

169ª reunión

169 EX/7
PARÍS, 1º de marzo de 2004
Original: Inglés

Punto 3.4.1 del orden del día provisional

**INFORME DEL DIRECTOR GENERAL SOBRE LA OCTAVA REUNIÓN
DEL COMITÉ MIXTO OIT-UNESCO DE EXPERTOS SOBRE LA APLICACIÓN
DE LAS RECOMENDACIONES RELATIVAS AL PERSONAL DOCENTE (CEART)
E INFORME DEL COMITÉ DE CONVENCIONES
Y RECOMENDACIONES AL RESPECTO**

RESUMEN

De conformidad con la Decisión 162 EX/3.2.2, en este documento el Director General presenta al Consejo Ejecutivo el Informe sobre la octava reunión del Comité Mixto OIT-UNESCO de Expertos sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente (CEART), París, 15-19 de septiembre de 2003 (CEART/8/2003/11)¹, que se adjunta como anexo. En el presente documento se resumen las conclusiones de ese informe.

Proyecto de decisión: párrafo 14.

¹ El informe de los expertos está a disposición de los interesados en español, francés e inglés.

Antecedentes

1. Un comité integrado por 12 expertos independientes, nombrados por el Director General de la UNESCO y el Consejo de Administración de la OIT, celebra cada tres años una reunión de trabajo en la que examina en qué medida los Estados Miembros aplican la Recomendación relativa a la Situación del Personal Docente, de 1966, y la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de 1997. A continuación, el Comité (CEART) elabora un informe en el que formula recomendaciones al Consejo Ejecutivo de la UNESCO y al Consejo de Administración de la OIT sobre las medidas que deberían adoptarse para que ambos instrumentos se apliquen con mayor rigor. El informe de la octava reunión del CEART, celebrada en la UNESCO del 15 al 19 de septiembre de 2003, se adjunta como anexo del presente documento (CEART/8/2003/11).
2. La parte principal del informe del CEART trata de los programas de enseñanza, las condiciones de empleo de los docentes y los asuntos relativos a las condiciones de enseñanza y aprendizaje, temas que se analizan en relación con las prioridades de ambas organizaciones y las disposiciones de una o ambas Recomendaciones. Entre las cuestiones que se examinan figuran la formación del profesorado, la Educación para Todos (EPT), el VIH/SIDA, la mujer en la educación, las tecnologías de la información y la comunicación, las estadísticas para la formulación de políticas, la libertad académica, las estructuras del empleo, la titularidad en la enseñanza superior y el diálogo social. El diálogo social se refiere a la consulta a los docentes y sus organizaciones por parte de los gobiernos para llevar a cabo reformas educativas y definir las condiciones de servicio. Asimismo, en el Anexo 2 del informe del CEART se pasa revista a las alegaciones sobre el incumplimiento de las disposiciones de la Recomendación de 1966 por los gobiernos remitidas por las organizaciones de docentes.
3. El propósito del informe del CEART es promover un cambio constructivo en los Estados Miembros por conducto de la UNESCO y la OIT, a fin de mejorar la situación del profesorado. El informe se publica en español, francés e inglés. El informe de 2000 se tradujo al portugués y se ha previsto traducir el de 2003 a otros dos idiomas, como mínimo.
4. A título informativo, en la Nota explicativa que figura como anexo del presente documento se resume la relación existente entre el mandato del CEART y el del Comité de Convenciones y Recomendaciones del Consejo Ejecutivo de la UNESCO (CR).

Conclusiones y recomendaciones programáticas

5. En el informe del CEART se afirma que el problema más grave con que se enfrenta la profesión docente es la gran escasez, actual y prevista, de profesores en todo el mundo, debido a un amplio abanico de fenómenos negativos, en particular condiciones de enseñanza y trabajo poco atractivas, observándose que en las dos Recomendaciones se exponen las normas mínimas para que las condiciones sean aceptables. En el informe también se considera preocupante que el diálogo social en el ámbito educativo siga siendo “frágil”: “Sin la plena participación de los profesores y sus organizaciones, quienes más responsabilidad tienen en la aplicación de la reforma en aspectos clave de los objetivos y políticas educativas, los sistemas educativos no pueden esperar alcanzar una educación de calidad para todos”. (CEART/2003/8/11, Resumen ejecutivo, párr. vi). Además, el CEART precisa que la inobservancia de la libertad académica es “una cuestión no sólo de derechos y responsabilidades, sino también de desarrollo, ya que menoscaba la calidad de las instituciones de enseñanza superior (...) respecto de compromisos con objetivos tales como la educación para todos y el desarrollo sostenible, y exacerba (...) la fuga de cerebros” (párr. xii).

6. Entre las recomendaciones que el CEART dirige a la UNESCO, a la OIT o a ambas para que adopten medidas de política general, figuran las siguientes:

- a) exhortar “a los diferentes agentes de la formación de docentes y a los ministerios competentes que se ocupen de la educación y la formación” a que “se remitan a las Recomendaciones, donde encontrarán principios rectores y normas mínimas para planificar, ejecutar y evaluar sus programas de capacitación de profesores y para determinar sus propias normas y niveles de calidad nacionales o regionales” (párr. vii). El CEART señala fundamentalmente que los Estados Miembros no deben buscar normas de orientación internacionales que traten los complejos problemas relacionados con los docentes, ya que dichas normas ya están consagradas en esos dos instrumentos, incluso en lo que respecta a las estructuras de empleo en la enseñanza superior;
- b) crear o reforzar los lazos “entre los agentes de la formación de docentes que se hallan ante el problema de la masiva escasez de profesores cualificados” (párr. vii);
- c) los Estados Miembros [deberían] crear “estructuras de diálogo bipartitas eficaces y, de ser necesario, tripartitas en las que participen los principales interesados en la educación, a fin de mejorar la calidad de ésta (párr. vi);
- d) situar “las deliberaciones abstractas sobre la calidad de la educación para todos a un nivel más básico, a saber, sobre las calificaciones de los docentes, su grado de formación, y las normas de certificación, a fin de llevarlas a un terreno realista respecto de la labor que se está llevando a cabo en pro de la EPT” (párr. xi);
- e) en cuanto al VIH/SIDA, “la OIT y la UNESCO deberían colaborar en la difusión y aplicación del contenido del documento Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo”, para ayudar a las comunidades a hacer frente a la situación en los lugares de trabajo de los docentes (párr. xi);
- f) la UNESCO debería elaborar “un estudio mundial [sobre la libertad académica] ... destacando las prácticas idóneas o las prácticas mejoradas” (párr. xii).

Alegaciones

7. El CEART hace suya “la propuesta que está examinando la UNESCO de aplicar un nuevo enfoque a la supervisión de una serie de normas internacionales de esta Organización, incluida la Recomendación de 1966. La propuesta de pedir a los Estados Miembros de la UNESCO que informen periódicamente sobre un programa escalonado en relación con temas prioritarios bien definidos proporcionaría una nueva e interesante fuente de información para el mandato del Comité Mixto” (párr. 76).

8. Desde su séptima reunión (septiembre de 2000), el CEART recibió siete comunicaciones de particulares u organizaciones de docentes en relación con la aplicación de la Recomendación de 1966. Dos de las alegaciones eran plenamente admisibles, de acuerdo con los criterios y procedimientos del CEART. El Comité consideró que las cinco restantes no eran admisibles de conformidad con esos criterios y procedimientos, aunque fueron remitidas, cuando se estimó conveniente, a otros órganos competentes con miras a su examen.

9. La primera de las nuevas alegaciones recibidas se refería a Bangladesh y se aplazó para que fuera examinada con arreglo a los procedimientos aplicables. Todavía se encontraba en la fase de tramitación inicial cuando se celebró la octava reunión.

10. El segundo nuevo caso admisible era una alegación según la cual las autoridades encargadas de la educación del Japón no consultaban, negociaban o cooperaban con las organizaciones de docentes como se pide en las distintas disposiciones de la Recomendación de 1966. Además, en la alegación se afirmaba que los sistemas introducidos recientemente para los profesores que se consideraban incompetentes y los programas para recompensar a aquellos que habían dado prueba de excelencia en su trabajo eran incompatibles con disposiciones específicas de la Recomendación de 1966. El resumen del contenido de la alegación realizado por el CEART y sus conclusiones y recomendaciones dirigidas a los órganos competentes de la OIT y la UNESCO y al Gobierno y las asociaciones de docentes del Japón figuran en el Anexo 2 del informe del Comité.

11. Asimismo, se pasó revista a la evolución de las alegaciones presentadas en la séptima reunión del CEART, celebrada en 2000, por el Sindicato de Docentes de Burundi (STEB), Internacional de la Educación (IE), la Asociación Etiópe del Personal Docente (ETA) y el Personal Docente Inglés Especializado de Osaka Fu (OFSET) del Japón. En el Anexo 2 del informe del CEART se ofrecen detalles al respecto.

Observaciones del Director General sobre el Informe del CEART

12. El Director General toma nota con satisfacción de la labor de este Comité, que aporta a la UNESCO la competencia de un verdadero mecanismo conjunto de supervisión interinstitucional en los campos educativo y laboral. En este contexto, aprecia el carácter pragmático del informe en lo que respecta a los aspectos fundamentales de los programas de educación. Le complace, más concretamente, que en él se propongan a la UNESCO, a los Estados Miembros y a las organizaciones de docentes modos de plasmar las orientaciones expuestas en ambas Recomendaciones en las iniciativas actuales destinadas a cumplir los compromisos en materia de EPT, garantizar la educación de calidad en circunstancias difíciles y complejas y remediar el problema de la escasez de docentes.

13. El Director General también ha tomado nota de que el CEART examinó las alegaciones contenidas en el Anexo 2 y manifestó su voluntad de cooperar activamente con la Organización y respaldar su propuesta relativa a la presentación de informes periódicos sobre la Recomendación de 1966 (párr. 76).

Proyecto de decisión

14. El Consejo Ejecutivo podría adoptar una decisión redactada como sigue:

El Consejo Ejecutivo,

1. Recordando sus Decisiones 154 EX/4.4, 157 EX/6.3 y 162 EX/3.2.2,
2. Habiendo examinado el documento 169 EX/7,
3. Profundamente preocupado por el deterioro constante de la situación general de los docentes del que da cuenta el informe del Comité Mixto OIT-UNESCO,
4. Toma nota del informe de la octava reunión del Comité Mixto OIT-UNESCO de Expertos sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente (CEART/8/2003/11),

5. Reconoce la labor realizada por el Comité Mixto con el fin de promover actividades que permitan dar a conocer y aplicar mejor las dos recomendaciones relativas a la condición del personal docente e invita al Director General a que ayude al Comité Mixto a llevar a cabo su próximo ciclo de trabajo, cuyo correspondiente informe, previsto para el año 2006, será presentado al Consejo Ejecutivo,
6. Invita al Director General a transmitir el informe del Comité Mixto, junto con las eventuales observaciones del Consejo Ejecutivo, a los Estados Miembros y sus Comisiones Nacionales, las organizaciones internacionales de docentes y demás organizaciones internacionales competentes que mantengan relaciones con la UNESCO, y a alentarlos a seguir intensificando sus esfuerzos para aplicar todas las disposiciones de ambos instrumentos normativos para mejorar la situación del personal docente.

ANEXO

Nota explicativa

en la que se aclara la relación existente entre el CEART y el Comité de Convenciones y Recomendaciones con respecto al documento CEART/8/2003/11

¿Qué relación existe entre el CEART y el Comité de Convenciones y Recomendaciones en lo que atañe a las comunicaciones relativas a presuntas violaciones de derechos humanos?

1. Esa relación se define en el párrafo 15 del mandato del CEART ampliado por la Decisión 157 EX/6.3. El párrafo 15 vincula el proceso de tramitación de las alegaciones relativas al incumplimiento de las disposiciones de las Recomendaciones de 1966 y 1997 con los procesos de tramitación de otros tipos de alegaciones: “Para que sea aceptada, toda alegación debe guardar relación con las disposiciones de cualquiera de las Recomendaciones, emanar de una organización nacional o internacional de personal docente y no competir a otros órganos de la OIT y de la UNESCO establecidos para supervisar la aplicación de los convenios u otros instrumentos internacionales”.

2. Por lo tanto, concretamente: si una comunicación a) enviada por una organización nacional o internacional de personal docente se recibe en la Secretaría de la OIT o la UNESCO y b) guarda relación con las disposiciones de las Recomendaciones de la OIT o la UNESCO, pero c) también es de la competencia de órganos de la OIT como la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo o el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, o el Comité de Convenciones y Recomendaciones del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, la Secretaría transmitirá la comunicación a uno de esos órganos, y no al CEART.

3. En algunos casos, algunas partes de una alegación relativa al incumplimiento de las disposiciones de las Recomendaciones de 1966 y 1997 competen a un órgano distinto del CEART. Esas partes se remiten a dicho órgano, mientras que las demás son examinadas por el CEART.

¿Qué relación existe entre las Recomendaciones de 1966 y 1997 relativas a la situación del personal docente, por un lado, y las convenciones de la UNESCO sobre educación, por otro?

4. En primer lugar, una Convención y una Recomendación son instrumentos de distinta índole. Por ejemplo, las Recomendaciones de 1966 y 1997 no son jurídicamente instrumentos vinculantes, como se indica en el párrafo 14 del mandato del CEART.

5. En segundo lugar, hay semejanzas y diferencias de contenido. Las Recomendaciones de 1966 y 1997 son los dos únicos instrumentos del sistema de las Naciones Unidas dedicados completamente al personal docente, mientras que las Convenciones sobre educación abarcan una amplia gama de asuntos relacionados con la enseñanza que no se limitan al personal.

6. Asimismo, en lo que respecta al contenido, las Recomendaciones de 1966 y 1997 contienen disposiciones relativas no sólo a asuntos educativos, sino también a cuestiones laborales.

¿Qué relación guarda el contenido del informe del Director General sobre la octava reunión del CEART (169 EX/7), y de la versión íntegra del informe del CEART, que figura en anexo del documento 169 EX/7, en lo referente a programas educativos y la labor del Comité de Convenciones y Recomendaciones (CR)?

7. La parte principal del documento 169 EX/7 del Consejo Ejecutivo y del Informe CEART/8/2003/11 del CEART, trata de temas relativos a los programas de enseñanza relacionados con el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones de ambas Recomendaciones en los Estados Miembros (véase el Resumen ejecutivo, párrafos i-xiv). Otra parte de la versión íntegra del informe del CEART versa sobre el examen de las alegaciones, asunto que se analiza en el Anexo 2 del documento CEART/8/2003/11 y al que se refiere el documento 169 EX/7.

8. El Comité de Convenciones y Recomendaciones examina los informes periódicos del CEART íntegramente. Esa decisión fue adoptada por el Consejo Ejecutivo en su 82ª reunión, en el marco del punto 4.2.4: ‘El Consejo Ejecutivo, estimando que su Comité Especial sobre las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza podría encargarse de examinar el informe del Comité Mixto’ decidió, al encomendarle esa tarea, ‘cambiar el nombre de dicho Comité por el de “Comité de Convenciones y Recomendaciones en la esfera de la Educación”’. Es por consiguiente evidente que el Consejo Ejecutivo decidió que el Comité de Convenciones y Recomendaciones examinaría los aspectos relacionados con las políticas y los programas del informe, así como los relativos a los derechos humanos. Desde entonces, el Comité de Convenciones y Recomendaciones estudia íntegramente los informes del Comité Mixto OIT-UNESCO de Expertos y formula recomendaciones al respecto al Consejo Ejecutivo.

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

CEART/8/2003/11

Informe



Octava reunión
París
15-19 de septiembre de 2003



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



Organización
Internacional
del Trabajo

Organización Internacional
del Trabajo

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

Comité Mixto de Expertos OIT/UNESCO sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al Personal Docente

Octava reunión
París, 15 a 19 de septiembre de 2003

Informe

OIT - Ginebra

UNESCO - París

Copyright © Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Organización Internacional del Trabajo 2003

Las publicaciones de la UNESCO y de la Oficina Internacional del Trabajo y gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal para la protección 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 Ediciones de la UNESCO, 7 place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France, actuando la UNESCO en nombre de dichas Organizaciones, solicitudes que serán bien acogidas.

Primera edición 2003

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

Impreso por la UNESCO, Paris, Francia

INDICE

	Paragraphs
Resumen ejecutivo	i-xiv
Introducción	1-13
I. Supervisión de las Recomendaciones de 1966 y 1997: consideraciones temáticas	
Tendencias	14-17
El diálogo social en la educación	18-26
Recuadro 1. Prácticas idóneas de diálogo social	
Formación de docentes – inicial y continua	27-32
Condiciones de empleo, enseñanza y aprendizaje	33-42
Las tecnologías de la información y la comunicación y la enseñanza	43-54
La variable de los sexos y la educación	55-56
La Educación para Todos (EPT) y el VIH/SIDA	57-60
Enseñanza superior: libertad académica y cuestiones conexas	61-64
Estructuras de empleo y titularidad en la enseñanza superior	65-73
II. Progresos realizados respecto de las iniciativas destinadas a supervisar y promover las Recomendaciones de 1966 y 1997	
Preparación de informes para supervisar las Recomendaciones	
Métodos de trabajo	74-77
Indicadores sobre los profesores	78-84
Alegaciones de incumplimiento de las Recomendaciones	85-92
Actividades encaminadas a promover las Recomendaciones	93-99

III. Anteproyecto de orden del día de la novena reunión del Comité Mixto

100

Anexo 1:

Documentos de referencia de la octava reunión

Anexo 2:

Alegaciones remitidas por organizaciones de docentes

A. Alegaciones recibidas desde la séptima reunión (septiembre de 2000)

1. *Alegación remitida por la Federación de Asociaciones de Docentes de Bangladesh (BFTA)*
2. *Alegación remitida por el Sindicato de Profesores y Personal Educativo del Japón (ZENKYO)*

B. Evolución de las alegaciones remitidas anteriormente

1. *Alegación remitida por el Sindicato de Docentes de Burundi (STEB)*
2. *Alegación remitida por Internacional de la Educación (IE) y la Asociación Etiópe del Personal Docente (ETA)*
3. *Alegación remitida por el Personal Docente Inglés Especializado de Osaka Fu (OFSET) del Japón*

Anexo 3:

Orden del día de la novena reunión del Comité Mixto

Resumen ejecutivo

Naturaleza del informe

i. En el presente informe se resume el análisis de las principales cuestiones que afectan a la condición actual del personal docente de todo el mundo realizado por el Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente (CEART), denominado en este informe Comité Mixto o CEART.¹

Cuestiones fundamentales

ii. Las principales preocupaciones del Comité Mixto eran la formación del profesorado, las condiciones de empleo y trabajo, el diálogo social en el ámbito de la educación y diferentes aspectos relacionados con la enseñanza superior. Dentro de estos temas, el Comité Mixto prestó especial atención a las repercusiones de la Educación para Todos, los indicadores aplicables al personal docente, la incidencia de VIH/SIDA en los profesores y los sistemas educativos, la variable de los sexos y la capacitación del profesorado, las implicaciones y aplicaciones de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la libertad académica y la estructura del empleo, la titularidad y diversas cuestiones conexas relativas a la enseñanza superior.

iii. El Comité Mixto examinó asimismo una serie de alegaciones de incumplimiento de la Recomendación de 1966 y formuló recomendaciones al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO. Sus conclusiones figuran en el anexo 2.

Conclusiones relativas a la situación actual

iv. El problema más grave al que se enfrenta actualmente la profesión docente es la escasez, inminente o de hecho, de profesores cualificados. La creciente demanda de profesorado resultante de la Educación para Todos, unida al envejecimiento de la población docente en los países desarrollados, provocará un déficit de, cuando menos, 15 millones de profesores en el próximo decenio. El diálogo social en el ámbito de educativo sigue siendo extremadamente frágil, debido a la aparente renuencia de las autoridades públicas a entablar consultas válidas con los sindicatos de profesores en un contexto de recursos presupuestarios limitados. Aunque la información de que dispone el Comité Mixto revela que se han realizado progresos en algunos ámbitos, como la exigencia en cada vez más países de titulación universitaria para los nuevos profesores, la cuestión de las calificaciones de los docentes sigue preocupando en muchos países en desarrollo. En la enseñanza superior, los puestos fijos o su equivalente funcional son corrientes, pero un creciente recurso al tiempo parcial al empleo temporal constituye una amenaza para la libertad académica.

¹ El Comité Mixto está integrado por 12 expertos independientes, seis designados por la OIT y seis por la UNESCO. Se reúne cada tres años para estudiar la aplicación de las dos normas internacionales específicas de los docentes: la Recomendación OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente, de 1966, y la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior, de 1997. A continuación, formula recomendaciones al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO, y a través de ellos a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de sus Estados Miembros, sobre la forma de mejorar la situación de la profesión docente en el marco de sus respectivos mandatos.

Fuentes de información

v. El Comité Mixto tenía ante sí una amplia variedad información a partir de la cual debía sacar sus conclusiones. En el anexo I figura la lista completa de fuentes en las que se basó. Otra fuente de información fue una sesión informal celebrada durante la reunión del CEART con representantes de las tres organizaciones internacionales de docentes y representantes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Voluntary Service Overseas (VSO).

Resumen de los principales puntos y recomendaciones extraídos del texto principal

vi. Diálogo social

- El diálogo social es el factor clave para llevar a cabo con éxito una reforma educativa. Sin la plena participación de los profesores y sus organizaciones, quienes más responsabilidad tienen en la aplicación de la reforma en aspectos clave de los objetivos y políticas educativas, los sistemas educativos no pueden esperar alcanzar una educación de calidad para todos.
- Pese a las recientes mejoras producidas en algunos países, el Comité Mixto observa que el diálogo social en el ámbito educativo sigue constituyendo un proceso frágil de adopción de decisiones en la mayoría de los Estados Miembros.
- No se suele consultar a los profesores y a las organizaciones de docentes sobre las reformas educativas claves. Entre los obstáculos que frenan este objetivo figuran la ausencia de voluntad de los gobiernos para intercambiar puntos de vista con las organizaciones de docentes y la insuficiente capacidad de estos grupos.
- ...de los estudios se desprende que existen grandes distancias entre las ratificaciones de normas internacionales y los principios del diálogo y la práctica efectiva en el plano nacional. En la mayoría de los Estados Miembros todavía queda por establecer un diálogo social eficaz y sostenible.

Recomendaciones

- Los Estados Miembros [deberían] crear estructuras de diálogo bipartitas eficaces y, de ser necesario, tripartitas en las que participen los principales interesados en la educación, a fin de mejorar la calidad de ésta.
- El Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, así como la comunidad de donantes de los Estados Miembros deberían utilizar sistemáticamente mecanismos eficaces de diálogo social con los gobiernos, las organizaciones de docentes y otras partes interesadas en el proceso de adopción de decisiones en relación con la reforma educativa.

-
- La OIT y la UNESCO deberían ayudar a las organizaciones de docentes y a los directivos de la educación a desarrollar su capacidad para mantener un diálogo social eficaz y sostenible, en particular mediante la elaboración de material de promoción u otros instrumentos que expliquen y promuevan las disposiciones pertinentes de las Recomendaciones de 1966 y 1997.

vii. Formación de docentes – inicial y continua

- Hay una gran diversidad de instituciones de formación de docentes.
- Hay también diversidad de duración de la formación, que va de cinco años en algunos países a prácticamente ninguna formación en otros.
- Un número importante de estudiantes inician la formación docente aunque esta no sea la primera, y ni siquiera la segunda, opción de carrera.
- Las capacidades de formación de docentes no son suficientes para atender el elevadísimo número de estudiantes que se necesitan para colmar la escasez de profesorado, lo que da lugar a la contratación de «docentes» sin formación.
- En la mayoría de los países, el personal docente de los niveles superiores de educación no recibe formación pedagógica.

Recomendaciones

- Que a los diferentes agentes de la formación de docentes y a los ministerios competentes que se ocupen de la educación y la formación se remitan a las Recomendaciones, donde encontrarán principios rectores y normas mínimas para planificar, ejecutar y evaluar sus programas de capacitación de profesores y para determinar sus propias normas y niveles de calidad nacionales o regionales.
- Que se creen lazos o refuercen los existentes entre los agentes de la formación de docentes que se hallan ante el problema de la masiva escasez de profesores cualificados.

viii. Empleo y condiciones de enseñanza y aprendizaje

- ...al menos en los niveles anteriores al superior, existen pocos datos que muestran una mejora general de la situación de los profesores y de sus condiciones generales de trabajo.
- La contratación sigue siendo difícil en esos países [en desarrollo], y la carga de trabajo y las proporciones de alumnos por profesor continúan siendo inaceptablemente elevadas. Esta situación ha dado lugar a la práctica indeseable de contratar «profesores voluntarios», insuficientemente formados y a poner en marcha programas de formación incompletos. El Comité Mixto deplora estas tendencias que menoscaban el profesionalismo de la enseñanza.

Recomendaciones

- ...es esencial poner en marcha programas adecuados de perfeccionamiento en el servicio y formación continua, a fin de evitar un mayor deterioro de los niveles de enseñanza y de la calidad de la educación.

ix. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la enseñanza

- Los profesores son ...fundamentales para un aprovechamiento fructífero de las tecnologías de la información y la comunicación. Se les exigirá, y debería recomendárseles, que asuman nuevas funciones y responsabilidades respecto a estas tecnologías a fin de mejorar la calidad de la educación y el acceso a ésta por estudiantes adultos y de contextos educativos informales y extraescolares.
- Un elemento decisivo para que los profesores asuman nuevas responsabilidades es incluir una amplia capacitación en la utilización de las modernas tecnologías en la formación inicial de los docentes, con objeto de incorporarla a todo el programa de preparación de profesorado.

Recomendaciones

- Los profesores en activo deberían tener derecho a tiempo y recursos suficientes para su continuo desarrollo profesional que les permita adquirir y mantener sus conocimientos en materia de tecnologías de la información y la comunicación.
- Los profesores deberían disponer de tiempo suficiente para planificar la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en su práctica pedagógica con el fin de garantizar un aprendizaje adecuado y de alta calidad.
- Los docentes, las autoridades educativas y otras partes interesadas deberían mantener procesos de intercambio de información, consulta y negociaciones, según el tema de que se trate, a fin de que saquen el máximo partido a las nuevas tecnologías.

x. La variable de los sexos y la educación

- En la mayoría de los países, el porcentaje de mujeres entre el profesorado sigue en aumento. En 2000, el 80% de los docentes de los países desarrollados eran mujeres; esta cifra representaba al 92% en los países en transición, situándose en el 62% en los países en desarrollo.
- En general, las mujeres son más numerosas que los hombres en los niveles educativos inferiores (escuela infantil y primaria) que suelen ir ligados a retribuciones más bajas.
- Aunque cada vez se da una más amplia participación de mujeres en la mayoría de los sistemas educativos, en particular como profesoras, suelen estar poco representadas en los puestos de dirección.
- Los principales obstáculos a la participación de la mujer en los puestos directivos superiores de todos los niveles educativos son la falta de flexibilidad en los horarios de trabajo; el predominio de hombres en los órganos de designación y promoción; la escasez de personal femenino con calificaciones académica y profesional superiores; y, la comparativamente mayor carga de trabajo, de enseñanza o de otro tipo;

Recomendaciones

- ...la OIT y la UNESCO deberían, bien encargar un estudio de las tendencias de feminización de la profesión docente en los países en desarrollo ...para la próxima reunión del Comité o, según proceda, ampliar la labor prevista sobre los indicadores a tal efecto.
- Deberían obtenerse datos sobre los obstáculos que frenan la participación de la mujer en los puestos directivos de la educación, así como sobre las estrategias utilizadas por los países y las instituciones para promover a la mujer a estos puestos en las escuelas y las instituciones de enseñanza superior...
- ...el Comité Mixto pide a las organizaciones de profesores y a los gobiernos que sensibilicen en mayor medida a los ciudadanos acerca de la existencia de instrumentos normativos aplicables a los docentes que establecen unas normas mínimas en cuanto a sus responsabilidades y derechos, y de que estas normas deberían aplicarse en caso de grandes abusos – tanto violencia general como sexual – de estudiantes por parte de profesores...

xi. Educación para todos (EPT) y VIH/SIDA

- A la luz del constatado declive de la profesión docente en todo el mundo y del creciente desapego hacia la profesión,... estiman en 35 millones los maestros de primaria adicionales que se necesitarán para 2015 para cumplir el objetivo de una enseñanza primaria universal.
- Además, el Comité Mixto tomó nota de la paupérrima o inexistente consideración del profesorado en el sector informal, en el que deben aprender a leer y escribir más de mil millones de hombres y mujeres.
- ...los elevados índices de mortalidad por la SIDA superaron en algunos países las tasas de nuevos ingresos en la profesión, lo que prolongará la dependencia de profesores sin formación adecuada.
- ...las repercusiones devastadoras del VIH/SIDA están adquiriendo proporciones alarmantes: orfandad, absentismo, empobrecimiento de las familias o comunidades que normalmente apoyaban a las escuelas y caída en picado de la calidad de la educación, aspectos todos que influyen negativamente en la consecución de la EPT.

Recomendaciones

- ...los Estados Miembros deberían [recibir] información respecto de las prácticas idóneas nacionales existentes sobre la manera de realizar la difícil asignación de recursos con objeto de mejorar la enseñanza superior y hacer revertir los resultados de estas mejoras en las actividades encaminadas a logro de una educación para todos.
- ...los gobiernos y las organizaciones internacionales deberían situar las deliberaciones abstractas sobre la calidad de la educación para todos a un nivel más básico, a saber, sobre las calificaciones de los docentes, su grado de formación, y las normas de certificación, a fin de llevarlas a un terreno realista respecto de la labor que se está llevando a cabo en pro de la EPT.

-
- La OIT y la UNESCO deberían colaborar en la difusión y aplicación del contenido del documento *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo* y sus diez principios fundamentales.
 - Para mejorar la moral de los docentes, la OIT, la UNESCO y los socios que trabajen en relación con [el VIH/SIDA] deberían dar mayor prioridad que en la actualidad a la difusión de información optimista, cuando exista, respecto del VIH/SIDA entre la profesión docente, entre tres cosas, citando ejemplos del gran número de profesores seropositivos que vive y «funciona» con la enfermedad.

xii. Enseñanza superior: libertad académica y cuestiones conexas

- ...la libertad académica se halla en el centro mismo de la misión de la enseñanza superior, y que pertenece tanto al ámbito de los derechos humanos como al de las políticas de desarrollo de las sociedades de hoy en día;
- ...la libertad académica es una cuestión particularmente compleja, ya que requiere un equilibrio adecuado entre derechos y responsabilidades. Los problemas son muy variados, desde...ejemplos en los que las universidades han sufrido una represión extrema por parte de los gobiernos a... abusos superior de las responsabilidades académicas por personal de este nivel de enseñanza;
- inobservancia de la libertad académica y otras disposiciones de la Recomendación de 1997 es una cuestión no sólo de derechos y responsabilidades, sino también de desarrollo, ya que menoscaba la calidad de las instituciones de enseñanza superior ...respecto de compromisos con objetivos tales como la educación para todos y el desarrollo sostenible, y exacerba... la «fuga de cerebros».

Recomendaciones

- ...[la OIT y la UNESCO], en el marco de sus respectivos mandatos y en el contexto de las Recomendación de 1997, [deberían] exigir la observancia de los siguientes principios y como requisitos previos para garantizar el reconocimiento de las instituciones de enseñanza superior:
 - observancia de...la libertad académica, definidas en la Recomendación de 1997;
 - calificaciones del personal académico de acuerdo con las normas internacionales;
 - existencia de personal y de condiciones favorables a la investigación; y
 - seguridad del empleo en la profesión, incluida la titularidad.
- Estos principios, deberían ir acompañados de mecanismos objetivos de evaluación (evaluación entre iguales), puestos en marcha en cooperación con el Foro mundial sobre garantía de la calidad, reconocimiento y convalidación de títulos de la educación superior sobre cuestiones relativas a los derechos y a la condición del personal docente de enseñanza superior.

-
- ...el Comité Mixto solicitó la elaboración de un estudio mundial [sobre la libertad académica]... destacando las prácticas idóneas o las prácticas mejoradas.

xiii. Estructuras y seguridad de empleo en la enseñanza superior

- ...la titularidad es una de las principales salvaguardias de la libertad académica, que a su vez constituye una característica significativa de las sociedades democráticas. La seguridad del empleo protege al personal universitario de las represalias por sus opiniones políticas o sus posiciones sobre cuestiones académicas. También está concebida para proteger a las universidades de las injerencias derivadas de designaciones motivadas por objetivos políticos.
- ...los contratos de corta duración y a tiempo parcial son la principal amenaza para la titularización. Si bien faltan estadísticas internacionales globales y fiables, parece que la proporción de personal universitario con estos tipos de contratos va en aumento, los cuales son corrientes en muchos países.
- El personal femenino suele tener sobre todo contratos de duración limitada o a tiempo parcial. La situación se plantea en términos semejantes para las personas pertenecientes a minorías.
- ...el personal docente universitario que goza de la protección de la titularidad o de un empleo continuo deben observar los principios deontológicos de la profesión... Muchos países reconocen que puede expulsarse a un profesor universitario por motivos fundados, previa decisión de un árbitro, un tribunal o corte independientes.
- ...uno de los problemas más proléxicos a los que debe hacer frente el personal permanente de la enseñanza superior es su condición en casos de restricciones económicas o programas de reducción de efectivos. Este problema también afecta al personal que trabaja a tiempo parcial o con carácter temporal... el aumento de estas situaciones requiere que el cuerpo docente sólo sea despedido en casos de crisis financiera auténtica y demostrable, y aplicando los principios convencionales de contabilidad y si no existe otra alternativa.
- La educación a distancia y transnacional son opciones cada vez más frecuentes ante la creciente demanda de servicios de enseñanza superior... existen indicios de que los profesores universitarios de muchos de estos programas carecen de garantías similares de empleo estable, esto es, que trabajan con contratos a tiempo parcial o mediante otros contratos eventuales.

Recomendaciones

- Los Estados Miembros, asistidos según proceda por la OIT y la UNESCO, deberían comprometerse a acopiar y compartir prácticas idóneas sobre procedimientos de designación, evaluación de ascensos y cese de personal como base para las políticas y prácticas futuras destinadas a mejorar la enseñanza superior.

-
- La OIT, la UNESCO y las instituciones financieras internacionales deberían incorporar las disposiciones de la Recomendación 1997 en sus programas de apoyo y reforma de los sistemas e instituciones de enseñanza superior.
 - Debería prestarse particular atención a la garantía de estructuras de empleo adecuadas, incluida la aplicación de la titularidad o su equivalente funcional, con objeto de favorecer la diversificación étnica y de sexos en las instituciones de enseñanza superior.

xiv. Indicadores sobre el personal docente

- La UNESCO y la OIT deberían proseguir su importante labor de elaboración y ampliación de indicadores clave relativos a la condición del personal docente, actualizando permanentemente estos indicadores y perfiles ...y estudiar cada vez más la forma en que los gobiernos, las asociaciones de docentes y los propios profesores puedan utilizar activamente estos indicadores con objeto de producir cambios positivos.
- La UNESCO y la OIT deberían elaborar una metodología y una serie de indicadores equivalentes para la enseñanza superior.

Recomendaciones

- La UNESCO y la OIT deberían proseguir su importante labor de elaboración y ampliación de indicadores clave relativos a la condición del personal docente, actualizar permanentemente estos indicadores y perfiles, examinar e incluir un número limitado de otros indicadores pertinentes que no se encuentran disponibles actualmente para reflejar las condiciones cambiantes en la educación y en la profesión docente, y estudiar cada vez más la forma en que los gobiernos, las asociaciones de docentes y los propios profesores pueden utilizar activamente estos indicadores con objeto de producir cambios positivos;
- dada la escasez actual y prevista de profesores y la necesidad de inducir a los países a que incrementen drásticamente el número de profesores, la OIT y la UNESCO deberían poner todos los medios para emprender los siguientes estudios:
 - sobre el África Subsahariana: un estudio sobre los profesores voluntarios y paraprofesionales y sus repercusiones en la calidad de la enseñanza, la condición de los docentes y la eficacia del sistema educativo desde el punto de vista económico;
 - las repercusiones de los problemas sanitarios (el VIH/SIDA, la tuberculosis) en la solidez y estructura del sistema educativo de los Estados Miembros;
 - la frecuencia del pluriempleo entre los profesores y sus repercusiones;
 - un estudio sobre la situación contractual del personal de enseñanza superior, dado que este aspecto está directamente relacionado con la calidad de la enseñanza superior o la falta de la misma y con los abusos de las condiciones profesionales y de trabajo.

Introducción

1. El Comité Mixto OIT/UNESCO sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas a la situación del personal docente (CEART) celebró su octava reunión en París en la Sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) del 15 al 19 de septiembre de 2003.

2. En el informe de su séptima reunión, celebrada en Ginebra en 2000, el Comité Mixto dejó constancia de que su mandato se había ampliado para añadir a sus obligaciones la supervisión de la aplicación y la promoción, no sólo de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, de 1966 (en adelante denominada Recomendación de 1966), sino también de la Recomendación relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior, de 1997 (en adelante denominada Recomendación de 1997).

3. El orden del día de la reunión del Comité Mixto abarcaba los siguientes puntos relativos a las dos recomendaciones:

- (a) Elección de la Mesa y aprobación del orden del día;
- (b) Examen de los informes y otras fuentes de información de conformidad con el mandato del Comité Mixto de informar sobre la aplicación de la Recomendación OIT/UNESCO de 1966;
- (c) Examen de las actividades realizadas conjuntamente o por separado para promover la aplicación de la Recomendación OIT/UNESCO de 1966;
- (d) Examen de los informes y otras fuentes de información de conformidad con el mandato del Comité Mixto de informar sobre la aplicación de la Recomendación de la UNESCO de 1997;
- (e) Examen de las actividades realizadas conjuntamente o por separado para promover la aplicación de la recomendación de la UNESCO de 1997;
- (f) Examen de los avances realizados en relación con las iniciativas sobre los indicadores mejorados relativos al personal docente;
- (g) Examen de las alegaciones remitidas por las organizaciones del personal docente desde la séptima reunión;
- (h) Informe de los resultados de las alegaciones examinadas en la séptima reunión;
- (i) Orden del día de la octava reunión;
- (j) Otras cuestiones.

4. Los actuales Miembros del Comité Mixto, designados por el Consejo de Administración de la OIT y por el Director General de la UNESCO, cuyo mandato se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2006, son los siguientes:

Miembros designados por el Consejo de Administración de la OIT

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

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

Sra. Lilia S. García (Filipinas), Presidenta de la Universidad del Sistema Rizal (URS) y ex Presidenta de la Universidad Normal de Filipinas.

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

Honorable L. Trevor Olsson (Australia), Magistrado Auxiliar del Tribunal Supremo de Australia Meridional y ex Presidente del Tribunal de Trabajo de Australia Meridional.

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

Miembros designados por el Director General de la UNESCO

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

Prof. Segá Seck Fall² (Senegal), ex Director de la Escuela Normal Superior en la Universidad Sheikh Anta Diop de Dakar, y ex Presidente del Comité de Asuntos del Personal Docente en la Comisión Nacional para la Reforma de la Enseñanza y la Formación.

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

Dr. Nada Moghaizel-Nasr (Líbano), Catedrático de la Universidad de Saint Joseph de Beirut y Miembro del Instituto Libanés de Educadores.

Prof. Earle H. Newton (Barbados), Director de la Escuela de Pedagogía de la Universidad de las Indias Occidentales de Cave Hill.

Dr. Gennady Ryabov (Federación de Rusia), Presidente de la Universidad de Lingüística Nizhny Novgorod y miembro de la Asociación de Escuelas Normales de la Federación de Rusia.

5. El Comité Mixto eligió la siguiente Mesa:

<i>Presidenta:</i>	Dra. Anne-Lise Hostmark-Tarrou
<i>Vicepresidente:</i>	Prof. Earle H. Newton
<i>Relatores:</i>	Prof. Konai Helu-Thaman Hon. L. Trevor Olsson Dr. Mark Thompson

² Durante la octava reunión se anunció el fallecimiento del Sr. Fall.

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

OIT: Sr. Bill Ratteree, especialista del Sector de Educación, Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR); Sr. Patrick Carrière, experto jurídico superior, Departamento de Libertad Sindical, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES); Sra. Amrita Sietaram, especialista en actividades para los trabajadores, Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV); Sra. Josée Laporte, funcionaria del programa y de operaciones, Programa de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo de trabajo (OIT/SIDA); y Sra. Victoria HINCHA-Majuva, asistente administrativo (SECTOR).

Por la UNESCO: Sr. Komlavi F. Seddoh, Director de la División de Enseñanza Superior; Sr. Richard W. Halperin, Jefe de la Sección de Formación de Docentes; Sra. Mariana Patru, especialista del programa, Sección de Formación de Docentes; Sr. Lucio Sia, especialista del programa, Sección de Formación de Docentes; Sr. John Donaldson, consejero jurídico de grado superior, Jefe de la Sección de Asuntos Jurídicos Generales; Sr. Qian Tang, Director de la Oficina Ejecutiva del Sector de Educación; Sra. Stamenka Uvalic-Trumbic, Jefa de Sección, Sección del Acceso, la Movilidad y la Garantía de la Calidad; Sra. Dulce Borges, especialista del programa de grado superior Sección de Educación Preventiva y Deporte, División de Promoción de la Educación de Calidad; Sr. Steve Packer, redactor adjunto, seguimiento del Foro de Dakar, Oficina Ejecutiva; Sr. Albert Motivans, funcionario de investigaciones sobre políticas de ED del Instituto de Estadística de la UNESCO; Sr. Eric Allemano, Director de investigaciones, VIH/SIDA y Educación, IPE; Sra. Corina Parlea, asistente del Jefe de la Sección de Formación de Docentes; Sra. Myra Hassine, Sección de Formación de Docentes; y Sra. Ji-woon Bae, Sección de Formación de Docentes.

7. En nombre del Director General de la UNESCO, el Sr. John Daniel, Subdirector General de Educación, abrió la octava reunión dando la bienvenida al Comité Mixto y a la secretaría de la OIT en la UNESCO. Citando las estimaciones previstas, según las cuales para 2015 habrá un déficit de profesores que oscilará entre 10 y 35 millones, subrayó la relación fundamental entre la condición de los docentes y dicho déficit, y entre éstos y el cumplimiento de los compromisos con miras a una educación para todos. Exhortó al Comité Mixto a que determinara las cuestiones de política clave que la UNESCO y la OIT deberán examinar durante el próximo bienio, y se refirió al hecho de que el pasado año había presentado el CEART al ECOSOC como ejemplo de buena cooperación interinstitucional dentro del sistema las Naciones Unidas.

8. El Sr. Ratteree dio la bienvenida a los miembros del Comité Mixto en nombre del Director General de la OIT. Destacó que en la octava reunión se cumplían 35 años desde que se celebrará la primera en 1968. Las inquietudes iniciales por mejorar la condición del personal docente como reflejo de la necesidad de una educación de calidad en los Estados Miembros se habían visto quizá incluso acentuadas por la escasez generalizada de profesores en todo el mundo. Se requerían medidas especiales entre todos los países a fin de hacer frente a este reto, un reto que generaba grandes expectativas por los análisis y recomendaciones del Comité Mixto como parte de las actividades realizadas por la OIT, la UNESCO, otras organizaciones especializadas y los propios Estados Miembros para resolver este problema de forma satisfactoria. El Comité Mixto siguió innovando su labor de varias formas: una

vez más, invitando a las organizaciones internacionales de profesores a que aportaron sus puntos de vista, así como a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales con un interés especial en las cuestiones relativas al personal docente; creando grupos de trabajo temáticos especiales para profundizar en sus análisis y conclusiones; y abordando cuestiones clave relativas a la libertad académica y la titularidad en la enseñanza superior, ambas fundamentales para el mandato que se le confió en 2000 de supervisar y promover la aplicación de la Recomendación de 1997. En consonancia con las inquietudes que despierta la escasez generalizada de profesores, la OIT emprenderá un ambicioso programa de acción a este respecto en 2004-2005, a raíz del cual se elaborará un informe internacional para su presentación en la reunión de 2006 del Comité Mixto.

9. El Sr. Seddoh, que acababa de volver a la Sede de la UNESCO tras una reunión de trabajo celebrada en Dakar (Senegal) sobre el aumento de capacidades nacionales para la formación de los docentes en el África subsahariana, afirmó ante el Comité Mixto que se estaban planteando activamente como cuestiones fundamentales para mejorar la situación aspectos fundamentales recogidos en las dos Recomendaciones. Asimismo, describió el homenaje póstumo que se rindió en aquella reunión de trabajo y en todo el Senegal al Sr. Séga-Seck Fall, Presidente del Comité Mixto durante más de un decenio, y habló de su dedicación a la mejora de la situación de los docentes.

10. El Sr. Halperin informó al Comité Mixto de que las recomendaciones de política a las que se había dado prioridad en la séptima reunión habían sido esenciales para establecer la situación actual del programa de docentes tanto en la UNESCO como en la OIT; esperaba con interés los resultados de la octava reunión que debería seguir orientando a ambas organizaciones sobre la manera de tratar los espinosos problemas de que se ocupan las Recomendaciones de 1966 y 1997.

11. En ausencia del antiguo Presidente, la Presidenta interina, Sra. Hostmark-Tarrou, dio la bienvenida a los miembros, en particular a los dos nuevos. La creación de grupos de trabajo sobre temas prioritarios correspondientes al mandato del Comité Mixto constituía un interesante elemento innovador que permitiría examinar en profundidad estos temas basándose en la documentación preparada por la Secretaría. Más que nunca, la educación se había convertido en factor fundamental del bienestar de las personas y de los cambios sociales en todo el mundo. La influencia de factores como la mundialización y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tenían cada mayor peso en la educación y en los profesores a todos los niveles. Esta evolución hacía que la labor del Comité Mixto fuera aún más importante.

12. La Presidenta anunció con gran pesar el fallecimiento del Sr. Fall y pidió que se guardara un minuto de silencio en su memoria. El Sr. Fall había sido miembro del Comité Mixto durante más de 25 años, y su Presidente desde 1991. Su liderazgo y grandes cualidades personales y profesionales se echarían profundamente en falta. En nombre del Comité Mixto, se enviaría un mensaje de condolencia a su familia.

Metodología del Comité Mixto

13. A fin de mejorar su análisis de los principales temas relacionados con las Recomendaciones de 1966 y 1997, el Comité Mixto creó en la octava reunión los siguientes grupos de trabajo:

- **Diálogo social:** Sra. Gachukia, Sra. Gallart, Sra. Hostmark-Tarrou y Sra. Moghaizel-Nasr.
- **Alegaciones:** Sra. Helu-Thaman, Sr. Olsson y Sr. Thompson
- **Indicadores sobre los docentes:** Sra. Garcia, Sr. Newton y Sr. Ryabov
- **Enseñanza Superior-Libertad Académica:** Sra. Eliou, Sra. Garcia, Sra. Hostmark-Tarrou, Sra. Moghaizel-Nasr y Sr. Ryabov
- **Enseñanza Superior –Estructuras y seguridad de empleo:** Sra. Gallart, Sra. Helu-Thaman, Sr. Olsson y Sr. Thompson
- **EPT y VIH/SIDA:** Sra. Gachukia y Sr. Newton
- **Formación de Docentes:** Sra. Eliou, Sra. Garcia, Sra. Moghaizel-Nasr y Sr. Ryabov
- **Empleo, Enseñanza y Aprendizaje y las TIC:** Sra. Hostmark-Tarrou, Sr. Olsson, Sr. Newton y Sr. Thompson
- **Variable de los sexos:** Sra. Gachukia, Sra. Gallart y Sra. Helu-Thaman.

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

Tendencias

14. El Comité Mixto analizó una amplia variedad de estudios e informes relacionados con temas importantes relativos a las dos Recomendaciones, de acuerdo con su mandato de examinar:

- a) informes de los gobiernos sobre la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997;
- b) estudios e informes de la OIT y la UNESCO sobre temas concretos de las Recomendaciones de 1966 y 1997;
- c) informes de organizaciones nacionales que representan al profesorado y a los empleadores, así como de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales internacionales.

Todos los documentos en los que el Comité Mixto ha basado su labor de supervisión de las Recomendaciones de 1966 y 1997 figuran en el Anexo 1.

15. Siguiendo el precedente sentado en su séptima reunión, el Comité Mixto invitó a representantes de organizaciones internacionales de profesores, Internacional de la Educación (IE), Confederación Sindical Mundial de la Enseñanza (CSME), Federación Internacional Sindical de la Enseñanza (FISE), la OCDE y una organización no gubernamental, Voluntary Service Overseas (VSO), a asistir a una de sus sesiones para intercambiar información y puntos de vista sobre las dos Recomendaciones. Aunque cada organización expuso su propia visión sobre estas cuestiones, surgieron una serie de temas comunes.

16. Se dijo al Comité Mixto lo siguiente:

- (a) en la mayoría de las regiones del mundo existe o existirá pronto una escasez de profesores. En los países en desarrollo, el objetivo de una educación para todos requiere disponer de un gran número adicional de docentes para enseñar a millones de nuevos estudiantes. En los países con economías avanzadas, la inminente jubilación de profesores contratados para hacer frente al creciente índice de matriculación producido en el siglo XX también aumentará la demanda de nuevos enseñantes. Los gobiernos pueden sentirse tentados a afrontar esas demandas incrementando el tamaño de las clases o flexibilizando las condiciones de ingreso en la profesión docente. Ni las estrategias corresponden a los principios de la Recomendación de 1966 ni promoverán una educación de calidad;
- (b) en relación con los de otros profesionales y trabajadores calificados, los sueldos de los profesores se deterioraron en los últimos años del siglo XX. Además, sus condiciones de trabajo parecen haber empeorado. Las investigaciones llevadas a cabo en tres países en desarrollo pusieron de manifiesto que la moral de los docentes era frágil e iba a peor, en particular desde 1985. Las fórmulas generales para comparar los sueldos de los profesores pueden dar lugar a visiones distorsionadas entre los mercados de trabajo locales;

-
- (c) a los enseñantes se les suele consultar raramente cuando se formulan y aplican las políticas educativas, contrariamente a los principios que preconizan las Recomendaciones. Estas prácticas contribuyen a menoscabar la moral y a crear obstáculos innecesarios a la contratación y retención de los profesores;
 - (d) en los estudios postsecundarios, el creciente recurso a contratos de corta duración para ocupar vacantes va en detrimento de la calidad de la educación y la capacidad de las universidades y otras instituciones;
 - (e) la propagación del VIH/SIDA sigue ocasionando crisis en los sistemas educativos. Los sindicatos de profesores están dispuestos a ayudar a luchar contra este problema, pero se han dado de frente contra la falta de coordinación entre los gobiernos y otros organismos.

17. Los representantes de las organizaciones y el Comité Mixto debatieron métodos para dar más a conocer las Recomendaciones y las cuestiones planteadas en las exposiciones. Los resultados de estas deliberaciones contribuyeron de forma importante a la preparación del presente informe, entre los que figuraba la sugerencia de favorecer la traducción de las recomendaciones de 1966 y 1997 a numerosas lenguas y de incorporar las disposiciones de ambas recomendaciones a material pedagógico.

El diálogo social en la educación³

Significado de diálogo social

18. Por diálogo social se entienden todas las formas de intercambio de la información, consulta y negociación entre autoridades educativas, públicas y privadas, y los profesores y sus representantes elegidos democráticamente en las organizaciones de docentes. Estas formas de diálogo se aplican de forma muy diversa a los principales intereses de la profesión docente: objetivos y políticas educativas; preparación para la profesión y perfeccionamiento de los enseñantes; empleo, carreras profesionales y sueldos de los profesores; derechos y responsabilidades; y condiciones para una enseñanza y aprendizaje eficaces.

19. El diálogo social no es sólo la clave del éxito de la reforma educativa. A través de su positiva influencia en las actitudes de los estudiantes hacia la gestión de las escuelas y las instituciones de enseñanza superior, contribuyen al refuerzo de los valores democráticos como base de una toma de decisiones más democrática en la sociedad general.

20. Las condiciones que propician el diálogo social en la educación son las siguientes:

- organizaciones de profesores sólidas e independientes y, cuando proceda, organizaciones de empleadores privados en el ámbito educativo, con capacidad técnica y acceso a la información pertinente para participar en el diálogo social;
- voluntad política y compromiso por parte de todos los interlocutores de entablar un diálogo social;

³ El Comité Mixto tomó nota de la amplia documentación aportada por la secretaría sobre el diálogo social, entre la que figuraba una evaluación internacional del clima de diálogo social, notas seleccionadas de países sobre el diálogo social en el ámbito educativo en Europa y África, y estudios regionales sobre este tema realizados en América Latina y Asia (véase el anexo 1).

-
- respeto de los derechos fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva;
 - mecanismos y medios de apoyo institucionales adecuados.

La importancia del diálogo social en la educación

21. El diálogo social es el factor clave para llevar a cabo con éxito una reforma educativa. Sin la plena participación de los profesores y sus organizaciones, quienes más responsabilidad tienen en la aplicación de la reforma en aspectos clave de los objetivos y políticas educativas, los sistemas educativos no pueden esperar alcanzar una educación de calidad para todos.
22. La existencia de un diálogo social eficaz es igualmente importante en todos los niveles de la educación, incluida la enseñanza superior, donde la colegialidad y el autogobierno en el marco de la autonomía institucional es absolutamente fundamental para contar con unas sólidas instituciones enseñanza superior. El mayor recurso al diálogo social en la enseñanza superior contribuirá a encontrar las causas profundas de la «huida» de docentes e investigadores con talento de este nivel educativo de los países en desarrollo a los países desarrollados.
23. Las Recomendaciones de 1966 y 1997 proporcionan amplias directrices⁴ sobre el intercambio de información, la consulta y la negociación como parte del diálogo social. En la Recomendación de 1997 se establecen específicamente las directrices para la consecución de un diálogo social eficaz en el nivel superior. Las directrices de estas dos normas internacionales, y las normas de trabajo internacionales fundamentales sobre la libertad de sindicación y la negociación colectiva establecidas por la OIT⁵ deberían constituir la base para evaluar en qué medida se lleva cabo un diálogo eficaz y sostenible en los sistemas educativos de todos los Estados Miembros de la OIT y la UNESCO. El Comité Mixto recuerda las conclusiones a las que llegó en su reunión de 2000: «Para tratar estos temas con eficacia, el diálogo social, que no parece que se utilice suficientemente, puede constituir un poderoso mecanismo.»

Tendencias en el diálogo educativo – obstáculos y mejoras

24. Pese a las recientes mejoras producidas en algunos países, el Comité Mixto observa que el diálogo social en el ámbito educativo sigue siendo un proceso frágil de adopción de decisiones en la mayoría de los Estados Miembros. No se suele consultar a los profesores y a las organizaciones de docentes sobre las reformas educativas clave, pese a que la consecución de los objetivos de la educación para todos exige que los enseñantes y sus organizaciones participen plenamente en la planificación, aplicación y evaluación de las reformas encaminadas a tal fin.
25. El Comité Mixto observó con satisfacción que en los estudios regionales se señalaban mejoras en los últimos años en regiones como América Latina y el Pacífico. En muchos países europeos existe un clima generalmente más propicio e instituciones para el diálogo social. El Comité Mixto considera que todavía no existe realmente un diálogo sostenible en la adopción

4 Párrafos pertinentes de la **Recomendación de 1966**: 9, 10 (k), 28, 32, 38, 44, 49, 62, 71, 75, 82-84, 89, 99, 110, 116, 123 (2)-124 y 140. Párrafos pertinentes de la **Recomendación de 1997**: 8, 21, 22 (k), 24, 28, 31-32, 34 (1), 43 (b), 52-56, 60-62 y 64.

5 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (No 87), el Convenio sobre Derecho de Organización y Negociación Colectiva, 1949 (No. 98), el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (No. 151) y el Convenio sobre el Fomento de la Negociación Colectiva, 1981 (No. 154).

de decisiones educativas. Entre los obstáculos que frenan este objetivo figuran la falta de voluntad de los gobiernos para intercambiar puntos de vista con las organizaciones de docentes y la insuficiente capacidad de estos grupos. No obstante, estos estudios ponen de manifiesto las grandes distancias entre las ratificaciones de las normas internacionales y los principios de diálogo y la práctica efectiva en el plano nacional. En la mayoría de los Estados Miembros todavía queda por establecer un diálogo social eficaz y sostenible.

Recomendaciones para acciones futuras

26. Con objeto de mejorar el clima de diálogo social eficaz en la educación y favorecer su eficacia, el Comité Mixto recomienda que:

- los Estados Miembros creen estructuras de diálogo bipartitas eficaces y, cuando sea necesario, tripartitas en las que participen los principales interesados en la educación a fin de mejorar la calidad de ésta;
- las autoridades educativas de los Estados Miembros favorezcan la creación de capacidades sólidas de diálogo social en la educación en el marco de los programas de formación de docentes mediante planes de estudio y cursos sobre este tema dirigidos a directivos de la educación y a los profesores;
- la cuestión del diálogo social se convierta en elemento central de nuevos métodos de gestión educativa a todos los niveles que incluyan mecanismos que garanticen que el diálogo social constituya una condición indispensable para el reconocimiento de las instituciones de enseñanza superior;
- el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, así como la comunidad de donantes de los Estados Miembros utilicen sistemáticamente mecanismos eficaces de diálogo social con los gobiernos, las organizaciones de docentes y otras partes interesadas en el proceso de adopción de decisiones sobre la reforma educativa;
- se utilicen también en mayor medida mecanismos de diálogo social entre las partes interesadas, incluidos los representantes de los profesores, en decisiones relativas al comercio en los servicios educativos;
- la OIT y la UNESCO asistan a las organizaciones de docentes y a los directivos de la educación en la mejora de su capacidad para mantener un diálogo social eficaz y sostenible, elaborando, entre otras cosas, material de promoción o instrumentos que expliquen y promuevan las disposiciones pertinentes de las Recomendaciones de 1966 y 1997;
- la UNESCO y la OIT refuercen sus vínculos internos sobre decisiones relativas a las actividades que realizan en el sector educativo, con objeto de potenciar el diálogo social en la reforma educativa que se lleve a cabo en los Estados Miembros;
- la OIT y la UNESCO recaben sistemáticamente las mejores prácticas del diálogo social en el ámbito educativo, en consulta con las partes interesadas de los Estados Miembros, en particular a través de la labor que se realiza en el marco del programa emblemático de la educación para todos sobre los docentes y la calidad de la educación

Recuadro 1. Prácticas idóneas de diálogo social

Al observar las prácticas en un gran número de países*, el Comité Mixto tomó nota de algunos ejemplos de «prácticas idóneas» que recomienda a los Estados Miembros que examinen al adoptar políticas y prácticas destinadas a favorecer un diálogo eficaz y sostenible en la educación. Las prácticas citadas a continuación no son en modo alguno las únicas que cabría destacar, pero incluyen aquellas que parecen ejemplares en uno o más sentidos:

- **Chile:** en el decenio de 1990, tras la restauración de la democracia, se han creado mecanismos bipartitos y tripartitos cada vez más complejos de diálogo social en el ámbito educativo (que incluyen a las autoridades municipales en un sistema descentralizado). Entre los resultados, incorporados a la legislación nacional, cabe señalar las nuevas reglamentaciones en materia de empleo, las mejoras en las relaciones laborales locales y de los sueldos y la implantación de un programa de evaluación profesional de los docentes.
- **Dinamarca y los Países Bajos:** en estos países se mantienen amplias consultas con los profesores en el aula sobre la forma de impartir la enseñanza, y con los sindicatos de profesores y asociaciones de educadores sobre cuestiones concretas de política educativa. Asimismo, existe un sólido sistema de negociación colectiva sobre las condiciones de servicio de los docentes, con inclusión de un mecanismo de solución de diferencias que ha funcionado adecuadamente en los últimos años.
- **Hungría:** un mecanismo consultivo tripartito reconstituido proporciona el marco general de consulta sectorial y de asunción de compromisos sobre las principales políticas educativas de un país cuyas instituciones democráticas están aún en evolución tras muchos años de una adopción de decisiones de arriba abajo centralizada. Los nuevos mecanismos han dado lugar recientemente a un sustancial incremento de los sueldos de los docentes a fin de corregir unos niveles históricamente bajos que inhibían la contratación y la motivación en la profesión.
- **México:** en una estructura cada vez más descentralizada, las consultas y negociaciones entre un sindicato nacional y unificado y los funcionarios del Ministerio federal y los gobiernos locales proporcionan un marco funcional y claramente entendido para las decisiones relativas a la profesión docente. El resultado más importante en los últimos años ha sido una estructura negociada de carrera profesional que vincula los sueldos con una buena enseñanza basada en las capacidades profesionales, el rendimiento del docente y la continua evolución profesional.
- **Sudáfrica:** un consejo de negociación en el sector educativo, enmarcado en una estructura coordinada y conformada por un consejo de negociación del sector público establecida por ley en el decenio de 1990, funciona adecuadamente para el intercambio de información y los procesos de consulta y negociación sobre cuestiones relativas a la profesión docente en un país recientemente democratizado que todavía lucha para superar decenios de discriminación sistemática.

El Comité Mixto destaca que la existencia de un clima estable de diálogo social y de unas instituciones democráticas, y la adhesión a las normas internacionales del trabajo son condiciones básicas para poder aplicar este tipo de prácticas idóneas.

* En el anexo 1 se puede consultar la lista de informes regionales e internacionales.

Formación de docentes – inicial y continua⁶

27. En el presente informe, todas las secciones tratan de la necesidad de formar a un ingente número de profesores con un mínimo de calidad en todos los niveles del sistema educativo. El Comité Mixto manifiesta su preocupación por la creciente contratación de profesores inadecuadamente formados, sin las calificaciones requeridas y en condiciones difíciles para ayudar a los países y comunidades a hacer frente a la actual escasez de profesorado.

Tendencias

28. Algunos de los problemas identificados en el presente Informe son los siguientes:

- diversidad de instituciones de formación de docentes;
- diversidad de duración de la formación, que varía entre cinco años en algunos países a prácticamente ausencia de formación en otros;
- existencia de un número importante de estudiantes que inician la formación docente sin haberla elegido como primera o, tan siquiera, segunda opción;
- las deficiencias del actual sistema de capacitación de docentes hace que se contraten un número elevadísimo de estudiantes para colmar la escasez de profesorado, lo que da lugar a la contratación de «profesores» sin formación;
- en la mayoría de los países, el personal docente de los niveles superiores de educación no recibe formación pedagógica.

29. Además, el Comité Mixto considera que no existe una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de formadores de docentes en los países, lo que da lugar a fracturas entre el (ingente) sector informal⁷, las escuelas normales y los departamentos de formación de docentes de las universidades, y entre los ministerios de educación, enseñanza superior y educación continua y de adultos.

30. Asimismo, se destacó que los gobiernos, en la relativamente nueva orientación adoptada sobre el aprendizaje a lo largo de toda la vida parecen no haber tenido en cuenta la opinión de los profesores como sujetos de ese aprendizaje, en una época en que esta educación y formación (llamada «durante el desempeño del servicio» cuando se refiere a los enseñantes) no es optativa en todas las profesiones. Lo que es más, muchos debates gubernamentales sobre cómo introducir calidad en la educación, en la educación para todos, en la alfabetización, en el desarrollo sostenible, en la ciudadanía, y en otros temas, hacen caso omiso de la actual condición de la profesión docente como elemento clave para lograr una enseñanza de calidad en el aula. Uno de los problemas que debatió el Comité Mixto fue que a los maestros y al personal docente universitario se les suele denegar el derecho a la formación obligatoria durante el servicio por

6 Párrafos pertinentes de la **Recomendación de 1966**: 11-30, 31-37, 104-107 y 141-143 (**escasez de docentes**); párrafos pertinentes de la **Recomendación de 1997**: 37-39 y 65.

7 Por educación no formal se entiende “Toda actividad organizada y sostenida que no corresponda exactamente a la definición anterior. Por lo tanto, la educación no formal se puede impartir dentro o fuera de un establecimiento docente y está destinada a personas de cualquier edad. Según los distintos contextos nacionales, puede abarcar programas de alfabetización de adultos, educación básica para niños no escolarizados, formación práctica, capacitación laboral y cultura general. Los programas de educación no formal no siguen necesariamente el sistema de ‘escalera’ y su duración es variable.” (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación/CINE).

motivos de estrictas limitaciones presupuestarias, debido a que en la planificación presupuestaria inicial no se había tenido cuenta esta necesidad. Por otra parte, varios miembros del Comité Mixto citaron prácticas idóneas de esta planificación temprana, que incorpora disposiciones de formación durante el servicio en algunos países con economías muy ajustadas.

Recomendaciones

31. El Comité Mixto sugiere a los Estados Miembros que las Recomendaciones de 1966 y 1997 proporcionen una útil orientación para los responsables de adopción de decisiones en los gobiernos, instituciones de formación de docentes y de enseñanza superior, y organizaciones de profesores, en la planificación y aplicación gradual de la reforma de la capacitación de los profesores en todos los niveles, desde preescolar pasando por la enseñanza superior y la educación informal. En su Informe de 2000, el Comité Mixto pidió que «los ministerios hagan referencia, en el marco de los programas de educación del personal docente, a unas cuantas definiciones y disposiciones claves provenientes de las Recomendaciones de 1966 y 1997, entre los que constarían los derechos y obligaciones del personal docente, así como su participación en la toma de decisiones». El Comité confió en que estos «principios vayan dirigidos asimismo a los actores sociales de la OIT. De esa forma, las dos organizaciones no sólo facilitarán un mejor conocimiento de las dos Recomendaciones sino que sería más probable que fueran utilizadas por los gobiernos y actores sociales en su trabajo pedagógico y administrativo ordinario». Aunque una de las Recomendaciones tiene casi 40 años y la otra se refiere al ámbito de la educación que muchos especialistas en la formación de docentes podrían considerar demasiado abstracto, en sus disposiciones se ofrecen pautas y unas normas mínimas para cuestiones tales como la elaboración innovadora de planes de estudio, la preparación de metodologías apropiadas e innovadoras, la forma de acercar a socios y entornos ajenos al mundo de la educación al proceso didáctico, el establecimiento de normas básicas para permitir al personal docente la libertad profesional a la innovación, el desarrollo de competencias sociales, incluidas las relativas a los valores y las relaciones sociales, la concesión de incentivos salariales por la realización de cursos de formación durante el servicio, y orientaciones para la evaluación de los estudiantes.

32. En el contexto anterior, el Comité Mixto formula las siguientes recomendaciones a la OIT y la UNESCO, para a la vez ofrece orientación política a los ministerios, las instituciones de formación de docentes, las organizaciones de profesores y los órganos profesionales:

- que a los diferentes agentes de la formación de docentes y a los ministerios competentes que se ocupen de la educación y la formación se remitan a las Recomendaciones, donde encontrarán principios rectores y normas mínimas para planificar, ejecutar y evaluar sus programas de capacitación de profesores y para determinar sus propias normas y niveles de calidad nacionales o regionales;
- que se creen lazos o refuercen los existentes entre los agentes de la formación de docentes que se hallan ante el problema de la masiva escasez de profesores cualificados.

Condiciones de empleo, enseñanza y aprendizaje⁸

33. En su informe de 2000, el Comité Mixto reflexionó sobre los avances realizados en los siguientes ámbitos: atracción de un número suficiente de jóvenes capaces y motivados a la profesión docente; fomento de la evolución de la carrera profesional de los profesores con el tiempo; y aportación de medios para mejorar la motivación, la competencia profesional y el profesionalismo en general mediante la aplicación de procesos de formación adecuados y estructuras de carrera diversificadas, la revisión de los sueldos y las condiciones de servicio y la concesión de incentivos para mejorar la autoestima y la imagen social.

Tendencias

34. En estas circunstancias, conviene examinar algunas tendencias y evoluciones clave producidas desde 2000, si bien los datos de que dispone el Comité son limitados respecto a la enseñanza superior.

35. El Comité Mixto ha contado para la realización de su labor con un excelente perfil estadístico actualizado⁹ publicado conjuntamente por la OIT y la UNESCO en 2002 a fin de responder de forma continua a la petición del Comité de datos pertinentes.

La mencionada publicación revela las siguientes tendencias:

- el índice más elevado de demanda de nuevos profesores sigue presentándolo los países en desarrollo donde, en general, el crecimiento constante del número de profesores de primaria ha ido paralelo a un aumento comparable del número de niños en edad escolar. Aunque al mismo tiempo el incremento de profesores de secundaria ha superado al de la población estudiantil correspondiente, la proporción de alumnos por profesor permanece en niveles inaceptablemente altos;
- en varios países existe una amplia disparidad en las proporciones de alumnos por profesor, que varían de promedios de 9/1 a 72/1. En los países en desarrollo, estas proporciones suelen ser en general dos veces superiores a las de los países desarrollados, con elevados índices de abandono escolar asociados a las mismas. En algunos casos, esto significa que el tamaño real de las clases supera sustancialmente estas proporciones;
- en los países más desarrollados, la mayoría de los profesores supera los 40 años de edad, mientras que en los países en desarrollo, una elevadísima proporción de ellos no llegan a los 30;
- el porcentaje de mujeres en la profesión continúa aumentando en los países desarrollados, donde son mayoritarias respecto a los hombres, mientras que en los países desarrollados se da la situación inversa. Las mujeres sigue contando con poca representación en los puestos de dirección, si bien se ha producido una mejora gradual;

⁸ Párrafos pertinentes de la **Recomendación de 1966**: 8, 38-60, 70-74, 85-113 y 114-124. Párrafos pertinentes de la **Recomendación de 1997**: 6-7, 33-36, 40-51 y 57-72.

⁹ *A Statistical profile of the teaching profession*, por Maria Teresa Siniscalco, OIT y UNESCO, 2002.

- en todos los países de la OCDE y los que participan en el Programa Mundial relativo a los Indicadores de la Educación¹⁰ se exige actualmente una titulación superior a los nuevos profesores, aunque ello no refleje necesariamente la situación de los ya en activo. En muchos países en desarrollo, la mayoría de los profesores de primaria poseen, a lo sumo, estudios elementales de secundaria;
- existen amplias divergencias en cuanto al número de horas de trabajo entre los países que presentan informes. De los datos sobre las tendencias se desprende que las horas de enseñanza han permanecido por lo general estables a lo largo del decenio de 1990;
- las tendencias en los sueldos durante ese período muestran pautas diferentes. En términos generales, los sueldos de los profesores en países con renta alta y media han permanecido bastante estables o se han incrementado ligeramente, mientras que en los países con bajos ingresos los sueldos se han deteriorado. Los sueldos mínimos están por debajo del PIB per cápita en los países de la UE y la OCDE, mientras los sueldos a media carrera superan ese nivel. Las remuneraciones reglamentarias de los maestros de primaria con 15 años de experiencia son inferiores a los ingresos medios de otros trabajadores con iguales calificaciones. Esta situación tiene obvias repercusiones en la futura contratación de profesores;
- en lo que se refiere a las condiciones de trabajo, las relaciones entre países son sustanciales, ya que se ven afectadas por multitud de factores. Por tanto, es difícil establecer una comparación fiable a este respecto. La elaboración de un perfil estadístico global de las condiciones de trabajo de los profesores sigue estando limitada por la falta de datos y las dificultades metodológicas. Por ejemplo, sigue siendo difícil evaluar los datos relativos al número de horas totales realmente trabajadas.¹¹

36. Debido al actual estado de desarrollo de los indicadores estadísticos, el Comité Mixto sólo puede llegar a limitadas conclusiones fiables.

37. El material que tiene ante sí indica que, al menos en los niveles anteriores al superior, existen pocos datos que muestren una mejora general de la situación de los profesores y de sus condiciones generales de trabajo. Quizá el elemento más importante haya sido la mayor generalización de la exigencia de titulación superior a los nuevos profesores de un considerable número de países. Sin embargo, los datos revelan que se faltará mucho tiempo antes de que se logren mejoras significativas en las calificaciones de los profesores de muchos países en desarrollo. La contratación sigue siendo difícil en esos países, y la carga de trabajo y la proporción entre el número de alumnos por profesor sigue siendo inaceptablemente alta. Esta situación ha dado lugar a la práctica indeseable de contratar «profesores voluntarios» insuficientemente formados y a poner en marcha programas incompletos de formación. El Comité Mixto deplora estas tendencias, que menoscaban el profesionalismo de la enseñanza. De acuerdo con lo dispuesto en la Recomendación de 1966 en relación con la escasez de profesores, el Comité considera fundamental poner en marcha programas adecuados de perfeccionamiento en el servicio y formación continua a fin de evitar un mayor deterioro de los niveles de enseñanza y de la calidad de la educación.

¹⁰ Los países que participan en el proyecto de indicadores sobre la educación en el mundo son un grupo que no son miembros de la OCDE y están estrechamente asociados a la labor de los indicadores sobre los profesores realizada por esta organización y la UNESCO.

¹¹ En los párrafos 89 a 93 de la **Recomendación de 1966** se indican los diferentes aspectos que debería tenerse en cuenta en la determinación del número total de horas de trabajo de los docentes.

38. En los países desarrollados, el gran número de profesores que va avanzando en edad presenta obvios problemas de contratación para el futuro que debe preverse con tiempo. Es importante evitar que aumente la «fuga» de profesores calificados, incluida la competencia por nuevos profesores («caza furtiva»), especialmente de los países en desarrollo, para cubrir vacantes producidas por la jubilación de profesores¹².

39. Queda mucho por hacer para lograr un equilibrio aceptable entre los sexos en todo el sistema de enseñanza, en particular en los puestos de dirección, si bien existen indicios de mejoras a este último respecto.

40. El Comité Mixto toma nota del optimismo manifestado en el informe objeto de examen por el hecho de que el programa de indicadores de la educación de la OCDE sugiere que muchos indicadores importantes de la situación de los profesores todavía pueden desarrollarse mediante métodos de acopio de datos relativamente sencillos y poco costosos. Estos indicadores se basarán en definiciones, métodos e instrumentos de acopio de datos que se examinan y actualizan en colaboración con los países participantes. Abarcan aspectos tales como las calificaciones, los datos sobre el empleo, el sexo, las horas de trabajo e incluso interesantes indicadores de sueldos.

41. El Comité Mixto encomia la labor realizada por el Instituto de Estadística de la UNESCO y la OIT a este respecto. Destaca la importancia y la alta prioridad que reviste este trabajo para la planificación y la comparación de niveles. Recomienda asimismo que se encarguen periódicamente análisis de perfiles estadísticos similares al denominado *A Statistical profile of the teaching profession* (Perfil estadístico de la profesión docente) como importante medio para vigilar la aplicación de ambas Recomendaciones en el marco de su mandato. El material de este tipo es importante para permitir a los responsables de la formulación de políticas responder a preguntas como las siguientes: ¿reflejan la situación y las condiciones de trabajo de los profesores la importancia de su función y las expectativas de los responsables nacionales de la adopción de decisiones? ¿traducen las políticas educativas la conciencia de que los avances en la educación dependen en gran medida de las calificaciones y aptitudes del personal docente? ¿y qué compromisos cabe hacer al establecer la carga de trabajo, el número de alumnos de cada clase y los sueldos de los profesores a fin de equilibrar la necesidad de ampliar el acceso a la educación y la de atraer a buenos profesores y conservarlos dentro de las limitaciones presupuestarias correspondientes? Particular importancia revisten los indicadores globales y comparables sobre sueldos en relación con la contratación, la motivación y la capacidad de enseñanza de los profesores.

Recomendaciones

42. El Comité Mixto exhorta a que, en consonancia con el actual estado de los datos y los análisis, se ponga a disposición la máxima cantidad de material estadístico sobre estos temas en la próxima reunión. Este material constituirá una inestimable herramienta para todas las partes interesadas y para el Comité por igual. Asimismo, el Comité Mixto señala que los perfiles estadísticos realizados hasta la fecha se han concentrado en los niveles preuniversitarios. Reitera la opinión ya formulada en su informe de 2000 de que deberían hacerse periódicamente estadísticas y perfiles semejantes para la enseñanza superior.

¹² El Comité Mixto toma nota de la labor realizada en la OIT sobre la migración de personal sanitario cualificado, como enfermeras, y recomienda que se contemple la posibilidad de realizar estudios semejantes sobre las repercusiones de esta migración en la profesión docente.

Las tecnologías de la información y la comunicación¹³

Tendencias y recomendaciones

43. Entre las partes interesadas en la educación existe consenso sobre el gran potencial de una utilización eficaz de las tecnologías de la información y la educación (TIC) para ampliar las oportunidades de aprendizaje y mejorar la calidad de la educación, en particular de la educación abierta y a distancia y el aprendizaje flexible, si bien todavía es necesario seguir investigando sobre estos aspectos. Además, no cabe duda de que en el entorno actual, los estudiantes deben imperativamente aprender a utilizar estas tecnologías como parte de su propia formación personal. Huelga decir que los profesores son fundamentales para el aprovechamiento fructífero de las TIC. Se les exigirá, y debería recomendárseles, que asuman nuevas funciones y responsabilidades respecto a estas tecnologías a fin de mejorar la calidad de la educación y el acceso a ésta por estudiantes adultos y de contextos educativos informales y extraescolares.
44. Un elemento decisivo para que los profesores asuman nuevas responsabilidades es incluir una amplia capacitación en la utilización de las modernas tecnologías en la formación inicial de los docentes, con objeto de incorporarla a todo el programa de preparación de profesorado. Las instituciones de formación de enseñantes podrán exigir un nivel básico de conocimientos informáticos como condición para la admisión. La enseñanza de la informática debería introducirse dentro de un contexto.
45. Los profesores ya en activo deberían tener derecho a tiempo y recursos suficientes para un continuo desarrollo profesional que les permita adquirir y mantener sus conocimientos de informática. A fin de garantizar la disponibilidad de los recursos adecuados, puede ser necesaria la colaboración entre las autoridades nacionales y locales. La cuantía y condiciones a este respecto deberían determinarse mediante negociaciones entre las autoridades educativas y las organizaciones de profesores. Diversas actividades regionales realizadas con la asistencia de la UNESCO y la OIT proporcionan útiles ejemplos de experiencias fructíferas en la adopción de estas tecnologías.
46. Quizá sea necesario adoptar medidas de discriminación positiva para garantizar un acceso equitativo de personas de uno y otro sexo a la formación sobre estas tecnologías, teniendo en cuenta las responsabilidades familiares de muchas profesoras. Será necesario poner especial empeño en que los docentes de las zonas alejadas y que trabajan en escuelas pequeñas también reciban esta formación. Aunque no hay datos que indiquen que los enseñantes de mayor edad tienen menor capacidad de adaptación a las TIC que sus jóvenes colegas, puede que sea necesario prestar especial atención a sus necesidades y actitudes profesionales.
47. Las inversiones en las tecnologías de la información y la comunicación deberían realizarse de forma integral y coordinada: soporte físico y lógico, infraestructura necesaria para el establecimiento de la comunicación y recursos humanos con formación, elementos todos con que debería poder contarse de forma permanente. Cuando las asociaciones entre el sector público y privado complementan las inversiones del primero, debería ponerse cuidado en que el soporte físico y lógico se suministra de acuerdo con los principios de la competencia y en el respeto de las normas técnicas imperantes establecidas por las autoridades educativas en cooperación con los docentes y sus organizaciones.

¹³ El examen por el Comité Mixto de esta cuestión se basa en un gran número de informes de la UNESCO y la OIT, incluidos de seminarios regionales de agentes educativos, cuya lista figura en el anexo 1.

-
48. Los enseñantes deberían disponer de tiempo suficiente para planificar la incorporación de las TIC en su actividad pedagógica con el fin de garantizar una alta calidad y un aprendizaje adecuado. La determinación del tiempo de preparación debería ser objeto de consulta o negociación entre las autoridades educativas y las organizaciones de profesores. Las reformas de los reglamentos de la actividad docente deberían tener en cuenta la flexibilidad que ofrecen las nuevas tecnologías. Debería disponerse de apoyo técnico y profesional para velar por que los profesores y estudiantes se benefician plenamente de estas tecnologías de forma continuada.
49. La introducción de las tecnologías de la información y la comunicación, como cualquier otra tecnología, puede resultar estresante para los profesores y los administradores de la educación. Se necesitan nuevas investigaciones sobre la utilización y las repercusiones de las TIC en los docentes, incluido el tiempo que se precisa para preparar las clases y otros ajustes. Pueden ser necesarias modificaciones en las condiciones de trabajo, que quizá deban someterse a negociación entre las organizaciones de docentes y las autoridades educativas.
50. Las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen la oportunidad de adoptar nuevos métodos de enseñanza. Estos cambios deberían alentarse tras realizar las debidas investigaciones, con inclusión de estudios comparativos y proyectos piloto antes de su introducción. Puede ser de interés contar con la colaboración de asistentes técnicos competentes en la utilización de estas tecnologías siempre que no asuman las obligaciones y responsabilidades de los profesores.
51. Cuando se utilicen estas tecnologías, habrá que tener el debido cuidado para garantizar un lugar de trabajo sano y seguro para los profesores. Deberán utilizarse técnicas apropiadas para la aplicación de principios ergonómicos que eviten riesgos para la salud o la seguridad. El incumplimiento de las normas ergonómicas, como la exposición a los teclados y pantallas, puede causar lesiones, especialmente en manos, muñecas y espalda. La dirección de las escuelas deberá estar dispuesta a invertir en equipo para evitar dichos daños.
52. Nunca se insistirá demasiado en la importancia del diálogo social para la introducción y utilización de las modernas tecnologías. Los docentes, las autoridades educativas y otros interesados deberían mantener procesos de aprovechamiento compartido de la información, consulta y negociación, según el tema de que se trate, a fin de que saquen el máximo partido a las nuevas tecnologías. A través de sus representantes en los consejos o juntas escolares, elegidos democráticamente, los estudiantes y los padres deberían participar plenamente en la toma de decisiones referentes a estas tecnologías.
53. Reconociendo que en muchos países en desarrollo los profesores tienen problemas básicos de acceso a computadoras y a las tecnologías de la comunicación, es fundamental que los Estados Miembros de la UNESCO y la OIT den prioridad al suministro de los recursos necesarios.
54. El Comité Mixto recomienda que la OIT y la UNESCO sigan vigilando las repercusiones de las TIC en la formación, los planes de estudio, la actividad docente y las condiciones de trabajo de los profesores, en la medida en que afecta a su situación, en consulta con las organizaciones internacionales de docentes y las instituciones de formación de estos profesionales. Los resultados de este proceso de vigilancia y el conocimiento de las mejores prácticas así acumulado debería compartirse ampliamente entre los interlocutores de la educación de los Estados Miembros, y comunicarse al Comité Mixto.

La variable de los sexos y la educación¹⁴

Tendencias

55. Basándose en los informes¹⁵ de que disponía, en la información procedente de material del equipo de supervisión de la Educación para Todos, en el propio conocimiento de los miembros y en las conclusiones de las investigaciones en el ámbito de la mujer y la educación, se formularon las siguientes observaciones sobre las tendencias y problemas:

- en la mayoría de los países, el porcentaje de mujeres entre el profesorado sigue en aumento. En 2000, en los países desarrollados representaban el 80 por ciento del total; el 92 por ciento en los países en transición; y el 62 por ciento en los países en desarrollo;
- en general, las mujeres son más numerosas que los hombres en los niveles inferiores de la enseñanza (infantil y escuela primaria), que suelen ir ligados a retribuciones más bajas;
- en la mayoría de los países de la OCDE, la proporción de mujeres es superior entre los jóvenes profesores;
- aunque cada vez se da una más amplia participación de la mujer en la mayoría de los sistemas educativos, en particular como profesoras, suelen estar poco representadas en los puestos de dirección;
- en muchos países industrializados y en algunos en desarrollo, la participación y el rendimiento de la mujer en la enseñanza superior es mayor, si bien sigue contando con escasa presencia en algunos ámbitos de estudio, como la física, la informática y la ingeniería;
- la creciente feminización de la profesión docente, sobre todo en los países desarrollados, puede hacerla perder consideración social y resultar menos atractiva, en particular para los hombres. Sin embargo, en algunos países, en las escuelas pequeñas sólo hay uno o dos profesores, invariablemente hombres, donde, según se ha informado, se han dado importantes casos de violencia contra las alumnas;
- si bien se han producido ciertas mejoras en la participación de las mujeres como estudiantes y personal en la enseñanza superior, debido en parte a la aplicación de medidas de discriminación positiva en los procesos de admisión, la mujer sigue por regla general insuficientemente representada en los puestos de dirección en la mayoría de los países;
- las mujeres siguen también estando poco representadas en los cargos directivos de los sindicatos y organizaciones profesionales de docentes de muchos países, en particular del África subsahariana;

14 Párrafos pertinentes de la **Recomendación de 1966**: 7 y 54-58; párrafos pertinentes de la **Recomendación de 1997**: 25, 40-41 y 70.

15 El Comité tenía ante sí las siguientes publicaciones para examinarlas: *A statistical profile of the teaching profession*, por Maria Teresa Siniscalco (2002) y *Trends in feminization of the teaching profession in OECD countries (2000)*, por Cathy Wylie (anexo 2).

-
- los principales obstáculos a la participación de la mujer en los puestos directivos superiores de todos los niveles educativos son: la falta de flexibilidad en los horarios de trabajo; el predominio de hombres en los órganos de designación y promoción; la escasez de personal femenino con calificaciones académicas y profesionales elevadas; y la comparativamente mayor carga de trabajo, de enseñanza y de otro tipo.

Recomendaciones

56. De acuerdo con este análisis, el Comité Mixto formula las siguientes recomendaciones:

- con sujeción a la disponibilidad de recursos y en el marco de la iniciativa de la EPT respecto de la educación de las niñas, la OIT y la UNESCO deberían, bien encargar un estudio de las tendencias de feminización de la profesión docente en los países en desarrollo (semejante al realizado en los países de la OCDE) para la próxima reunión del Comité, o, según proceda, ampliar la labor prevista sobre los indicadores a tal efecto;
- debería intentarse obtener datos sobre los obstáculos que frenan la participación de la mujer en los puestos directivos de la educación, así como sobre las estrategias utilizadas por países y las instituciones para promover a la mujer a puestos de dirección en las escuelas y en instituciones de enseñanza superior, y permitirle ejercer con éxito la actividad docente, tanto en la escuela como en la universidad;
- la OIT y la UNESCO deberían instar a los Estados Miembros a supervisar la participación de la mujer en la capacitación de docentes y a tomar disposiciones con miras a su formación continua y profesional teniendo en cuenta la función cambiante de los profesores;
- la OIT y la UNESCO deberían encargar un estudio para examinar si la condición de la profesión docente afecta a su equilibrio en cuanto al número de hombres y mujeres que la abrazan, y en qué medida, en especial en los niveles de infantil y primaria;
- por último, el Comité Mixto pide a las organizaciones de profesores y a los gobiernos que sensibilicen a los ciudadanos acerca de la existencia de instrumentos normativos aplicables a los docentes que establecen niveles mínimos de responsabilidad, además de derechos, y que debe recurrirse a ellos cuando se produzcan abusos flagrantes de estudiantes por profesores, ya sean éstos casos de violencia general o sexual, los cuales se han calificado de fenómenos significativos tanto en el informe de seguimiento de la Educación para Todos como en los estudios en curso sobre la propagación del sida que han dado cuenta de ellos.

La Educación para Todos (EPT) y el VIH/SIDA¹⁶

57. A la luz del constatado declive de la profesión docente en todo el mundo y del creciente desapego hacia la profesión, el Comité Mixto reaccionó de forma alarmante pero sin sorpresa ante los actuales estudios de la UNESCO que estiman en 35 millones los maestros de primaria adicionales que se necesitarán para 2015 para cumplir el objetivo de una enseñanza primaria universal. Asimismo, el Comité tomó nota de la paupérrima o inexistente consideración del profesorado del sector informal, en el que deben aprender a leer y escribir más de mil millones de hombres y mujeres.

¹⁶ Párrafos pertinentes de la **Recomendación de 1966**: EPT: 3-5,10, 11, 31, 70 y 141-145; VIH/SIDA: 7 y 53. Párrafos pertinentes de la **Recomendación de 1997**: EPT: 10 a) y b); VIH/SIDA: 25, 40 y 63.

Tendencias

58. En este contexto, aunque para muchos países pueda parecer imposible al principio tener en cuenta la cuestión de la calidad, el Comité Mixto indicó que sería posible abordarla satisfactoriamente si los gobiernos dieran prioridad a unos cuantos principios básicos. Uno es que, si a los ciudadanos les preocupa que la enseñanza no sea adecuada, las instituciones de nivel universitario y de formación de docentes de los países deberían constituir un objeto más activo de desarrollo con miras a la educación para todos. Estas instituciones son una fuente obvia para insuflar calidad a esta educación, mediante la formación de docentes y la realización de actividades de investigación y planificación de calidad. El Comité Mixto reconoce las difíciles decisiones de asignación de recursos entre los niveles educativos a que deben hacer frente los gobiernos. Sin embargo, el Comité señala que existen buenas prácticas de mayor reasignación de recursos al desarrollo de las instituciones de enseñanza superior y de formación de docentes, Estas reasignaciones mejorarían substancialmente la situación de los profesores, dando prioridad a la calidad de su capacitación. Además, los gobiernos podrían recurrir a disposiciones de la Recomendación de 1966 relativas a las distintas etapas de la profesionalización gradual de un gran número de profesores que carecen de formación, y para hacer participar más activamente que en la actualidad a las organizaciones de profesores en la planificación de medidas a medio plazo para proporcionar una formación en el servicio de calidad a estos docentes con falta de preparación.

59. Dos series de cuestiones que se plantean como obstáculos para alcanzar los objetivos de la educación para todos son las grandes desigualdades en el número de hombres y mujeres en la profesión docente y las repercusiones del VIH/SIDA. La cuestión de la variable de los sexos se tratará en una sección aparte de este informe. En cuanto al segundo tema, el Comité Mixto observó que las Recomendaciones de 1966 y 1997 deberían complementarse con el *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo* e interpretarse a la luz del mismo, y que los responsables de la adopción de decisiones podrían utilizarlas ampliamente para tratar las cuestiones más complejas de los derechos y responsabilidades entre los docentes en relación con el virus. En cuanto a las actuales investigaciones, se informó al Comité Mixto de que, según proyecciones del Banco Mundial, para 2010, 133.000 profesores de Sudáfrica y 24.000 de Tanzania podían fallecer de SIDA; y, según un estudio de la UNESCO, los elevados índices de mortalidad por esta enfermedad superaron en algunos países las tasas de nuevos ingresos en la profesión, lo que prolongará su dependencia de profesores sin formación adecuada. Un ejemplo es Zambia donde, las defunciones de profesores fue equivalente a la pérdida de dos tercios del número anual de nuevos diplomados, o la República Centroafricana, donde el ONUSIDA informó de cierres generalizados de docenas de escuelas debido al número de docentes con enfermedades derivadas del SIDA.¹⁷ En Malawi, la mortalidad y morbilidad de docentes, pese a ser importante e ir en aumento, es menos grave que en otros sectores profesionales del país; un dato es que los recursos presupuestarios destinados inicialmente a la formación en el servicio del profesorado se están desviando para cubrir gastos de funerales. En Bostwana, donde los docentes tienen acceso en la actualidad a tratamiento antirretrovírico, las tasas de defunción parecen haberse estabilizado; sin embargo, no ocurre así en todas partes, donde las repercusiones devastadoras del VIH/SIDA están adquiriendo proporciones alarmantes: orfandad, absentismo, empobrecimiento de las familias o comunidades que normalmente apoyaban a las escuelas y caída en picado de la calidad de la educación, efectos todos que influyen negativamente en la consecución de la EPT.

17 Artículo AFT-Africa AIDS Campaigning de 12 de septiembre de 2003; y Michael J. Kelly, *Planning for Education in the Context of HIV/AIDS, Fundamentals of Educational Planning*, N°66, Instituto de Planeamiento de la Educación, París, 2000.

Recomendaciones

60. Por consiguiente, el Comité Mixto formuló las siguientes recomendaciones para que las examinaran la UNESCO y la OIT y las entidades interlocutoras en el seguimiento de la educación para todos, incluidos los gobiernos nacionales y las organizaciones de docentes:

- habida cuenta de que las instituciones de enseñanza superior han estado en gran medida al margen de los debates destinados a conseguir una educación para todos de calidad, y que se las necesita tanto como participantes en las deliberaciones como socios activos en las actividades de seguimiento, deberían facilitarse información a los Estados Miembros respecto de las prácticas idóneas nacionales existentes sobre la manera de realizar la difícil asignación de recursos con objeto de mejorar la enseñanza superior y hacer revertir los resultados de esta mejora en las actividades encaminadas al logro de una educación para todos.
- los gobiernos y las organizaciones internacionales deberían situar las deliberaciones abstractas sobre la calidad de la educación para todos a un nivel más básico, a saber, sobre las calificaciones de los docentes, el grado de formación del profesorado, y las normas de certificación, a fin de llevarlas a un terreno realista respecto de la labor que se está llevando a cabo actualmente en pro de la EPT, así como de las medidas necesarias para profesionalizar a un número ingente de docentes y de profesores en ciernes, mediante el diálogo social con las organizaciones de enseñantes;
- la OIT y la UNESCO deberían colaborar en la difusión y aplicación del contenido del documento *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo* y sus diez principios fundamentales. El manual de educación y formación de la OIT constituirá un útil instrumento a este respecto, lo que ayudará a las organizaciones a gestionar y atenuar las repercusiones del VIH/SIDA en los lugares de trabajo de los docentes y a crear un entorno propicio para la lucha contra la epidemia;
- la OIT y la UNESCO deberían contribuir a conseguir unos mayores compromiso político, liderazgo empresarial y participación de las organizaciones de docentes en la lucha contra el fenómeno del VIH/SIDA;
- para mejorar la moral de los docentes, la OIT, la UNESCO y los socios que trabajan en relación con esta pandemia deberían dar mayor prioridad que en la actualidad a la difusión de información optimista, cuando exista, respecto del VIH/SIDA entre la profesión docente, entre tres cosas, citando ejemplos del gran número de profesores seropositivos que viven y funcionan con la enfermedad.

Enseñanza superior: libertad académica y cuestiones conexas¹⁸

61. Pese a las diferentes percepciones culturales del concepto de libertad académica, el Comité Mixto reafirmó que esta cuestión constituía una de sus prioridades. El Comité subrayó que la libertad académica se halla en el centro mismo de la misión de la enseñanza superior, y que pertenece tanto al ámbito de los derechos humanos como al de las políticas generales de

¹⁸ Párrafos pertinentes de la **Recomendación de 1997**: párrafos 11-14, 17, 21 y 26-34 (con inclusión de referencias a la autonomía institucional).

desarrollo de las sociedades de hoy en día. Asimismo, señaló que la libertad académica es una cuestión particularmente compleja, ya que requiere un equilibrio adecuado entre derechos y responsabilidades. Los problemas son muy variados, desde, por una parte, ejemplos en los que las universidades han sufrido una represión extrema por parte de los gobiernos a, por otra, abusos de las responsabilidades académicas por personal de este nivel de enseñanza.

62. En la Recomendación de 1997 se determina que los siguientes ámbitos forman parte integrante de la libertad académica:

- acceso al conocimiento (artículo 11)
- generación de conocimiento (artículo 12)
- libertad de expresión y otros derechos civiles (artículo 27)
- libertad de publicar y difundir resultados de investigaciones (artículo 12)
- participación en reuniones e intercambios, en los planos nacional e internacional (artículos 13 y 14)
- autonomía de las instituciones de enseñanza superior (artículo 17)
- participación de personal de enseñanza superior en la gestión (artículos 21, 31 y 32)
- métodos didácticos y planes de estudio (artículo 28)

El Comité Mixto observa asimismo que el artículo 75 de la Recomendación de 1966 («...las autoridades deberían establecer y aplicar regularmente un procedimiento de consulta con las organizaciones de educadores sobre cuestiones tales como la política de la enseñanza, la organización escolar y todos los cambios que pudieran ocurrir en la enseñanza.») forma parte de un enfoque global de las disposiciones sobre la libertad académica de la Recomendación de 1997.

Tendencias

63. Las tendencias y orientaciones más importantes encontradas por el Comité Mixto en el material de base disponible y en las exposiciones presentadas por los participantes en la reunión informal pueden resumirse como retos relacionados con:

- la comercialización, mercantilización y comercio de los servicios de enseñanza superior;
- una disminución de la continuidad en el empleo y de la seguridad del mismo;
- la reducción de la financiación pública;
- los problemas de «fuga de cerebros» de muchos países.

Cabe destacar que el Comité Mixto señala que, en este contexto, la inobservancia de la libertad académica y otras disposiciones de la Recomendación de 1997 es una cuestión no sólo de derechos y responsabilidades, sino también de desarrollo, ya que menoscaba la calidad de las instituciones de enseñanza superior en países donde esa calidad es necesaria para el cumplimiento de compromisos con objetivos tales como la educación para todos y el desarrollo sostenible, y al exacerbar la multitud de condiciones que dan lugar a la «fuga de cerebros» ya sea de la profesión docente o de los Estados Miembros en cuestión o de ambos.

Recomendaciones

64. El Comité Mixto, expresando la opinión de que la libertad académica sigue siendo fundamental para la capacidad de la enseñanza superior de impartir enseñanza y realizar investigaciones de buena calidad, destacó los siguientes ámbitos que requerían medidas o intervenciones políticas:

- Normas de cumplimiento: habida cuenta de que las universidades y, con frecuencia, los gobiernos, buscan en la UNESCO y la OIT la fuente de normas internacionales para la acreditación de instituciones de enseñanza superior, el Comité Mixto recomendó a ambas organizaciones, en sus respectivos mandatos y en el contexto de la Recomendación de 1997, que exigieran la observancia de los siguientes principios como requisitos previos para garantizar el reconocimiento de las instituciones de enseñanza superior: observancia de las diversas esferas de la libertad académica definidas en la Recomendación de 1997; calificaciones del personal académico de acuerdo con las normas internacionales; existencia de personal y condiciones favorables a la investigación, y seguridad del empleo en la profesión, incluida la titularidad.: Estos principios, deberían ir acompañados de mecanismos objetivos de evaluación (evaluación entre iguales) puestos en marcha en cooperación con el Foro mundial sobre garantía de la calidad, reconocimiento y convalidación de títulos de la educación superior sobre cuestiones relativas a los derechos y a la condición del personal docente de la enseñanza superior.
- Estudios: como reacción a los estudios que prepararon la UNESCO y la OIT para la octava reunión sobre la libertad y la titularidad académicas, el Comité Mixto pidió a ambas organizaciones que siguieran encargando estudios sobre temas definidos en la Recomendación de 1997. En cuanto a los estudios encargados por la UNESCO sobre la libertad académica, el Comité Mixto solicitó la elaboración de un estudio mundial que abarcara regiones no incluidas en otros (Europa, Estados Árabes y América Latina), destacando las prácticas idóneas o las prácticas mejoradas en todas ellas. En este trabajo, el Comité Mixto destacó la importancia de que la UNESCO y la OIT buscaran entidades nacionales e internacionales que dieran las mayores garantías de llevar a cabo las investigaciones sobre estos temas de manera imparcial.
- Difusión: con objeto de transmitir a un público amplio el mensaje de la relación de la libertad académica no sólo con los derechos y responsabilidades sino también con el desarrollo, el Comité Mixto instó a la UNESCO a que, en cooperación con la OIT, divulgara una versión simplificada de los pasajes correspondientes de la Recomendación de 1997 en particular entre sus respectivas oficinas regionales, y a que fomentara la organización de talleres nacionales sobre este tema. Estas versiones se podrán utilizar fácilmente para promover la importancia de que los dirigentes de las universidades posean titulación adecuada como parte de una autonomía significativa de las instituciones de enseñanza superior conformes con el artículo 21 de la Recomendación de 1997.

-
- «Fuga de cerebros»: El Comité Mixto sugirió diversas estrategias para que las examinaran la UNESCO y la OIT, a fin de ayudar a los Estados Miembros y a las universidades a invertir esta tendencia. Estas estrategias son las siguientes: establecimiento de redes con objeto de mantener los contactos entre los investigadores y sus países de origen mediante redes virtuales sobre determinadas disciplinas, y la creación de centros de excelencia en cooperación con las Cátedras UNESCO/UNITWIN; mantenimiento de relaciones de cooperación interuniversitaria, en el marco del programa de «profesores visitantes», intensificando el diálogo social como mecanismo de solución de conflictos en la enseñanza superior; y mejora de las condiciones de trabajo en los países de origen.
 - Sensibilización de las autoridades nacionales, mediante continuos esfuerzos por incluir a los ministerios de educación y a la enseñanza superior en todas las plataformas de diálogo sobre cuestiones educativas en general y sobre la Recomendación de 1997 en particular.
 - Aplicación pedagógica: la UNESCO, en cooperación con la OIT, debería recomendar a las autoridades nacionales de educación la introducción de los Principios rectores de la Recomendación de 1997 (Parte III) en los programas de formación del profesorado.

Estructuras de empleo y titularidad en la enseñanza superior ¹⁹

65. En la Recomendación de 1997²⁰ se reconoce que la titularidad es una de las principales salvaguardias de la libertad académica, que a su vez constituye una característica significativa de las sociedades democráticas. La seguridad del empleo protege al personal universitario de las represalias por sus opiniones políticas o sus posiciones sobre cuestiones académicas. También está concebida para proteger a las universidades de las injerencias derivadas de designaciones motivadas por objetivos políticos.

66. Por seguridad del empleo o su equivalente funcional, según lo indicado en la Recomendación de 1997, se entiende una situación de permanencia en el empleo tras un periodo conveniente de prueba basado en criterios bien definidos. En la Recomendación de 1997 se establecen también las condiciones en que se puede restringir la titularidad o su equivalente funcional debido a limitaciones financieras.

67. La titularidad o su equivalente funcional parece existir en todas las sociedades democráticas. La seguridad del empleo está reconocida por la legislación, los contratos de trabajo o los tribunales laborales, mientras que los contratos privados, los reglamentos aplicables a los funcionarios o los acuerdos colectivos, dependiendo de la estructura del sistema universitario, pueden establecer la titularidad o su equivalente funcional. Los procedimientos de designación son el primer paso fundamental en cualquier sistema de titularización o de contratos continuos. Deberán ser abiertos y estar basados en el mérito académico. Algunos sistemas están muy centralizados en los sistemas universitarios nacionales, mientras otros delegan gran parte de la autoridad en las unidades académicas de las distintas universidades.

¹⁹ La supervisión de estas disposiciones de la Recomendación de 1997 por el Comité Mixto se basa en estudios a fondo sobre sistemas típicos de la mayoría de los ámbitos geográficos del mundo que fueron expresamente encargados con este fin por la OIT. Estos documentos, titulados *Academic tenure and its functional equivalent in post-secondary education*, y *Academic employment structures in higher education: The Argentine case and the academic profession in Latin America*, están citados en el anexo 1.

²⁰ Párrafos pertinentes de la **Recomendación de 1997**: 40-51 (con especial atención a los párrafos (45-46), y 72.

Tendencias

68. Existen dos sistemas principales para establecer la titularidad o contratos de trabajo similares. Uno es el de la tradición «angloamericana», basado en contratos con las distintas universidades. Las principales universidades norteamericanas, por ejemplo, disponen de procedimientos bien establecidos para evaluar los candidatos al puesto fijo y carreras profesionales estables para quienes obtienen la titularidad. La libertad académica del personal con titularidad y en periodo de prueba está protegida por la legislación interna. En las universidades en las que existen sindicatos o asociaciones de personal, se incluyen procedimientos semejantes en acuerdos colectivos con fuerza legal. Tanto en los sistemas de contratos privados como en los acuerdos colectivos, el cuerpo docente sólo puede ser despedido por motivos fundamentados y tras procedimientos transparentes basados en la protección que ofrece la justicia natural.

69. Un segundo sistema de titularización es el establecido mediante la reglamentación aplicable a los funcionarios. En determinados países, los profesores son considerados funcionarios públicos, aunque normalmente están sujetos a reglamentos diferentes respecto de la contratación y la evaluación. Con frecuencia, su condición de profesores universitarios también les otorga una gran fuerza en la toma de decisiones académicas en sus universidades. En este amplio marco, los sistemas nacionales pueden variar desde estar muy descentralizados a estarlo sólo relativamente, esto es, que en ellos la adopción de decisiones se delega en las distintas universidades. La distribución de la autoridad en los sistemas universitarios se está reexaminando en diversos países.

70. Aparte de las universidades tradicionales, en gran parte del mundo existe un amplia y diversificada variedad de instituciones de enseñanza superior no universitarias que suelen imponer condiciones de empleo diferentes, a menudo con contratos temporales o a tiempo parcial, debido a su menor capacidad financiera para contratar personal docente a tiempo completo o permanente. El Comité Mixto está firmemente convencido de que el personal de estas instituciones debería gozar de condiciones equivalentes a las de los empleados con carácter permanente, en reconocimiento del valor del servicio prestado y de acuerdo con lo dispuesto en la Recomendación de 1997.

71. El Comité Mixto observa asimismo que las instituciones privadas de enseñanza superior no suelen ofrecer las mismas garantías de titularización o su equivalente. Es necesario velar debidamente por que se garanticen estructuras adecuadas de empleo al personal de estas instituciones de acuerdo con lo estipulado en la Recomendación de 1997.

72. La seguridad del empleo y su equivalente funcional están bien establecidos en la mayoría de los países democráticos. El Comité Mixto tomó especial nota de las recientes tendencias y de algunos problemas fundamentales de la enseñanza superior:

- (a) los contratos de corta duración y a tiempo parcial son la principal amenaza para la titularización. Aunque faltan estadísticas internacionales globales y fiables, parece que la proporción de personal universitario con este tipo de contratos va

en aumento, los cuales son corrientes en muchos países. En el párrafo 72 de la Recomendación de 1997 se reconoce el valor de los servicios prestados por este personal. El cuerpo docente que se halla en estas circunstancias no disfruta del mismo grado de libertad académica que aquellos de sus colegas con puesto fijo o contratos continuados. Existe una variedad de contratos para facilitar la contratación de personal a tiempo parcial o por periodos breves que protegen a la vez la libertad académica de toda la plantilla, y estos acuerdos deberían tener en cuenta lo dispuesto en la Recomendación de 1997;

- (b) en cuanto a la discriminación positiva, las universidades han estado tradicionalmente dominadas por los hombres. Cada vez más, deben brindar oportunidades a mujeres cualificadas, que están obligadas a compaginar su carrera profesional con las responsabilidades familiares. El personal femenino suele tener sobre todo contratos de duración limitada o a tiempo parcial. La situación se plantea en términos semejantes para las personas perteneciente a minorías. En las universidades de muchos países en desarrollo fundadas por las antiguas potencias coloniales siguen estando insuficientemente representadas las poblaciones autóctonas, mientras que en otros muchos países, el personal de la universidad no refleja la composición étnica de la población;
- (c) el personal docente universitario que goza de la protección de la titularidad o de un empleo continuo deben observar los principios deontológicos de la profesión. La Recomendación de 1997 reconoce esta obligación, pero los códigos éticos constituyen un importante componente de las estructuras de empleo universitarias y deberían elaborarse con la participación efectiva de la comunidad académica interesada. Muchos países reconocen que puede expulsarse a un profesor universitario por motivos fundados, previa decisión de un árbitro o un tribunal o corte independientes;
- (d) uno de los problemas más polémicos a los que se enfrenta el personal permanente de la enseñanza superior es su condición en casos de restricciones económicas o programas de reducción de efectivos. Este problema también afecta al personal temporal o a tiempo parcial de muchos países, cuyos derechos a estructuras de empleo y prestaciones son igualmente importantes. El Comité Mixto observa que el aumento de estas situaciones requiere que el cuerpo docente sólo sea despedido en casos de crisis financiera auténtica y demostrable, aplicando los principios convencionales de la contabilidad y si no existe otra alternativa. Las autoridades de gobierno de las universidades (rektorados o consejos, según los casos) deberían participar directamente en estas decisiones. Análogamente, las decisiones de cerrar o reducir programas académicos deberían tomarse con arreglo a procedimientos adecuados y transparentes, y poniendo cuidado en mantener una gama de ofertas en el sistema universitario;
- (e) la educación a distancia y transnacional son opciones cada vez más frecuentes ante la creciente demanda de servicios de enseñanza superior. En este contexto, existen indicios de que los profesores universitarios de muchos de estos programas carecen de garantías similares de empleo estable, esto es, que trabajan con

contratos a tiempo parcial u otros contratos eventuales. El Comité Mixto es del parecer que el personal docente de estos programas debería disfrutar de las debidas garantías respecto a la estabilidad en el empleo y las condiciones de trabajo. Estos programas, en buena parte puestos en marcha por entidades privadas y con fines comerciales, conllevan riesgos inherentes de protección inadecuada de la plantilla contratada localmente y amenazan la calidad de la enseñanza;

- (f) a finales del siglo XX, la enseñanza superior ha ido cobrando una dimensión cada vez más internacional. Consecuencia de ello ha sido la «fuga de cerebros», la migración de personal docente altamente cualificado de los países en desarrollo hacia las universidades u otros sectores económicos que ofrecen condiciones de empleo, incluida la titularidad o su equivalente. La inestabilidad política y la injerencia en las universidades también es causa de estas huidas, debilitando el desarrollo nacional. La solución a este problema consiste en proporcionar a los profesores universitarios entornos de trabajo acordes a su formación y contribución a la sociedad;
- (g) los sindicatos o asociaciones de personal universitario tienen un importante peso específico dentro del funcionariado nacional, en los sistemas descentralizados angloamericanos y también en las instituciones de enseñanza superior universitarias. El personal docente universitario debería gozar de los mismos derechos de representación colectiva que otros trabajadores, conforme a la práctica nacional. Habrían de poder negociar las garantías de procedimientos necesarias para la titularización, dejando las decisiones académicas, incluidos los criterios específicos, en manos de los organismos universitarios, aunque sus funciones y responsabilidades difieran según los sistemas nacionales.

Recomendaciones

73. El Comité Mixto considera que:

- los Estados Miembros, asistidos, según proceda, por la OIT y la UNESCO, deberían comprometerse a acopiar y compartir prácticas idóneas sobre procedimientos de designación, evaluación de ascensos y cese de personal como base para las políticas y prácticas futuras destinadas a mejorar la enseñanza superior. A este respecto, las instituciones de acreditación existentes en muchos países habrían de contribuir a la mejora de las estructuras de empleo en las diferentes tipos de instituciones como condición previa para su reconocimiento;
- la OIT, la UNESCO y las instituciones financieras internacionales deberían incorporar las disposiciones de la Recomendación de 1997 en sus programas, de apoyo y reformar de los sistemas e instituciones de enseñanza superior;
- habría de prestarse particular atención a la garantía de estructuras de empleo adecuadas, incluida la aplicación de la titularidad o su equivalente funcional, con objeto de favorecer la diversificación étnica y de sexos en las instituciones de enseñanza superior.

II. Progresos realizados respecto de las iniciativas destinadas a supervisar y promover las Recomendaciones de 1966 y 1997

Preparación de informes para supervisar las Recomendaciones

Métodos de trabajo

74. Las restricciones de los recursos de la OIT y la UNESCO han limitado la capacidad del Comité Mixto para proseguir determinados asuntos señalados en su último informe. No obstante, una serie de informes y resúmenes facilitados por la secretaría conjunta en relación con ámbitos importantes de su mandato han enriquecido la labor de supervisión del Comité. En el anexo 1 de este informe se ofrecen detalles sobre la documentación de referencia. Para el futuro, se insta a la secretaría conjunta a que proporcione dicho material con suficiente antelación a la celebración de la reunión, con objeto de permitir un análisis más a fondo de los informes que constituyen la base para la supervisión de las dos Recomendaciones, como se indica en la sección dedicada a la metodología.

75. El Comité Mixto destaca que su capacidad para desempeñar su mandato, ampliado del 2000 para incluir la supervisión y promoción de la Recomendación de la UNESCO de 1997, se verá necesariamente limitada en el futuro inmediato por los recursos disponibles para este fin. Teniendo debidamente en cuenta las inevitables limitaciones impuestas a los programas y presupuestos de la organizaciones internacionales, el Comité Mixto insta a los Directores Generales de la OIT y la UNESCO a que dediquen los recursos necesarios para permitir unas investigación y preparación adecuadas de informes sobre los temas prioritarios recogidos en las recomendaciones del presente informe, incluidas aquellas con posibles repercusiones importantes en la política y práctica nacionales.

76. El Comité Mixto hace suya la propuesta que está examinando la UNESCO de aplicar un nuevo enfoque a la supervisión de una serie de normas internacionales de esta organización, incluida la Recomendación de 1966. La propuesta de pedir a los Estados Miembros de la UNESCO que informen periódicamente sobre un programa escalonado en relación con temas prioritarios bien definidos proporcionaría una nueva e interesante fuente de información para el mandato del Comité Mixto. Este ha decidido establecer un pequeño grupo de trabajo para que proponga temas prioritarios derivados de la Recomendación de 1966 para su inclusión en los cuestionarios de la UNESCO, recomiende cómo hacer un uso efectivo de la información generada en los propios Estados Miembros, y proponga una estrecha participación de una amplia red de órganos de cooperación, incluidas las comisiones nacionales de la UNESCO, las oficinas regionales y de zona de la OIT y, especialmente, las organizaciones nacionales de docentes, con objeto de impulsar la generación de datos lo más completos posible.

77. El Comité Mixto decidió asimismo aplicar la metodología del grupo de trabajo empleada en la presente reunión a la próxima, con disposiciones para la mejora respecto de la disponibilidad y análisis de material de base decididas en su última sesión, entre ellas:

- (a) la documentación básica pertinente, que tendrá una extensión limitada, deberá facilitarse a los miembros del CEART al menos dos meses antes de que se celebre la reunión;
- (b) los grupos de trabajo deberán constituirse antes de la reunión y elaborar proyectos de textos sobre diversos temas para su examen con anterioridad a la apertura de la reunión;
- (c) se limitará el número de grupos de trabajo, los cuales se centrarán en los principales temas que examina continuamente el Comité Mixto en relación con las dos Recomendaciones, en particular: formación del profesorado; empleo, carreras profesionales y sueldos; condiciones de enseñanza y aprendizaje; diálogo social; libertad académica y seguridad del empleo; y cuestiones transversales como alegaciones, la variable de los sexos y el VIH/SIDA;
- (d) la secretaría deberá asistir a los grupos de trabajo preparando o acopiando documentación básica pertinente, desarrollando cuestiones clave para contribuir a centrar el debate y proponiendo un formato común para los informes de los grupos de trabajo;
- (e) deberá proseguirse la práctica de celebrar una sesión informal para escuchar las opiniones fundadas de los agentes interesados en la educación: organizaciones de docentes y de empleadores y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

Este método de trabajo permitirá a los miembros del Comité Mixto aportar su contribución al informe final, dejará también más tiempo para estudios en profundidad de temáticas específicas y hará posible una mayor diversificación de prácticas idóneas como ocurrió en la Octava reunión en lo referente al diálogo social.

Indicadores sobre el personal docente

78. El Comité Mixto está convencido de que la mejora de la condición de los profesores y de la calidad de la Educación para Todos requiere una visión integrada de la educación desde la primera infancia hasta la enseñanza superior. El acopio de datos, la planificación y las políticas deberían reflejar este enfoque de la educación, dado que la calidad de ésta en los primeros niveles depende de la calidad de la enseñanza, la formación y las investigaciones realizadas en los niveles superiores del sistema. Un ejemplo es el hecho de que la disposición de mejores datos sobre las calificaciones de los profesores contribuye a mejorar la calidad de la enseñanza. Otro es que el suministro de mejores datos sobre las condiciones de trabajo podría ayudar a los responsables de las políticas a comprender una de las principales razones de la masiva fuga de la profesión y de determinados países.

79. Una de las fuentes decisivas de información para que el Comité Mixto desempeñe sus funciones es un conjunto de indicadores sobre los profesores generales e internacionalmente comparables que abarquen los siete principales indicadores recogidos en el Informe de 1997²¹, junto con otros, en particular relativos al grado de diálogo social efectivo en relación con la educación, que están cobrando importancia. A juicio del Comité Mixto, la OCDE, la Unión Europea, la UNESCO y la OIT han realizado una considerable labor sobre estos indicadores desde la séptima reunión.

80. El Comité Mixto encomió el principal estudio elaborado por la OIT y la UNESCO titulado *A Statistical Profile of the Teaching Profession*, no sólo por los datos que facilita sino por la manera en que hacía uso de él en los medios de comunicación de ambas organizaciones para llamar ampliamente la atención de los ciudadanos sobre la situación en gran medida difícil de los profesores de todo el mundo. En opinión del Comité Mixto, se trataba de un valioso documento de base.

81. El Comité Mixto tomó nota asimismo de los sustanciales avances realizados en varios ámbitos desde 2000 por el Instituto de Estadística de la UNESCO. Estos son: la elaboración, en colaboración con la OCDE, del estudio conjunto titulado *Docentes para las escuelas de mañana, Análisis de los indicadores mundiales de la educación, Edición de 2001*; la inclusión de indicadores actualizados sobre los profesores en *Financing Education – Investments and Returns, Analysis of the world Education Indicators, 2002 Edition* (Financiación de la Educación – Inversiones y Resultados, Análisis de los indicadores mundiales de la educación, edición de 2002); y la realización de una gran labor de establecimiento de normas y reglas para una amplia variedad de indicadores. El Comité Mixto tomó nota con interés de las iniciativas regionales y nacionales en curso destinadas a elaborar indicadores sobre la situación del personal docente y a lograr que esta actividad esté cada vez más impulsada por los Estados Miembros.

82. El Comité Mixto observó además que la definición internacional de «docente» no incluía referencia a titulaciones o certificaciones. La definición facilitada al Comité Mixto por el Instituto de Estadística de la UNESCO es la siguiente «*Los docentes o el personal docente son personas oficialmente habilitadas, en régimen de dedicación plena o parcial, para orientar o encauzar la experiencia de aprendizaje de los alumnos y estudiantes, cualesquiera que sea su calificación profesional o el modo de proceso de aprendizaje: presencial y/o a distancia. Queda excluido de esta definición el personal de educación que no tiene un cometido educativo directo (por ejemplo, el director de un centro docente que no da clase) o quienes trabajan ocasional o voluntariamente en un centro educativo (verbigracia, los padres de los alumnos). El personal docente certificado es el que ha recibido la formación pedagógica organizada mínima (inicial o en servicio) que se exige en el país para poder enseñar en el grado correspondiente*». El Comité Mixto estima que la distinción entre docentes y docentes certificados perjudica a la condición del profesorado, cuando menos en los niveles preuniversitarios, y que deberían examinarse y posiblemente revisarse las definiciones internacionales correspondientes.

21 Calificaciones requeridas a los docentes en el momento de entrar en la profesión; posibilidades de perfeccionamiento de los docentes; distribución general por categorías tanto en el plano pedagógico como el promocional, incluyendo a los directores y subdirectores del centro de enseñanza; número de docentes empleados a tiempo parcial, expresado directamente o respecto al empleo a tiempo completo; horarios de trabajo de los docentes, incluyendo sus obligaciones fuera de las horas de clase; tamaño de las clases; y sueldo de los docentes.

Recomendaciones

83. Consciente no sólo de las restricciones presupuestarias y de personal de la UNESCO y la OIT, sino también de la necesidad de no sobrecargar a los Estados Miembros pidiéndoles demasiados nuevos indicadores, el Comité Mixto formula las siguientes recomendaciones para los tres próximos años:

- la UNESCO y la OIT deberían proseguir su importante labor de elaboración y ampliación de indicadores clave relativos a la condición del personal docente, actualizar permanentemente estos indicadores y perfiles, examinar e incluir un número limitado de otros indicadores pertinentes que no se encuentran disponibles actualmente para reflejar las condiciones cambiantes en la educación y en la profesión docente, y estudiar cada vez más la forma en que los gobiernos, las asociaciones de docentes y los propios profesores pueden utilizar activamente estos indicadores con objeto de producir cambios positivos;
- la UNESCO y la OIT deberían elaborar una metodología y una serie de indicadores equivalentes para la enseñanza superior;
- debería acometerse el examen y la posible revisión de la actual definición de «docente» para reflejar el vínculo entre la calificación, la certificación y la calidad y, por consiguiente, la condición de los profesores;
- habría de alentarse a los Estados Miembros de la UNESCO y la OIT a que crearan o mejoraran sus sistemas de información sobre la gestión del personal docente para incluir indicadores internacionales como: la edad, el sexo y la titulación o el certificado. El Comité Mixto tomó nota, como ejemplo, de la necesidad de que los gobiernos fueran capaces de predecir la pérdida de profesores debida a la jubilación, y observó que en los datos actualmente acopiados no figuran los correspondientes indicadores de edad en relación con el sexo;
- dada la escasez actual y prevista de profesores y la necesidad de inducir a los países a que incrementen drásticamente el número de profesores, la OIT y la UNESCO deberían poner todos los medios para emprender los siguientes estudios:
 1. sobre el África Subsahariana: un estudio sobre los profesores voluntarios y paraprofesionales y sus repercusiones en la calidad de la enseñanza, la condición de los docentes y la eficacia del sistema educativo desde el punto de vista económico;
 2. las repercusiones de los problemas sanitarios (el VIH/SIDA, la tuberculosis) en la solidez y estructura del sistema educativo de los Estados Miembros;
 3. la frecuencia del pluriempleo entre los profesores y sus repercusiones;
 4. un estudio sobre la situación contractual del personal de enseñanza superior, dado que este aspecto está directamente relacionado con la calidad de la enseñanza superior o la falta de la misma y con los abusos de las condiciones profesionales y de trabajo.

84. El grupo de trabajo tomó nota asimismo de la falta de estadísticas sobre el profesorado de educación especial y sobre la promoción y los ascensos de los docentes. Recomienda que se estudien estas cuestiones para trabajar sobre ellas en el futuro.

Alegaciones de incumplimiento de las Recomendaciones

Alegaciones remitidas desde la séptima reunión de 2000

85. Desde la última reunión de septiembre de 2000, se recibieron siete comunicaciones de particulares o de organizaciones de docentes en relación con la aplicación de la Recomendación de 1966. De ellas, dos eran debidamente admisibles, de acuerdo con los criterios y procedimientos del Comité Mixto, aunque una de ellas llegó demasiado tarde para poder examinarla en la presente reunión. El resto se consideraron inadmisibles con arreglo a los mismos criterios y procedimientos, si bien, según los casos, se remitieron a otros órganos competentes para que las examinaran.

86. En la nueva alegación admisible que pudo examinar el Comité Mixto se transmitía la queja de que las autoridades educativas del Japón no habían consultado, negociado o cooperado con las organizaciones de docentes de conformidad con las distintas disposiciones previstas en la Recomendación de 1966. En la comunicación también se argumentaba que los sistemas aplicables al profesorado recientemente introducidos eran ineficaces y los programas para compensar a los docentes que se consideraba habían realizado una excelente labor no eran conformes con determinadas disposiciones de ese instrumento. El Comité Mixto examinó esta alegación con detenimiento. Su resumen del contenido de la alegación y sus conclusiones y recomendaciones a los órganos competentes de la OIT y de la UNESCO, al Gobierno y a la organización de profesores del Japón figuran en el anexo 2 de este Informe.

87. El examen de la segunda alegación recibida, que atañía a Bangladesh, fue aplazado de acuerdo con los procedimientos aplicables. En el anexo 2 de este Informe figuran detalles al respecto.

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

88. En su séptima reunión, el Comité Mixto examinó nueve alegaciones de organizaciones de profesores relativas a ocho países. Las medidas adoptadas al respecto figuran en el informe de la séptima reunión (CEART/7/2000/10 y anexo 2). De las nueve alegaciones, cinco fueron remitidas a los gobiernos y las organizaciones de docentes, según el caso, para que adoptaran nuevas medidas, y al Comité Mixto para que las examinara en su octava reunión con arreglo a los procedimientos de aplicación. Más adelante figura un resumen de las medidas adoptadas respecto a dos de ellas (República Federal de Yugoslavia y Senegal) y en el anexo 2 del presente informe el relativo a las otras tres (Burundi, Etiopía y Japón).

89. En la alegación remitida por el Sindicato Único y Democrático de Profesores del **Senegal** (SUDES), esta organización se quejaba de la política y aplicación de un programa que recurría a «profesores voluntarios». El Comité Mixto tomó nota en su Informe de 2000 de los esfuerzos realizados para mejorar la formación inicial de los voluntarios y manifestó su preocupación por los indicios existentes de que el programa seguía en marcha. Invitó al Gobierno y al SUDES a que consideraran la posibilidad de aceptar asistencia de la OIT y la UNESCO, prestada de la

forma más apropiada, para ayudar a resolver las dificultades restantes respecto a la política de voluntarios, conforme a lo dispuesto en la Recomendación de 1966. No se recibió más información ni del gobierno del Senegal ni del sindicato SUDES tras el Informe de 2000. A falta de nuevas comunicaciones de ninguna de las dos partes, el Comité Mixto supone que no es necesario que adopte nuevas medidas por el momento.

90. Se recibió una alegación del Sindicato de la Profesión Docente de Vojvodina (SPRV), de la **República Federal de Yugoslavia**²² en la que se transmitían quejas por la escasa remuneración y retrasos en los pagos de los sueldos, lo que había sumido al colectivo de docentes en la pobreza. Tras solicitar asesoramiento jurídico, el Comité decidió posponer el examen hasta recibir información adicional del sindicato y del Gobierno de acuerdo con los procedimientos aprobados. Desde la elaboración del Informe en 2000 no se recibió ninguna otra información del Gobierno de la República de Serbia y Montenegro, por lo que el Comité Mixto no ha podido examinar de nuevo la alegación.

Mejoras en los procedimientos de examen de las alegaciones

91. Durante su octava reunión, el grupo de trabajo sobre alegaciones del Comité Mixto examinó la tramitación de las comunicaciones de las organizaciones de docentes sobre el incumplimiento de los procedimientos recogidos en las Recomendaciones. Basándose en sus recomendaciones, el Comité Mixto reiteró la necesidad de respetar los procedimientos y calendarios relativos a dichas comunicaciones indicados en su mandato revisado y en sus anteriores informes, en especial los decididos en su sexta reunión (1994)²³.

92. Con respecto a otras fuentes de información que ayuden a aclarar los hechos o las interpretaciones relativas a las alegaciones y al examen de casos sobre los derechos humanos de los profesores, el Comité Mixto decidió:

- (a) pedir a la secretaría que examinara más detenidamente otras fuentes fiables de información, entre otras cosas, recurriendo a los buenos oficios del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación;
- (b) pedir a la secretaría que estudiara más detenidamente la manera en que el Relator Especial de las Naciones Unidas podría recibir y examinar las comunicaciones que podrían ser inadmisibles de acuerdo con las recomendaciones del Comité Mixto e informar a éste al respecto;
- (c) que cada solicitud de testimonio directo de las partes interesadas en un caso particular que tuviese ante sí se estudiarían independientemente en función de las necesidades del Comité Mixto, y sólo en el entendimiento de que se invitaría a todas las partes interesadas y de que éstas estarían en condiciones de participar.

Estos métodos de trabajo se examinarán antes de la novena reunión del Comité Mixto o durante ésta, teniéndose en cuenta para ello el asesoramiento jurídico proporcionado por la UNESCO y la OIT.

²² Desde entonces, el nombre del país ha cambiado a República de Serbia y Montenegro.

²³ CEART/VI/1994/12 (párrafo 30).

Actividades encaminadas a promover las Recomendaciones

93. El Comité Mixto toma nota de la impresionante variedad de actividades llevadas a cabo por la OIT y la UNESCO, conjuntamente o por separado, así como por sus miembros, a fin de dar más a conocer las Recomendaciones de 1966 y 1997. Pese a las obvias limitaciones de recursos, se insta a ambas organizaciones a que prosigan su estrecha colaboración para promover esas importantísimas normas internacionales.

Día Mundial de los Docentes

94. El Comité Mixto estima que la activa celebración el 5 de octubre de cada año del Día Mundial de los Docentes, aniversario de la aprobación de la Recomendación de 1966, sigue ofreciendo una gran oportunidad para promover las disposiciones contenidas en las dos Recomendaciones. Los mensajes conjuntos firmados e impulsados por la UNESCO, la OIT, el PNUD y el UNICEF centran la atención pública en la condición de los profesores y en la importancia de la educación respecto de diversos temas relacionados con las dos Recomendaciones. La difusión en 2002 de la publicación conjunta OIT/UNESCO, ampliamente promocionada, *A Statistical Profile of the Teaching Profession*, contribuyó a sensibilizar a los ciudadanos, y a la sociedad en su conjunto, acerca de la difícil situación que viven los profesores como consecuencia del deterioro de las condiciones reinantes en la profesión. Un excelente ejemplo nacional del tipo de actividades que se llevaron a cabo fue la preparación por la oficina de la UNESCO en el Pakistán de una monografía sumamente útil titulada *Status of Teachers in Pakistan* para contribuir a la celebración, el 5 de octubre de 2002, del Día Mundial del Docente. El Comité Mixto recomienda aprovechar en mayor medida la oportunidad de promoción que supone este Día estrechando las relaciones de cooperación con organizaciones internacionales y nacionales de docentes que ya dedican cuantiosos recursos a esta actividad, así como con dirigentes políticos, empleadores, empresarios y representantes de otros socios de la educación. Estas actividades deberían llevarse a cabo a su debido tiempo a fin de aprovechar al máximo su capacidad de promoción.

Utilización de Internet

95. La Web constituye cada día más un instrumento fundamental para el intercambio de información en todos los ámbitos de la vida moderna. El Comité Mixto pide a la OIT, que mantiene el sitio del CEART en cooperación con la UNESCO, que tome todas las medidas a su alcance para actualizar este sitio con información pertinente y un formato atractivo, con objeto de favorecer el mayor acceso posible y el uso por los principales interlocutores del sitio que describe el Comité Mixto, su mandato, actividades e informes. Deberían buscarse medios para fomentar la interacción de los gobiernos, los empleadores de los sistemas privados de educación, las organizaciones de profesores y otros agentes con el Comité Mixto sin amenazar su independencia e imparcialidad.

Material escrito

96. El Comité Mixto manifestó una vez más su decepción por los escasos progresos realizados en la actualización del folleto sobre la condición de los profesores, publicado por primera

vez en 1984. Esta publicación sigue siendo un instrumento potencialmente importante para promover la Recomendación de 1966, ya que puede ofrecer interpretaciones de utilidad para las autoridades educativas y las organizaciones de docentes sobre las disposiciones de la Recomendación, así como informar sobre la evolución de esta norma durante los veinte últimos años. Se ha recomendado que se finalice una versión simplificada de la publicación lo antes posible en cooperación con miembros del Comité Mixto y se publique en el sitio Web. A medio plazo, la publicación debería servir de base para un instrumento cada vez más detallado en forma de material de formación o directrices sobre la aplicación de la Recomendación en los sistemas educativos nacionales.

97. El Comité Mixto toma nota, no obstante, con satisfacción de la preparación y publicación por ambas organizaciones, en francés e inglés, de un folleto de gran utilidad titulado «*La Recomendación OIT/UNESCO de 1966 relativa a la situación del personal docente ¿En qué consiste? ¿Quién debe utilizarla?*». Esta publicación, que ha recibido amplia difusión, en particular a través de las organizaciones nacionales de docentes, ha sido concebida para informar al lector de la existencia, finalidad, contenido y utilización potencial de la Recomendación de 1966 y de la función del CEART. El Comité Mixto pide a la UNESCO y a la OIT que colaboren en la traducción de este folleto a otros idiomas y que produzcan material de promoción semejante para la Recomendación de 1997, tal y como recomiendan las corporaciones internacionales de docentes.

Futuras actividades para promover las Recomendaciones

98. La puesta en marcha de un proyecto emblemático sobre los docentes y la calidad de la educación en el marco de la Educación para Todos por la OIT y la UNESCO, en cooperación con las organizaciones de docentes, constituye una nueva iniciativa prometedora para promover la condición de los profesores y su participación en la adopción de decisiones respecto de la educación para todos. El Comité Mixto insta a que se amplíe lo antes posible el alcance biográfico de las actividades del proyecto emblemático, así como el número de socios.

99. Análogamente, el Comité Mixto toma nota del programa de acción de la OIT de dos años de duración centrado en la escasez de profesorado durante el bienio 2004-2005, y hace un llamamiento para que se adopte un enfoque concertado a fin de incorporar las recomendaciones del presente informe destinadas a supervisar y promover mejor las dos Recomendaciones a dicho programa, en estrecha colaboración con la UNESCO, las organizaciones de docentes y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas en la condición del profesor.

III. Anteproyecto de orden del día de la novena reunión del Comité Mixto

100. El Comité Mixto propuso un proyecto de orden del día para su novena reunión que figura en el anexo 3.

Anexo 1

Documentos de referencia de la octava reunión²⁴

OIT y UNESCO

A Statistical profile of the teaching profession, Maria Teresa Siniscalco, 2002

OIT

Assessing the climate for Social Dialogue: Respect for international principles and rights, 2003.

Social Dialogue in Education: Country Notes for selected European Countries and South Africa, 2003.

Social Dialogue in Education in Latin America: A Regional Survey, Marcela Gajardo y Francisco Gómez, 2003.

Survey on social dialogue in education in the Pacific: Participation, consultation and negotiation of teachers and their organizations in education reform, Susana Tuisawau, 2003.

Teachers and New ICT in Teaching and Learning: Modes of introduction and implementation: Impact and implications for teachers, Chris Duke, 2002.

Teaching and the use of ICT in Hungary, Eva Tot, 2003.

“Conclusions and recommendations on teaching and the use of ICT: EI/ILO Seminar for Central and Eastern European Countries”, Budapest, 2002.

Academic tenure and its functional equivalent in post secondary education, Donald Savage, 2003.

Academic employment structures in higher education: The Argentine case and the academic profession in Latin America, Ana M. Garcia de Fanelli, 2003.

Human capital and the HIV epidemic in Sub-Saharan Africa, Desmond Cohen, 2002.

Trends in feminization of the teaching profession in OECD countries, Cathy Wylie, 2000.

²⁴ No incluye documentos específicos de introducción de los puntos del orden del día

UNESCO

Primary teachers count: Ensuring quality education for all, IEU/UNESCO, 2002.

Docentes para las escuelas de mañana: análisis de los indicadores mundiales de la educación, OCDE/UNESCO, 2001.

Teacher Education Guidelines: Using Open and Distance Learning: Technology, Curriculum, Cost, Evaluation, 2001.

Information and Communication Technologies in Teacher Education – A Planning Guide, 2002.

Information and Communication Technology in Education: A Curriculum for Schools and Programme of Teacher Development, 2002.

Status of teachers in Pakistan, Islamabad, 2002.

“Meeting of Higher Education Partners, Paris, 23-25 June 2003: Excerpts of the Synthesis Report on Trends and Developments in Higher Education since the World Conference on Higher Education (1998-2003)”, 2003.

Academic Freedom in the Asia-Pacific Region, Carolyn Allport and Ted Murphy, (Internacional de la Educación), 2003.

The State of Academic Freedom in Sub-Saharan Africa, Network for Education and Academic Rights (NEAR), 2003.

“HIV/AIDS and the Role of Education Service Commissions – UNESCO Nairobi Cluster Consultation Draft Report”, Kampala, Uganda, 16-18 de junio de 2003.

“HIV/AIDS and Education: Report of a consultation”, 4 a 6 de marzo de 2003, Kigali, -Rwanda.

Otras organizaciones

“Report to CEART”, Internacional de la Educación, 2003.

“WCT Comments on the application of the Recommendation on the Status of Teachers (1966)”, y “WCT Comments on the application of the ‘Recommendation on the condition of teaching staff in higher education’ (1997)”, CSME, 2003.

“Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers: Project Summary”, OCDE, 2003

What makes teachers tick: A policy research report on teachers’ motivation in developing countries, Volunteer Services Overseas (VSO), 2002.

Anexo 2

Alegaciones remitidas por organizaciones de personal docente

A. Alegaciones remitidas desde la séptima reunión (septiembre de 2000)

1. Alegación remitida por la Federación de Asociaciones de Personal Docente de Bangladesh (BFTA)

Antecedentes

1. En una carta de fecha 2 de junio de 2003 dirigida a la Secretaría del Comité Mixto, la Federación de Asociaciones de Personal Docente de Bangladesh (BFTA) presentó alegaciones relativas a la no observancia de las disposiciones de la Recomendación OIT/UNESCO de 1966 por el Gobierno de Bangladesh, en relación con despidos arbitrarios e ilegales de docentes que supuestamente han expresado opiniones inaceptables para el Gobierno, y la jubilación forzosa de docentes mayores antes de la edad normal de la jubilación. La Federación también denuncia un clima general de acoso y represión del personal docente y el cierre arbitrario de miles de instituciones de enseñanza, a tal punto que el conjunto del sistema educativo está en crisis. Alega, además, que se están creando comisiones de educación sin efectuar consultas apropiadas. Otras alegaciones se refieren al no pago de salarios adecuados, la debida promoción de los docentes y la necesidad de reducir el número de alumnos por docente.

2. En virtud de los procedimientos aprobados, el Comité Mixto solicitará al Gobierno de Bangladesh que presente sus observaciones a las alegaciones formuladas.

Recomendaciones

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

- a) tomen nota de que el Gobierno de Bangladesh no ha tenido la posibilidad de presentar sus observaciones sobre las alegaciones y que se ha postergado el examen de las alegaciones hasta que se haya presentado esa información, o hasta que haya transcurrido un tiempo razonable, como lo establecen los procedimientos pertinentes;
- b) invita al Gobierno de Bangladesh a remitir sus observaciones sobre los puntos planteados a la mayor brevedad posible, y solicita al Gobierno y a la BFTA que lo mantenga informado de la evolución de la situación, a los fines del examen de conformidad con los procedimientos aprobados;
- c) señala a la atención del Comité de Libertad Sindical de la OIT la posibilidad de que algunos de los aspectos de la alegación correspondan al ámbito de su mandato.

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

Antecedentes

1. En una carta de fecha 28 de junio de 2002 dirigida a la Secretaría del Comité Mixto, el Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón presentó alegaciones sobre la no observancia de las disposiciones de la Recomendación relativa a la situación del personal docente por el Gobierno del Japón, en relación con la introducción de un sistema de evaluación del personal docente y su modo de aplicación, y también la introducción y aplicación de lo que califica de sistema de remuneración con arreglo a méritos.
2. Alrededor del 24 de septiembre de 2002, ZENKYO facilitó información complementaria para fundamentar sus alegaciones y ejemplos detallados de varias de las prácticas denunciadas.
3. El Comité Mixto solicitó al Ministerio competente del Gobierno del Japón que presentara sus observaciones sobre las alegaciones y el material complementario presentado por ZENKYO.
4. El 3 de marzo de 2003, el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología («el Ministerio») comunicó su respuesta por escrito al Comité Mixto.
5. De conformidad con sus procedimientos, el Comité Mixto invitó a ZENKYO a que presentara sus observaciones sobre la información facilitada por el Gobierno, y cualquier información adicional sobre los acontecimientos recientes que considerara de utilidad para el Comité Mixto. El 21 de abril de 2003, ZENKYO respondió por escrito, y abordó elementos de la respuesta del Gobierno. El 26 de junio de 2003 se recibieron más observaciones del Ministerio y documentación justificativa en relación con la respuesta de ZENKYO.

Conclusiones

6. En la documentación presentada tanto por ZENKYO como por el Gobierno se abordaron diversos temas y situaciones concretas, sin embargo, en esencia, se señala un número limitado de cuestiones clave. El Ministerio ha instaurado recientemente nuevos sistemas para resolver el problema de los docentes a los que se considera incompetentes (en el sentido de que se los ha evaluado repetidamente como incapaces de ejercer la enseñanza y dirigir la clase con eficacia) y además premiar con promociones especiales y prestaciones financieras directas a los que han demostrado realizar su trabajo con excelencia.
7. El examen del material presentado por las partes indica que no están de acuerdo sobre gran cantidad de detalles fácticos que sólo pueden solucionarse mediante una misión de investigación. Sin embargo, el Comité Mixto considera prematuro organizar un ejercicio de este tipo antes de examinar completamente las cuestiones planteadas.
8. Será conveniente discutir cada uno de esos sistemas por separado. No obstante, hay un aspecto común a ambos, que debería fijarse como punto de partida.
9. En el párrafo 9 de la Recomendación se establece como principio general que las organizaciones del personal docente deberían ser reconocidas como una fuerza que puede contribuir considerablemente al progreso de la educación y, por consiguiente, deberían participar

en la elaboración de la política docente. Lo mismo ocurre con el apartado k) del párrafo 10, en el que se establece que «*debería existir una estrecha cooperación entre las autoridades competentes y, entre otras, las organizaciones de personal docente, con miras a definir la política docente y sus objetivos precisos*». Esos temas se desarrollan más en los párrafos 44, 49, 75 y 124. En esencia, esos párrafos profundizan sobre los siguientes principios:

- (a) con objeto de que el personal docente pueda cumplir plenamente con sus obligaciones, las autoridades deberían establecer y aplicar regularmente un procedimiento de consulta con las organizaciones de educadores sobre cuestiones tales como la política de la enseñanza, la organización escolar y todos los cambios que pudieran ocurrir en la enseñanza;
- (b) las organizaciones de personal docente deberían ser consultadas cuando se establezcan normas para los procedimientos disciplinarios;
- (c) los ascensos deberían fundarse sobre una evaluación objetiva de las calificaciones del interesado para el puesto de que se trata, según criterios estrictamente profesionales determinados en consulta con las organizaciones de personal docente, y
- (d) no debería instaurarse ni aplicarse sistema alguno de remuneración con arreglo a méritos sin haberse consultado previamente y obtenido el consentimiento de las organizaciones del personal docente interesado.

10. ZENKYO afirma que no sólo se han instaurado los nuevos sistemas sin que mediaran consultas apropiadas entre el Ministerio y/o las autoridades empleadoras en ejercicio (secretarías de educación del ámbito de las prefecturas) y el sindicato, sino que además, las autoridades educativas se han negado a entablar el diálogo con ZENKYO. El sindicato afirmó que el Ministerio rechazó una solicitud escrita para que se celebrara una entrevista con ZENKYO con objeto de abordar la cuestión del personal docente incompetente, y que casi todos los consejos de educación se han negado a entablar negociaciones aduciendo que esas «*cuestiones son de índole administrativo y operacional*». Del mismo modo, ZENKYO sostiene que los consejos de educación se han negado a celebrar consultas con los sindicatos sobre la implantación del sistema de evaluación del personal docente, argumentando que se trata de «*un asunto de gestión que no requiere consulta alguna*».

11. Si se deja de lado el detalle de los dos sistemas, que el Comité Mixto volverá a tratar, ha de señalarse que las respuestas del Gobierno no refutan el contenido de las afirmaciones que figuran en el párrafo 10. En cuanto a la implantación del sistema para solucionar la cuestión del personal docente incompetente, la respuesta inicial del Gobierno no indica que se haya celebrado ninguna consulta pertinente con las organizaciones del personal docente. Se basaba en el artículo 55.3 de la ley de servicio público local para determinar que el problema del personal docente incompetente «*constituye un tema que corresponde a la gestión/operación de un órgano gubernamental local*» y que, como tal, «*no está sujeto a negociaciones*». Esta posición vuelve a plantearse en el material remitido el 26 de junio de 2003. En relación con el área de la evaluación del personal docente, el Ministerio se limitó a comentar que habían recogido opiniones de grupos de docentes, con quienes se habían mantenido discusiones. El Comité Mixto interpreta que esa referencia alude a grupos de docentes, y no a organizaciones de personal docente como tales.

12. Dadas esas circunstancias, el Comité Mixto concluye que es correcta la alegación de que no se han celebrado consultas en la forma prevista por la Recomendación. En ese sentido, deja claro que no sirve de nada tratar de categorizar un aspecto u otro como cuestión administrativa o de gestión para poder argumentar que esto las excluye automáticamente de la aplicación de la Recomendación. En la Recomendación, se distingue entre «negociación» y «consulta» entre autoridades educativas y organizaciones de personal docente. Algunos de los temas objeto de controversia conllevan la obligación de celebrar consultas. El Comité Mixto hace hincapié en que la Recomendación aborda necesariamente una amplia variedad de temas que bien pueden ser de esa naturaleza, pero que también tienen una importante repercusión en la atmósfera laboral y las responsabilidades profesionales del personal docente y, en última instancia, en su situación laboral. La Recomendación de 1966 no retira la cuestión de la competencia de las autoridades de gestión, pero las organizaciones de personal docente deberían participar en la creación de procesos y métodos para abordar los resultados de las evaluaciones. Al Comité Mixto no le cabe duda de que la evolución y aplicación práctica de los sistemas examinados aquí corresponden plena y objetivamente al ámbito de aplicación de los párrafos pertinentes de la Recomendación, a los que se ha hecho referencia.

La competencia del docente

13. En la documentación que presentó ZENKYO, éste procuraba someter una variedad de estudios de casos prácticos a fin de ilustrar las quejas detalladas que había formulado en relación con el sistema de gestión del personal, al que critica. En su respuesta, el Gobierno procuró rebatir las alegaciones formuladas, y aducía que muchos de los argumentos se fundaban en errores de interpretación y que los hechos se planteaban sin exactitud. Como se indicó anteriormente, el Comité Mixto no pretende, en esta etapa, resolver controversias pormenorizadas sobre los hechos. En cambio, inicialmente desea abordar las cuestiones conceptuales importantes de que se trata, ya que la solución de las mismas debería permitir, en el futuro, resolver muchos casos individuales en discusión.

14. Las principales reclamaciones de ZENKYO son las siguientes:

- (a) un nuevo sistema para resolver el problema del personal docente considerado incompetente entró en vigor el 11 de enero de 2002;
- (b) si, a juicio de un consejo de educación, un docente no es capaz de realizar sus tareas de enseñanza y dirigir sus clases con eficacia y no ha mejorado después de que se hayan adoptado medidas apropiadas (incluida la capacitación en el curso del trabajo), éste podrá ser transferido a un puesto ajeno al área de la enseñanza o, de hecho, obligado a abandonar el ejercicio de la enseñanza si no se dispone de otro puesto adecuado;
- (c) el criterio que se aplicará para llegar a una conclusión de este tipo se confía a los consejos de educación y varía significativamente de una prefectura a otra;
- (d) el personal docente depende fundamentalmente de los directores de los establecimientos, quienes pueden presentar, y presentan, informes negativos a los consejos de educación sin que los docentes en cuestión puedan conocer el contenido de su expediente ni tener garantía alguna de que contarán con la posibilidad de responder de forma apropiada;

-
- (e) no se goza del derecho a recurrir ni se cuenta con medios de reparación en el caso de que se determine que un docente no está lo suficientemente capacitado, y los docentes separados de un puesto en la enseñanza para recibir una formación complementaria no tienen garantías de que recuperarán su antiguo puesto tras completar esa formación satisfactoriamente. Además, quienes determinan la naturaleza de la formación son los consejos de educación, y puede tratarse, en casos específicos de una formación para un puesto que no sea de carácter docente;
 - (f) el sistema no es transparente ni imparcial. No se incluye a representantes del personal docente en los comités que examinan los informes, con frecuencia no se revela la composición de esos órganos y no se admite que el docente cuyo caso se está examinando esté representado en ellos.

En síntesis, en sus alegaciones, ZENKYO declara que es evidente la falta de un procedimiento apropiado.

15. El Comité Mixto entiende que el Ministerio ha aplicado un sistema creado por el Consejo de Educación de la zona metropolitana de Tokio, en vigor desde 2000, y que lo ha extendido a las demás prefecturas. La base de este sistema es la premisa de que, cuando el personal de dirección o encargado de la supervisión observa en el docente una conducta que concuerda con casos que ejemplifican una aptitud insuficiente, ese personal debe proporcionar orientación y consejos al interesado a fin de que mejore. Esas orientaciones y los resultados que se obtienen sirven de base para cualquier informe posterior sobre la insuficiencia de capacidad que se envíe a un consejo de educación pertinente. Se indica que, cuando la dirección o los supervisores han decidido hacer un informe sobre un docente por falta de aptitud del mismo, antes de hacerlo, se informa al respecto al interesado y se le pide su opinión, la que se recoge y se adjunta al informe. Posteriormente, un comité de evaluación examina el informe y la opinión del docente, y adopta la decisión final.

El Ministerio subraya que las decisiones se basan en criterios objetivos, a propósito de los cuales ha instruido a los consejos de educación.

16. El Comité Mixto señala las siguientes características del sistema, tal como se describen en la respuesta del Gobierno:

- (a) los docentes considerados incompetentes reciben ayuda en dos etapas. Un consejo de prefectura determina cuándo un docente no ejerce su profesión eficazmente. Sobre la base de los informes, el profesional recibe orientación y formación adicional. A los docentes que no dirigen correctamente a sus alumnos y que ya han recibido orientación o formación para mejorar su capacidad de enseñanza se los transfiere a puestos que no sean de carácter docente, si se dispone de ellos;
- (b) la respuesta dista mucho de indicar un proceso regular en lo que respecta al examen de los informes desfavorables presentados a los consejos de las prefecturas. Si bien indica que, en un estudio sobre esos consejos «nadie señaló que no tenían la intención de ... escuchar la opinión de un docente al que se está investigando como susceptible de no contar con aptitud suficiente», nada indica que el docente cuente con un derecho general a ser plenamente informado del contenido de los informes

que se redactan, a comparecer y declarar, ni tampoco con el derecho a apelar en ningún nivel, salvo la posibilidad de recurrir ante el Comité de Personal contra un despido o el traslado a un puesto que no sea de carácter docente, o bien de pedir licencia. Se estima que las medidas que exigen una capacitación específica para mejorar la calidad de la enseñanza, y las aptitudes del personal docente no atentan contra los intereses de los docentes y no son susceptibles de apelación ante el Comité de Personal;

- (c) se acepta que cuando un director eleva a un consejo un informe desfavorable junto con la opinión del docente, éste no cuenta con ninguna otra oportunidad de presentar su punto de vista. Sin embargo, no parece ser obligatorio comunicar el informe propuesto al docente a fin de que éste manifieste su opinión. Parece darse por sentado que el director habrá discutido la esencia de las observaciones negativas con el docente durante las anteriores sesiones de orientación y asesoramiento;
- (d) el Ministerio admite que publicar la identidad de los miembros del comité queda al arbitrio de cada consejo, y que se entiende que revelar los nombres podría dar lugar a que éstos o sus familias fueran presionados, lo que les impediría pronunciarse con imparcialidad.

17. Una serie de párrafos de la Recomendación son aplicables a situaciones descritas en los párrafos precedentes. Es preciso examinarlos en su conjunto. Sus efectos son los siguientes:

- (a) en los párrafos 45 y 46 se establece que la estabilidad profesional y la seguridad en el empleo en la docencia son indispensables tanto para el interés de la enseñanza como para el personal docente, y que éste debería estar protegido eficazmente contra los actos arbitrarios que atenten contra su situación profesional o su carrera;
- (b) en el párrafo 64 se estipula que cuando la actividad de un educador sea objeto de una apreciación directa, ésta debería ser objetiva y puesta en conocimiento del interesado. También se establece específicamente que el personal docente debería tener derecho a recurrir contra una apreciación que crea injustificada;
- (c) de la lectura del párrafo 50, junto con el párrafo 64, se deduce que toda evaluación recogida en un informe puede dar lugar a eventuales medidas disciplinarias, tales como el despido a causa de infracciones que se hayan constatado a las normas de conducta profesional. En estos párrafos se prevé también el procedimiento que debe seguirse, el cual supone el conocimiento sin restricciones por parte del interesado del contenido del expediente, así como el derecho de éste a defenderse y ser defendido por un representante y el derecho a interponer apelación.

18. El Comité Mixto considera que el actual sistema, tal como lo describe el Ministerio, dista mucho de respetar las pautas establecidas en la Recomendación. El hecho de que, tal como afirma el Ministerio, relativamente pocos docentes participan en los procesos descritos más arriba, no sirve en absoluto para rebatir esta conclusión. Ese sistema no asegura que el contenido específico de todo informe desfavorable se ponga en conocimiento del docente interesado, así pues, no se garantiza al docente la posibilidad real de contestar y rebatir lo que se está afirmando. El docente no goza del derecho a declarar ante el Comité que se ocupa

del caso, y, excepto en contadísimos casos, no goza tampoco del derecho a recurrir. Habida cuenta de que los consejos de las prefecturas se niegan a revelar la identidad de los miembros del Comité, los procesos no son ni abiertos ni transparentes.

19. Además, según la experiencia colectiva de los miembros del Comité Mixto, parece inexplicable y contrario a los criterios normales aceptados excluir a los docentes en ejercicio de los órganos que adoptan decisiones tan fundamentales, relativas a cuestiones del ejercicio de la profesión docente y a las competencias profesionales. La exclusión de personas que poseen unos conocimientos especializados tan directos parece poner en duda la validez del proceso de adopción de decisiones. El Comité Mixto no entiende el porqué de mantener en secreto la identidad de los miembros del Comité, en particular, porque no es lo que se hace en otros países.

20. Por consiguiente, el Comité Mixto recomienda firmemente que se reexaminen el sistema de evaluación de las competencias y los procedimientos conexos y derivados del mismo, con miras a armonizarlos con lo dispuesto en la Recomendación. No puede aceptar el argumento de que se trata de una simple cuestión administrativa y de gestión local que escapa al ámbito de aplicación de la Recomendación.

Evaluación de los méritos

21. En la Recomendación se acepta claramente que una autoridad empleadora puede crear y poner en práctica un sistema apropiado de evaluación de los méritos del personal docente y que éste puede servir de base a los aumentos de salario. No obstante, tal como se dijo antes, en el párrafo 124 se establece claramente que no debería instaurarse ni aplicarse sistema alguno de remuneración con arreglo a méritos sin haberse consultado previamente y obtenido el consentimiento de las organizaciones del personal docente interesadas. El párrafo 64 de la Recomendación, al que también se ha hecho referencia anteriormente, se aplica, asimismo, a este tipo de evaluaciones. En dicho párrafo se prevé el establecimiento de criterios objetivos y el derecho específico a recurrir.

22. La razón de ser de este principio es que, según la experiencia del Comité Mixto, muchos sistemas basados en los méritos que se aplicaban en el pasado no funcionaban de manera justa y satisfactoria y finalmente dejaron de utilizarse. El éxito depende tanto de una definición muy exhaustiva de criterios verdaderamente objetivos como de la instauración de un sistema de administración que sea decididamente transparente e imparcial, incluidas las garantías apropiadas contra los abusos, como los derechos efectivos al control por parte de un órgano independiente y calificado o de recurrir a un órgano de ese tipo.

23. En sus alegaciones, ZENKYO formula las siguientes críticas:

- (a) el sistema propuesto se creó sin que se realizara una consulta adecuada con la organización de personal docente interesada y sin su aceptación. De hecho, se rechazaron las solicitudes de consulta con el argumento de que el sistema atañe a la administración y no requiere la celebración de consulta alguna. (Esto no coincide con lo que declaró recientemente el Consejo de Educación de Tokio, en particular, que ha aprovechado «*muchas oportunidades para oír las opiniones de las organizaciones de personal docente e intercambiar puntos de vista con ellas*»);

-
- (b) supone una evaluación «*absoluta*» (es decir, basada en criterios establecidos) por parte de los vicedirectores y directores, combinada con una evaluación «*relativa*» (que no se basa en criterios establecidos) por parte de un superintendente, que puede llegar a examinar hasta 15.000 docentes. Así pues, existe un importante componente subjetivo debido a esta última evaluación;
 - (c) el proceso comienza con una «*autoevaluación*» obligatoria por parte del propio docente, que el director o el vicedirector pueden pedir que se «*realice nuevamente*»;
 - (d) la naturaleza competitiva de la evaluación es tal, que, en la práctica, tiende a ser la antítesis de la existencia de la colegialidad entre los docentes y bien puede desvirtuar el profesionalismo individual a fin de asegurar una calificación basada en los resultados del alumnado;
 - (e) el sistema propuesto no es verdaderamente transparente, pues la revelación de los resultados de la evaluación se somete al criterio de las autoridades y recientemente fue suspendida. Aún no se ha establecido un sistema de apelaciones contra las evaluaciones;
 - (f) el sistema propuesto no goza de la confianza del personal docente en general. En la práctica, ha tenido un efecto negativo sobre la moral y la motivación de los profesionales. Ha dado lugar a una lamentable falta de confianza entre los directores de los establecimientos como evaluadores y los docentes evaluados.

24. El Ministerio ha procurado rebatir esas críticas de varias formas.

25. Fundamentalmente, niega la aplicabilidad del párrafo 124 de la Recomendación al sistema de evaluación, sobre la base de que la evaluación del sistema de desempeño en el trabajo que lo acompaña no es un «*sistema de evaluación con arreglo a méritos*» como contempla el párrafo. En realidad, su finalidad principal es desarrollar las calificaciones del personal docente. El Ministerio afirma categóricamente que las evaluaciones del personal no determinarán los salarios y que, por ende, el sistema no guarda relación con las condiciones de trabajo.

26. Como se dijo anteriormente, sostiene que el sistema de evaluación fue creado por un comité de composición muy diversa, cuyos «*esfuerzos incluyeron la recopilación de los consejos y opiniones de grupos de docentes y discusiones con los mismos*».

27. El Ministerio rechaza la idea de que las evaluaciones no son justas e imparciales. Señala que todo el personal de supervisión recibe una formación para ese tipo de tareas y que las evaluaciones se basan en observaciones en las clases.

28. En respuesta a la crítica de que los resultados no se revelan a los docentes, el Ministerio declara que «*en realidad, los aspectos positivos y los puntos que es preciso mejorar se discuten en términos específicos en reuniones privadas con los docentes. En esas reuniones, cuya finalidad es fomentar el desarrollo de las calificaciones, se brindan orientaciones concretas a los docentes. Así pues, se garantiza la divulgación de los resultados y la posibilidad de que los docentes expresen sus puntos de vista*». El Comité Mixto señala que, en la respuesta final del Consejo de Educación de la zona metropolitana de Tokio, se dice que, de acuerdo con el sistema que ese Consejo aplica,

«los derechos se garantizan en virtud del actual marco institucional». Por otra parte, se dice que «en relación con los criterios y el procedimiento del sistema de evaluación del personal, el personal docente, las organizaciones de docentes y demás organizaciones pueden presentar una solicitud ante el Comité de Personal para iniciar una acción correctiva. Si se rechaza tal solicitud, pueden recurrir a un tribunal, como si se tratase de una decisión administrativa ilegal».

29. Por último, el Comité Mixto entiende que la posición del Ministerio es que la puesta en marcha del sistema de evaluación es una cuestión administrativa y de gestión, y que por lo tanto, la Recomendación no es aplicable.

30. El Comité Mixto considera desconcertante que el Ministerio afirme que el nuevo sistema no es un sistema de evaluación del mérito, a efectos de la fijación de la remuneración, en vista de lo que se dice con respecto a la finalidad del componente de la evaluación relativa, a saber, «con objeto de establecer una relación apropiada entre el resultado y la remuneración, la promoción y otros asuntos de personal». Además, la respuesta más reciente del Ministerio deja claro que, a fin de levantar la moral al personal docente, es deseable «evaluar apropiadamente a los docentes que logran buenos resultados, y que la evaluación guarde la debida relación con las condiciones de empleo, incluido el salario». El Ministerio no comenta específicamente la clara afirmación de ZENKYO acerca de que en la zona metropolitana de Tokio y en la Prefectura de Kagawa ya se ha implantado un nuevo sistema discriminatorio de remuneración y gestión del personal en función del desempeño, sobre la base de la evaluación de los docentes. Sea cual sea la verdadera situación de los hechos, ha de concluirse que, en todo caso, no cabe duda de que el sistema está lejos de ajustarse a lo estipulado en el párrafo 64. El Comité Mixto rechaza cualquier insinuación de que la Recomendación no es aplicable a la presente situación, ya sea que se argumente que se trata de un sistema estrictamente administrativo, o por cualquier otra razón. Los términos de la Recomendación son inequívocos.

31. Sobre la base de las argumentaciones de las partes, el Comité Mixto concluye que la forma en que se ha elaborado el sistema de evaluación del personal no se ajusta a la Recomendación en los aspectos siguientes:

- (a) no ha existido un proceso adecuado de consultas con las organizaciones de personal docente, tal como se contempla en la Recomendación;
- (b) el sistema supone claramente la formulación de evaluaciones subjetivas importantes;
- (c) se priva a los docentes del derecho a conocer con exactitud los resultados de la evaluación que se ha realizado y sus fundamentos. En este sentido, las discusiones en las reuniones privadas a las que alude el Ministerio no garantizan en modo alguno que se proporcione información específica sobre ese punto. A los docentes afectados se los mantiene en la ignorancia con respecto a las conclusiones finales de los evaluadores y el fundamento de las mismas. Además, la «garantía» a la que alude el Consejo de Educación de la zona metropolitana de Tokio parece guardar más relación con apelaciones contra los criterios que con la revelación del contenido de las evaluaciones individuales. La declaración del Consejo, según la cual «El Consejo de Educación de Tokio cree que en principio es necesario revelar los resultados de la evaluación al docente en cuestión. Se está estudiando en qué momento hacerlo y el alcance de esa comunicación», implica claramente que hasta el presente no existe un proceso de divulgación, y

-
- (d) sin lugar a dudas, no hay apertura ni transparencia en el procedimiento y se carece totalmente de derechos específicos de revisión o de apelación en relación con la evaluación en sí, contrariamente a los aspectos relativos a los criterios y al procedimiento.

32. El Comité Mixto considera inapropiado formular, en estas circunstancias, más comentarios sobre cuestiones de detalle pues hay cuestiones fácticas conflictivas aún sin resolver. El Comité Mixto reitera su opinión de que, en todo caso, si se logran resolver, con buena voluntad y un diálogo apropiado, las cuestiones fundamentales relativas a la no observancia de las disposiciones de la Recomendación, es posible que los demás puntos en litigio pierdan importancia y que se pueda solventar lo que parece ser una lamentable disfunción en las relaciones entre ZENKYO y los órganos gubernamentales pertinentes. A ese respecto, el Ministerio y las organizaciones de personal docente interesadas tal vez consideren beneficioso recurrir al asesoramiento técnico de la OIT y de la UNESCO, para poder lograr un resultado aceptable para ambos.

Recomendaciones

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

- (a) tomen nota de la situación descrita más arriba;
- (b) comuniquen las conclusiones precedentes tanto al Gobierno del Japón como a ZENKYO, y soliciten a las partes que entablen un diálogo con miras a abordar de forma constructiva, los aspectos relativos al no cumplimiento de lo dispuesto en la Recomendación, y
- (c) soliciten al Gobierno y a ZENKYO que mantengan informado al Comité Mixto de la evolución de la situación con respecto a esos problemas, y que esa información se examine oportunamente, de conformidad con los procedimientos aprobados.

B. Evolución de las alegaciones remitidas anteriormente

1. Alegación remitida por el Sindicato de Docentes de Burundi (STEB)

Antecedentes

1. Las alegaciones sobre el incumplimiento por el Gobierno de Burundi de lo dispuesto en la Recomendación relativa a la situación del personal docente por lo que respecta a la remuneración se recogen en el informe de la séptima reunión del CEART (2000)²⁵.
2. Estas alegaciones se presentaron por primera vez mediante carta facsímil de fecha 30 de septiembre de 1997 dirigida al Director General de la UNESCO, seguida de otra carta de fecha 14 de octubre de 1998, en la que se añadían informaciones complementarias. La respuesta del Gobierno, con fecha 7 de abril de 1999, se envió al STEB el 28 de mayo de 1999, y el STEB, por su parte, formuló nuevas observaciones a la misma que envió al Comité Mixto el 30 de septiembre de 1999.
3. En esencia, en dichas alegaciones el STEB se refería al bajo nivel salarial de los docentes en comparación con otros tipos de trabajo, ya fueran de carácter público o privado, la insuficiencia de los subsidios familiares y el rechazo del Gobierno a negociar, a pesar de las reiteradas huelgas.

²⁵ Documento CEART/7/2000/10, Anexo 2, 1.B.

4. En su respuesta, el Gobierno afirmó que, en enero de 1999, se había adoptado un nuevo estatuto para los funcionarios del Estado, que se había concedido una prima a los docentes y que, el 13 de noviembre de 1998, se había constituido una comisión paritaria (formada por representantes del Ministerio de Educación y por representantes sindicales), encargada de examinar la aplicabilidad de la Recomendación de 1966 en Burundi. En lo que respecta a la petición de incremento salarial formulada por el STEB, el Gobierno afirmó que era necesario situar esta reivindicación en el contexto de la crisis socioeconómica sin precedentes que afectaba a Burundi.

5. Según el STEB, no se habían precisado ni aplicado las «disposiciones particulares» del nuevo estatuto relativas a la situación del personal docente; las primas previstas eran insignificantes si se tenía en cuenta la depreciación de la moneda del país; la comisión paritaria recién formada había sido designada por el Gobierno y no por los sindicatos, y la comisión sólo existía nominalmente, puesto que no se había definido aún su función con respecto a la aplicabilidad de la Recomendación de 1966 y sólo se había convocado una vez.

6. Estos comentarios del STEB se enviaron en dos ocasiones al Ministerio de Educación de Burundi: mediante una carta de fecha 31 de enero de 2001 del Subdirector General en funciones de la UNESCO; y, nuevamente, mediante una solicitud de la Secretaría conjunta dirigida al Jefe, a. i., de la oficina exterior de la UNESCO en Bujumbura.

7. Hasta la fecha no se ha recibido respuesta a estos comentarios. Por otra parte, el STEB no se ha puesto nuevamente en comunicación ni con el Director General de la UNESCO ni con la Secretaría conjunta.

Conclusiones

8. Dado que no cuenta con la información solicitada, el Comité Mixto no puede aún proceder al examen final de las alegaciones.

Recommendations

9. El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Comité Ejecutivo de la UNESCO:

- (a) que tomen nota de la situación descrita más arriba;
- (b) que comuniquen las conclusiones anteriores al Gobierno de Burundi y al STEB, y que insten al Gobierno a que remita sus observaciones sobre la información más reciente proporcionada por el STEB, de modo que el Comité Mixto pueda examinar la información aportada por ambas partes.

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

Antecedentes

1. Los detalles de esta alegación, presentada en una comunicación que el Comité Mixto examinó en 1994, figuran en el informe que presentó dicho Comité en la séptima reunión celebrada en 2000²⁶.

26 Documento CEART/7/2000/10, Anexo 2, 2.C.

2. En ese informe, el Comité Mixto concluyó que desde 1997 no parecía que se hubiesen producido mejoras sustanciales en la situación de los docentes, como lo indicaban el bajo nivel salarial, las transferencias forzadas y las tensiones relativas a la enseñanza del lenguaje como cuestión de política educativa, que subsisten aún en la actualidad. Manifestó una profunda preocupación por las alegaciones de transferencias y despidos, el encarcelamiento o la detención, incluso la muerte y la desaparición de docentes por motivos políticos o étnicos, que amenazan la estabilidad y la calidad del sistema educativo en ciertas regiones. Tomó nota, además, de que se alegaba que existía un clima de falta de cooperación y de consultas eficaces, entre el Gobierno y los docentes y sus organizaciones, en un contexto de serios problemas relacionados con el respeto del derecho fundamental a la libertad sindical, como se ponía de manifiesto en el caso núm. 1888 del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Se instó al Gobierno a que, tomara medidas para restablecer una relación de cooperación adecuada que reconociera la importancia del papel de los docentes y de sus representantes elegidos democráticamente para mejorar la educación mediante las consultas y la negociación. Asimismo, se solicitó al Gobierno que adoptara las medidas necesarias para resolver los problemas pendientes que se habían destacado en el informe y, de esa forma, aprovechar todas las posibilidades de asesoramiento internacional, incluyendo las que le ofrecían las misiones de contacto directo por parte de los miembros de Comité Mixto, tal como se exponía en el informe.

3. Una vez examinado por el Consejo de Administración de la OIT (marzo de 2001) y por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO (mayo-junio de 2001), el informe del Comité Mixto, junto con su examen de la evolución de la situación notificada, fue enviado en junio y julio de 2001, respectivamente, al Gobierno de Etiopía y a la IE, que actuaba en representación de la Asociación Etíope del Personal de Docentes (ETA).

Evolución de la situación

4. El Gobierno de Etiopía respondió a las comunicaciones anteriores remitidas por la IE con observaciones escritas con fecha 11 de junio de 2003. En esencia, hizo referencia a las nuevas políticas de educación y formación promulgadas en 1994 que, entre otras cosas, dijo, daban una especial importancia a la formación de los docentes con el fin de perfeccionar sus conocimientos y aptitudes. El Gobierno señaló que había una nueva estructura de carrera para los docentes, basada en el perfeccionamiento profesional, el rendimiento y la experiencia. También había nuevas oportunidades para que los docentes mejoraran sus aptitudes y calificaciones profesionales, lo cual les permitiría, a su vez, ascender y obtener los correspondientes incrementos salariales. El Gobierno señaló que se había descentralizado el sistema educativo, y que las escuelas y las instituciones de formación del personal docente estaban bajo la supervisión de las regiones en las que estaban ubicadas.

5. El Gobierno negó que existiera falta de cooperación o que las consultas con los docentes no fueran efectivas, y afirmó que consultaba a los docentes con respecto a todas las iniciativas educativas que emprendía. Señaló que la asociación de los docentes estaba representada en todos los consejos educativos de distrito, así como en las escuelas. Indicó asimismo que, siendo Etiopía uno de los países más pobres del mundo, el Gobierno destinaba, en promedio, un monto equivalente a siete veces la renta per cápita anual para los salarios de los docentes, los que, en todo caso, son más elevados que los de cualquier otra profesión en el servicio público.

6. En cuanto a las alegaciones de que se habían efectuado transferencias forzadas de docentes, el Gobierno señaló que se enfrentaba a un grave problema de concentración de docentes en las ciudades y de gran escasez de docentes en las zonas rurales. Afirmó que lo único que había hecho era transferir a los docentes de las escuelas donde había exceso a otras escuelas donde se les necesitaba con urgencia. Según el Gobierno, esta medida se había discutido en el marco de consultas regionales con los docentes.

7. En respuesta a las alegaciones de haber empleado a personas no calificadas en el proceso de inspección docente, el Gobierno dijo que la evaluación de los docentes había sido llevada a cabo por un grupo integrado por jefes de departamento, directores de colegio, colegas, estudiantes y padres. Afirmó asimismo que tanto los estudiantes como los padres aportaban una valiosa contribución desde sus respectivos puntos de vista.

8. El Gobierno trató de refutar las alegaciones de acoso y represión de la ETA y sus miembros con el argumento de que la Constitución del país garantizaba el derecho de reunión y creación de asociaciones profesionales y que, de hecho, no existía acoso ni represión del ejercicio de los derechos de los individuos o de grupos. No negaba que a veces algunas personas pudieran violar la ley, pero sostuvo que cualquier violación de ese tipo era corregida o resuelta por los tribunales correspondientes.

9. Por último, el Gobierno defendió su derecho a insistir en que la enseñanza se impartiese en la lengua materna, y reconoció que el uso de esa lengua no beneficiaría a la población si no se proporcionaban materiales adecuados y docentes capacitados para su enseñanza. (De este modo respondió a la alegación de que esta enseñanza era impartida, de hecho, por personal sin la debida formación y sin los materiales didácticos necesarios.)

10. El Comité Mixto también recibió dos comunicaciones recientes de la ETA y de la IE relativas a la situación en Etiopía, con fechas 17 y 30 de junio de 2003, respectivamente. En estas comunicaciones no se respondía específicamente a las observaciones del Gobierno antes mencionadas. La información de las comunicaciones consistía, en esencia, en que el Gobierno ha creado e impulsado una nueva asociación profesional, precisamente, con el mismo nombre que ETA, y que ha adoptado una serie de medidas represivas contra el organismo homónimo preexistente, que siempre ha sido independiente del Gobierno. Se dice que estas medidas implicaban acoso a los docentes, el intento de exigirles que se desvincularan del organismo independiente, la prisión injustificada y, en algún caso, el asesinato de miembros de dicho organismo, junto con el embargo o la suspensión cautelar de sus bienes. También se afirma que se han adoptado medidas activas para evitar o impedir que dicho organismo independiente pudiera celebrar conferencias o realizar otras actividades profesionales. Asimismo, se dice que no se han aplicado las sentencias de los tribunales favorables a la anterior ETA, tanto las de carácter general como las relativas a los bienes de la asociación.

Conclusiones

11. El Comité Mixto observa que es difícil conciliar las observaciones del Gobierno con las afirmaciones contundentes formuladas por la IE en nombre de la ETA. El Comité Mixto aprecia el esfuerzo que ha realizado el Gobierno desde su último informe de 1995, para

aclarar los problemas. Toma nota asimismo de los esfuerzos encaminados a: lograr un mayor profesionalismo de los docentes mediante una nueva estructura de la carrera basada en el perfeccionamiento profesional, el rendimiento y la experiencia, así como a ofrecer a los docentes oportunidades de mejorar sus calificaciones y aptitudes profesionales; superar las dificultades en cuanto al reparto geográfico del personal docente para lograr un equilibrio; solucionar el problema de garantizar salarios adecuados en un país pobre como es Etiopía; procurar la participación de un amplio grupo de personas de distinta procedencia interesadas en la evaluación del personal docente, y cambiar la política de enseñanza en la lengua materna, y todo esto en el contexto de la descentralización educativa.

12. Al tiempo que observa que la mayoría de estas políticas están inspiradas en numerosos objetivos legítimos en materia de educación, y dado que la IE o la ETA no proporcionan ninguna información al respecto, el Comité Mixto recuerda que casi todas las medidas indicadas por el Gobierno son objeto de disposiciones de la Recomendación. Estas disposiciones deberían utilizarse como orientación para desarrollar y aplicar políticas y medidas con el fin de mejorar las condiciones de la docencia en Etiopía. Por consiguiente, parece procedente realizar un examen más detallado de las políticas del Gobierno en relación con las disposiciones de la Recomendación.

13. El Comité Mixto considera que es muy recomendable realizar una investigación que determine cuál es la auténtica situación. Con tal finalidad estima que debería recabarse la ayuda del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación o considerar otros medios de obtener una idea más clara, como el programa denominado «Flagship on Teachers and Quality», creado recientemente en el marco de la Educación para Todos (EPT). Este programa que dirigen la OIT y la UNESCO, en colaboración con otros interlocutores, incluida la IE, pretende mejorar la situación de los docentes y el diálogo social en la educación, con el fin de alcanzar los objetivos de la EFA establecidos en el Marco de Acción de Dakar. Asimismo, basándose en los resultados de estas conclusiones, se deberían adoptar otras iniciativas en la forma de servicios de asesoramiento técnico y/o foros de diálogo social en los que participe el Gobierno, la ETA y otras partes interesadas en la educación, según proceda, en el marco de dicho programa. Estas medidas ayudarían a definir opciones políticas para abordar más eficazmente las necesidades de una enseñanza de calidad en consonancia con las disposiciones de la Recomendación y con las restricciones financieras y de otro tipo a las que se enfrenta el Gobierno.

14. Por lo que respecta a las cuestiones relativas a la libertad sindical, el Comité Mixto reconoce que éstas se encuadran mejor en el ámbito de competencia del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, al cual insta a que prosiga su labor para resolver lo que parece ser una situación sumamente grave en ese sentido.

Recomendaciones

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

- (a) tomen nota de la situación descrita más arriba;

-
- (b) alienten al Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT a que prosiga su labor con el fin de procurar resolver los aspectos relativos a la libertad sindical que se plantean en las alegaciones y que faciliten esa tarea;
 - (c) soliciten al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación que considere la posibilidad de investigar los otros asuntos alegados por la IE y la ETA, con el fin de elaborar un informe con las conclusiones fácticas al respecto para someterlo al Comité Mixto a efectos de su posterior examen;
 - (d) inviten al Gobierno, a la IE y a la ETA a que consideren la posibilidad de realizar otras investigaciones, así como de prestar servicios adicionales de asesoramiento técnico y de creación de capacidad para ampliar el diálogo social relativo a la educación en Etiopía en el marco de un programa nacional, que formaría parte del programa denominado «Flagship on Teachers and Quality» de la EPT, impulsado por la UNESCO y la OIT;
 - (e) comuniquen las conclusiones y recomendaciones del Comité Mixto tanto al Gobierno como a la Internacional de la Educación, y a través de ésta a la Asociación Etíope del Personal Docente, y que soliciten a las partes que mantengan informado al Comité Mixto de la evolución de la situación con respecto a los problemas antes mencionados, y que estas informaciones sean examinadas de acuerdo con los procedimientos aprobados.

3. Alegación remitida por el Personal Docente Inglés Especializado de Osaka Fu (OFSET) del Japón

Antecedentes

1. Los pormenores de esta alegación se exponen en el informe de la séptima reunión del Comité Mixto de 2000²⁷.
2. En resumen, el Personal Docente Inglés Especializado de Osaka Fu (OFSET) del Japón envió una carta a la OIT, con fecha 5 de febrero de 1998, relativa a la discriminación en materia de remuneración y licencia por maternidad de los docentes con contratos a tiempo parcial en la Prefectura de Osaka, Japón.
3. En el momento de celebrarse la séptima reunión del Comité Mixto, éste acababa de recibir las observaciones del Consejo de Educación de la Prefectura de Osaka a través de la Misión Permanente del Japón ante las organizaciones internacionales en Ginebra. Sin embargo, no fue posible transmitir estas observaciones al OFSET para que éste a su vez formulara sus observaciones adicionales a las mismas, de acuerdo con los procedimientos aplicables.
4. Por consiguiente, el Comité Mixto concluyó que en aquel momento no era apropiado examinar pormenorizadamente la alegación.

27 Documento CEART/7/2000/10, Anexo 2,1.C.

Evolución de la situación

5. Pese a que las observaciones del Consejo de Educación de la Prefectura de Osaka se transmitieron en 2000 al OFSET para que éste, a su vez formulara observaciones adicionales, y que en 2001 y 2002 se le enviaron recordatorios al respecto, no se recibieron más observaciones del OFSET durante un largo período de tiempo. En varias ocasiones, en respuesta a las comunicaciones de seguimiento remitidas por la Secretaría del Comité Mixto, el representante del OFSET solicitó más tiempo para responder.

6. Finalmente, el 23 de diciembre de 2002, el representante del OFSET informó a la OIT que su organización no deseaba proseguir el procedimiento. El OFSET indicó, además, que desde que se envió la comunicación inicial, se habían producido numerosos cambios positivos en la actitud y el enfoque del Consejo de Educación de la Prefectura de Osaka respecto al OFSET, lo que en parte se debía al hecho de que el asunto se había comunicado al Gobierno del Japón para que éste se pronunciara al respecto. Además, declaró que actualmente el Consejo de Educación reconocía al sindicato del OFSET y que había estado negociando con él de buena fe.

Recomendaciones

7. En las actuales circunstancias, el Comité Mixto considera que es innecesario proseguir el examen de la alegación original formulada por OFSET. Al Comité le complace constatar que, tras el intercambio de informaciones entre el Gobierno del Japón y OFSET, a través de los procedimientos previstos por el Comité Mixto para el examen de las alegaciones, las partes fueron capaces de negociar los asuntos que eran objeto de conflicto y de llegar a una conclusión satisfactoria para ambas.

8. El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que:

- (a) tomen nota de la situación descrita anteriormente;
- (b) comuniquen las conclusiones que preceden tanto al Gobierno del Japón como al OFSET, encomiándolos por haber llegado a una solución positiva para el problema planteado, en interés de la educación y el personal docente, sobre la base del diálogo social y en conformidad con las disposiciones de la Recomendación OIT/UNESCO.

Anexo 3

Orden del día de la novena reunión del Comité Mixto

1. Elección de la Mesa y aprobación del orden del día
2. Supervisión de la aplicación de la Recomendación de la OIT/UNESCO, 1966 relativa a la situación del personal docente
 - (a) formación del profesorado: anterior al servicio y continua
 - (b) empleo y carreras profesionales de los docentes
 - (c) remuneración de los profesores
 - (d) condiciones de enseñanza y aprendizaje
 - (e) diálogo social en la educación: intercambio de información, consulta y negociación
 - (f) otras disposiciones de la Recomendación de 1966
3. Supervisión de la aplicación de la Recomendación relativa al Personal Docente de Enseñanza Superior, 1997
 - (a) la libertad sindical en la enseñanza superior
 - (b) estructuras y seguridad del empleo
 - (c) otras disposiciones de la Recomendación de 1997
4. Examen de las alegaciones remitidas por organizaciones de docentes
 - (a) alegaciones remitidas desde la octava reunión
 - (b) alegaciones examinadas en la octava reunión
5. Progresos realizados en la promoción y aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997
 - (a) examen de informes y otras fuentes de información de conformidad con el mandato del Comité Mixto
 - (b) examen de las actividades realizadas conjuntamente o por separado por la OIT y UNESCO para promover las dos Recomendaciones
 - (c) metodología y procedimientos del Comité Mixto
6. Orden del día de la décima reunión
7. Otras cuestiones

¿Cuáles son las Recomendaciones relativas al personal docente y qué es el CEART?

Recomendaciones

La Recomendación relativa a **la situación del personal docente** de la OIT y la UNESCO se adoptó el 5 de octubre de 1966 en una conferencia especial intergubernamental convocada por la UNESCO en París en cooperación con la OIT. Establece los derechos y responsabilidades del personal docente, así como normas internacionales para su formación inicial y perfeccionamiento, la contratación, el empleo, y condiciones de enseñanza y aprendizaje. Consta además de varias recomendaciones para la participación del personal docente en las decisiones sobre educación a través de la consulta y la negociación con los gobiernos. Desde su adopción, la Recomendación ha sido considerada como un importante conjunto de directrices para promover la situación del personal docente en interés de una educación de calidad.

La Recomendación relativa a **la situación del personal docente de enseñanza superior** de la UNESCO fue adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en 1997, tras años de trabajo preparatorio entre la UNESCO y la OIT. Este instrumento consta de un conjunto de recomendaciones prácticas destinadas al personal docente de enseñanza superior. Está diseñado para completar la Recomendación de 1966, y es la UNESCO, en colaboración con la OIT, la encargada de su promoción y aplicación, y en particular a través del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos (CEART).

CEART

El Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de la Recomendación relativa a la situación del personal docente (CEART) fue establecido en 1967 para permitir la estrecha cooperación entre la OIT y la UNESCO para supervisar y promover la Recomendación de 1966. Como consecuencia de las nuevas responsabilidades de promoción y control de la utilización de la Recomendación de 1997, se modificó el nombre del Comité Mixto después de su reunión de 2000. El nuevo nombre es **Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (CEART)**, denominado en su informe Comité Mixto o CEART.

El CEART está compuesto por 12 miembros designados. La OIT y la UNESCO designan seis miembros cada uno. Los miembros actúan de forma independiente.

El CEART examina los informes y la información relativa a la aplicación de las Recomendaciones por parte de los gobiernos, las organizaciones nacionales representativas del personal docente y sus empleadores, de la OIT y la UNESCO, y las organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales pertinentes. Posteriormente, comunica sus conclusiones a la OIT y la UNESCO para que tomen la acción adecuada.

Otro aspecto del trabajo del CEART es el examen de las alegaciones de las organizaciones de personal docente sobre el incumplimiento de las disposiciones de las Recomendaciones por los Estados Miembros. Tras la consideración del contenido de la alegación, el CEART emite sus conclusiones y recomendaciones para la solución de los problemas o del conflicto.

El CEART se reúne cada tres años, de forma alternativa en la sede de la UNESCO en París y en la OIT en Ginebra. El presente informe pertenece a la reunión de 2003, celebrada en la UNESCO.

Para obtener el texto completo de ambas Recomendaciones así como información del CEART, visite las siguientes direcciones en Internet:

Inglés : <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/ceart/main.htm>

Francés : <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/techmeet/ceart/main.htm>

Español : <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/ceart/main.htm>