor que, al expirar el período de contingencia en 1991, pase a un escalón más alto que el establecido en el plan de remuneración transitorio, no tiene derecho a que su pensión se calcule en función del escalón superior; en otras palabras, no tiene derecho a acogerse al plan especial establecido en el artículo primero de ese decreto.
 9. Algunos maestros y profesores vienen impugnando sistemáticamente el plan legal de transición, al paso que otros discuten el modo en que lo ha aplicado la Caja General de Depósitos, debido a su interpretación diferente de la fecha de expiración del «período de contingencia» (mencionado en el artículo 27, 1)).
 10. La interpretación propuesta por la Caja General de Depósitos y su aplicación del decreto han quedado avaladas por los tribunales administrativos en dos recursos de apelación distintos. Los tribunales han estimado que los procedimientos de la Caja son legales y justos, y que no implican en modo alguno un incumplimiento de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, de 1966.
10. La respuesta del Gobierno suscitó una réplica detallada de la FENPROF, en la cual pretendía refutar la tesis jurídica del Gobierno. Aun aceptando que había habido algunas decisiones de tribunales administrativos en apoyo de la misma, la FENPROF afirmaba que una decisión del tribunal dada a conocer el 2 de diciembre de 1993 adopta ahora la misma interpretación que la FENPROF de los decretos-leyes pertinentes. La FENPROF resumía su contestación en los siguientes términos:
1. El hecho de que la progresión por los escalones sucesivos ocurriera antes del 1.º de enero de 1991 no significa que el período de contingencia terminara el 31 de diciembre de 1990.
 2. El período de contingencia para el personal docente de carrera, a lo largo del cual se escalonaba la entrada en vigor del nuevo sistema de remuneración, no cubría únicamente la progresión por los escalones sino también las escalas de índices.
 3. El nuevo sistema de remuneración para la profesión docente no entró plenamente en vigor hasta el 1.º de enero de 1992.
 4. Como la jubilación es una situación definitiva, sería sumamente injusto que quedara afectada por unas disposiciones transitorias derivadas del período de contingencia.
 5. En el artículo 27 del decreto-ley núm. 409/89 se evitaba esa injusticia, al permitir que las pensiones del personal docente que se jubiló antes del 31 de diciembre de 1991 no se basaran en la remuneración a la que tenían derecho en esa fecha, sino en la de los escalones siguientes.
 6. Si el período de contingencia hubiese terminado el 31 de diciembre de 1990, no habría tenido sentido alguno el artículo 27 antes citado, que se refiere a la jubilación hasta fines de 1991.
 7. Como el derecho administrativo portugués está sometido a la presunción de la legalidad de las disposiciones adoptadas por la administración pública, la jurisprudencia administrativa habría de considerarse como excepcional, en la cual sólo en ciertos casos extremos se impugna una decisión administrativa.
 8. La jurisprudencia citada por el Estado portugués debería examinarse con esa condición.
 9. Por último, la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo Administrativo hace la misma interpretación de la ley que el denunciante, lo cual modifica la jurisprudencia citada por el Estado portugués: decisión del Tribunal Supremo Administrativo del 2 de diciembre de 1993 (31.462, artículo 1, apartado 1).
 10. El denunciante mantiene, pues, la posición que venía defendiendo.

Conclusiones

11. El Comité Mixto observó que las alegaciones recibidas eran en cierto modo poco habituales, ya que se centraban en la negativa de cumplir un deber legal, y no en el hecho de no establecer un derecho legal. En el párrafo 126 de la Recomendación se dice que:

126. 1) El personal docente debería estar protegido por medidas de seguridad social respecto de todos los riesgos que figuran en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952, de la Organización Internacional del Trabajo, como prestaciones de asistencia médica, enfermedad,

desempleo y vejez, prestaciones por accidentes de trabajo, prestaciones familiares y prestaciones por maternidad, invalidez y sobrevivientes.

2) Los seguros sociales concedidos al personal docente deberían ser tan favorables, por lo menos, como los definidos en los instrumentos correspondientes de la Organización Internacional del Trabajo, especialmente en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952.

3) Las prestaciones de seguridad social deberían concederse de derecho al personal docente.

12. Aunque Portugal no ha ratificado ninguno de los convenios relativos a la seguridad social adoptados por la OIT que se refieren directa o indirectamente a las prestaciones de vejez, el Comité Mixto consideró que el decreto-ley pertinente se ajusta al espíritu del párrafo 126.

13. A juicio del Comité Mixto, la alegación no discutía la idoneidad de la disposición de transición relacionada con los derechos de pensión, sino que planteaba el tema de la interpretación exacta de esa disposición.

14. Este tema de la interpretación correcta incumbe a los tribunales administrativos competentes de Portugal y ha suscitado de hecho litigios en el país. El Comité Mixto no se considera, pues, competente en la materia.

15. La Recomendación se refería a la elaboración de normas adecuadas y a su aplicación en términos generales, lo cual no estaba en discusión en este caso.

16. Si, pese a la decisión más reciente del Tribunal Supremo Administrativo, subsisten conflictos residuales a propósito de la interpretación de la ley, el Comité Mixto considera que procede resolverlos recurriendo a los tribunales de apelación competentes de Portugal.

Recomendaciones

17. El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO:

- tomen nota de las conclusiones antes citadas y del cierre del procedimiento relativo a esta alegación;
- trasladen las anteriores conclusiones al Gobierno portugués y a la FENPROF.

Anexo 2

Propuesta de la OIT, relativa a una estrategia de comunicación y colaboración mutua, para promover la Recomendación relativa a la situación del personal docente

1. El siguiente resumen se basa en el documento preparado por un especialista de comunicación para el desarrollo, de la OIT, y en el que se proponía una «estrategia para el diálogo con miras a una colaboración mutua, centrada en una política de comunicación precisa, para promover la Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente», así como en las observaciones de la secretaria de la OIT del Comité Mixto. Se trata de un resumen del documento original que se presentó al Comité Mixto y al que éste dio forma definitiva.

¿Por qué promover la Recomendación?

Porque la educación es fundamental para el desarrollo

2. Los verdaderos responsables de un sistema de educación son los que tienen presente la importancia de la educación y su relación directa con el desarrollo. Por otra parte, no es posible disociar los intentos de mejorar los sistemas de educación de la situación del personal docente. Se requiere una buena coordinación, y ese trabajo en equipo debe perseguir la finalidad de lograr la más plena aplicación posible de las disposiciones de la Recomendación.

Porque el personal docente es la clave de la educación

3. Como destacaba claramente en su informe de 1988 el Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos, que vela por la aplicación de la Recomendación, la situación del personal docente depende de la de la educación, del mismo modo que ésta depende de aquélla. Análogamente, en «The teacher today», publicado por la OCDE, se dice que «el personal docente es el corazón mismo de la tarea educativa. Cuanto más importancia se da a la educación en su conjunto, tanto mayor prioridad debe darse a los maestros y profesores responsables de ella. Sin un personal docente competente y entregado a su misión no puede cuajar la pretensión de dispensar una educación de gran calidad».

Porque la Recomendación es un instrumento internacional singular

4. La Recomendación relativa a la situación del personal docente se adoptó en 1966, en una conferencia intergubernamental convocada por la UNESCO en estrecha cooperación con la OIT. Aunque versa de un modo exhaustivo sobre la situación del personal docente, expone asimismo el modo de mejorar y dar más eficacia a los sistemas nacionales de educación. La Recomendación propone un modo de invertir el declive constante de la calidad profesional y de las condiciones de trabajo que se observa hoy en muchas partes del mundo.

Porque la Recomendación establece un marco general para la acción

5. Por definición, la Recomendación no es un instrumento que haya de ser ratificado, sino que propone directrices y referencias a todos los Estados miembros de la OIT y de la UNESCO deseosos realmente de plasmar en la realidad sus declaraciones políticas sobre la necesidad de desarrollar y mejorar su sistema de educación con objeto de atender las necesidades de la sociedad y de crear los medios pertinentes para ello. Algunos países consideran que aplican ya sobradamente las disposiciones de la Recomendación. Para ellos, la Recomendación constituye, no obstante, una enumeración útil, una especie

de recordatorio permanente. Otros países aseguran que carecen de los recursos necesarios para introducir los cambios a los que se aspira, que se trata de un texto anticuado o que no se aplica a su situación concreta. Aunque los textos de esas características siempre pueden actualizarse, la Recomendación en su forma presente ofrece un marco válido en el cual basar los intentos de mejorar la educación en su conjunto, como lo ha afirmado una y otra vez el Comité Mixto y sus Estados miembros lo han confirmado en sus intervenciones anteriores.

Dado que se conoce mal la Recomendación, ¿qué pueden hacer la OIT y la UNESCO?

Comunicar

6. El principal obstáculo para su aplicación es que la Recomendación no es lo bastante conocida por quienes pueden sacar provecho de ella: las autoridades de educación, los directores de centros docentes, los maestros y profesores, los alumnos, los padres y la población en general.

7. La promoción, la información, la difusión, la sensibilización, la actuación en red y la comunicación son otros tantos instrumentos de los que disponen la OIT y la UNESCO para mejorar las condiciones de vida y de trabajo del personal docente y, por lo mismo, los sistemas de educación, empleando la Recomendación como un trampolín para la acción. Se debe promover la Recomendación concibiendo una estrategia que fije unos objetivos mensurables, unas prioridades y unos plazos, pero procede encauzarla y centrarla de modo tal que se instaure primero un diálogo con los interlocutores más importantes. Como son heterogéneos, la comunicación debe adaptarse específicamente a cada categoría de destinatarios. Para empezar y por un afán de realismo, se propone que se clasifique a los países según que la acción sea *a)* posible o *b)* difícil. Tras ello se podrá escoger el método más idóneo.

Establecer una colaboración activa y sólida

8. Como no es posible mejorar ni el sistema de educación ni la situación del personal docente sin movilizar a quienes están también profundamente implicados en la educación, la OIT y la UNESCO deberían adoptar una estrategia de acción aunada. Al establecer esa colaboración activa, convendrá tener en cuenta las características propias de cada copartícipe.

Preparar un plan de acción y llevarlo a la práctica

9. Se ha indicado antes brevemente la razón por la cual procede promover la Recomendación, y se ha explicado de un modo general lo que deberían hacer al respecto la OIT y la UNESCO. El núcleo mismo de la estrategia de promoción de la Recomendación será el plan de acción que preparen la OIT y la UNESCO, en mutua colaboración, especificando las actividades de comunicación de cada una de las dos organizaciones.

10. A continuación se enumeran también los múltiples copartícipes posibles en una acción aunada, y se detallan los medios adecuados con tal fin.

¿Quiénes son los posibles copartícipes?

11. La lista siguiente no es exhaustiva y no se presenta por orden de prioridad. Se indican algunos de los principales elementos con los que deberían la OIT y la UNESCO entablar o ampliar un diálogo constructivo y que pueden contribuir a una acción coherente de promoción de la Recomendación.

12. Ahora bien, la OIT, la UNESCO y el Comité Mixto deberían empezar dando el ejemplo. Así pues, además de cumplir el plan de acción en lo tocante a las actividades destinadas a grupos externos, convendrá que la OIT y la UNESCO planifiquen por separado unas actividades que consideren factibles, y que se propongan promover la Recomendación en su propio seno. Análogamente, y esto tiene una importancia capital, los miembros del Comité Mixto deberían seguir promoviendo la Recomendación en su propio país.

13. Un ejemplo de acción para la OIT, en lo que atañe a la intervención de las dos organizaciones, consistiría en encontrar una ocasión particularmente propicia para una reunión entre altos funcionarios de la Dirección General de la OIT y de la de la UNESCO sobre el tema de la Recomendación, como se hizo al celebrar el 25.º aniversario en 1991 para que la conmemoración tuviera un gran relieve. Se

debería preparar cuidadosamente la reunión, fijándole objetivos precisos, en estrecha colaboración con los departamentos de prensa de la OIT y de la UNESCO. Esa reunión podría celebrarse al mismo tiempo que la primera reunión del Comité Técnico Permanente sobre el Personal de Educación, en octubre de 1995, el mismo año que la Cumbre Social.

En la propia OIT

14. Se han llevado ya a cabo diversas actividades para promover un mayor conocimiento y, por ende, una mejor aplicación de las disposiciones de la Recomendación en el seno de la OIT. Las propuestas que se hacen a continuación no son sino una muestra de los tipos de actividades adicionales o ampliadas que cabría prever, basadas en la colaboración entre el Programa de Actividades y Ocupaciones del Sector de los Servicios, del Servicio de Empleados y de Trabajadores Intellectuales, que es el que se encarga específicamente de las condiciones propias del personal docente, así como de velar por la aplicación de la Recomendación, y otros departamentos técnicos de la OIT. Por supuesto, la gama de actividades propuestas dependerá de los recursos humanos y financieros disponibles con cargo al presupuesto ordinario o a fuentes extrapresupuestarias. Es sobre todo necesario preparar un plan de trabajo, en colaboración con la UNESCO a ser posible, para llevar a la práctica diversos aspectos de la estrategia propuesta.

Actividades específicas del Servicio de Empleados y de Trabajadores Intellectuales de la OIT

15. Deberían llevarse a cabo las siguientes actividades:

- realización de estudios, teniendo presentes las prioridades recomendadas por el Comité Mixto en su informe;
- representación de la OIT en cada reunión de la Conferencia General de la UNESCO en la cual se presente el informe del Comité Mixto;
- aprovechar la Conferencia Internacional del Trabajo para ampliar los contactos con todos los posibles copartícipes, en relación con el intercambio de información, la concepción de programas y proyectos, etc.;
- dada la proporción que le corresponde al personal docente en la población activa, así como su importancia mundial para el desarrollo económico y social, su notable aportación a la transición a la democracia y el gran impacto de las medidas de reajuste estructural en la educación, procurar catalizar un debate sobre esos temas en una futura reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo;
- examinar conjuntamente con la UNESCO todos los materiales didácticos relativos a la Recomendación, actualizándolos y adaptándolos a otras actividades de promoción mencionadas en este documento.

Normas internacionales del trabajo

16. En lo tocante a las normas internacionales del trabajo, se propone lo siguiente:

- en cooperación con el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES), establecer un dispositivo (circular a todos los funcionarios, instrucciones antes de la salida a todos los expertos y funcionarios que salgan en misión o camino de oficinas en el exterior, memorandos ulteriores), gracias a lo cual el personal de la OIT, en particular de departamentos de Formación (FORM), Empleo (EMPLOI), Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (TRAVAIL), conozcan perfectamente la Recomendación y la importancia de la misma para su trabajo;
- participar en la contribución de la OIT a los informes del ECOSOC sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- examinar, conjuntamente con la UNESCO, la aplicación de la Recomendación en las circunstancias actuales y recomendar unas medidas que la hagan más adecuada y aplicable a las necesidades de la profesión docente, incluida la actualización del folleto de 1984, ya que, tanto dentro como fuera de la OIT y de la UNESCO, consta que ciertas partes de la Recomendación están anticuadas o no tienen en cuenta las tendencias recientes en lo que atañe al desarrollo de la educación.

Cooperación técnica

17. Con arreglo a las actividades de cooperación técnica de la OIT en curso, cabría pensar en lo siguiente:

- crear un mecanismo mediante el cual se facilite información procedente de las misiones y proyectos emprendidos por otros departamentos en relación con la educación y la formación, en cooperación con los servicios técnicos pertinentes;
- mantener un contacto constante con donantes bilaterales y multilaterales, con la ayuda de los servicios de enlace pertinentes de la OIT en Ginebra y en otras oficinas;
- intensificar la cooperación con la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), especialmente con su Servicio de Educación Obrera y Cooperación Técnica (EDUC), en sus actividades de formación en Ginebra, en el Centro de Turín y en las oficinas exteriores, cuando tales actividades afecten directa o indirectamente a los sindicatos de personal docente. Publicar artículos en *Educación Obrera*.

Difusión de información

18. Para que resulte eficaz, la estrategia de comunicación tendría que basarse intensamente en un claro esfuerzo de aumentar la difusión de información sobre la Recomendación, entre otras cosas mediante lo siguiente:

- publicar una serie de artículos y publicaciones sobre el impacto real o potencial de la Recomendación y la importancia de la situación del personal docente en la OIT, y en cooperación con la Oficina de Información Pública (PRESSE) y la Sección de Publicaciones de Estudios y Manuales (ETUDES);
- facilitar fondos adecuados para la distribución gratuita de información básica sobre la Recomendación;
- revisar y actualizar una lista postal general y crear listas postales específicas con fines de información sobre la Recomendación y la situación del personal docente;
- examinar con la biblioteca de la OIT (BIBL) las referencias a la Recomendación y al personal docente que figuran en el Tesauro;
- mejorar el acceso a los medios de comunicación sindicales y a otros medios especializados en el tema de la variable social del sexo, proporcionando artículos y otros tipos de información sobre el personal docente, en particular el femenino.

Equipos multidisciplinarios y oficinas de la OIT fuera de Ginebra

19. En consonancia con la «política de colaboración activa» en el seno de la OIT se debería pensar en las siguientes actividades:

- comunicar sistemáticamente a los equipos multidisciplinarios subregionales y a las oficinas exteriores de la OIT la existencia y la importancia de la Recomendación, recabando su ayuda para el acopio de información y para promover la Recomendación, con diferentes medios (contactos con los interlocutores sociales en los planos nacional o subregional, prestación de apoyo a seminarios y simposios, etc.);
- estudiar la posibilidad de publicar un boletín anual que resuma «las noticias del frente» en relación con la Recomendación y el personal docente, para su envío por correo a unos destinatarios seleccionados.

Organizaciones de personal docente

20. Las organizaciones de personal docente, nacionales e internacionales, figuran en vanguardia de los copartícipes en la promoción de la Recomendación, a la vez por su interés en la materia o porque forman parte integrante del Grupo de los Trabajadores, que es uno de los tres elementos constitutivos de la OIT.

21. Esas organizaciones ofrecen una gran red de difusión de información para la Recomendación, ya que muchas de sus actividades se basan directa o indirectamente en las disposiciones de la Recomendación. Las confederaciones internacionales (Internacional de la Educación, Confederación Sindical Mundial de la Enseñanza y Federación Internacional Sindical de la Enseñanza) han llevado a cabo, y siguen llevando a cabo, actividades relacionadas con la Recomendación.

22. La medida más acertada consistiría en formular una estrategia coordinada que permitiera a los sindicatos de personal docente aprovechar ampliamente la Recomendación en sus actividades. Se proponen, en particular, las siguientes medidas:

- evaluar los resultados logrados desde la adopción de la Recomendación en 1966;
- fijar un orden de prioridad para la promoción tanto de las cláusulas de la Recomendación como de las zonas geográficas donde procede actuar;
- dispensar formación sobre la Recomendación a sindicalistas y dirigentes sindicales;
- invitar a los sindicatos a intensificar su colaboración con las oficinas exteriores de la OIT y de la UNESCO;
- constituir una red:
- reforzar la colaboración activa entre los sindicatos de los países en desarrollo y los de los industrializados;
- pedir artículos sobre la Recomendación, para su publicación en la prensa sindical;
- recabar ayuda para traducir la Recomendación a las lenguas nacionales.

Organos internacionales específicamente interesados en la educación

23. Estos órganos forman parte integrante de la UNESCO, pero tienen un alto grado de autonomía. Convendría recabar su colaboración para la promoción de la Recomendación.

Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI

24. Se creó la Comisión el 15 de enero de 1993 y va a celebrar seis reuniones plenarias antes de presentar su informe a la UNESCO en 1995. Sus conclusiones y recomendaciones referentes al personal docente tendrán una orientación práctica. Se ha comunicado oficialmente el texto de la Recomendación a la Comisión. Es muy importante que la Comisión siga estando al corriente de las actividades de la OIT relacionadas con el personal docente, incluidas las que corresponden al mandato del Comité Mixto. Con tal fin, la OIT debería aprovechar su participación en las actividades de la Comisión como observadora.

Oficina Internacional de Educación (OIE)

25. La OIE, fundada en 1925, quedó incorporada a la UNESCO en 1969. Ofrece el acceso a un vasto y excepcional caudal de información sobre la educación, con datos relativos a la función y la condición del personal docente. El cometido del personal docente en la sociedad será el tema central de la Conferencia Internacional de Educación, en su 45.ª reunión, que organizará la OIE en 1996. La OIT debería colaborar más estrechamente con la OIE, en particular para lo siguiente:

- aprovechar mejor la red de información de la OIE;
- colaborar con la OIE para mejorar la calidad de la información presentada por medios de comunicación sobre la educación y, en particular, sobre la situación del personal docente.

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP)

26. El IIEP, creado en 1963 con los auspicios de la UNESCO, es un centro internacional de formación e investigación de alto nivel. Por su cometido de investigación sobre la educación, es un muy valioso copartícipe en la aplicación de la Recomendación.

Instituciones financieras internacionales

27. Dada la influencia de las instituciones financieras internacionales en la planificación de la educación, a través de los ministros de Hacienda y de Planificación, se debería procurar:

- atraer su atención sobre la prioridad de las condiciones de trabajo del personal docente, como requisito indispensable para una buena calidad de la educación;
- la importancia de la educación para el desarrollo;
- la competencia técnica de la OIT en lo que atañe a las relaciones de trabajo del personal del sector público, incluidos los sindicatos de personal docente, como elementos importantes en toda reforma de la educación;
- aumentar, por ello, la participación de la OIT en la tarea de esas instituciones y la difusión de la Recomendación.

Organismos donantes (bilaterales, multilaterales, de cooperación técnica y otros tipos de donantes)

28. Se tiende a formular una política colectiva de financiación con la participación de una pluralidad de organismos centrados en regiones concretas. Es, pues, oportuno que la OIT dé a conocer las disposiciones de la Recomendación a esos organismos como marco general para los programas de educación y de formación que financian. Procede tener muy en cuenta a los Donantes para la Educación Africana (DAE), con miras a una estrecha colaboración en la aplicación de la Recomendación. A este respecto, es particularmente importante el grupo de trabajo de los DAE sobre la profesión docente.

Otras organizaciones de las Naciones Unidas

29. El UNICEF, el FNUAP y el PNUD se ocupan de asuntos relacionados con la educación. Se proponen las siguientes iniciativas:

- desarrollar los contactos entre la OIT y esas organizaciones;
- procurar que recurran en sus programas de educación a la Recomendación como repertorio de temas;
- hacer ver que la educación es capital para el desarrollo y que el personal docente es la clave de la educación.

OCDE

30. Procede reanudar y reforzar las anteriores iniciativas con la OCDE/DERI, ofreciendo la Recomendación y las actividades correspondientes del Comité Mixto como marco general para la planificación y la realización en común de un programa encaminado a examinar el impacto de las nuevas tendencias e innovaciones de educación en el personal docente, y viceversa, ya que la OCDE ha publicado muchos trabajos sobre dichas tendencias e innovaciones en el mundo desarrollado. Es preciso sugerir a la OCDE que amplíe ese marco de acción suyo, en el sentido de ocuparse también de asuntos propios de los países en desarrollo.

Bancos regionales de desarrollo (África, América, Asia y Europa)

31. Los bancos regionales de desarrollo invierten en recursos humanos, por lo que les interesa el sector de la educación como modo de disponer de una población activa bien instruida que permita atender las necesidades de desarrollo.

32. La Recomendación puede ofrecer muy útiles orientaciones, sobre todo en lo que se refiere a la reestructuración de la educación y a la situación del personal docente en las regiones en evolución.

Otras organizaciones regionales

33. Se persigue el objetivo de dar una mayor eficacia al sector público. Esto afecta evidentemente al sector de la educación y a la gran proporción de personal docente. El Observatorio de los Servicios Públicos Africanos (OFPA), por ejemplo, ofrece buenas perspectivas para colaborar en el fomento de cambios inspirados en la Recomendación.

Nivel nacional

Ministerios de educación y otros ministerios competentes

34. Las disposiciones de la Recomendación afectan directamente a varios ministerios, que pueden participar en su promoción. Entre ellos figura el de Educación, que es el interlocutor normal de la UNESCO. Incumbe, pues, a la UNESCO incitar a esos ministerios a difundir ampliamente información sobre la Recomendación.

Instituciones de formación del personal docente

35. También a las instituciones de formación, internacionales, regionales y/o nacionales, que son otros interlocutores tradicionales de la UNESCO, les incumbe una función especial en la promoción de la Recomendación. Gracias a sus relaciones permanentes de trabajo con las mismas, la UNESCO puede estimularlas a promover la Recomendación en sus boletines informativos y circulares de información.

Centros privados (empleadores)

36. Como son empleadores de personal docente, convendrá entrar en contacto con los centros docentes privados por conducto de las asociaciones de personal docente, para que difundan información sobre la Recomendación.

Seguimiento de la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos

37. La UNESCO, el UNICEF, el PNUD y el Banco Mundial organizaron conjuntamente la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos, que se celebró en marzo de 1990, en Jomtien (Tailandia). Las actividades de seguimiento de la Conferencia por la UNESCO y, en particular, las diversas reuniones regionales, subregionales y nacionales (seminarios) han de brindar la oportunidad de promover la Recomendación.

Día Internacional del Maestro

38. La UNESCO ha lanzado en 1994 el Día Internacional del Maestro, que se celebrará todos los años el 5 de octubre, en el aniversario de la adopción de la Recomendación. Esta jornada puede deparar la oportunidad de hablar de la Recomendación y de darla a conocer al público en general, al margen de la esfera de los profesionales de la educación.

Organizaciones no gubernamentales

39. Habría que hacer una selección entre el gran número de organizaciones no gubernamentales, para escoger las que mejor puedan contribuir a la promoción de la Recomendación. Entre otras actividades, cabe pensar en las siguientes:

- escoger un día especial de conmemoración de la Recomendación, que se celebrara en Ginebra, para dar a conocer el instrumento;
- utilizar las múltiples publicaciones de las organizaciones no gubernamentales para promover la Recomendación;
- invitar a representantes de organizaciones no gubernamentales a participar en reuniones nacionales sobre la Recomendación.

Consultores y voluntarios que intervienen en proyectos de cooperación técnica

40. En algunos países donantes hay departamentos especiales que preparan o forman al personal de programas o proyectos antes de que empiecen, y muchos de ellos son maestros o profesores. Las misiones religiosas aportan muchos maestros y profesores al tercer mundo. Habida cuenta del desconocimiento general de la Recomendación, se sugiere que:

- se procure que en las sesiones de instrucción o formación del personal de eventuales programas o proyectos de educación y formación profesional se informe sobre la Recomendación;

- se prepare una lista de consultores de educación, con objeto de informarlos sobre la Recomendación;
- se preparen unas directrices para esos consultores, teorizando o esbozando programas o proyectos, con objeto de incitarlos a valerse de la Recomendación como marco general o repertorio de temas;
- se prepare una carta detallada, para su envío a las organizaciones que proporcionan personal docente a los países en desarrollo, acompañada de un ejemplar de la Recomendación;
- se publiquen relatos sobre el personal docente que trabaja en países distantes, en la prensa del suyo propio, para que se perciban y aprecien mejor los cambios fuera del contexto nacional.

Asociaciones de padres de alumnos

41. Las asociaciones de padres de alumnos son un elemento importante que podría promover las disposiciones de la Recomendación. Se sugiere lo siguiente:

- utilizar sus publicaciones para difundir información sobre la Recomendación;
- explicar las disposiciones de la Recomendación en reuniones nacionales de padres de alumnos;
- incitar a esas asociaciones, tanto de países en desarrollo como industrializados, a hermanar sus actividades.

Fundaciones

42. Un gran número de fundaciones se esfuerzan por mejorar los sistemas de educación en el mundo entero. Se debería entrar en contacto con ellas para señalar a su atención las disposiciones de la Recomendación e incitarlas a prestar apoyo a proyectos que lleven a la práctica los principios, y también a incluir en sus proyectos una actividad de difusión de esos principios.

Personal docente jubilado

43. Los maestros y profesores jubilados pueden contribuir a promover la Recomendación, sobre todo si se han asociado para un trabajo voluntario en su país o en el extranjero. Convendría que los gobiernos aprovecharan la experiencia del personal docente jubilado para la promoción, la planificación y la reestructuración de la educación en los sectores estructurado y no estructurado, y en las campañas de alfabetización.

¿Qué medios se requieren para promover la Recomendación?

44. La estrategia de promoción de la Recomendación tiene esencialmente dos vertientes, especificadas ya por el Comité Mixto: en primer lugar, velar por que la Recomendación se conozca y comprenda mejor; en segundo lugar, pasar del conocimiento y la comprensión de la Recomendación a la aplicación de sus disposiciones. ¿Qué medios se requieren para llevar eficazmente a la práctica tal estrategia?

La Recomendación propiamente dicha

45. Es preciso remozar la Recomendación. Habría que preparar una publicación comentada y de bella factura, en la que se remitiera a las normas del trabajo pertinentes, se hicieran preguntas oportunas y se indicara el orden de prioridad. También se podría producir una versión ilustrada, para otro tipo de público. La presentación de la Recomendación como, por otra parte, la de las demás publicaciones que se detallan más adelante, debe ser de calidad profesional, recurriendo a especialistas de la comunicación y de la comercialización para atraer y retener la atención del público potencial. En el documento más extenso en el que se basa el presente resumen se proponen varias ideas concretas para una nueva presentación de la Recomendación.

Acopio de información sobre la situación del personal docente

46. Se debería pedir a los participantes y observadores en seminarios, simposios o reuniones de trabajo que acopiaran y facilitaran una información adecuada sobre la situación en su país, gracias a lo cual puedan pasar de comprender bien la Recomendación a promover sus disposiciones en su propio país.

Reuniones, seminarios y simposios

47. Estas reuniones tendrían que tener una orientación más dinámica. No sólo deberían enterarse del contenido de la Recomendación los participantes, sino que además podrían participar en ejercicios concebidos especialmente para explicar el modo de promover y aplicar las disposiciones de la misma en su país. Las reuniones podrían aportar asimismo ideas para la actualización de la Recomendación.

Guía para la presentación de quejas a propósito de casos de incumplimiento de la Recomendación

48. Como señaló el Comité Mixto en 1991, ninguna de las quejas de incumplimiento de las disposiciones de la Recomendación dirigidas a la OIT y a la UNESCO entre 1988 y 1991 estaban presentadas en una forma que las hiciera admisibles. Tan lamentable circunstancia impide una comunicación eficaz. Aunque la situación mejoró algo entre 1991 y 1994, sigue siendo necesario explicar claramente el modo de presentar las quejas o alegatos, como de hecho lo han pedido las organizaciones internacionales de personal docente. Con tal fin, debería producirse y difundirse ampliamente un documento explicativo oficial.

Folleto

49. Se debería publicar un breve folleto con fines de propaganda, en el que se contestaran las siguientes preguntas. ¿Qué es la Recomendación? ¿Para qué sirve? ¿Cómo se puede conseguir un ejemplar de la misma?

Documento descriptivo de las condiciones de trabajo del personal docente

50. Las publicaciones periódicas deberían centrarse en los problemas concretos y precisos del personal docente en todo el mundo, y que contrastan con lo enunciado en la Recomendación, a partir de una compilación sistemática de datos y de información por medio de la red de colaboración, respaldada por el asesoramiento jurídico del Comité Mixto, de la OIT y de la UNESCO. Conviene dar a conocer los problemas del personal docente y el mejoramiento de su situación (cuando ocurra) como modo, entre otros, de promover la Recomendación en el mundo entero.

Modo de difundir la información

51. Convendrá recurrir a todos los cauces de comunicación para promover la Recomendación: prensa, correo, radio, televisión, documentales, festivales de cine, canciones, teatro, actos deportivos, ferias del libro, premios, concursos de dibujo, etc.

Centro de documentación

52. Se debería reunir toda la información sobre la Recomendación, para constituir una base de recursos con fines de promoción.

¿Qué hacer ahora?

53. La estrategia propuesta se basa en el establecimiento de un diálogo fecundo y preciso entre los múltiples coparticipes, a partir de una concepción positiva de las posibilidades de utilización de la Recomendación, más que en unas técnicas «complejas», que pueden resultar contraproducentes. Tienen que actuar de consuno muchas fuerzas, factores e instituciones — muchos de ellos ya enumerados — para que puedan progresar los sistemas de educación y mejorar la situación del personal docente. El tiempo es también muy importante. Después de todo, la Recomendación se adoptó hace 27 años. Se podría llevar a cabo una actividad complementaria, paralelamente a la estrategia en gran parte internacional antes

enunciada. Se trataría de fomentar estrategias de comunicación y colaboración experimentales en determinados países.

54. Lo fundamental es establecer una colaboración activa que persiga el objetivo común de mejorar la situación del personal docente y, por ende, la de la educación. Pero la estrategia más perfecta imaginable no servirá de nada si no se plasma en la realidad gracias a la movilización de unos recursos humanos y financieros.

Anexo 3

Mensaje del Comité Mixto con ocasión de celebrarse el primer Día Internacional del Maestro

El 5 de octubre de 1966 se adoptó la Recomendación relativa a la situación del personal docente. Con ocasión de celebrarse el 25.º aniversario de su adopción, la UNESCO escogió la fecha del 5 de octubre para celebrar todos los años el Día Internacional del Maestro.

La función del personal docente es esencial para la socialización y la educación de las futuras generaciones, la transmisión y la renovación de la cultura, la creación y el mantenimiento de los valores y el progreso social. Los maestros y profesores son mediadores entre el pasado, el presente y el futuro de toda sociedad. El personal docente constituye indudablemente la piedra angular en la construcción de un sistema adecuado de educación, en todos los países, cualesquiera que sean sus diferencias de legislación, régimen de gobierno y costumbres.

La situación del personal docente se deriva de un verdadero contrato moral con la sociedad. Es pues, indispensable que reciba la debida formación, que esté preparado para los cambios futuros y que intervenga en las actividades encaminadas a mejorar el sistema de educación.

Todos estos principios figuran en la Recomendación relativa a la situación del personal docente, que es el único instrumento internacional que versa sobre la condición de la profesión docente de un modo universal. La Recomendación enuncia las normas profesionales, así como las condiciones de trabajo, en el contexto de unos principios universales, con lo que promueve vigorosamente el derecho a la educación, que sanciona la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El Comité Mixto de Expertos OIT/UNESCO, cuya misión es velar por la aplicación de la Recomendación, reunido en su sexta reunión, en Ginebra, del 12 al 20 de julio de 1994, reafirma la importancia de la Recomendación basada en esos principios universales y su persistente idoneidad, a pesar de los cambios profundos que afectan a nuestro mundo.

Con ocasión de celebrarse el Día Internacional del Maestro, el Comité Mixto invita a todos los interesados en la educación — autoridades públicas, sindicatos de personal docente, federaciones y asociaciones de padres y alumnos, etc. — a aunar sus esfuerzos para lograr que se conozca y aplique efectivamente la Recomendación.

Séga Seck Fall
Presidente

Anexo 4

Mensaje del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, a la 45.ª Conferencia Internacional de Educación

Con ocasión de su sexta reunión ordinaria, celebrada en Ginebra, en la sede de la OIT del 12 al 20 de julio de 1994, el Comité Mixto OIT/UNESCO se congratuló de que se hubiera escogido el tema del personal docente para la 45.ª Conferencia Internacional de Educación.

Frente a los nuevos problemas que surgen, las sociedades actuales están en profundo cambio. En tales circunstancias de plena evolución de un mundo unificado y, sin embargo, heterogéneo, rico en culturas y diferencias, la interdependencia no es una realidad meramente económica y política sino también cultural y existencial, por cuanto los peligros derivados de los desequilibrios engendrados por la interacción de los seres humanos con la naturaleza nos afectan a todos.

Por muy grande que sea, el progreso científico y tecnológico no puede suplir las relaciones humanas, uno de cuyos elementos esenciales es la educación.

Como todo sistema de educación es un fiel reflejo de la sociedad, procede destacar que los maestros y los profesores son los actores esenciales en semejante tarea. Su actuación tiene una importancia capital para inculcar a las jóvenes generaciones el respeto de la naturaleza e incitarles a aceptar las diferencias y a hacer suya la causa de la tolerancia y de la comprensión internacional, así como los ideales de paz y solidaridad entre todos los pueblos del mundo.

La calidad de la enseñanza y de la formación depende de la existencia de un personal docente debidamente calificado y que tenga unas condiciones de trabajo y una formación permanente que le permitan desempeñar óptimamente su noble misión y adaptarse constantemente a nuevas situaciones.

La Recomendación relativa a la situación del personal docente, instrumento excepcional que se ocupa de la profesión docente en su conjunto, ensambla todos esos temas en el marco general de los derechos y deberes del personal docente. Al definir unas normas relativas a la situación del personal docente, la Recomendación constituye una referencia indispensable para la promoción de la enseñanza en todos los países.

El Comité Mixto pide a los distinguidos delegados de todos los países que aúnen sus esfuerzos para conseguir que la Recomendación sea ampliamente conocida y aplicada.

Séga Seck Fall
Presidente

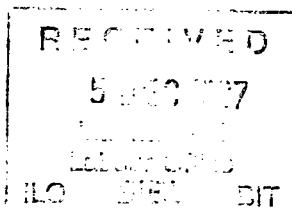
Anexo 5

Orden del día de la próxima reunión extraordinaria del Comité Mixto

1. Elección de la Mesa.
2. Examen de las actividades de la OIT y de la UNESCO, realizadas en común o por separado, con miras a promover la aplicación de la Recomendación, habida cuenta de las conclusiones del informe de la reunión ordinaria de 1994 del Comité Mixto.
3. Examen de nuevos estudios monográficos de la OIT/UNESCO sobre la formación del personal docente, la participación y el estrés, dedicando especial atención al contenido y a la metodología.
4. Examen de cualesquiera otros estudios monográficos realizados desde la sexta reunión ordinaria del Comité Mixto, según lo indicado en el informe de esa reunión.
5. Examen de los estudios efectuados en varios países africanos sobre la situación del personal docente femenino en la enseñanza técnica y campos conexos.
6. Examen de los resultados de otras actividades llevadas a cabo según lo propuesto en el informe de la sexta reunión ordinaria.
7. Informe sobre la Conferencia Internacional de Educación (CIE) de 1996, centrada en el personal docente.
8. Modalidades de cuestionario que cabe prever, según lo indicado en el informe de la sexta reunión ordinaria.
9. Examen de las alegaciones remitidas por organizaciones de personal docente desde la sexta reunión ordinaria.
10. Informe sobre las consecuencias de las alegaciones examinadas en la sexta reunión ordinaria.
11. Estado de preparación de una Recomendación sobre el personal docente de enseñanza superior.
12. Orden del día de la séptima reunión ordinaria del Comité Mixto.



INTERNATIONAL LABOUR OFFICE
BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO



**GUIA
PARA LA PREPARACION DE PLANES DE TRABAJO,
INFORMES SOBRE LA LABOR REALIZADA
E INFORMES DE AUTOEVALUACION PARA PROGRAMAS
Y PROYECTOS DE COOPERACION TECNICA**

**Unidad de Evaluación (PROG/EVAL)
Oficina de Programación y Gestión**

Noviembre de 1994

94B09/550
span cp.4



40227

GUIA PARA LA PREPARACION DE PLANES DE TRABAJO, INFORMES SOBRE LA LABOR REALIZADA E INFORMES DE AUTOEVALUACION

INTRODUCCION

Desde 1979 se están aplicando diversos procedimientos para la concepción, seguimiento y evaluación de los programas y los proyectos multilaterales, para garantizar su pertinencia, eficacia, eficiencia y sustentabilidad. Estos procedimientos han sido definidos en una serie de directrices aplicables a toda la Oficina.

Las directrices en vigor sobre la concepción y la evaluación son las siguientes:

- Procedimientos para el diseño y la evaluación de los proyectos de la OIT: cooperación técnica, 1981.
- Esquema resumido de proyecto. Guía para la preparación de un esquema resumido de proyecto para el financiamiento multilateral (SPROUT), 1991.
- Propuestas de guía para la elaboración del mandato de las misiones de evaluación y de los informes de evaluación del proyecto.

Hay además muchas otras directrices (entre ellas, listas de control) sobre la integración en la cooperación técnica de las normas internacionales del trabajo, de los problemas de discriminación por género, de las cuestiones medioambientales, así como guías específicas para sectores determinados, como el trabajo infantil, las obras de infraestructura que emplean una mano de obra abundante, las cooperativas y la gestión de los recursos naturales, y la creación de fondos rotatorios. Todas ellas se orientan a facilitar el desarrollo, planificación, ejecución y evaluación de las actividades de cooperación técnica.

PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA GUIA

La presente Guía, que sustituye las directrices y procedimientos anteriores sobre el seguimiento y la autoevaluación, contiene los siguientes **nuevos instrumentos de gestión**:

- **la ficha resumida de información (FRI),**
- **el plan de trabajo (PT),**
- **el informe sobre la labor realizada (ILR), y**
- **el informe de autoevaluación (IAE).**

El seguimiento y la autoevaluación tienen por objeto mejorar la concepción y la gestión global de los programas y de los proyectos así como de realzar sus resultados proporcionando a todos los interesados informaciones sobre la ejecución del programa o del proyecto y favoreciendo la retroinformación. Sin embargo, el seguimiento y la evaluación son unas funciones de gestión distintas, que tienen sus finalidades propias: el seguimiento se ocupa principalmente de la **ejecución** a lo largo de un período determinado y la evaluación se concentra sobre todo en las **consecuencias** y las **repercusiones** en un momento determinado.

El plan de trabajo, el informe sobre la labor realizada y el informe de autoevaluación son unos instrumentos de gestión que orientan y documentan los trabajos de los que participan en la ejecución de los programas y de los proyectos. Corresponde a los directores de programa o de proyecto establecer y presentar estos informes. No obstante, la preparación de estos informes se basa en el diálogo y en la consulta con todos los interesados, tanto los que ejecutan las actividades como los que las supervisan. Se recomienda, pues, a los directores de programa o de proyecto, que organicen con

ellos unas reuniones que sirvan para analizar los planes de trabajo, los informes sobre la labor realizada y los informes de autoevaluación.

El procedimiento para los planes de trabajo, los informes sobre la labor realizada y de autoevaluación es el siguiente:

La ficha resumida de información (FRI) contiene los datos básicos sobre el programa o el proyecto y sobre el calendario de los informes¹. Los datos básicos son los siguientes: título y signatura del programa o del proyecto; duración prevista y fecha inicial; organismos de ejecución; total de recursos financieros; objetivos e indicadores, tal como se especifican en el documento de proyecto original o en cualquiera de sus versiones revisadas. **La FRI tiene que ser puesta al día y acompañar la presentación de cada plan de trabajo, informe sobre la labor realizada, o informe de autoevaluación.**

El plan de trabajo (PT) proporciona las informaciones sobre los productos y las actividades para cada objetivo inmediato, en una secuencia ordenada; sobre las fechas de inicio y conclusión que se prevén en cada caso, y sobre las personas, organizaciones o instituciones responsables de la ejecución del trabajo. Si determinados productos y actividades se destinan al cumplimiento de más de un objetivo inmediato, conviene hacer las correspondientes referencias cruzadas. El PT tiene que establecerse a partir de un documento de proyecto ya aprobado. Sin embargo, han de agregarse todos los productos y actividades complementarios que no hayan sido previstos en el momento de la concepción. El PT tiene que indicar también los productos y las actividades necesarias para recolectar la información sobre los indicadores de éxito. **El PT tiene que elaborarse cada año y cubrir un período de 12 meses** y puede, si es necesario, revisarse en plazos más cortos. **El primer PT** tiene que ser preparado **un mes después del comienzo del programa o el proyecto.**

El informe sobre la labor realizada (ILR) proporciona informaciones sobre el avance en la realización de los productos, las actividades y las distintas contribuciones, las modalidades de la gestión y de la coordinación, los factores externos y el seguimiento que hay que dar a todo ello. Debería elaborarse principalmente sobre la base del PT, pero incorporando también los eventuales productos adicionales y las actividades correspondientes que no hubieran sido previstas en el momento de la elaboración del PT y cuya realización se haya mostrado necesaria. El calendario efectivo para la preparación de los **ILR** puede cambiar, pero debe satisfacer las exigencias del organismo u organismos de financiación. **Puede elaborarse cada trimestre, cada semestre o cada año, según los casos.**

El informe de autoevaluación (IAE) proporciona informaciones sobre la eficacia, pertinencia, eficiencia y sustentabilidad del programa o proyecto y contiene las principales conclusiones, recomendaciones y enseñanzas derivadas de la experiencia adquirida. La incidencia del programa o del proyecto sobre determinados temas de interés, como la aplicación de las normas internacionales del trabajo, la promoción de la igualdad entre los sexos en el empleo y la protección del medio ambiente con vistas a un desarrollo sostenible, tiene también que evaluarse debidamente. **La autoevaluación tiene que llevarse a cabo una vez al año y abarcar un período de 12 meses.** Tiene que estar terminada **un mes después del período considerado.** El IAE final tiene que estar elaborado antes del término del programa o del proyecto.

Los formularios de la ficha resumida de información, del plan de trabajo, del informe sobre la labor realizada y del informe de autoevaluación figuran a continuación.

¹ Además del plan de trabajo, los informes sobre la labor realizada y los informes de autoevaluación, la FRI incluye información sobre la organización de evaluaciones independientes. Las evaluaciones independientes pueden ser: a) internas, cuando son dirigidas por el organismo de ejecución (OIT) con personal no directamente responsable de la gestión del programa o del proyecto, por ejemplo de la Unidad de Evaluación de la OIT, etc.; b) externas, cuando uno o varios consultores externos participan en la evaluación, por ejemplo en el caso de los representantes de las fuentes de financiación extrapresupuestarias.

FICHA RESUMIDA DE INFORMACION
(FRI)²

1. PROGRAMA/PROYECTO Núm.:
2. TITULO:
3. DURACION:
4. FECHA INICIAL EFECTIVA:
5. ORGANISMO(S) DE EJECUCION:
6. APORTACION DEL DONANTE:
7. CONTRIBUCION NACIONAL:
8. OTRAS APORTACIONES:

TEMA	PERIODO CONSIDERADO	PREPARADO POR EL DIRECTOR DE PROGRAMA/PROYECTO (nombre, fecha)	EXAMINADO POR LA UNIDAD DE APOYO LOGISTICO/EMD/ OFICINA OIT (nombre, fecha)
Plan de trabajo. Año 1			
INFORME SOBRE LA LABOR REALIZADA 1.1			
INFORME SOBRE LA LABOR REALIZADA 1.2			
INFORME DE AUTOEVALUACION 1			
Plan de trabajo. Año 2			
INFORME SOBRE LA LABOR REALIZADA 2.1			
INFORME SOBRE LA LABOR REALIZADA 2.2			
INFORME DE AUTOEVALUACION 2			
Plan de trabajo. Año 3			
INFORME SOBRE LA LABOR REALIZADA 3.1			
INFORME SOBRE LA LABOR REALIZADA 3.2			
INFORME DE AUTOEVALUACION 3			

EVALUACIONES INDEPENDIENTES				
TIPO	EVALUACION INTERMEDIA		EVALUACION FINAL	
	Fecha prevista	Fecha efectiva	Fecha prevista	Fecha efectiva
INTERNA				
EXTERNA				

9. OBJETIVO(S) INMEDIATO(S) E INDICADOR(ES):

² Modelo de FRI para un programa o proyecto de tres años de duración.

PLAN DE TRABAJO (PT)³

NUMERO DE PROYECTO:
PERIODO CONSIDERADO:

PREPARADO POR:
FECHA:

OBJETIVO INMEDIATO 1⁴:

DESCRIPCION	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 5	MES 6	MES 7	MES 8	MES 9	MES 10	MES 11	MES 12	Nombre de la persona o de la institución/ organización responsable
<u>Producto 1.1</u> Actividad 1.1.1 Actividad 1.1.2, etc.													
<u>Producto 1.2</u> Actividad 1.2.1 Actividad 1.2.2, etc.													
<u>Producto 1.3</u> Actividad 1.3.1 Actividad 1.3.2, etc.													
<u>Producto 1.4</u> Actividad 1.4.1 Actividad 1.4.2, etc.													

³ Trazar una línea que materialice el período que separa la fecha inicial *prevista* de la fecha final *prevista*. Si es necesario, anotar sobre la línea las fechas inicial y final *efectivas* en la columna correspondiente (mes).

⁴ Emplear un formulario distinto para cada objetivo inmediato (1, 2, 3, etc.).

INFORME SOBRE LA LABOR REALIZADA (ILR)

NUMERO DE PROYECTO:

PREPARADO POR:

PERIODO CONSIDERADO:

FECHA:

OBJETIVO INMEDIATO 1⁵:

PRODUCTOS Y ACTIVIDADES

1. Describa los productos y las actividades correspondientes completando el cuadro siguiente. Enumere los productos y las actividades tal como se indica en el plan de trabajo y, en caso necesario, mencione también los que no hubieran sido previstos en el plan de trabajo.

Descripción	Nombre de la persona o de la institución/ organización responsable	Fecha de inicio		Fecha de conclusión	
		Prevista	Efectiva	Prevista	Efectiva
Producto 1.1: Act. 1.1.1: Act. 1.1.2:, etc.					
Producto 1.2: Act. 1.2.1:, etc.					

2. Describa, completando el cuadro siguiente, cada uno de los productos terminados desde el punto de vista de la calidad, de la cantidad y de la puntualidad.

Descripción	Calidad		Cantidad			Puntualidad*	
	Satisfactoria**	Insatisfactoria**	Conforme a las previsiones	Inferior/Superior a las previsiones**		Satisfactoria	Insatisfactoria**
Producto 1.1: Producto 1.2:							

- * Por «puntualidad» se entiende la entrega de los resultados *a tiempo para su utilización*.
 ** Si es necesario, sírvase explicarlo.

3. Comentarios eventuales:

⁵ Hay que emplear un formulario distinto para cada objetivo inmediato (1, 2, 3, etc.).

APORTACIONES

1. ¿Se han hecho las aportaciones correspondientes según las necesidades, en el período que se había establecido? Coméntelo, si es conveniente.
2. ¿Se han utilizado las asignaciones presupuestarias tal como estaba previsto? Coméntelo, si es conveniente.
3. Si se han hecho ahorros, indique cómo se propone emplear los remanentes. Si se ha gastado más de la cuenta, indique cómo se propone revisar el presupuesto.

DIRECCION Y COORDINACION

1. Sírvase indicar si los consejos y apoyo técnicos y administrativos proporcionados por los departamentos correspondientes de la sede, las oficinas exteriores, los equipos multidisciplinarios (EMD) y las organizaciones nacionales asociadas han sido satisfactorios. Si cree que es conveniente mejorar algún punto, formule las propuestas correspondientes.
2. ¿Ha habido dificultades o limitaciones que hayan afectado la gestión durante el período de ejecución del programa o proyecto que se examina? Precise, en caso necesario, la naturaleza de esas dificultades o limitaciones y las medidas que se hayan tomado para superarlas.

FACTORES EXTERNOS

En general, los documentos de proyecto plantean una serie de hipótesis («riesgos») que describen los posibles factores externos que tienen una importancia determinante para el éxito del programa o proyecto. Durante su ejecución, otros factores externos no previstos en el momento de la elaboración pueden también haber intervenido.

1. ¿Siguen siendo válidas las hipótesis formuladas en el documento de proyecto? Coméntelo, si es conveniente.
2. ¿Han ocurrido otros eventos que hayan tenido una influencia favorable o desfavorable en la ejecución del programa o proyecto? Expóngalos, indicando, si es conveniente, las consecuencias que han tenido para el programa o proyecto y las medidas que se hayan tomado al respecto.

MEDIDAS DE SEGUIMIENTO

1. Indique en el cuadro siguiente las medidas que recomienda como resultado de su evaluación, comprendidas las posibles revisiones (de determinadas partes) del programa o proyecto y del plan de trabajo:

Tipo de medida	Nombre de la persona o de la institución/ organización	Fecha límite

INFORME DE AUTOEVALUACION (IAE)

NUMERO DE PROYECTO:

PREPARADO POR:

PERIODO CONSIDERADO:

FECHA:

EFICACIA

La eficacia del programa o proyecto está en función del grado en que se hayan alcanzado los objetivos y de los efectos del programa o proyecto sobre los grupos beneficiarios. Evalúe la eficacia del programa o del proyecto, refiriéndose a los indicadores del logro de objetivos citados en el documento de proyecto y respondiendo a las cuestiones siguientes:

1. Los objetivos del programa o proyecto, ¿son claros, realistas y pueden ser alcanzados en los plazos establecidos y con los recursos asignados?
2. Describa los progresos que se han realizado para alcanzar los objetivos y precise los principales logros y fracasos.
3. Indique los beneficiarios previstos y/o los destinatarios directos. Términos como «autoridades interesadas», «trabajadores» y «población rural desfavorecida» no son suficientemente precisos. Es conveniente que, según los casos, se faciliten indicaciones sobre las características de los beneficiarios: ubicación/localización geográfica, sector económico, nivel de remuneración, sexo, edad, poder de decisión, etc.
4. Precise si el número y el tipo de beneficiarios previstos o de destinatarios directos han sido atendidos conforme a las previsiones del plan. Si ha habido cambios, explique sus causas y precise su naturaleza.
5. Describa la incidencia del programa o proyecto sobre la situación de los beneficiarios previstos y/o de los destinatarios directos.
6. Describa cualquier factor interno o externo que haya tenido una influencia favorable o desfavorable sobre el logro de los objetivos.
7. Indique, si es conveniente, cómo se podría mejorar la eficacia del programa o proyecto.

PERTINENCIA

La pertinencia es examinada en función de la utilidad de los resultados del programa o del proyecto y de la medida en la que se ha podido atender las necesidades de los grupos de beneficiarios. Evalúe la pertinencia del programa o del proyecto respondiendo, según convenga, a las cuestiones siguientes:

1. Indique las necesidades que se han tenido en cuenta para el programa o proyecto, tal como se enuncian en el documento de proyecto, y verifique si estas necesidades siguen existiendo.
2. Indique la opinión de los beneficiarios previstos o de los destinatarios directos acerca de la medida en que los productos del programa o del proyecto han correspondido a sus necesidades.
3. Indique, si existen otras maneras posibles de atender las necesidades de los beneficiarios previstos o de los destinatarios directos.

EFICIENCIA

La eficiencia del programa o proyecto es una función de la utilización de los recursos asignados a la vista de los resultados obtenidos. Evalúe la eficiencia del programa o del proyecto respondiendo, según convenga, a las cuestiones siguientes:

1. Explique si los beneficios del programa o proyecto han justificado los costos.
2. Indique otras maneras posibles, si las hay, de aumentar la eficiencia del programa o proyecto.

SUSTENTABILIDAD

La sustentabilidad del programa o proyecto es una función de la durabilidad de sus efectos y resultados una vez que se haya finalizado el mismo y retirado el apoyo financiero externo. Evalúe la sustentabilidad del programa o proyecto, contestando a las preguntas siguientes:

1. ¿Se han tomado disposiciones a nivel institucional para garantizar la prosecución y/o ampliación de las actividades emprendidas en el marco del programa o del proyecto? Describa la manera en que el personal local ha sido preparado para asumir sus responsabilidades una vez que el programa o proyecto haya terminado.
2. Para garantizar la prosecución y ampliación de las actividades emprendidas en el marco del programa o proyecto, ¿se facilitarán los recursos humanos y materiales necesarios? Mencione las decisiones y los compromisos concretos que hayan sido adoptados a tal efecto por las autoridades competentes.

PREOCUPACIONES ESPECIALES

Los programas y proyectos pueden tener una incidencia — prevista o no — sobre cuestiones que se consideran como de importancia primordial para la OIT. Estos temas de especial preocupación se refieren a la aplicación de las normas internacionales del trabajo, a la promoción de la igualdad entre los sexos en el empleo y a la protección del medio ambiente natural para un desarrollo sostenible. Evalúe en qué medida el programa o proyecto ha tenido en cuenta estas preocupaciones respondiendo, según convenga, a las preguntas siguientes:

Normas internacionales del trabajo

1. ¿Hubo conformidad entre la estrategia, objetivos y resultados del programa o proyecto y las disposiciones de las normas internacionales del trabajo sobre los derechos humanos fundamentales y los campos técnicos de interés para el programa o proyecto? Indique si se han adoptado medidas concretas para promover estas normas en el marco del programa o proyecto.

Igualdad entre los sexos en el empleo

2. Indique si hubo desequilibrios en la situación de los hombres y las mujeres dentro de los grupos beneficiarios y si el programa o proyecto se ha dirigido explícitamente a corregir estos desequilibrios. Precise si las necesidades de los hombres y de las mujeres eran similares o diferentes, y en qué medida las necesidades de los dos grupos se han tomado en consideración. ¿Tiene el programa (o proyecto) efectos distintos sobre los hombres y sobre las mujeres? ¿Se han adoptado medidas para atenuar los efectos negativos y obtener el máximo partido posible de los efectos positivos?

Protección del medio ambiente natural

3. ¿Tiene el programa (o proyecto) consecuencias para el medio ambiente? ¿Qué medidas se han adoptado para que las acciones llevadas a cabo dentro del programa o proyecto no tengan consecuencias negativas imprevistas para el medio ambiente natural? ¿Ha aprovechado el programa (o proyecto) las oportunidades de mejorar el medio ambiente natural?

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y ENSEÑANZAS DERIVADAS DE LA EXPERIENCIA

Enumere las principales conclusiones, las recomendaciones y las enseñanzas derivadas del programa o del proyecto. Las recomendaciones deberían contener consejos para la planificación y la ejecución del programa o el proyecto en curso. Las enseñanzas derivadas deberían describir las medidas o condiciones que puedan servir para mejorar otros programas o proyectos.