

Informe final

DUODÉCIMA REUNIÓN, 2015



Organización
Internacional
del Trabajo



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

París, 20 a 24 de abril de 2015

CEART/12/2015/14

En el presente informe se resume el análisis de las principales cuestiones que afectan a la situación del personal docente de los distintos niveles de educación en todo el mundo realizado por el Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (en adelante, el Comité Mixto), en su duodécima reunión celebrada en París los días 20 a 24 de abril de 2015.

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

Los expertos en educación independientes provenientes de todo el mundo que componen el Comité Mixto examinaron en su duodécima reunión una serie de cuestiones urgentes que afectan al personal docente, entre las cuales figuran la calidad de la docencia en la enseñanza superior, la profesionalización del personal de la educación de la primera infancia, la evolución de la relación de trabajo en la profesión docente, el impacto de las tecnologías digitales y el diálogo social. El Comité Mixto también examinó una serie de alegaciones relativas a la aplicación de las Recomendaciones presentadas por sindicatos de docentes.

El Comité Mixto adoptó además un comunicado que fue presentado al Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Incheon, República de Corea, en mayo de 2015.

Para más información:

www.ilo.org/education

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

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Informe final: Duodécima reunión: Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (París, 20 a 24 de abril de 2015), Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Políticas Sectoriales/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Ginebra, OIT, 2015.

1 v. (CEART/12/1015/14)

ISBN: 978-92-2-329897-5 (impreso)

ISBN: 978-92-2-329898-2 (web pdf)

Publicado también en francés: *Rapport final: Douzième session: Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant* (París, 20-24 avril 2015), ISBN 978-92-2-229897-6, Ginebra, 2015, y en inglés: *Final report: Twelfth Session: Joint ILO-UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel* (París, 20-24 April 2015), ISBN 978-92-2-129897-7, Ginebra, 2015.

personal docente / condición del personal docente / recomendación de la OIT / UNESCO / aplicación / establecimiento de enseñanza

06.06.3

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte 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 OIT las sancione.

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

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

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

Índice

Página

Introducción	1
Reunión de apertura.....	2
I. Supervisión de la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997	4
A. Principales tendencias: perspectivas de las organizaciones internacionales	4
B. La situación del personal docente: tendencias en la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997.....	5
II. Progresos realizados en la promoción y la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997	15
A. Alegaciones remitidas desde la undécima reunión (2012).....	15
B. Seguimiento de las alegaciones examinadas en la undécima reunión celebrada en 2012	26
C. Actividades de promoción	27
D. Métodos de trabajo del Comité Mixto	27
E. Proyecto de orden del día de la decimotercera reunión del Comité Mixto.....	28
F. Comunicado presentado al Foro Mundial sobre la Educación de 2015.....	28

Anexos

I. Fuentes de referencia para la duodécima reunión.....	29
II. Secretaría del Comité Mixto.....	30
III. Empoderamiento de los docentes: La enseñanza en la agenda para la educación después de 2015.....	33

Introducción

En el presente informe se resume el análisis de las principales cuestiones que afectan a la situación del personal docente de los distintos niveles de educación en todo el mundo realizado por el Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (en adelante, el Comité Mixto), en su duodécima reunión celebrada en París los días 20 a 24 de abril de 2015.

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

Los expertos en educación independientes provenientes de todo el mundo que componen el Comité Mixto examinaron, en su duodécima reunión, una serie de cuestiones urgentes que afectan al personal docente, entre las cuales figuran la calidad de la docencia en la enseñanza superior, la profesionalización del personal de la educación de la primera infancia, la evolución de la relación de trabajo en la profesión docente, el impacto de las tecnologías digitales, y el diálogo social. El Comité Mixto también examinó una serie de alegaciones relativas a la aplicación de las Recomendaciones presentadas por sindicatos de docentes.

El Comité Mixto adoptó además un comunicado que fue presentado al Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Incheon, República de Corea, en mayo de 2015.

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

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

La próxima reunión del Comité Mixto se celebrará en 2018 en Ginebra. De conformidad con su mandato, el Comité Mixto podrá publicar, entre las reuniones ordinarias, un informe intermedio sobre las alegaciones recibidas.

Reunión de apertura

1. El Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (en adelante, el Comité Mixto) celebró su duodécima reunión en París, en la sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), del 20 al 24 de abril de 2015.
2. De conformidad con el mandato recibido, la reunión se centró en la supervisión de la aplicación y la promoción por el Comité Mixto de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, de 1966 (en adelante, la Recomendación de 1966), y de la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de 1997 (en adelante, la Recomendación de 1997).
3. En el orden del día del Comité Mixto figuraban los siguientes puntos sustantivos relacionados con su labor y con las dos Recomendaciones:
 - a) el examen de las actividades realizadas conjuntamente o por separado por la OIT y la UNESCO para promover las dos Recomendaciones;
 - b) el diálogo social en la educación;
 - c) las alegaciones presentadas por organizaciones de docentes sobre la aplicación de las Recomendaciones;
 - d) la calidad de la enseñanza en el contexto del aumento de proveedores no públicos de enseñanza superior;
 - e) las tendencias internacionales de la evaluación de los docentes;
 - f) la profesionalización del personal de la educación de la primera infancia;
 - g) el mantenimiento de la profesionalización de la enseñanza superior: del ingreso a la profesión al desarrollo profesional permanente;
 - h) la evolución de la relación de trabajo en la profesión docente;
 - i) las repercusiones del cambio tecnológico sobre la profesión docente;
 - j) la agenda para la educación después de 2015;
 - k) la metodología y los procedimientos del Comité Mixto.
4. Los miembros del Comité Mixto designados por el Consejo de Administración de la OIT y por el Director General de la UNESCO fueron los siguientes:

Miembros designados por el Consejo de Administración de la OIT:

Dra. Beatrice Ávalos (Chile), Investigadora asociada, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

Dra. Linda Chisholm (Sudáfrica), Centro del Derecho a la Educación y la Transformación (Centre for Education Rights and Transformation (CERT)), Universidad de Johannesburgo.

Profesor Maasaki Katsuno (Japón), Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Políticas, Escuela Superior de Educación, Universidad de Tokio.

Profesora Denise Vaillant (Uruguay), Directora Académica del Instituto de Educación de la Universidad ORT, Uruguay.

Profesora Frances Vavrus (Estados Unidos), Departamento de Liderazgo Institucional, Política y Desarrollo de la Universidad de Minnesota.

Miembros designados por la Directora General de la UNESCO:

Profesor Bernard Cornu (Francia), Profesor Honorario, Universidad Joseph Fourier de Grenoble, Alcalde adjunto de Poitiers.

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

Dra. Nada Moghaizel-Nasr (Líbano), Profesora y Decana de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad de Saint Joseph de Beirut.

Dra. Munawar S. Mirza (Pakistán), Vicerrectora de la Universidad Leeds de Lahore, Profesora emérita de la Universidad del Punjab.

Dr. Gennady Ryabov (Federación de Rusia), Profesor de la Facultad de Lingüística y del Instituto de Investigación de la Universidad de Nizhny Novgorod.

Profesor Foussaint Yaovi Tchitchi (Benín), antiguo Director del Instituto Nacional para la Formación y la Investigación en Educación (INFRE).

5. El Comité Mixto eligió la siguiente Mesa:

Presidenta: **Dra. Nada Moghaizel-Nasr**

Vicepresidente: **Sr. Foussaint Tchitchi**

Ponentes: **Sra. Denise Vaillant**
Sra. Frances Vavrus

6. Los discursos de apertura corrieron a cargo del Sr. Qian Tang, Subdirector General de Educación, en nombre de la Directora General de la UNESCO, y de la Sra. Alette van Leur, Directora del Departamento de Políticas Sectoriales, en nombre del Director General de la OIT. Ambos oradores destacaron la importancia de los docentes y de la enseñanza en la consecución de los objetivos en materia de educación, y señalaron que el Comité Mixto tenía la posibilidad de influir en el objetivo de desarrollo sostenible propuesto en el ámbito de la educación y en sus metas de aplicación para los docentes.

7. La Sra. Moghaizel-Nasr formuló algunas observaciones preliminares en calidad de Presidenta del Comité Mixto. Subrayó que ambas Recomendaciones conservaban toda su pertinencia y eran herramientas esenciales para garantizar la autonomía de las instituciones de aprendizaje y la gobernanza participativa de dichas instituciones. La Recomendación de 1966 se oponía al concepto según el cual el docente era un técnico que se limitaba a transmitir contenidos y, en cambio, destacaba su función como profesional que participaba de manera reflexiva en la elaboración de las políticas de educación, los métodos de enseñanza y los sistemas de evaluación. La Recomendación respaldaba el papel del docente como profesional. La Recomendación de 1997 destacaba asimismo que la docencia en la educación superior constituía una profesión, y hacía hincapié en la

autonomía de los docentes de la enseñanza superior y su papel en la elaboración de las políticas y la gobernanza de las instituciones de educación superior. La Recomendación de 1997 también subrayaba la importancia de los objetivos de calidad en la enseñanza superior. Ambas Recomendaciones constituían importantes garantías para preservar los principios y derechos fundamentales de los docentes en un mundo en que la educación evolucionaba con gran rapidez.

8. De conformidad con la práctica establecida, el Comité Mixto creó grupos de trabajo con el fin de analizar los puntos del orden del día relativos a las Recomendaciones de 1966 y 1997. Todas las recomendaciones se examinaron y adoptaron en sesiones plenarios.
9. La lista de los documentos examinados por el Comité Mixto figura en el anexo II.

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

A. Principales tendencias: perspectivas de las organizaciones internacionales

10. De conformidad con la práctica establecida en reuniones anteriores, el Comité Mixto invitó a varias organizaciones interesadas a presentar información adicional y observaciones sobre cuestiones relativas a las dos Recomendaciones. En una sesión especial, se dirigieron al Comité Mixto las organizaciones siguientes: la Internacional de la Educación (IE), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP), el Equipo Internacional de Tareas sobre Docentes para la Educación para Todos y el Informe sobre el seguimiento mundial. En las presentaciones se abordó la constante desprofesionalización de los docentes en cuanto que tendencia impulsada por las medidas de austeridad y los sistemas de rendición de cuentas. Se señaló que estas circunstancias incidían en la seguridad y la salud de los profesores y, especialmente, en su bienestar psicológico (véase el síndrome de desgaste profesional), y que la integridad física de los enseñantes seguía siendo todo un desafío en los Estados frágiles. Si bien se habían observado ciertos avances con respecto al reconocimiento del papel que desempeñaban los sindicatos de docentes en la política educativa, aún se ponían trabas a la libertad sindical de los profesores en numerosos países. Los enseñantes eran objeto de discriminación por motivos de género, orientación sexual u origen étnico, y la segregación de los docentes migrantes se iba haciendo patente a medida que la profesión atravesaba fronteras. El recurso a profesores contratados, ya se tratase de docentes calificados con contratos de duración determinada o de maestros «comunitarios» no calificados, constituía un problema pertinaz. En algunos países, se recurría mayoritariamente a personal contractual cuyas condiciones laborales, condición y calificaciones eran inferiores a las que se ofrecían a los docentes con contratos de duración indeterminada.
11. En el debate sucesivo, los expertos destacaron la importancia de que el análisis de dichas tendencias no se limitara a la habitual descripción de los problemas y comprendiera un examen de las causas fundamentales y de posibles soluciones a los problemas que persistían en el ámbito de la enseñanza. En esas recomendaciones también se podría abordar la financiación de la educación, a la que se solía recurrir como excusa para no mejorar la situación del personal docente. Las recomendaciones del Comité Mixto podrían contemplar el estudio de medidas encaminadas a mejorar la condición del personal docente, inspiradas en la situación de otros profesionales tales como los médicos o los abogados y de distintas categorías de funcionarios. Además, era imprescindible realizar un análisis crítico de los discursos y teorías actuales en materia de educación y enseñanza en

los que se tenía en cuenta no sólo la eficiencia económica, sino también una serie de derechos y principios educativos. Caba identificar las buenas prácticas que hubieran supuesto una mejora de la profesión docente, con el fin de alentar a los gobiernos y otras partes interesadas a adoptar más medidas positivas. Por último, resultaba importante analizar los retos pertinentes a los que se enfrentaban los docentes en un contexto escolar en constante evolución debido, en particular, a los cambios propiciados por la tecnología.

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

El diálogo social en la educación

Tendencias y desafíos

12. La crisis financiera mundial sigue debilitando el diálogo social, incluso en países en los que la negociación colectiva está muy arraigada; véase el caso de Europa, donde ciertas instituciones consolidadas del diálogo social se han visto seriamente debilitadas y/o suspendidas, lo cual ha repercutido negativamente en la situación y las condiciones laborales de los docentes.
13. En distintas partes del mundo y, especialmente, en determinados países de África, América Latina y el Caribe, y Asia y el Pacífico, la gestión privada de escuelas financiadas con fondos públicos afecta al diálogo social. Esto se debe a que los docentes de estos centros están sujetos a unas condiciones contractuales distintas de las de los profesores de las escuelas públicas y, por lo general, no pueden participar en la negociación colectiva.
14. En muchos países, la creciente privatización de la educación también ha generado disparidades respecto de las calificaciones requeridas y las condiciones laborales de los docentes, así como una pérdida de seguridad en el empleo, especialmente entre los profesores contratados.
15. Existen casos prometedores de organizaciones de la sociedad civil que llevan a cabo campañas de promoción para respaldar la importancia de los docentes y mejorar su preparación y sus condiciones laborales, tal y como evidencian las iniciativas de este tipo emprendidas en Chile.
16. El diálogo social puede verse afectado cuando los sindicatos pierden de vista los intereses profesionales, educativos y del empleo.
17. El Comité Mixto ha tenido acceso a documentos que ponen de manifiesto variaciones respecto al uso de la negociación colectiva en los distintos países europeos, que van desde el recurso a un sistema estable (véase Escocia) o a esquemas que se debilitan (véase Noruega), hasta la ausencia de cualquier tipo de mecanismo, como sucede en Inglaterra.
18. En África, los mecanismos de diálogo social varían considerablemente entre países en los que la legislación no se aplica adecuadamente en la práctica, como es el caso de Ghana, Senegal y Uganda.
19. También se observan diferencias en países como Australia, Brasil, Canadá y Estados Unidos, donde los mecanismos de diálogo social, a pesar de estar cada vez más consolidados, difieren de un estado a otro.

Recomendaciones

20. El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO:
 - a) alienten a los Estados Miembros a elaborar y observar marcos jurídicos y esquemas institucionales adecuados para el diálogo social. Deberían examinar los mecanismos existentes con miras a garantizar el respeto de los principios fundamentales del diálogo social y unas condiciones laborales aceptables para los docentes;
 - b) alienten a los Estados Miembros a poner en marcha mecanismos que se apliquen y supervisen adecuadamente, incluso en países con un sistema de gobierno federal;
 - c) pidan a los Estados Miembros que adopten medidas para ofrecer las mismas condiciones de servicio a todos los docentes, tanto en escuelas públicas como en centros privados financiados con fondos públicos;
 - d) soliciten a la OIT y la UNESCO que intercambien buenas prácticas en materia de diálogo social, especialmente respecto del papel que desempeña la sociedad civil en la mejora de las condiciones laborales de los docentes;
 - e) soliciten a la OIT y la UNESCO que elaboren directrices relativas al diálogo social en el sector de la educación; y
 - f) alienten a los sindicatos a asegurarse de que su participación en el diálogo social no esté indebidamente influenciada por intereses partidistas.

Tendencias internacionales en la evaluación del personal docente

Tendencias y desafíos

21. Los sistemas de inspección y/o los directores de los centros llevan a cabo evaluaciones de la actuación profesional de los docentes con objeto de facilitarles información sobre su desempeño o señalarles aspectos en los que necesitan mejorar.
22. El método de evaluación de los docentes ha cambiado a consecuencia de la creciente preocupación por los resultados de aprendizaje de los estudiantes y la calidad de la enseñanza. Los sistemas de evaluación están evolucionando a favor de la utilización de formularios más normalizados, a pesar de que se aplican normas distintas a escala mundial.
23. Hay tensiones entre las evaluaciones formativas y las evaluaciones sumativas, dado que el objetivo de estas últimas es una rendición de cuentas más estricta.
24. Se han celebrado controvertidos debates políticos sobre la posibilidad de vincular la actuación de los docentes con los resultados de aprendizaje de los estudiantes en las pruebas normalizadas. Dicha vinculación se ha puesto en tela de juicio a causa de una serie de factores, tales como la dificultad de discernir la incidencia de los antecedentes en los resultados de aprendizaje y la complejidad de las técnicas estadísticas de valor añadido utilizadas a tal efecto.
25. Algunos sistemas educativos ofrecen incentivos monetarios u otro tipo de alicientes profesionales en función de los resultados de estas evaluaciones.

-
26. Diversas investigaciones apuntan a que las evaluaciones de la actuación profesional son más efectivas si los propios docentes participan en la elaboración del marco de evaluación, reciben observaciones sobre sus métodos de enseñanza y tienen la oportunidad de mejorar mediante iniciativas de colaboración.

Recomendaciones

27. El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO alienten a los Estados Miembros a:
- asegurarse de que los docentes y sus organizaciones participen en la formulación de normas profesionales y en el proceso rector del sistema de evaluación de los docentes;
 - asegurarse de que, en los procedimientos de evaluación de los docentes, se utilicen múltiples herramientas válidas y fiables para abarcar las distintas prácticas aplicadas por los docentes;
 - concebir mecanismos para vincular las evaluaciones de la actuación profesional al desarrollo profesional permanente de los enseñantes;
 - dar prioridad a la creación de sistemas de evaluación formativa de los docentes con respecto a las evaluaciones centradas en la rendición de cuentas;
 - asegurarse de que los docentes reciban información pertinente sobre su actuación profesional, de forma que puedan seguir mejorando;
 - elaborar mecanismos de control y examen de dichos sistemas de evaluación, con la colaboración de los docentes y sus organizaciones.

La profesionalización del personal de la educación de la primera infancia

Tendencias y desafíos

28. Desde el año 2010 se han observado progresos considerables con respecto al reconocimiento de la importancia de la educación de la primera infancia, fruto de la labor relativa a la consecución de los fines y/o metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Educación para Todos (EPT). A escala mundial, la tasa bruta de inscripción en la enseñanza preescolar gira en torno al 50 por ciento. En algunas regiones y, especialmente, en Asia Meridional y Occidental y el África Subsahariana, las tasas de inscripción han aumentado con creces. Este aparente incremento de la importancia y la visibilidad de la educación de la primera infancia en el mundo ha dado lugar a un aumento de la oferta y la demanda de personal en ese sector.
29. Habiéndose cuenta de la importancia que reviste la educación de la primera infancia para el aprendizaje y el desarrollo de los niños, surge garantizar la profesionalización de los trabajadores de este sector con objeto de que estén mejor capacitados para impartir programas educativos de calidad, holísticos, integrados, basados en el juego e interactivos, en la lengua materna de los niños. Además, el personal del sector de la educación de la primera infancia ha de gozar de condiciones de trabajo decentes para desempeñar funciones cada vez más complejas.
30. La prestación de servicios de educación de la primera infancia responde a distintos esquemas. En algunas regiones, suele ser competencia del sector privado, incluidos proveedores con y sin ánimo de lucro, mientras que en otras depende del sector público. En

aquellas zonas en las que los ministerios de educación han asumido una mayor responsabilidad en materia de financiación y gestión de la educación de la primera infancia y se ha puesto un énfasis particular en la mejora del plan de estudios y la pedagogía, se observa una creciente profesionalización del personal de este sector (por ejemplo, en Australia y Bután).

31. Existen diversos modelos de financiación de la educación de la primera infancia. En numerosos países, la educación preescolar no es gratuita, y recibe la menor asignación del presupuesto general de educación. Esta situación puede generar desigualdades en el acceso a los servicios de educación de la primera infancia, debido a factores tales como la ubicación, el sexo, el origen étnico y el idioma.
32. El creciente reconocimiento de la importancia de la educación de la primera infancia como base del aprendizaje, unido al incremento de las tasas de inscripción en ese sector, instan a prestar una mayor atención a la contratación y el desarrollo profesional del personal encargado de la educación de la primera infancia. La capacidad de dichos trabajadores podría reforzarse si se hiciera mayor hincapié en áreas como el desarrollo de competencias normalizadas, la creación de más y mejores programas de formación inicial acreditados y enfocados hacia la práctica, la exigencia de una mayor calificación de los docentes (por ejemplo, la posesión de un título universitario); y el establecimientos de procesos más rigurosos de certificación y concesión de licencias.
33. A menudo, la contratación y la distribución del personal del sector de la educación de la primera infancia están desvirtuadas y responden a razones ilegítimas, tales como el sexo, la condición socioeconómica, el origen étnico, el idioma, la discapacidad y la ubicación, con mayor distorsión en los niveles de preescolar y primaria, a pesar de los intentos por diversificar la profesión que han realizado países como Benin, Nueva Zelandia, Noruega y Escocia.
34. En general, el personal del sector de la educación de la primera infancia tiene menos oportunidades de desarrollo profesional, está peor considerado y sus condiciones de trabajo son inferiores a las de los docentes de otros niveles educativos.
35. Además, se ha observado que este personal no está lo suficientemente organizado a nivel colectivo como para considerarlo un interlocutor serio en los ámbitos del diálogo social y la negociación colectiva, por no mencionar el de la gobernanza de la educación de la primera infancia. En las asociaciones de docentes existentes predominan los profesores de niveles superiores y, en general, los sindicatos de docentes no suelen organizar este sector educativo.

Recomendaciones

36. El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO:
 - a) alienten a los Estados Miembros a promover políticas, estrategias y planes de acción en materia de educación de la primera infancia, y a incrementar el presupuesto asignado a este sector, con objeto de garantizar que los servicios de educación de la primera infancia sean óptimos, accesibles a todos y, en la medida de lo posible, gratuitos;
 - b) alienten a los Estados Miembros a elaborar políticas, estrategias y planes de acción claros para la profesionalización del personal del sector de la educación de la primera infancia, a través de la mejora y el seguimiento del desarrollo profesional, la situación y las condiciones laborales de estos trabajadores;

- c)* alienten a los Estados Miembros a trabajar con miras a formular un plan de estudios y una pedagogía holísticos, integrados y basados en el juego, que permitan una transición fluida al primer ciclo de educación primaria. Los Estados Miembros también deberían recibir apoyo para ofrecer a los docentes de educación de la primera infancia y del primer ciclo de primaria una formación adecuada, especialmente en materia de psicología y desarrollo infantil, diversidad y aprendizaje temprano de la escritura y la aritmética, así como para promover el uso de la lengua materna como idioma de escolarización;
- d)* soliciten a los Estados Miembros que promuevan la diversidad en la contratación y el desarrollo del personal del sector de la educación de la primera infancia y del primer ciclo de primaria, y eviten todo tipo de discriminación;
- e)* alienten a los sindicatos y organizaciones a dar un carácter más proactivo e integrador a sus iniciativas de organización y representación del personal del sector de la educación de la primera infancia; y
- f)* promuevan la coordinación, la colaboración y el diálogo entre gobiernos, proveedores de servicios de educación de la primera infancia del sector privado, sindicatos, comunidades y otras partes interesadas.

La evolución de la relación de trabajo en la profesión docente

Tendencias y desafíos

37. En lugar de ocupar un puesto titular con un contrato indefinido, muchos docentes trabajan con contratos temporales de corta duración. Esta situación es cada vez más frecuente en muchos países y regiones, en particular en los países de bajos ingresos de África y Asia. Como ha señalado el Comité Mixto en repetidas ocasiones en sus informes anteriores, esta inestabilidad de la relación de trabajo está relacionada con graves problemas, tales como:
- a)* el deterioro de las condiciones de trabajo de los docentes, incluido el aumento de las formas de empleo precario;
 - b)* el aumento de la rotación de los docentes;
 - c)* la desigualdad de las condiciones de trabajo en función del nivel de enseñanza (educación de la primera infancia, enseñanza primaria y enseñanza secundaria);
 - d)* la representación excesiva de las mujeres en la economía informal, en el trabajo a tiempo parcial involuntario y en las categorías menos remuneradas de la enseñanza;
 - e)* la disminución de las posibilidades de desarrollo profesional de los docentes;
 - f)* la vinculación de las decisiones relativas a la situación en el empleo y al ascenso profesional con algunas formas controvertidas de evaluación del personal docente, como la medición del desempeño según las puntuaciones normalizadas de los estudiantes;
 - g)* el debilitamiento de la representación colectiva de los docentes a través de los sindicatos en la negociación colectiva y el diálogo social.

-
38. La inestabilidad de la relación de trabajo de los docentes plantea también graves preocupaciones en relación con la calidad de la educación y la equidad del sistema educativo, que, en algunos casos, abarcan los aspectos siguientes:
- a) la formación y las calificaciones profesionales del personal docente con contratos temporales y a tiempo parcial son insuficientes;
 - b) el personal docente no dispone de tiempo suficiente para la planificación y la reflexión, ni para la colaboración con los colegas;
 - c) las posibilidades para brindar suficiente apoyo a los estudiantes y para interactuar con los padres son limitadas;
 - d) el personal docente necesita trabajar al mismo tiempo en otros empleos porque los salarios y las prestaciones son bajos.
39. Se ha determinado que algunos factores relacionados con las políticas contribuyen a la creciente inestabilidad de la relación de trabajo del personal docente. Entre ellos cabe citar los siguientes:
- a) las políticas destinadas a aumentar la escolarización han provocado una escasez de personal docente en algunos países;
 - b) la reducción de los presupuestos de la educación pública ha dado lugar al aumento de los contratos de duración determinada y de los contratos a tiempo parcial;
 - c) la influencia que ejercen los proveedores de educación con fines de lucro en las políticas públicas ha acelerado la desprofesionalización de los docentes;
 - d) el asesoramiento sobre políticas prestado por las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que favorece la promoción del trabajo contractual del personal docente, se basa en el supuesto de que una mayor flexibilidad en las relaciones laborales mejorará la eficacia de los docentes y, en consecuencia, los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, no se dispone de pruebas suficientes para apoyar este supuesto.

Recomendaciones

40. El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que:
- a) alienten a los Estados Miembros a examinar y revisar, según proceda, sus políticas y prácticas relativas a la relación de trabajo del personal docente, teniendo en cuenta:
 - i) la Recomendación de 1966, en particular sus párrafos 45 (estabilidad profesional y seguridad del empleo), 59 (motivos de dedicación parcial) y 60 (condiciones de dedicación parcial);
 - ii) las investigaciones que documentan los efectos de la contratación temporal y a tiempo parcial de los docentes en la calidad de la educación, y en la equidad y la igualdad del sistema educativo y la representación colectiva de los docentes;
 - b) alienten a los Estados Miembros a participar de manera más sistemática en el diálogo social con las organizaciones de docentes con el fin de hacer frente a la creciente precariedad de la situación en el empleo y las condiciones de trabajo de los docentes;

-
- c) consideren la posibilidad de solicitar a la OIT y la UNESCO que realicen nuevas investigaciones sobre cómo reducir la desigualdad de las condiciones de trabajo dentro de los diferentes niveles de enseñanza y entre los mismos (educación de la primera infancia, enseñanza primaria y enseñanza secundaria) y crear empleos más estables en cada nivel.

Las repercusiones de las tecnologías de la información y de la comunicación sobre la profesión docente

Tendencias y desafíos

Tecnologías de la información y de la comunicación, sociedad e instituciones educativas

41. En los últimos años, las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) se han desarrollado y extendido muy rápidamente. Han tenido repercusiones considerables en muchas facetas de la sociedad. Sin embargo, las instituciones educativas, que se esfuerzan por seguir el ritmo de esta rápida evolución, aún no las han integrado de manera estratégica en sus planes pedagógicos. Por ese motivo, existe una creciente desconexión entre la sociedad y las instituciones educativas en lo que respecta a la incorporación y uso de las TIC.
42. Las TIC dan lugar al establecimiento de nuevas relaciones con la información, el conocimiento, el tiempo y el espacio, y ofrecen nuevas formas de enseñanza y aprendizaje basadas en la colaboración.
43. Las instituciones educativas ya no son el único ámbito que da acceso al conocimiento. En la era digital, los empleos y las competencias están en constante evolución. En consecuencia, las escuelas y los docentes tienen que redefinir sus principales misiones, si bien siguen siendo mediadores y facilitadores esenciales del proceso de aprendizaje.

Tecnología y pedagogía

44. La creciente brecha entre la rápida evolución de la sociedad y las instituciones educativas obedece en particular a que las TIC suelen considerarse como un tema de estudio independiente, sin ningún vínculo con las diversas prácticas pedagógicas que podrían integrarlas. Con demasiada frecuencia, las políticas educativas abordan en mayor medida los aspectos tecnológicos que las prácticas pedagógicas. Es necesario realizar más investigaciones sobre las repercusiones de las tecnologías digitales en la pedagogía.

Brecha digital

45. La brecha digital es cada vez más profunda en todo el mundo. No se trata únicamente del acceso a las comunicaciones móviles, los equipos y los servicios de Internet de banda ancha, sino también del grave riesgo de que aumente la desigualdad de oportunidades entre los alumnos a la hora de desarrollar sus conocimientos, aptitudes y competencias por medio de las nuevas tecnologías.
46. En vista de las repercusiones que tienen las TIC, deben introducirse cambios profundos en la profesión docente. Los docentes necesitan adquirir nuevas competencias. Gracias a las tecnologías y los recursos digitales, podría desarrollarse la colaboración y el trabajo en red en el ámbito de la profesión docente. Están surgiendo nuevas funciones, tales como ingenieros pedagógicos, diseñadores de materiales didácticos digitales, entre otras, que pueden dar lugar a la creación de nuevas profesiones docentes.

47. Las TIC han multiplicado los contactos entre el personal docente y los educandos, los padres y las comunidades. Si se gestionan e implantan de manera estratégica, las TIC servirán de apoyo al personal docente en el desempeño de sus tareas, pero si están mal gestionadas o concebidas, podrían generar estrés y una mayor carga de trabajo para los docentes.

Recomendaciones

48. El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que alienten a los Estados Miembros a:
- desarrollar y aplicar pedagogías enriquecidas con las TIC que integren las nuevas relaciones con el tiempo y el espacio, la movilidad, las redes sociales y la inteligencia colectiva, así como pedagogías personalizadas e individualizadas;
 - convertir las competencias en materia de TIC en un componente fundamental de la profesión docente, para todos los docentes de todos los niveles;
 - apoyar a los docentes para que integren de manera activa las TIC en todos los ámbitos de su actividad profesional (enseñanza, investigación, actividades de planificación, administración, relaciones con los alumnos, los colegas, la administración escolar, los padres y otros interlocutores);
 - integrar las TIC en todos los programas de estudio, y no sólo como una asignatura adicional;
 - aplicar pedagogías enriquecidas con las TIC en los programas y las instituciones de formación de docentes, tanto en la formación profesional inicial como en la formación en el empleo;
 - velar por que los docentes tengan acceso a las herramientas y los materiales de las TIC y a las redes de profesionales;
 - aplicar en el sector de la educación políticas en materia de TIC que estén en armonía con los objetivos educativos, así como políticas de contratación pública adecuadas;
 - difundir en las instituciones y los organismos apropiados el Marco de competencias de los docentes en materia de TIC de la UNESCO (ICT-CFT), así como las demás publicaciones de la UNESCO que sean pertinentes.

La calidad de la enseñanza en el contexto del aumento de proveedores no públicos de enseñanza superior

Tendencias y desafíos

49. La enseñanza superior se encuentra en una etapa de transición y está experimentando cambios rápidos, entre los cuales cabe citar:
- la masificación;
 - la prestación de servicios orientada al mercado;
 - la economía del conocimiento que impulsa el desarrollo de nuevas competencias profesionales;

-
- d)* el aumento de la privatización y de la competencia entre las instituciones de enseñanza superior;
 - e)* la internacionalización de la enseñanza superior y una mayor movilidad de los estudiantes y el personal docente de la enseñanza superior;
 - f)* los cambios observados en las relaciones de trabajo, incluidos los nombramientos temporales y/o a tiempo parcial que limitan las posibilidades de acceder al empleo regular.
- 50.** Todos estos cambios requieren la mejora de la calidad de la educación en el plano de los programas, las calificaciones de los docentes y los entornos de aprendizaje.
- 51.** La calidad de la enseñanza superior, y de su personal docente, a menudo se entiende en términos de clasificaciones internacionales. El concepto de calidad de la enseñanza es complejo y abarca varias dimensiones, que no pueden reducirse a esas clasificaciones.
- 52.** El concepto de calidad de la enseñanza superior debe perfeccionarse en consonancia con la Recomendación de 1997, en la que se destaca la necesidad de reforzar la calidad en beneficio de toda la sociedad.
- 53.** A pesar de que se reconoce a escala mundial la rápida evolución de los sistemas de garantía de calidad, poco se sabe de su impacto real en los resultados del aprendizaje, y se carece de información suficiente sobre la calidad de la enseñanza superior en las diferentes instituciones.

Recomendaciones

- 54.** El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que alienten a la OIT, la UNESCO, los Estados Miembros, las instituciones de enseñanza superior y las demás organizaciones pertinentes a:
- a)* organizar actividades, talleres, seminarios y coloquios regionales conjuntos que propicien el entendimiento común, el intercambio de buenas prácticas y la adopción de directrices que estén en consonancia con la Recomendación de 1997, con el fin de actualizar el concepto de calidad de la enseñanza superior en el contexto de los recientes cambios de las condiciones sociales y económicas;
 - b)* institucionalizar los procesos de garantía de calidad, en consulta con las instituciones de enseñanza superior y las organizaciones del personal de la enseñanza superior, así como desarrollar su capacidad con ese fin;
 - c)* reglamentar y garantizar la calidad de la enseñanza superior suministrada por instituciones públicas y no públicas, incluidos sus programas en línea;
 - d)* participar en la elaboración de procedimientos comunes de garantía de calidad y acreditación en todo el mundo (o regiones del mundo);
 - e)* favorecer el desarrollo de la capacidad tanto en materia de investigación como de docencia de todo el personal de la enseñanza superior.

El mantenimiento de la profesionalización de la enseñanza superior: del ingreso a la profesión al desarrollo profesional permanente

Tendencias y desafíos

55. La profesionalización del personal docente de la enseñanza superior se ha caracterizado por las siguientes tendencias:
- a) el aumento de las solicitudes formuladas por los estudiantes y otras partes interesadas a efectos de que se mejore la calidad de la enseñanza de las instituciones de enseñanza superior y se integre la enseñanza en los marcos de garantía de calidad;
 - b) el creciente énfasis puesto en el uso de métodos centrados en el educando y en la importancia primordial de la actividad del educando en las aulas en la enseñanza superior, así como en los sistemas de recompensa que valoran la investigación;
 - c) la mayor atención prestada a los resultados de aprendizaje de los estudiantes y a los indicadores de desempeño en el nivel postsecundario de la enseñanza;
 - d) el aumento del uso en las instituciones de enseñanza superior de tecnologías de aprendizaje que requieren que el personal docente adquiera nuevas competencias pedagógicas, especialmente en relación con los cursos en línea, sin que se le brinde necesariamente el tiempo o los incentivos a ese efecto;
 - e) el aumento de las tasas de matriculación en las instituciones de enseñanza superior sin el correspondiente incremento de la financiación destinada a apoyar la contratación a tiempo completo o permanente de un mayor número de docentes, que en algunos países da lugar a la contratación de docentes que carecen de las calificaciones adecuadas;
 - f) el énfasis puesto en la necesidad de mejorar los programas de orientación destinados al personal docente con menos experiencia de la enseñanza superior en las áreas de la docencia y la investigación, y el establecimiento de incentivos y condiciones de trabajo adecuados para retener al personal de ese nivel, principalmente en los países afectados por la «fuga de cerebros»;
 - g) el aumento de las solicitudes de reestructuración de los sistemas de incentivos a fin de mejorar la situación de la enseñanza, a pesar de la práctica actual de contratar al personal docente de la enseñanza superior principalmente sobre la base de las investigaciones que realiza.

Recomendaciones

56. El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que:
- a) alienten a los Estados Miembros a promover una cultura de enseñanza de calidad en las instituciones de enseñanza superior mediante:
 - i) el desarrollo de las competencias pedagógicas a través de cursos, talleres y centros de enseñanza y aprendizaje destinados al personal docente de la enseñanza superior y a los estudiantes que se preparan para ejercer una carrera docente en la enseñanza superior;
 - ii) la creación de plataformas de intercambio de buenas prácticas de enseñanza;

- iii) la creación de oportunidades de enseñanza compartida, especialmente entre el personal docente experimentado y menos experimentado de la enseñanza superior;
 - iv) la creación de mecanismos para retener en las aulas al personal docente con nivel de excelencia;
 - v) el examen de los criterios de evaluación y promoción para garantizar que la excelencia docente sea valorada y recompensada;
- b) soliciten a la OIT y la UNESCO que aboguen por modificar los sistemas nacionales, regionales e internacionales de evaluación y valoración de las instituciones de enseñanza superior, de modo que la evaluación de la labor de investigación, de enseñanza y otras tareas académicas o profesionales que lleven a cabo colegas universitarios del evaluado se basen en criterios académicos. Estos sistemas deberían tener en cuenta la dificultad inherente a la evaluación de las instituciones y el personal de la enseñanza superior;
- c) soliciten a la UNESCO que intensifique la labor relativa al establecimiento de procedimientos de garantía de la calidad de las instituciones de enseñanza superior, así como a la creación y difusión de materiales para el desarrollo profesional de su personal docente que tomen en cuenta las necesidades de las diferentes regiones del mundo;
- d) soliciten a la OIT y la UNESCO que prosigan sus investigaciones en una o más de las siguientes áreas y/o amplíen la base de conocimientos sobre la profesionalización de la docencia en la enseñanza superior:
- i) el nivel actual de los conocimientos relativos al contenido pedagógico del personal docente de la enseñanza superior en determinados Estados Miembros;
 - ii) el examen de las mejores prácticas aplicadas en las instituciones de enseñanza superior con el fin de perfeccionar las competencias pedagógicas del personal docente; y
 - iii) las repercusiones de la mejora de los conocimientos y las competencias pedagógicas en los resultados de aprendizaje de los estudiantes

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

A. Alegaciones remitidas desde la undécima reunión (2012)

Alegación remitida por el sindicato japonés Tokyo-to Gakko

Antecedentes

57. El 2 de junio de 2012, la OIT recibió una alegación remitida por el sindicato Tokyo-to Gakko referente a la inobservancia de la Recomendación de 1966. El Comité Mixto examinó la alegación inicial en su undécima reunión (octubre de 2012) y resolvió que cumplía los criterios de admisibilidad. De conformidad con los procedimientos del Comité Mixto, se comunicó la alegación al Gobierno del Japón, que formuló observaciones al respecto el 19 de julio de 2013. El 16 de septiembre de 2013 se recibieron comentarios adicionales del sindicato, a los que el Gobierno respondió el 10 de diciembre de 2013.

-
58. La alegación figura en el informe intermedio que el Comité Mixto presentó al Consejo de Administración de la OIT en su 322.^a reunión (noviembre de 2014), junto con la recomendación de solicitar aclaraciones sobre algunas cuestiones de hecho relacionadas con el caso. El 10 de abril de 2015, el Gobierno envió sus respuestas a las preguntas formuladas.

Fondo de la alegación

59. La alegación versa sobre el trato infligido a la Sra. Miyako Masuda, profesora de ciencias sociales en una escuela secundaria de primer ciclo de Tokio. El Gobierno Metropolitano de Tokio la contrató como profesora en 1973. En 1997, la Sra. Masuda fue trasladada a la escuela secundaria de primer ciclo *Dajuroku*, en el distrito de Adachi (Tokio). Ese mismo año, se introdujo en los centros escolares de Tokio un nuevo libro de historia elaborado por la Sociedad Japonesa para la Reforma de los Libros de Texto de Historia. En respuesta a lo que consideró «una falsificación de la historia» en el libro de texto (en particular, con respecto al papel que desempeñó el Japón en la Segunda Guerra Mundial), la Sra. Masuda empezó a criticar el manual en sus clases y a ofrecer materiales didácticos alternativos a sus alumnos.
60. Según el sindicato, uno de los padres presentó una queja en 1997 so pretexto de que los materiales didácticos de la Sra. Masuda eran parciales. Acto seguido, la escuela le prometió que adoptaría medidas disciplinarias contra la profesora, sin informar a la Sra. Masuda al respecto.
61. En julio de 1997, la Sra. Masuda publicó un documento titulado «La verdadera historia contemporánea para estudiantes de escuelas secundarias de primer ciclo», en el que ilustraba conversaciones con estudiantes y redacciones de alumnos realizadas en el centro al que estuvo destinada entre 1987 y 1997. Según el sindicato, en 1998, el periódico *Sankei Shimbun* y un miembro de la asamblea del gobierno metropolitano de Tokio emprendieron una campaña pública en su contra. En marzo de 1999, la Sra. Masuda envió una carta a los padres de su escuela, en la que repudiaba las afirmaciones realizadas por el *Sankei Shimbun*. Como castigo, le redujeron el salario del mes de julio en un 10 por ciento. En septiembre de 1999, la Sra. Masuda fue apartada de la enseñanza y conminada a realizar una serie de cursos de formación exhaustivos en el Centro de Investigación Pedagógica de Tokio, al parecer, con el fin de que mejorase su metodología didáctica y su eficiencia en cuanto que funcionaria del sector educativo. El 1.º de abril del año 2000, la Junta de Educación del distrito de Adachi le ordenó acudir a otro curso de capacitación a largo plazo en el mismo centro y con el mismo contenido, que se extendería hasta el 31 de marzo de 2001. El 1.º de abril de 2001, el Consejo de Educación del distrito de Adachi le exigió realizar otra formación a largo plazo en el Centro de Capacitación del Personal Docente de Tokio.
62. En abril de 2002, tras dos años y siete meses de formación, la Sra. Masuda fue trasladada a la escuela secundaria de primer ciclo *Kuelon*, situada en el distrito de Chiyoda (Tokio). En 2004, publicó un escrito titulado «¿Quién destruye la educación?», en el que describía las medidas disciplinarias a las que estuvo sujeta en la escuela secundaria de primer ciclo *Dajuroku*. Además, redactó una carta al Presidente de la República de Corea, Sr. Roh Moo-hyun, en la que le transmitía su decepción por la enseñanza de la historia en el Japón, ya que, a su entender, el contenido no reflejaba fielmente la conducta del país durante la Segunda Guerra Mundial. En esa misma carta también criticaba a un miembro concreto de la asamblea de Tokio. Después de que, en 2005, un padre enviara dicho material al Consejo de Educación de Tokio junto con una queja, el periódico *Sankei Shimbun* publicó un artículo en el que se criticaban los materiales didácticos de la profesora.

-
63. Según el sindicato, el 30 de agosto de 2005 el Consejo de Educación de Tokio advirtió a la Sra. Masuda de que su comportamiento estaba minando la confianza en los trabajadores públicos. Dicha advertencia fue publicada en forma de comunicado de prensa sin su conocimiento.
 64. El 1.º de septiembre de 2005, la Sra. Masuda fue apartada de la enseñanza y conminada una vez más a realizar un curso de formación exhaustivo. Según el sindicato, la capacitación incluía un módulo de formación en solitario, durante el cual la Sra. Masuda hubo de sentarse de cara a una pared, bajo vigilancia, y pedir permiso para ir al baño. Además, para culminar dicho curso, tenía que indicar que había reflexionado sobre su comportamiento y que estaba arrepentida.
 65. En marzo de 2006, el Consejo de Educación de Tokio despidió a la Sra. Masuda alegando que, a pesar de la capacitación recibida, no había reflexionado sobre su comportamiento ni se había arrepentido. El sindicato afirma que ni la Sra. Masuda ni el director fueron informados de dicha decisión y no pudieron formular observaciones al respecto.
 66. El sindicato alegaba además que el Gobierno no había divulgado información sobre la Recomendación conjunta de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente.
 67. Del mismo modo, el sindicato observó que la versión revisada del libro de historia para escuelas secundarias de primer ciclo que publicó la Sociedad Japonesa para la Reforma de los Libros de Texto de Historia no había sido aprobada por el Consejo de Educación a través de un proceso en el que intervinieran docentes. El sindicato señaló que el libro de texto ha sido objeto de críticas internacionales, incluidas las del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, y que, en el pasado, el Gobierno nipón había reiterado su compromiso de tener en cuenta el sufrimiento de los países vecinos al presentar la historia del Japón. El sindicato aseguraba que las medidas adoptadas por la Sra. Masuda en su calidad de docente sólo perseguían la defensa de los principios establecidos por el Gobierno del Japón y socavados por el gobierno metropolitano de Tokio.
 68. En su respuesta a la alegación, el Gobierno del Japón reafirmó su compromiso con el espíritu de la Recomendación de 1966. El Gobierno señaló que los profesores están sujetos a una responsabilidad moral y que, si no la asumen, se exponen a las medidas disciplinarias estipuladas en la Ley de la Administración Pública Local y en las directrices gubernamentales en materia de responsabilidad profesional de los docentes. En virtud de la Ley de la Administración Pública Local, todas las medidas disciplinarias aplicables al personal docente deben emprenderse de manera ecuaníme y con posibilidad de apelación.
 69. En lo que atañe al caso en cuestión, el Gobierno confirmó la cronología de los hechos expuesta por el sindicato. Con respecto a los incidentes particulares, el Gobierno añadió la información que figura a continuación.
 70. En cuanto a la queja presentada en 1997 por un padre contrario a los materiales didácticos de la Sra. Masuda, el Gobierno señaló que el director prometió darle una respuesta una vez investigados los hechos. El Gobierno no especificó si la Sra. Masuda fue informada al respecto.
 71. La primera vez que le redujeron el sueldo durante un mes, en 1998, la Sra. Masuda fue informada de los motivos de la decisión por carta. En esa misma carta también se le comunicaba su derecho a apelar. Esta situación se repitió la segunda vez que le redujeron el sueldo, en 1999.

-
72. En mayo de 1999, el Consejo de Educación del distrito de Adachi presentó un informe sobre los hechos que motivaron la medida disciplinaria y celebró tres audiencias con la Sra. Masuda. En virtud de estos procedimientos, la querellante fue apartada de la enseñanza y enviada a centros de capacitación.
73. El Gobierno reconocía que posteriormente la Sra. Masuda siguió un largo período de formación y sostenía que dicha medida quedó legitimada por el hecho de que los tribunales hubieran desestimado todas las demandas y todos los recursos de apelación interpuestos por la querellante con objeto de revocar la decisión. El Gobierno afirmaba que la capacitación no influyó en la posición de la Sra. Masuda como docente.
74. Con respecto al comunicado de prensa emitido por el Consejo de Educación después de que se decidiera prorrogar su formación en 2005, el Gobierno afirmaba que la Sra. Masuda no asistió a la audiencia celebrada al respecto. El Consejo de Educación de Tokio publica regularmente las medidas disciplinarias aplicadas al personal docente y proporciona información relativa al nombre, la edad, el sexo, el centro escolar del enseñante, el tipo de empleo y las razones que motivan dichas medidas.
75. El Gobierno negaba que los cursos de formación que la Sra. Masuda hubo de realizar entre septiembre de 2005 y marzo de 2006 infringieran sus derechos humanos. De acuerdo con la comunicación del Gobierno, el Consejo de Educación de Tokio solicitó a la docente que se formara en los siguientes ámbitos:
- comprensión del ciclo y el plan de estudios oficiales para la educación secundaria, y comprensión del contenido y la metodología didáctica de conformidad con el ciclo de estudios;
 - mejora de la calidad en cuanto que funcionaria;
 - educación y comprensión de la comunidad local;
 - privacidad y protección de los estudiantes.
76. El Gobierno alegaba que la Sra. Masuda no se mostró cooperativa en el marco de la capacitación, basándose en medidas tales como la redacción de cartas de protesta por escrito, la realización de grabaciones sonoras de los cursos y la inobservancia de las instrucciones recibidas. El Gobierno señaló asimismo que la querellante participó en un mitin celebrado en el Centro de Trabajo y Bienestar del distrito de Toshima el 7 de noviembre de 2005, es decir, durante el período de formación al que había sido conminada. En dicho mitin, se distribuyó un documento remitido por el director de la escuela secundaria de primer ciclo *Kudam* del distrito de Chiyoda al Consejo de Educación del distrito, en el que figuraba información sobre uno de los padres del centro.
77. En consecuencia, el Consejo de Educación decidió despedir a la Sra. Masuda. Las audiencias relativas al despido, a las que fue convocada la Sra. Masuda y a las que se negó a asistir, se celebraron del 2 al 24 de marzo de 2006. Acto seguido, la querellante interpuso sendas demandas contras las medidas disciplinarias adoptadas en 2005 y 2006, pero los tribunales desestimaron todos los casos.
78. El Gobierno añadía asimismo que el libro de texto criticado por la Sra. Masuda se adoptó por conducto del Consejo de Investigación para la Aprobación de los Libros de Texto, de conformidad con la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Educativa Local y la Ley de Distribución Gratuita de Libros de Texto para las Escuelas de Enseñanza Obligatoria. El Gobierno estaba tomando medidas para satisfacer las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño.

79. Por otro lado, el Gobierno señaló que divulgó información relativa a la Recomendación de 1966 a través de su revista sobre relaciones públicas y de los consejos escolares de todas las prefecturas.
80. El sindicato facilitó información adicional al Comité Mixto, en la que indicaba que la Sra. Masuda no asistió a la audiencia relativa a su despido porque no se le permitió acudir acompañada de un tercero.
81. En sus respuestas a las preguntas formuladas por el Comité Mixto en su informe intermedio de noviembre de 2014, el Gobierno declaró lo siguiente:
- el Gobierno no puede determinar si la Sra. Masuda fue informada por escrito de las acusaciones presentadas en su contra. Sin embargo, los registros indican que el director le comunicó las quejas formuladas por los padres;
 - en las dos ocasiones en que se decidió adoptar medidas disciplinarias en su contra, la Sra. Masuda tuvo la oportunidad de explicar su versión de los hechos;
 - el Consejo de Educación inició los procedimientos disciplinarios de conformidad con el párrafo 4 del artículo 29 de la Ley de la Administración Pública Local. En el marco de dichos procedimientos, la División de Personal de la Oficina de Educación de Tokio efectúa una investigación con objeto de verificar si la adopción de medidas disciplinarias está justificada y, en caso afirmativo, determinar el alcance de las mismas. El Comité de Examen de Medidas Disciplinarias y Cambios en la Situación del Personal Docente analiza las medidas disciplinarias. Los docentes no intervienen en estos procedimientos. En virtud de este sistema, los acusados tienen derecho a defenderse a sí mismos y a interponer demandas judiciales contra las medidas disciplinarias;
 - las normas profesionales aplicables a los docentes vienen estipuladas en la Ley de la Administración Pública Local y la Ley Especial del Personal Docente.
82. Con respecto a la libertad de cátedra en la enseñanza secundaria, el Gobierno señaló que, en una sentencia pronunciada por el Tribunal Supremo en 1976, se sostiene que los profesores no tienen libertad de cátedra, ya que los estudiantes de secundaria carecen de la capacidad necesaria para juzgar el contenido didáctico; que los profesores ejercen una profunda influencia sobre los estudiantes; que los estudiantes no tienen la posibilidad de elegir asignaturas o profesores; y que la educación está sujeta a un principio de coherencia a escala nacional. Por otra parte, los planes de estudios vienen determinados en la normativa aplicable y los centros escolares tienen la responsabilidad de impartir un contenido pedagógico concreto. Sin embargo, la sentencia les reconoce cierta libertad de cátedra en relación con la metodología y los contenidos didácticos específicos. En ese sentido, gozan de libertad de cátedra para concebir enfoques creativos y flexibles con los que impartir el contenido obligatorio.
83. En lo que se refiere a la selección de los libros de texto, el Gobierno indicó que el Consejo de Investigación para la Aprobación de los Libros de Texto cuenta con la participación de docentes. En el área metropolitana de Tokio, la selección de los libros de texto se lleva a cabo con el asesoramiento del Consejo de Selección de Libros de Texto de Tokio, compuesto por «funcionarios de centros escolares, funcionarios del Consejo de Educación de Tokio y expertos académicos».

Conclusiones

84. En su comunicación al Comité Mixto, el sindicato sostenía que los hechos descritos vulneraban numerosos principios estipulados en la Recomendación de 1966, especialmente, respecto de la libertad de cátedra (párrafos 61, 67 y 79), la participación de los docentes en la elaboración de programas y libros de texto (párrafo 62) y la equidad en los procedimientos disciplinarios emprendidos contra el personal docente (párrafos 45 a 52 y 67 a 68).

Libertad de cátedra

85. El Comité Mixto señaló que, en su 54.ª reunión (junio de 2010), el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas había expresado su preocupación por «la información de que los manuales de historia del Japón no promueven la comprensión mutua entre los niños de diferentes países de la región, porque representan tan sólo la interpretación japonesa de los acontecimientos históricos». Asimismo, recomendó al Japón que «vele por que los manuales revisados oficialmente presenten una visión equilibrada de los acontecimientos históricos en la región de Asia y el Pacífico»¹. El Comité Mixto tomó nota además del párrafo 14 de la Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1974) de la UNESCO, en la que se disponía que:

La educación debería incluir el análisis crítico de los factores históricos y actuales de carácter económico y político que están en la base de las contradicciones y tensiones entre los países, así como el estudio de los medios para superar dichas contradicciones que son las que realmente impiden la comprensión y la verdadera cooperación internacional y el desarrollo de la paz mundial.

86. En el párrafo 61 de la Recomendación de 1966 se estipulaba que:

En el ejercicio de sus funciones, los educadores deberían gozar de libertades académicas. Estando especialmente calificados para juzgar el tipo de ayudas y métodos de enseñanza que crean mejores y más adaptables a sus alumnos, son ellos quienes deberían desempeñar un papel esencial en la selección y la adaptación del material de enseñanza así como en la selección de los manuales y aplicación de los métodos pedagógicos dentro de los programas aprobados y con la colaboración de las autoridades escolares.

87. Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, el Comité Mixto observó que la propia naturaleza metodológica de las ciencias sociales imponía a los docentes la obligación de presentar materiales que fomentaran un análisis crítico de las representaciones históricas. Al presentar una única versión de la historia como la «verdadera», se contradecían los métodos científicos generalmente aceptados en el ámbito histórico. En ese sentido, la metodología vigente sostenía que todo relato histórico debía sentar las bases de un diálogo crítico que contribuyera a la comprensión del tema. Por tanto, el personal docente debería tener derecho a presentar los materiales didácticos desde un punto de vista crítico, lo cual redundaría en el interés de las autoridades educativas.
88. Sin embargo, en el caso de la Sra. Masuda, la docente parecía haber ido más allá de la adopción de un enfoque crítico respecto de los materiales didácticos y haber presentado el plan de estudios como una «falsificación». En su comunicación, pretendía transmitir la «verdad» a los estudiantes y criticaba los materiales didácticos y a sus editores tachándolos de «falsificadores de la historia». El Comité Mixto entendía que la Sra. Masuda tenía

¹ Comité de los Derechos del Niño, 54.º período de sesiones, 25 de mayo a 11 de junio de 2010, documento CRC/CJPN/CO/3, párrafos 74 y 75.

motivos para criticar los materiales didácticos y que estaba en su derecho de presentar tales materiales desde un punto de vista crítico, así como de alentar a los estudiantes a que no los considerasen como la «verdad», sino como una representación de la misma. Sin embargo, los docentes no tenían derecho a presentar los materiales didácticos como una falsificación evidente, ni a ofrecer una «verdad» alternativa a los alumnos, puesto que ello infringiría el principio de compromiso crítico. *De facto*, dicha interpretación del principio de libertad de cátedra en un centro de educación secundaria podía socavar la finalidad última de la investigación histórica.

89. El Comité Mixto hizo hincapié en que los docentes debían disfrutar del derecho a participar en la vida social y pública, y tener libertad para ejercer todos los derechos cívicos de que goza el conjunto de los ciudadanos, tal como se estipula en los párrafos 79 y 80 de la Recomendación.

Adopción de materiales didácticos

90. En segundo lugar, cabía dilucidar si los materiales didácticos fueron adoptados de conformidad con los principios estipulados en la Recomendación de 1966, en la que se disponía que, «estando especialmente calificados para juzgar el tipo de ayudas y métodos de enseñanza que crean mejores y más adaptables a sus alumnos, son ellos quienes deberían desempeñar un papel esencial en la selección y la adaptación del material de enseñanza así como en la selección de los manuales y aplicación de los métodos pedagógicos dentro de los programas aprobados y con la colaboración de las autoridades escolares» (véase el párrafo 61). Además, se establecía que «el personal docente y sus organizaciones deberían participar en la elaboración de nuevos programas, manuales y medios auxiliares de enseñanza» (véase el párrafo 62).
91. En su comunicación al Comité Mixto, el Gobierno del Japón afirmaba que el Consejo de Investigación para la Aprobación de los Libros de Texto refrendaba los materiales didácticos con arreglo a las normas establecidas en la Ley Orgánica de Educación. De acuerdo con el Gobierno, dicho Consejo contaba con la participación de profesores, pero no incluía a representantes de las organizaciones de docentes. El Consejo de Educación de Tokio sólo podía adoptar libros de texto que hubieran sido autorizados mediante este procedimiento. Asimismo, el Gobierno indicó que, en el área metropolitana de Tokio, la entidad encargada de recomendar libros de texto era el Consejo de Selección de Libros de Texto de Tokio, en el que, al parecer, no intervenían profesores.

Medidas disciplinarias aplicables al personal docente

92. En tercer lugar figuraba la cuestión relativa a las medidas disciplinarias aplicadas a la Sra. Masuda. En el párrafo 68 de la Recomendación se establecía que:
- 1) Los padres de familia que desearan presentar quejas sobre una institución escolar o sobre un educador, deberían tener la facultad de discutir las primeramente con el director de la institución y con el educador interesado. Toda queja que se presentara ulteriormente a las autoridades superiores debería formularse por escrito y su texto debería comunicarse al educador interesado.
 - 2) El estudio de las quejas debería hacerse en forma que el personal docente interesado tenga plena posibilidad de defenderse sin que se dé publicidad alguna al asunto.
93. En el párrafo 47 de la Recomendación se estipulaba que «deberían definirse claramente las medidas disciplinarias aplicables al personal docente por faltas profesionales. Las acusaciones y las medidas eventuales no deberían hacerse públicas sino a petición del docente interesado, salvo si entrañan la prohibición de enseñar o cuando la protección o el bienestar de los alumnos lo requieran».

94. En la Recomendación se sugería asimismo que «los niveles de eficiencia exigibles al personal docente deberían definirse y hacerse respetar con el concurso de las organizaciones de dicho personal» (véase el párrafo 71), y que «las autoridades deberían reconocer que la efectividad de la disciplina y de las garantías disciplinarias sería mucho mayor si el personal docente fuese juzgado con la participación de personas de su misma categoría» (véase el párrafo 51).
95. Las comunicaciones parecían indicar que la Sra. Masuda fue avisada de las quejas iniciales de los padres, sin embargo, no permitían dilucidar si le fueron remitidas por escrito. Por otro lado, las comunicaciones diferían en cuanto al hecho de que la Sra. Masuda fuese informada de los motivos en las dos ocasiones en que se le redujo el salario, y tuviese la oportunidad de responder a las acusaciones formuladas en su contra.
96. El Gobierno reconoció que a la Sra. Masuda se le exigió realizar cursos de formación durante más de dos años y medio, entre el año 2000 y el 2002, y durante seis meses más antes de su despido, en 2006. Si bien el Comité Mixto consideraba que la formación y el apoyo constituían las mejores medidas correctivas para los enseñantes que infringían las normas profesionales, la destitución de las funciones de docente y la capacitación durante períodos de tiempo tan extensos parecían estar más orientadas al aislamiento y el castigo que al desarrollo profesional. Además, no quedaba claro si la Sra. Masuda tuvo la oportunidad de discutir los objetivos de la formación.
97. Por otra parte, la Sra. Masuda había sido acusada de infringir una serie de normas que, al parecer, figuraban en la Ley de la Administración Pública Local, es decir, que no formaban parte de la normativa aplicable específicamente al personal docente.
98. Por último, el Comité Mixto observó con inquietud que la sanción y el despido de la Sra. Masuda se anunciaron públicamente, a pesar de que su conducta no representaba una amenaza inmediata para la seguridad o el bienestar de sus alumnos.

Difusión de la Recomendación

99. En su comunicación, el sindicato alegaba asimismo que el Gobierno no había llevado a cabo una campaña de sensibilización sobre la Recomendación de 1966. El Comité Mixto recordó que, después de que la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación del Personal Docente adoptara la Recomendación en 1966, el Consejo de Administración de la OIT resolvió que dicho instrumento no estaba sujeto al artículo 19 de la Constitución de la OIT. No obstante, el Consejo de Administración invitó a los Estados Miembros a que informasen periódicamente sobre el curso dado a la Recomendación y a que remitiesen la Recomendación y todos los informes conexos a las organizaciones interesadas ².

Recomendaciones

100. El Comité Mixto observó que algunos de los hechos descritos *supra* ocurrieron hace más de dieciocho años y que la Sra. Masuda tenía acceso a mecanismos de apelación internos, incluidos los tribunales, que refrendaron las medidas adoptadas por las autoridades. Del mismo modo, el Comité Mixto consideró que, si bien la Sra. Masuda no había actuado de manera profesional, las acciones disciplinarias emprendidas en su contra no eran conformes a los párrafos 51, 63 y 68 de la Recomendación de 1966.

² OIT, *Boletín Oficial*, vol. L, núm. 1, enero de 1967, págs. 28 y 29.

101. El caso planteaba diversas cuestiones de política más generales relacionadas con la Recomendación, que revestían cierta importancia con respecto a otras situaciones en las que los docentes podían discrepar del plan de estudios o la política educativa.
102. En ese sentido, el Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO inviten al Gobierno del Japón y al Gobierno Metropolitano de Tokio a considerar las siguientes medidas:
- a) garantizar que los materiales didácticos reflejen el principio contenido en el párrafo 3 de la Recomendación, de conformidad con el cual «debería concederse la mayor importancia a la contribución de la educación a la paz así como a la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre los diferentes grupos raciales o religiosos»;
 - b) examinar las políticas y prácticas en materia de inclusión de los docentes en el proceso de selección de materiales didácticos y libros de texto. Dichas políticas y prácticas deberían permitir la participación de profesores y representantes de organizaciones de docentes. Los criterios y prácticas de selección aplicables a la participación de los docentes deberían ser equitativos y transparentes, y garantizar una diversidad de puntos de vista en la elaboración de los materiales didácticos;
 - c) analizar y modificar las políticas y prácticas relativas a las medidas disciplinarias aplicables a los docentes, incluido el despido, con objeto de garantizar que los profesores que sean objeto de quejas tengan la oportunidad de discutir con el director, los padres y otras partes interesadas, así como de defenderse, de conformidad con los apartados 1 y 2 del párrafo 68 de la Recomendación. Los docentes deberían tener el derecho de acceder a todas las pruebas presentadas en su contra, así como de ser defendidos por un representante de su elección, de acuerdo con lo estipulado en el párrafo 50 de la Recomendación;
 - d) considerar la participación de docentes en las instancias disciplinarias de examen;
 - e) estudiar y revisar las políticas y prácticas con el fin de que las medidas disciplinarias aplicables al personal docente no se hagan públicas, de acuerdo con los párrafos 47 y 68 de la Recomendación, a menos que entrañen la prohibición de enseñar o que la seguridad y el bienestar de los alumnos así lo requieran;
 - f) analizar y modificar las políticas y prácticas relativas a la formación de los docentes, con miras a garantizar que su objetivo siga siendo el desarrollo profesional de los enseñantes y que no se instrumentalicen para impartir disciplina o castigos;
 - g) en colaboración con las organizaciones de docentes, elaborar políticas y normas relativas a la definición de la autonomía de los docentes en el marco de los planes de estudio y las políticas de obligatorio cumplimiento, con el objetivo de lograr un equilibrio entre la coherencia educativa y la libertad de cátedra, tal y como se establece en el párrafo 61 de la Recomendación;
 - h) redoblar los esfuerzos por divulgar la Recomendación entre las autoridades interesadas, incluidos los Consejos de Educación locales, de forma que las políticas y prácticas puedan inspirarse en la Recomendación;
 - i) mantener al Comité Mixto informado de toda medida adoptada con respecto a las presentes recomendaciones.

Alegación remitida por la Asociación Independiente del Personal Docente de Camboya, por conducto de la Internacional de la Educación

Antecedentes

103. El 5 de octubre de 2012, la OIT recibió una alegación remitida por la Asociación Independiente del Personal Docente de Camboya (CITA), por conducto de la Internacional de la Educación, referente a la inobservancia de los principios que figuran en la Recomendación conjunta de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del personal docente de 1966. La alegación inicial fue examinada en la undécima reunión del Comité Mixto, celebrada en octubre de 2012, y se consideró que cumplía los criterios de admisibilidad. De conformidad con los procedimientos del Comité Mixto, el 16 de noviembre de 2012 se comunicó la alegación al Gobierno de Camboya para que presentara observaciones. Al no recibir respuesta, el 18 de abril de 2013 se envió un recordatorio al Gobierno. El 12 de agosto de 2013 se envió otro recordatorio, en el que se señalaba que el Comité Mixto, de acuerdo con su práctica habitual, procedería a examinar el caso en su informe intermedio. Hasta la fecha, no se ha recibido ninguna respuesta del Gobierno.
104. La alegación se presentó al Consejo de Administración de la OIT en el informe intermedio del CEART (CEART/INT/2014/1), con la recomendación de instar firmemente al Gobierno a que respondiera a la alegación. Hasta la fecha, no se ha recibido ninguna respuesta del Gobierno.

Fondo de la alegación

105. En la comunicación remitida por la CITA se alegaba, en esencia, la ausencia de un marco consultivo que incluyera a los docentes y sus organizaciones, de manera que pudieran participar en la formulación de las políticas educativas. Aunque en la Ley de Educación de 2007 se establecía la participación de las partes interesadas del sector de la enseñanza en la formulación de las políticas, en la práctica, el Ministerio de Educación, Juventud y Deporte no había otorgado el reconocimiento a ninguna organización de docentes independiente para que participara en debates oficiales sobre la política educativa. Según el sindicato, los representantes de los docentes no participaban en organismos tales como el Grupo de Trabajo del Sector de la Educación, el Grupo de Trabajo Técnico Conjunto o el Congreso de Educación. El hecho de que los maestros no participaran en la formulación de las políticas representaba un incumplimiento de los principios establecidos en el párrafo 9 de la Recomendación.
106. Además, en la alegación se señalaba que las oportunidades de perfeccionamiento profesional del personal docente habían sido muy escasas. Generalmente, las actividades de formación en el empleo estaban a cargo de organizaciones no gubernamentales o asociados para el desarrollo. El sindicato solicitaba que el Gobierno organizara actividades de perfeccionamiento profesional más frecuentemente, y que, junto con las asociaciones del personal docente, elaborara normas para regular el acceso a esa formación y su calidad, de conformidad con los párrafos 32 a 37 de la Recomendación.
107. La CITA alegaba asimismo que las normas y políticas sobre la contratación del personal docente habían sido elaboradas sin consultar a las organizaciones de docentes, y que la difusión de esas normas había sido muy escasa. Esa situación no se ajustaba a los principios establecidos en los párrafos 38 y 39 de la Recomendación.

-
108. También se planteaba en la alegación que no se disponía de una política que regulara la promoción del personal docente, y se añadía que, a menudo, los ascensos estaban relacionados con la afiliación al partido político que estaba en el poder, práctica que incumplía los principios establecidos en los párrafos 40 a 44 de la Recomendación.
109. Según el sindicato, no se habían establecido directrices ni reglamentos sobre las medidas disciplinarias aplicables al personal docente; solamente existían las disposiciones que regulaban la administración pública en general. En algunos casos, sólo se informaba a los docentes acerca de las sanciones que se les aplicaban, pero no de las imputaciones formuladas ni del contenido del expediente, y no se les brindaba la oportunidad de defenderse. El sindicato afirmaba que esas prácticas no estaban en conformidad con los principios establecidos en los párrafos 45 a 52 de la Recomendación. Por otra parte, el Ministerio de Educación, Juventud y Deporte había elaborado un Código de Ética, pero sin consultar a los docentes, como se recomienda en los párrafos 70 a 73 de la Recomendación.
110. El sindicato alegaba que, al seleccionar el material didáctico, no se consultaba a los docentes y éstos no se atrevían a utilizar o elaborar materiales didácticos que no estuvieran aprobados por el Ministerio, e indicaba que esas prácticas no estaban en consonancia con los párrafos 61 y 62 de la Recomendación.
111. De acuerdo con la alegación presentada, el número de horas de clase fijado era superior a los promedios regionales y no se consultaba a los docentes para fijar las horas de trabajo del personal docente, como se recomienda en los párrafos 89 a 93 de la Recomendación.
112. De forma análoga, la remuneración del personal docente era inferior a la estimación realizada por el Banco Mundial sobre los ingresos necesarios para el mantenimiento de una familia tipo en Camboya. El sindicato pedía que se aumentara esa remuneración, con el fin de atraer y retener a las personas que poseen las cualificaciones requeridas, como se establece en los párrafos 114 a 124 de la Recomendación.
113. En la alegación también se afirmaba que, en virtud del Estatuto Común de los Funcionarios Públicos, se negaba a los maestros el derecho de constituir sindicatos o de negociar colectivamente. Además, no se aplicaban las disposiciones relativas a la participación del personal docente en la elaboración de las políticas educativas previstas en la Ley de Educación. En la alegación se mencionaban diversos casos en los que las autoridades locales habían obstaculizado las actividades de la CITA. Esos problemas socavaban la aplicación de los principios establecidos en los párrafos 82 a 84 de la Recomendación.

Conclusiones

114. El Comité Mixto lamentó que el Gobierno no hubiera respondido a estas alegaciones.
115. El Comité Mixto reconoció los problemas económicos que afrontaba Camboya y tomó nota de los constantes progresos registrados en el país en los últimos diez años en la consecución de los objetivos en materia de educación. No obstante, según la situación descrita en la alegación, parecía que existían diversos problemas con respecto a la aplicación de los principios que figuraban en la Recomendación. En líneas generales, aparentemente, no existía ningún marco consultivo que incluyera al personal docente y sus organizaciones, y que les permitiera participar en la formulación de las políticas educativas, la selección del material didáctico y el establecimiento de la remuneración y el tiempo de trabajo. Al parecer, los procedimientos disciplinarios carecían de garantías adecuadas que asegurasen al personal docente la autonomía necesaria para que los procedimientos fuesen eficaces. A ese respecto, el Comité Mixto recordó el importante principio de que «[l]as 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» (párrafo 9 de la Recomendación).

116. El Comité Mixto tomó nota asimismo de las alegaciones según las cuales las retribuciones del personal docente eran inferiores a los niveles requeridos con arreglo a los principios establecidos en el párrafo 115 de la Recomendación. En relación con esa cuestión, el Comité Mixto recordó el principio general establecido en el párrafo 8 de la Recomendación, de que «[l]as condiciones de trabajo del personal docente deberían fijarse con miras a fomentar lo mejor posible una enseñanza eficaz y a permitir a los educadores entregarse plenamente a sus tareas profesionales».
117. El Comité Mixto tomó nota también con preocupación de las alegaciones de injerencia en las actividades de las organizaciones del personal docente. Aunque los asuntos relativos a la libertad sindical no correspondían al mandato del Comité, el Comité Mixto observó que esa injerencia en las actividades de las organizaciones del personal docente no era conforme a los principios establecidos en el párrafo 9 de la Recomendación. El Comité Mixto observó además que, en la 102.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 2013, la Comisión de Aplicación de Normas había examinado problemas similares y formulado conclusiones al respecto.

Recomendación

118. En vista de la gravedad de la situación descrita, el Comité Mixto lamentaba que el Gobierno no hubiera aprovechado esta oportunidad para entablar un diálogo con la CITA y el Comité Mixto.
119. El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que insten a Camboya a que, en su calidad de Estado Miembro de la OIT y la UNESCO:
- responda a las alegaciones presentadas por la CITA;
 - entable un diálogo con la CITA;
 - responda a más tardar en diciembre de 2015, a fin de que el Comité Mixto pueda examinar la información recibida en su próximo informe intermedio.

B. Seguimiento de las alegaciones examinadas en la undécima reunión celebrada en 2012

Casos examinados anteriormente por el Comité Mixto

Alegación remitida por la Asociación de Docentes de Dinamarca
Dansk Magisterforening (DM)

120. El Comité Mixto examinó una alegación remitida por la DM en su décima reunión de 2009. En su undécima reunión, el Comité tomó nota de que la DM todavía consideraba que en las universidades de Dinamarca existían prácticas que socavaban los principios de libertad académica. El Comité Mixto recomendó que el Gobierno de Dinamarca examinara las cuestiones planteadas en el caso con las partes afectadas.
121. En su informe intermedio de 2014, el Comité Mixto tomó nota de que no se había recibido ninguna información adicional e invitó a ambas partes a facilitar más información para su duodécima reunión. Al no haber recibido información actualizada, el Comité Mixto consideró que el caso estaba cerrado.

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

122. En su undécima reunión y en su informe intermedio, el Comité Mixto solicitó a ambas partes que presentaran información actualizada. En vista de que ninguna de las partes había presentado información adicional, el Comité Mixto recomendó que se cerrara el caso.

**Alegación remitida por la Federación Nacional de Profesores
(FENPROF) de Portugal**

123. En su undécima reunión, el Comité Mixto examinó una alegación remitida por la FENPROF, en relación con la presunta vulneración, por parte del Gobierno de Portugal, del derecho a la negociación colectiva, la ausencia de negociaciones sobre la reducción de los sueldos de los profesores, la suspensión de la progresión profesional en la carrera docente y la ausencia de negociaciones en torno a las medidas legislativas destinadas a introducir cambios en el programa de estudios. En su recomendación, el Comité Mixto instó a ambas partes a que trataran de resolver este asunto de conformidad con los principios establecidos en la Recomendación.

Recomendación

124. En vista de los continuos desafíos que enfrentan las autoridades educativas por causa de las medidas de austeridad económica, el Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que pidan a ambas partes que lo mantengan informado de la evolución de la situación.

C. Actividades de promoción

125. El Comité Mixto tomó nota de las diversas actividades emprendidas por la UNESCO y la OIT para promover un mayor conocimiento y uso de las dos Recomendaciones, incluidas aquellas emprendidas por los miembros del CEART. Tomó nota en particular de la participación de los expertos del Comité Mixto en la conmemoración del Día Mundial del Docente, el proyecto conjunto UNESCO-Internacional de la Educación (IE) sobre «Mejora del apoyo a los docentes y su participación en los grupos locales de educación», y la publicación de las *Directrices de política de la OIT sobre la promoción del trabajo docente para el personal del sector de la educación de la primera infancia*. En la discusión posterior, el Comité Mixto pidió una mayor participación en la promoción de las Recomendaciones. Se propuso presentar oficialmente a los expertos en las oficinas de la UNESCO y la OIT de las regiones y en las respectivas comisiones nacionales de la UNESCO. Los miembros del Comité Mixto podrían también utilizar las conclusiones de sus reuniones para organizar eventos como, por ejemplo, mesas redondas en ocasión de las reuniones de las asociaciones profesionales pertinentes, y redactar artículos de opinión a fin de difundir la labor del Comité Mixto. Para lograr una mayor participación de los expertos en la promoción de las Recomendaciones, sería necesario que la Secretaría estableciera un plan estratégico.

D. Métodos de trabajo del Comité Mixto

126. El Comité Mixto consideró que los métodos de trabajo empleados en las reuniones ordinarias eran adecuados y decidió seguir aplicándolos en la siguiente reunión. El Comité Mixto destacó que, entre las reuniones ordinarias, los expertos podrían incrementar sus esfuerzos para promover las Recomendaciones y el informe del Comité Mixto, con el apoyo de la OIT y la UNESCO. Las redes de profesionales y las TIC podían desempeñar un papel importante en esas actividades. Habría que adelantar en el calendario la labor

preparatoria sobre los temas de discusión, y los expertos deberían participar en la preparación de los materiales de referencia antes de la reunión. Para la siguiente reunión, se podría considerar la posibilidad de realizar un estudio sobre la aplicación de las Recomendaciones, en función de los recursos disponibles.

E. Proyecto de orden del día de la decimotercera reunión del Comité Mixto

127. El Comité Mixto propuso los siguientes temas para su inscripción en el orden del día de su decimotercera reunión que tendría lugar en 2018:

- a)* la docencia en las instituciones de educación y formación técnica y profesional del segundo ciclo de la enseñanza secundaria y del ciclo terciario;
- b)* la participación del personal docente en el diálogo sobre políticas;
- c)* la evaluación y valoración del personal de la enseñanza superior;
- d)* los cambios observados en la profesión docente en relación con las Recomendaciones de 1966 y 1997.

F. Comunicado presentado al Foro Mundial sobre la Educación de 2015

128. Reconociendo que la duodécima reunión del CEART se celebraba en un momento crucial en que la comunidad mundial se disponía a adoptar la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015, el Comité Mixto aprovechó la oportunidad para examinar el objetivo propuesto en materia de educación y sus metas para 2030 presentado por el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas. Posteriormente adoptó un comunicado dirigido a los participantes en el Foro Mundial sobre la Educación, que se celebró en la República de Corea del 19 al 22 de mayo de 2015 (véase el anexo III).

Anexo I

Fuentes de referencia para la duodécima reunión ¹

- Connell, J.: *Maintaining the professionalization of teaching in higher education: from entry into the profession to lifelong professional development*, documento de referencia para la duodécima reunión del CEART (CEART/12/2015/4), UNESCO, 2015.
- Internacional de la Educación: *Report to the Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teachers (CEART)*, Bruselas, IE, 2015.
- Mominó, J.: *The Implications of technological change on the teaching profession*, documento de referencia para la duodécima reunión del CEART (CEART/12/2015/6), UNESCO, 2015.
- Kinser, K.: *Quality of teaching in the context of increasing non-public providers of higher education*, documento de referencia para la duodécima reunión del CEART (CEART/12/2015/5), UNESCO, 2015.
- Looney, J.: *International trends in teacher appraisal*, documento de referencia para la duodécima reunión del CEART (CEART/12/2015/8), UNESCO, 2015.
- Ratteree, B.: *Changing employment relationships in the teaching profession*, documento de referencia para la duodécima reunión del CEART (CEART/12/2015/7), OIT, 2015.
- Shaeffer, S.: *The promotion of decent work for early childhood education personnel: the professionalization of a neglected profession*, documento de referencia para la duodécima reunión del CEART (CEART/12/2015/3), OIT, 2015.
- Wintour, N.: *Social dialogue in the education sector – the continuing challenge*, documento de referencia para la duodécima reunión del CEART (CEART/12/2015/9), OIT, 2015.

¹ Los documentos de referencia para la duodécima reunión del Comité Mixto pueden consultarse en: http://www.ilo.org/sector/activities/sectoral-meetings/WCMS_364828/lang--en/index.htm.

Anexo II

Secretaría del Comité Mixto

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

- Sr. Qian Tang
Subdirector General de Educación
Sector de Educación
- Sra. Maki Hayashikawa (Katsuno)
Jefa de la Sección de Aprendizaje y Docentes
División de Enseñanza, Aprendizaje y Contenidos
- Sra. Carolina Belalcázar
Especialista del Programa
Sección de Aprendizaje y Docentes
- Sra. Yoshie Kaga
Especialista del Programa
Sección de Aprendizaje y Docentes
- Sra. Florence Migeon
Especialista del Programa
Sección de Aprendizaje y Docentes
- Sra. Hassmik Tortian
Especialista del Programa
Sección de Enseñanza Superior
División de Políticas y Sistemas de Aprendizaje a lo largo de toda la vida
- Sra. Mariana Kitsiona
Funcionaria asociada al Proyecto
Sección de Aprendizaje y Docentes
- Sra. Delphine Santini
Consultora
Sección de Políticas de Educación
División de Políticas y Sistemas de Aprendizaje a lo largo de toda la vida

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

- Sra. Alette van Leur
Directora
Departamento de Políticas Sectoriales
- Sr. Oliver Liang
Especialista sectorial: educación, cultura, medios de comunicación, industrias gráficas
Departamento de Políticas Sectoriales
- Sra. Angelika Muller
Funcionaria especialista en derecho laboral
Unidad de Diálogo Social y Tripartismo

Empoderamiento de los docentes: la enseñanza en la agenda para la educación después de 2015

Comunicado de la duodécima reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente presentado al Foro Mundial sobre la Educación celebrado en 2015

El Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (en adelante el Comité Mixto), congregado en su duodécima reunión ordinaria en París los días 20 a 24 abril de 2015¹,

Reconociendo la importancia de las deliberaciones internacionales mantenidas sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, en particular, el Objetivo 4 relacionado con la educación y su meta relativa a los docentes,

Preocupado por el hecho de que, aunque se espera mucho del personal docente en la agenda para después de 2015, su situación se ve seriamente amenazada en todo el mundo,

Considerando que la Recomendación de la OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966) y la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior (1997) son más pertinentes que nunca para orientar las políticas destinadas a fortalecer la situación del personal docente,

Adopta el siguiente comunicado²:

1. El Comité Mixto valora los importantes progresos alcanzados durante los últimos dos decenios en todo el mundo para aumentar constantemente el número de docentes, en particular en la enseñanza secundaria. Toma nota con satisfacción de que la calidad del personal docente se reconoce cada vez más como el factor individual más importante para ofrecer un aprendizaje efectivo, y de que un amplio conjunto de pruebas respalda este parecer.
2. No obstante, el Comité Mixto le preocupan en gran medida los desafíos persistentes que plantean la falta de docentes y la poca consideración de que es objeto el personal docente en todos los niveles de enseñanza, señalados en el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo de 2015, y por las organizaciones de docentes, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.

¹ El Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente fue creado en 1967, después de que en 1966 la OIT y la UNESCO hubieran adoptado una recomendación de gran alcance relativa a la situación del personal docente. Desde 1997, después de que la UNESCO adoptara la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, el Comité Mixto también se encarga de examinar los principales problemas que enfrenta el personal de la enseñanza superior. Compuesto por expertos independientes en educación provenientes de todo el mundo, el Comité Mixto se reúne cada tres años para examinar las principales tendencias de la educación y la enseñanza, y formular las recomendaciones que sean pertinentes. Examina asimismo las alegaciones presentadas por los sindicatos de docentes relativos al incumplimiento de los principios consagrados en la Recomendación. Las recomendaciones del Comité Mixto no son vinculantes y buscan orientar las acciones de las autoridades nacionales, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros actores del sector de la educación.

² El presente comunicado refleja las opiniones del Comité Mixto OIT/UNESCO. Como el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO no pudieron examinar el comunicado a tiempo para el Foro Mundial sobre la Educación, las opiniones expresadas en él pertenecen exclusivamente al Comité Mixto, y su publicación no significa que cuente con la aprobación de la OIT o la UNESCO.

-
3. En particular, el Comité Mixto ha tomado nota de que las últimas tendencias muestran:
- a) una continua falta de reconocimiento de la docencia como profesión en todos los niveles (desprofesionalización), impulsada por la adopción de medidas de austeridad y de sistemas de rendición de cuentas mal diseñados. Estas tendencias han tenido repercusiones en la seguridad y la salud de los docentes, en particular, en su bienestar psicológico (agotamiento) y seguridad física;
 - b) un debilitamiento del diálogo social en la educación;
 - c) una falta de participación de los docentes y de sus organizaciones en las reformas de las políticas educativas;
 - d) un deterioro de la situación y las condiciones de trabajo de los docentes;
 - e) un aumento de las disparidades de los requisitos en materia de calificaciones en todos los niveles de enseñanza;
 - f) un aumento de la privatización de la educación con fines de lucro y sus correspondientes consecuencias en la calidad de la educación;
 - g) una violencia dirigida específicamente contra las escuelas y el personal docente.
4. Por otra parte, el personal encargado de la educación de la primera infancia es el que menos reconocimiento, valoración e inversión en su desarrollo profesional recibe, a pesar de que cada vez más se reconoce la importancia de la educación de la primera infancia para sentar las bases del aprendizaje a lo largo de toda la vida.
5. En relación con el objetivo y las metas de la educación para 2030, el Comité Mixto observa con preocupación el enfoque limitado adoptado respecto del personal docente, que pone énfasis principalmente en garantizar una oferta adecuada de docentes. El Comité Mixto ha observado que la meta relativa a los docentes figura en los «Medios de aplicación», dando a entender que se considera al personal docente meramente un «insumo» del sistema educativo.
6. El Comité Mixto cree firmemente que los docentes no son sólo un medio de aplicación de los objetivos de educación, sino que son la clave de la sostenibilidad y la capacidad de los países para alcanzar los resultados del aprendizaje y crear sociedades basadas en el conocimiento, los valores y la ética. Por esta razón, la situación de la docencia como profesión debe abordarse como un elemento fundamental de los objetivos en materia de educación.
7. El Comité Mixto está convencido de que la condición fundamental para obtener una educación de calidad en todos los niveles consiste en garantizar que cada educando sea formado por un docente calificado, motivado, apoyado profesionalmente y capaz de participar en la toma de decisiones en materia de educación.
8. En vista de lo que precede, el Comité Mixto pide a los gobiernos, las organizaciones y sindicatos de docentes, los asociados internacionales para el desarrollo y demás partes interesadas en la educación que adopten medidas urgentes, de conformidad con las disposiciones de las Recomendaciones de 1966 y 1997, con el fin de:
- a) garantizar que el papel central de los docentes en la plena consecución de todas las metas para 2030 relacionadas con la educación se reconozca explícitamente y figure como una de las metas fundamentales del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 relacionado con la educación;
 - b) garantizar que la docencia se reconozca y respete públicamente como profesión;
 - c) garantizar que los docentes en activo estén adecuadamente calificados gracias a procesos de formación formales en función de las necesidades de cada país;
 - d) elaborar estrategias destinadas a ofrecer incentivos apropiados, como una remuneración competitiva, perspectivas de carrera claras y oportunidades de formación profesional continua para atraer a buenos candidatos y retenerlos en la profesión docente;
 - e) establecer y respetar marcos jurídicos y mecanismos institucionales apropiados que garanticen el diálogo social y unas condiciones de trabajo aceptables para los docentes;
 - f) garantizar que los docentes y sus organizaciones participen activamente y de forma constructiva en los debates sobre las políticas y en los esfuerzos de reforma del sector de la educación;

-
- g)* determinar y acordar un amplio conjunto de indicadores clave con el fin de realizar un seguimiento sistemático de los avances logrados respecto de la situación y la calidad de la profesión docente en los niveles mundial, regional y nacional;
 - h)* identificar buenas prácticas que propicien la mejora de la docencia, con el fin de promover más acciones positivas por parte de los gobiernos y de otras partes interesadas;
 - i)* analizar y abordar los nuevos desafíos que se planteen en la educación en diversos ámbitos como la evolución del entorno escolar, las nuevas tecnologías y la privatización con fines de lucro;
 - j)* elaborar políticas y estrategias para proteger a los docentes de la violencia en un marco de escuelas exentas de violencia, y, en zonas de conflicto armado, cumplir con los principios internacionales que prohíben los ataques a escuelas o su utilización con fines militares.

París, 24 de abril de 2015