



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA



CEART/13/2018/10

Informe final

Decimotercera reunión

Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente ¹

(Ginebra, 1.º a 5 de octubre de 2018)

Ginebra, 2018

UNESCO – PARÍS

OIT – GINEBRA

¹ De conformidad con los procedimientos establecidos, el presente Informe final se someterá a la consideración del Consejo de Administración de la OIT, en su 335.ª reunión (marzo de 2019).

Copyright © Organización Internacional del Trabajo y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2018

Primera edición 2018

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura 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, en nombre de ambas Organizaciones, a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, 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.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Informe final: Decimotercera reunión: Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (Ginebra, 1.º a 5 de octubre de 2018), Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Políticas Sectoriales, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Ginebra, OIT, 2018.

1 v. (CEART/13/2018/10)

ISBN 978-92-2-132214-6 (impreso)

ISBN 978-92-2-132215-3 (web pdf)

Publicado también en francés: *Rapport final: Treizième session: Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant* (Genève, 1^{er}-5 octobre 2018), ISBN 978-92-2-132212-2, Ginebra, 2018; y en inglés: *Final report: Thirteenth Session: Joint ILO–UNESCO Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel* (Geneva, 1-5 October 2018), ISBN 978-92-2-132210-8, Ginebra, 2018.

personal docente/situación de los docentes/Recomendación de la OIT/UNESCO/aplicación/establecimiento educativo
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

	<i>Página</i>
Introducción	1
Reunión de apertura.....	2
I. Supervisión de la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997	4
A. Examen de las actividades realizadas conjuntamente o por separado por la OIT y la UNESCO para promover las dos Recomendaciones.....	4
B. Principales tendencias: perspectiva de las organizaciones internacionales.....	5
C. Situación del personal docente: tendencias en la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997.....	9
II. Progresos realizados en la promoción y la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997	20
A. Alegaciones remitidas desde la duodécima reunión celebrada en 2015	20
Alegación remitida por el Sindicato Japonés de Trabajadores de la Educación AIM89	20
Alegación remitida por el Sindicato de Docentes de Nakama (Japón)	26
Alegación remitida por el Sindicato de Personal Docente Inglés Especializado de Osaka Fu (OFSET) del Japón.....	31
B. Seguimiento de las alegaciones examinadas en la duodécima reunión celebrada en 2015	40
Casos examinados anteriormente por el Comité Mixto	40
C. Actividades de promoción.....	44
D. Métodos de trabajo del Comité Mixto	44
E. Proyecto de orden del día de la decimocuarta reunión del Comité Mixto	45
 Anexos	
I. Fuentes de referencia para la decimotercera reunión.....	47
II. Secretaría del Comité Mixto	48
III. La educación no es una mercancía: docentes, el derecho a la educación y el futuro del trabajo.....	49

Introducción

En el presente informe se resume el análisis de las principales cuestiones que afectan a la situación del personal docente de los distintos niveles de educación en todo el mundo, análisis realizado por el Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (en adelante, el Comité Mixto) en su decimotercera reunión, celebrada en Ginebra del 1.º al 5 de octubre de 2018.

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

Los expertos en educación independientes procedentes de todo el mundo que componen el Comité Mixto examinaron, en su decimotercera reunión, diversas cuestiones urgentes que afectan al personal docente, entre las cuales figuran la privatización de la educación, la enseñanza en instituciones de educación y formación técnica y profesional (EFTP) postsecundaria, los docentes y el futuro del trabajo, y la financiación de la educación. El Comité Mixto también examinó una serie de alegaciones relativas a la aplicación de las Recomendaciones presentadas por sindicatos de docentes.

Asimismo, el Comité Mixto adoptó una declaración con motivo de su 50.º aniversario.

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 2021 en París. 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 decimotercera reunión en Ginebra, en la sede de la OIT, del 1.º al 5 de octubre de 2018.
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 de la reunión del Comité Mixto figuraban los siguientes puntos sustantivos relacionados con su labor y con las dos Recomendaciones:
 - a) examen de las actividades realizadas conjuntamente o por separado por la OIT y la UNESCO para promover las dos Recomendaciones;
 - b) los docentes y el futuro del trabajo;
 - c) alegaciones presentadas por organizaciones de docentes sobre la aplicación de las Recomendaciones;
 - d) condiciones en la educación y formación técnica y profesional del segundo ciclo de la enseñanza secundaria y del ciclo terciario;
 - e) evaluación y valoración del personal de la enseñanza superior;
 - f) la privatización y la educación;
 - g) veinte años de la Recomendación de 1997: evaluación de las tendencias y perspectivas de actuación;
 - h) financiación de la educación;
 - i) cincuenta años del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente: el Comité Mixto, las Recomendaciones, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 y el camino para la ejecución de la iniciativa Educación 2030, y
 - j) metodología y procedimientos del Comité Mixto.
4. Los miembros del Comité Mixto designados por el Consejo de Administración de la OIT y por la Directora General de la UNESCO fueron los siguientes:

Miembros designados por el Consejo de Administración de la OIT:

Doctora Beatrice Avalos (Chile), investigadora asociada del Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

Profesora Linda Chisholm (Sudáfrica), Centro del Derecho a la Educación y la Transformación, 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, Universidad ORT, Uruguay.

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

Miembros designados por la Directora General de la UNESCO:

Profesor Bernard Cornu (Francia), profesor honorario de la Universidad Joseph Fournier, 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.

Profesora Nada Moghaizel-Nasr (Líbano), profesora y decana de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad de San José de Beirut.

Profesora Munawar S. Mirza (Pakistán), vicerrectora de la Universidad Leads de Lahore, profesora emérita de la Universidad del Punjab.

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

Profesor Toussaint Yaovi Tchitchi (Benin), exdirector del Instituto Nacional para la Formación y la Investigación en Educación (INFRE).

5. El Comité Mixto eligió la siguiente Mesa:

Presidenta: **Frances Vavrus**

Ponente: **Beatrice Avalos**

6. El Sr. Edem Adubra, jefe de la Sección de Desarrollo de la Profesión Docente y jefe de la Secretaría del Equipo especial internacional sobre docentes, División de Apoyo y Coordinación de Educación 2030, formuló observaciones iniciales en nombre de la Directora General de la UNESCO, y la Sra. Alette van Leur, Directora del Departamento de Políticas Sectoriales, hizo lo propio en nombre del Director General de la OIT.

7. La Sra. van Leur manifestó la conveniencia de revitalizar la labor del Comité Mixto. El comunicado sobre el empoderamiento de los docentes transmitido por el Comité Mixto al Foro Mundial sobre la Educación había puesto de manifiesto la influencia que el Comité Mixto podía tener. Por su centenario, que tendrá lugar en 2019, la OIT abordará las cuestiones de la justicia social, el trabajo decente y el futuro del trabajo, y en ese debate desempeñará una importante función el personal docente. La reunión del Comité Mixto era la ocasión perfecta para incidir en ese debate. De hecho, los déficits de trabajo decente eran un reto de primer orden al que se enfrentaban numerosos docentes de todo el mundo. Asimismo, recordó que el Comité Mixto había insistido en la necesidad de que la OIT trabajara en favor de la enseñanza superior. Manifestó su satisfacción por el hecho de que, dos semanas antes, la OIT había celebrado un Foro de diálogo mundial sobre las condiciones de empleo del personal de la enseñanza superior, en cuyo seno se había debatido acerca de las condiciones de trabajo en ese sector de la enseñanza, así como también sobre cuestiones como la libertad académica. Uno de los puntos de consenso alcanzados en el Foro fue el fortalecimiento del Comité Mixto con miras a potenciar su notoriedad.

-
8. El Sr. Adubra señaló los cambios recientes acaecidos en la dirección de su organización, así como la intensificación de los esfuerzos dedicados al personal docente. La UNESCO desempeñaba una importante labor normativa en cuestiones como la libertad académica y el acceso a personal docente de calidad en todos los niveles. Era importante aprovechar la reunión para analizar nuevamente la función del Comité Mixto en todo lo relacionado con las numerosas iniciativas de nueva aparición en la esfera del personal docente y con la supervisión del cumplimiento de la meta relativa al personal docente del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4. Asimismo, expresó su deseo de aprovechar ocasiones como el Día Mundial del Docente y el inminente Foro de Diálogo sobre Políticas del Equipo especial internacional sobre docentes para poner en relieve la labor del Comité Mixto.
 9. 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 plenarias.
 10. 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. Examen de las actividades realizadas conjuntamente o por separado por la OIT y la UNESCO para promover las dos Recomendaciones

11. El Comité Mixto emprendió un debate de las iniciativas encaminadas a promover las Recomendaciones y la labor del Comité Mixto. Se observó que las Recomendaciones y el Comité Mixto carecían de la notoriedad que merecían en un ámbito de la enseñanza cada vez más atestado. Puede que la notoriedad no fuera necesaria si los documentos se redactaran para destinatarios de alto impacto y se dirigieran a aquellos que podían marcar la pauta, como ha evidenciado la repercusión del comunicado de 2015. Se sugirió aprovechar los comités nacionales de la UNESCO para promocionar de mejor forma las Recomendaciones. También era preciso valorar si debía promoverse el mecanismo de examen de alegaciones, cuyo uso era infrecuente y, a menudo, muy lento. Además, se observó que la UNESCO había elaborado materiales de promoción de las Recomendaciones y había solicitado el apoyo del Comité Mixto para difundirlas en actos educativos en sus regiones y por conducto de sus redes.
12. La Sra. Helu Thaman indicó que había participado en la promoción del Día Mundial del Docente en el Pacífico Sur. Si bien el éxito de esa iniciativa fue total, numerosos políticos seguían alegando desconocimiento de las Recomendaciones. Así pues, era importante centrarse en los encargados de la formulación de políticas en la esfera del personal docente.
13. El Sr. Cornu apuntó que, en lo concerniente a las alegaciones, el equilibrio era la tónica imperante en muchas de las Recomendaciones, aunque quizá eran un poco tímidas. Ambas organizaciones deberían recurrir al Comité Mixto y utilizar ese órgano de forma más estratégica. También constató que el mundo de la docencia había cambiado desde la adopción de la Recomendación de 1966. El Comité Mixto podía empezar enumerando ámbitos en los que la Recomendación podría actualizarse.
14. La Sra. Avalos observó que la Internacional de la Educación (IE) podría promocionar el mecanismo de examen de alegaciones entre una mayor cantidad de sus miembros. Determinados casos que se habían dilatado durante años no se habían remitido al Comité Mixto.

-
15. El Sr. Adubra destacó la dificultad que entrañaba la ejecución del mecanismo de examen de alegaciones con instrumentos no vinculantes como las Recomendaciones. Señaló que quizá era mejor priorizar la promoción de las Recomendaciones entre los encargados de la formulación de políticas en materia de docentes.
 16. El Sr. Liang explicó que el mecanismo de examen de alegaciones era conocido en algunos países, y que la práctica había evidenciado que la insistencia del Comité Mixto había propiciado el diálogo sobre determinadas cuestiones entre sindicatos y gobiernos. Sin embargo, era evidente que el tiempo necesario para el examen de los casos era largo. La Secretaría podría elaborar un manual de procedimientos para esos casos a fin de armonizar sus prácticas con otros mecanismos de examen de alegaciones. La preparación de una lista con las carencias de la Recomendación de 1966 podría ser un paso adelante para estudiar si procede actualizar la Recomendación en una futura conferencia.
 17. El Sr. Adubra se mostró conforme y apuntó que la educación de la primera infancia escapaba al alcance de la Recomendación de 1966. Quizá el Comité Mixto podría incluir en su labor las *Directrices de política de la OIT sobre la promoción del trabajo decente para el personal del sector de la educación de la primera infancia* (2014). El Sr. Liang explicó que una propuesta de esa naturaleza requeriría un cambio en el mandato del Comité Mixto, cambio que precisaría de la aprobación del Consejo de Administración de la OIT y del Consejo Ejecutivo de la UNESCO. La Sra. Avalos apuntó que, con frecuencia, el personal de apoyo en el ámbito de la educación, como los profesores adjuntos, quedaban al margen del ámbito de aplicación de las Recomendaciones.
 18. Se planteó, asimismo, la cuestión de las traducciones de las Recomendaciones. La Sra. Mirza recordó la existencia de diversas traducciones oficiosas, que carecían de autoridad. La UNESCO y la OIT deberían redoblar esfuerzos para encargar traducciones oficiales a idiomas populares. El Sr. Ryabov se mostró de acuerdo y afirmó que el mecanismo idóneo de promoción de esas traducciones deberían ser las oficinas de país de la OIT y la UNESCO, y los destinatarios, los ministerios nacionales de educación.

B. Principales tendencias: perspectiva de las organizaciones internacionales

19. De conformidad con la práctica establecida en las reuniones anteriores, el Comité Mixto invitó a varias organizaciones interesadas a presentar informaciones adicionales y opiniones acerca de cuestiones relativas a las dos Recomendaciones.
20. Una representante de la IE se refirió al informe de la reunión del Comité Mixto celebrada en 2015 para alabar las excelentes recomendaciones incluidas en ese documento, y también destacó la importancia del comunicado en el que se estableció el tema del Día Mundial del Docente de 2018. Sin embargo, lamentó su falta de notoriedad. Recordó que su organización se prestaba a colaborar en la difusión de los informes y las Recomendaciones del Comité Mixto, pero también exigió al Comité que propusiera nuevos mecanismos para difundir las Recomendaciones y los informes por todo el mundo. La IE informó al Comité Mixto de que, coincidiendo con los aniversarios de las Recomendaciones de 1966 y 1997, se distribuyeron entre sus afiliados ejemplares de ambos documentos y se publicó un informe centrado específicamente en la Recomendación de 1997. El Consejo Ejecutivo de la IE había reiterado la vigencia permanente de las Recomendaciones de 1966 y 1997.
21. La oradora señaló que la Recomendación de 1966 sólo abarcaba parcialmente la educación de la primera infancia y acogió con beneplácito que las conclusiones formuladas en el informe de la reunión del Comité Mixto de 2015 estuvieran en consonancia con las *Directrices de política de la OIT sobre la promoción del trabajo decente para el personal del sector de la educación de la primera infancia*. Explicó que la IE promocionaba

activamente las Directrices y expresó su deseo de que pudiera ampliarse el mandato del Comité para que pudiera asumir una función supervisora de la aplicación de las Directrices y hacerlas progresar en paralelo con las Recomendaciones de 1966 y 1997.

22. La IE tomó nota con agradecimiento de la atención otorgada a la educación y los docentes en los ODS, pero también manifestó su inquietud por el hecho de que no se adoptaran medidas sobre el terreno en pro de la consecución de los objetivos mundiales. En realidad, los objetivos mundiales en materia de educación del conjunto de la humanidad se habían reducido a un enfoque limitado que priorizaba los resultados de las pruebas de alfabetización y operaciones aritméticas básicas. La asignación de recursos públicos había disminuido y proliferaban las escuelas privadas de pago.
23. La oradora también recordó los preocupantes debates en torno a los conceptos de hechos, investigación y opiniones. La organización expresó su preocupación por el modo en que los docentes podían relacionarse en el ámbito de la creación y la transmisión de conocimientos cuando las percepciones sobre la «verdad» se habían convertido en un campo de batalla político. Manifestó, asimismo, su sentido de compromiso con la educación inclusiva, y con los esfuerzos desplegados para llegar a todos los niños y niñas y darles una educación. Ahora bien, era de lamentar que en esa coyuntura se exigiera a los docentes que controlaran a los alumnos y emitieran los correspondientes informes. Además, determinados grupos de docentes eran objeto de discriminación, por ejemplo, los docentes LGBTI y aquellos de comunidades indígenas y tribales.
24. La IE destacó, además, las inquietantes tendencias imperantes en el sector educativo, incluida la politización de la educación; la privatización y el creciente poder que acumulaban los participantes del ámbito privado para incidir en las políticas en todos los niveles, aumentando la precariedad en las condiciones de empleo del personal docente de los sectores tanto público como privado; y el estrés que debían encarar los docentes. En diversos países, el personal docente carecía de libertad sindical, y tampoco podía ejercer el derecho a la negociación colectiva.
25. Una representante de la Confederación Sindical Internacional (CSI) hizo notar la interesante confluencia entre derechos educativos y derechos laborales, e hizo hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque basado en los derechos. Sin embargo, la mercantilización de la educación generaba preocupación, porque acarrea diversas formas de precarización del trabajo que ponían en jaque los derechos laborales y, en especial, la libertad sindical. Otra cuestión inquietante era el hecho de que la afiliación a un sindicato a menudo se consideraba un signo de politización. En ese contexto, la defensa del diálogo social y del derecho a la negociación colectiva era fundamental. Con frecuencia, las fuerzas del mercado y la capacidad de conseguir un empleo parecían ser aspectos esenciales de la educación, pero no deberían considerarse las únicas cuestiones en juego, dado que debería primar el valor social de la educación.
26. Un representante de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) brindó un breve resumen de las actividades de su organización en materia de personal docente y enseñanza, que comprendían el Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS), una evaluación de ámbito mundial de las condiciones de la enseñanza y el aprendizaje, y el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), una evaluación del desempeño de alumnos de 15 años en matemáticas, ciencia y lectura de alcance mundial, en cuya edición de 2018 se incluyó también una evaluación de la competencia global. Los resultados del cuestionario destinado a los docentes de la edición de 2015 del PISA pusieron de manifiesto que las estrategias pedagógicas centradas en el personal docente permitían obtener mejores resultados en cuanto a aprendizaje que las estrategias pedagógicas centradas en el alumnado, un claro indicativo de que «un buen aprendizaje pasa siempre por un profesorado sólido». Otras actividades conexas eran la celebración anual de una cumbre internacional sobre la profesión docente; una encuesta

sobre los conocimientos de los docentes para evaluar si sus conocimientos pedagógicos eran suficientes para estimular con eficacia el aprendizaje de los alumnos; el primer estudio empírico sobre la formación inicial del personal docente, elaborado para colmar las lagunas en la formación de los docentes; un estudio sobre el personal docente realizado en vídeo a fin de analizar las prácticas aplicadas en las aulas mediante el uso de las nuevas tecnologías; y, para el curso 2019-2020, un estudio sobre el bienestar de los docentes que ampliará el trabajo realizado en el marco de los estudios TALIS y PISA.

- 27.** La OCDE indicó que la profesionalización del personal docente era una de las cuestiones decisivas a las que se enfrentaba ese colectivo. Aunque se habían logrado progresos en cuanto a la profesionalización de los docentes, era preciso intensificar la labor en esa esfera. La autoeficacia de ese personal, en particular en circunstancias cada vez más exigentes, y la autonomía profesional se consideraron componentes clave del proceso de profesionalización. Habida cuenta de todo el abanico de cuestiones en materia de políticas — por ejemplo, en lo concerniente a la contratación y la retención del personal docente, su formación y desarrollo profesional, y las prácticas de evaluación —, todos los países incluían entre sus prioridades políticas la adopción de políticas más eficaces relacionadas con los docentes. Ahora bien, todo desarrollo de las políticas educativas que no contara con la participación activa de los miembros de ese colectivo carecería de eficacia. Las consecuencias de la tecnología en la pedagogía y la labor de los docentes se presentó como una cuestión incipiente, que planteaba interrogantes sobre el modo en que ese personal podría impulsar la innovación en las aulas e incidir en ella. A juicio de la OCDE, la tecnología debería estar al servicio de la pedagogía, y no al revés, en particular si se tiene en cuenta que el uso de la tecnología no siempre tenía como consecuencia directa unos resultados excelentes en materia de aprendizaje.
- 28.** Una representante de la Comisión Internacional para el Financiamiento de Oportunidades Educativas Globales presentó la labor de la Comisión encaminada a abordar la «crisis de aprendizaje», consistente en esencia en la aplicación de los cambios necesarios para velar por que la fuerza de trabajo del ámbito educativo — formada por docentes, personal de apoyo a la enseñanza y dirigentes de escuelas y distritos — estuviera preparada para el futuro. El motivo principal era examinar el modo en que el personal docente podría impartir una mejor educación mediante el estudio de esos otros cometidos, pero reconociendo la función determinante que desempeñan los docentes. Ello conllevaba replantear la configuración de la fuerza de trabajo del ámbito de la enseñanza, explorando la adopción de nuevas funciones por parte de los docentes y fortaleciendo la fuerza de trabajo del sector. Para ello, se analizaban los mercados de trabajo y se llevaban a cabo estudios de casos exhaustivos a fin de reconfigurar la fuerza de trabajo, partiendo de las enseñanzas extraídas de otros sectores. Como parte de ese planteamiento, se analizaban los retos inherentes a la aplicación, en particular aquellos de índole política y económica.
- 29.** Durante el debate, los expertos sugirieron estudiar ese asunto desde el punto de vista de la configuración de la fuerza de trabajo y también teniendo en cuenta las cuestiones de aplicación, puesto que no eran aspectos excluyentes y, en conjunto, podrían explicar los desafíos que los docentes deben encarar a diario en su labor educativa. También se destacó la importancia de analizar los aspectos más amplios del asunto en relación con los servicios públicos en general. Así, a menudo se hablaba de la congelación de los sueldos del personal docente, pero, de hecho, esa tendencia no era exclusiva de ese colectivo, dado que era una realidad generalizada en el conjunto del sector público. Al realizar una comparación con el sector de la salud, se explicó que en la región de África Occidental se había reiterado la conveniencia de considerar la salud una inversión y no un costo y, en ese sentido, se analizaban estrategias que podían propiciar el crecimiento y estimular las inversiones.
- 30.** Una representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR) inició su discurso presentando datos sobre las tasas de matriculación de los refugiados, y a ese respecto señaló que 4 millones de niños y niñas refugiados no estaban

escolarizados, y que la cantidad de refugiados matriculados en niveles educativos sucesivos se reducía con cada paso a un nivel superior, del 61 por ciento en la enseñanza primaria, al 23 por ciento en la enseñanza secundaria, y al 1 por ciento en la enseñanza superior. Se determinaron algunas de las barreras que impedían el acceso de los refugiados a la educación, a saber, falta de documentos o documentación insuficiente, falta de reconocimiento de los certificados de los países de origen, barreras lingüísticas, limitaciones financieras, falta de información sobre los mecanismos de acceso a la enseñanza superior, normas socioculturales y riesgos de violencia sexual y de género. La integración de las poblaciones de refugiados en los sistemas nacionales de educación se consideró la estrategia más sostenible en favor de la educación de ese colectivo.

- 31.** Un representante de la UNESCO inició el debate describiendo someramente el programa de trabajo de la Sección de Desarrollo de la Profesión Docente para el período 2018-2021 que, entre otras cosas, comprendía el seguimiento de los instrumentos normativos internacionales relacionados con la profesión docente; la realización de actividades de sensibilización e intercambio de conocimientos para la promoción de la enseñanza y el aprendizaje de calidad; el apoyo al examen y el perfeccionamiento de las estrategias y las políticas relacionadas con los docentes; la ejecución de programas para la mejora de la calidad de la docencia y las instituciones de formación del personal docente; y la elaboración de la base de conocimientos y datos empíricos que respaldará tanto la aplicación de la meta 4.c sobre los docentes del ODS 4 como el seguimiento de la misma, en el contexto del Marco de Acción de Educación 2030. Asimismo, se indicó que, si bien se priorizaba la formación del personal docente, la equidad en la distribución de los educadores seguía siendo un problema.

- 32.** Para apoyar a los países en la promulgación de normas nacionales o regionales en la esfera de la docencia, la UNESCO ponía a su disposición todo el trabajo realizado en colaboración con la IE en pro de la elaboración de un marco de orientación internacional para la fijación de normas profesionales en materia de docencia. También se habían concebido tres iniciativas de referencia para orientar la elaboración y el examen de políticas nacionales en el ámbito del personal docente: un foro de diálogo sobre políticas de carácter anual para incidir en las políticas, los análisis y los debates a nivel de país; una plataforma de conocimientos del Equipo especial internacional sobre docentes de Educación 2030 para difundir las publicaciones, herramientas e información pertinentes sobre políticas relativas al personal docente; y una guía de elaboración de políticas sobre docentes que constituya una herramienta de aprendizaje en apoyo del desarrollo de la capacidad a nivel de país. El representante de la UNESCO hizo hincapié en diversas iniciativas en las que su organización se había asociado con otros organismos y asociados internacionales para el desarrollo con objeto de potenciar la calidad de la enseñanza y la formación de los docentes, por ejemplo, un proyecto financiado por el Gobierno de China para incrementar la calidad de la formación del personal docente en África mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación; un proyecto financiado por el Organismo de Cooperación para el Desarrollo de Noruega concebido para mejorar la coordinación entre organismos que trabajan en reformas de las políticas sobre docentes en África; y un proyecto realizado en colaboración con Voluntary Service Overseas (VSO) centrado en las necesidades de formación de los docentes de la primera infancia y los obstáculos que socavan su motivación.

C. Situación del personal docente: tendencias en la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997

Los docentes y el futuro del trabajo

Tendencias y desafíos

- 33.** El mundo del trabajo con el que se encontrará el actual alumnado de primaria tras su graduación será considerablemente distinto del que impera en nuestros días. Los docentes tendrán que preparar a los estudiantes para los puestos de trabajo del futuro y para su participación significativa en una sociedad del mañana que todavía debe concebirse.
- 34.** Cuando se elaboró la Recomendación de 1966 no se tuvieron en cuenta cuestiones de primer orden, como la rápida expansión de la tecnología en el lugar de trabajo, el cambio climático y los cambios demográficos en la sociedad a causa de la migración masiva. Esas nuevas tendencias no hacen más que aumentar la complejidad del entorno social de la escuela y, al mismo tiempo, cambian la función de los docentes. El creciente acceso a la tecnología y a Internet ha conllevado un cambio positivo en todo el mundo, pero también entraña desafíos. Los estudiantes pueden acceder a ingentes cantidades de datos a través de Internet, algunos de los cuales serán engañosos y contradictorios. La desinformación, las malas perspectivas económicas y la migración masiva han socavado los valores democráticos en algunos contextos. Las sociedades de todo el mundo son cada vez más complejas desde el punto de vista étnico, y la diversidad lingüística no deja de crecer como consecuencia de la migración voluntaria o forzosa. Cada vez es más difícil velar por la estabilidad del empleo, y la educación ya no es garantía de puestos de trabajo. Ello desestabiliza el concepto de escolarización y, por tanto, también la función del personal docente.
- 35.** El futuro del trabajo para los docentes es un reto mayúsculo que va más allá de aprender una o dos disciplinas nuevas. La función del personal docente no se limitará a la mera impartición de conocimientos: los puestos de trabajo del futuro obligarán a los estudiantes a comprender el complejo mundo que los rodea, gestionar el exceso de información, adaptarse a entornos sociales sujetos a una vertiginosa evolución, y tomar parte activa en el desarrollo sostenible. Los planes de estudios para la formación de los docentes deben actualizarse a fin de preparar al nuevo personal docente para encarar los retos del futuro, pero las instituciones de enseñanza superior han quedado rezagadas en ese empeño. A pesar de la omnipresencia de la tecnología en la sociedad, la lentitud ha caracterizado la plena integración de la tecnología con fines pedagógicos en los programas de formación de los docentes. La falta de innovación en las instituciones de formación del personal docente ha supuesto que la carga de la formación de ese colectivo, incluida su financiación, se concentre durante el servicio y, con frecuencia, proceda de proveedores privados.
- 36.** La docencia sigue siendo una profesión de escaso prestigio. En algunos lugares del mundo, los docentes trabajan al amparo de contratos precarios, perciben sueldos bajos y no pueden acceder a oportunidades de desarrollo profesional. Bajo el yugo de los programas económicos que olvidan que la educación es un derecho humano fundamental y una forma de justicia social, se sigue presionando a los docentes para que se centren en los resultados del aprendizaje y la capacidad de los alumnos para conseguir un empleo.

Recomendaciones

- 37.** 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 otras organizaciones pertinentes a:

-
- a) examinar y actualizar los planes de estudios para la formación del personal docente a fin de optimizar la preparación de los nuevos docentes para los puestos de trabajo del futuro; ello requerirá el establecimiento de alianzas de colaboración entre investigadores en materia de educación, instructores de personal docente, e interlocutores gubernamentales, sectoriales y sociales;
 - b) fomentar el uso de la tecnología para fines pedagógicos;
 - c) llevar a cabo estudios empíricos que permitan comprender mejor el modo en que las nuevas tendencias mundiales, como la rápida expansión de la tecnología en el lugar de trabajo, el cambio climático, los cambios demográficos y la migración masiva, inciden en la función de los docentes;
 - d) velar por que la carga que conlleva la formación de los docentes y su financiación se circunscriban al ámbito de competencia de los programas de formación de los docentes; las actividades de desarrollo profesional realizadas durante el servicio deberían reservarse para la actualización de conocimientos y competencias de los docentes teniendo en cuenta las nuevas políticas, métodos o prácticas; la formación previa al servicio, así como la impartida durante el mismo, deberían entenderse como un continuo: ambas son necesarias, pero la formación realizada durante el servicio no debería sustituir a la formación previa al servicio, que además está financiada de forma insuficiente, y
 - e) proseguir con la promoción de la docencia como profesión valorada.

Condiciones en la educación y formación técnica y profesional del segundo ciclo de la enseñanza secundaria y del ciclo terciario

Tendencias y desafíos

- 38.** El de la educación y formación técnica y profesional (EFTP) es un sector heterogéneo que engloba un amplio abanico de contextos — incluidos centros e institutos técnicos y profesionales públicos y privados, instituciones de enseñanza superior, y lugares de trabajo tanto en la economía formal como en la informal — y comprende toda una gama de disposiciones institucionales, enfoques organizativos y reglamentos.
- 39.** Los procesos de globalización, la evolución tecnológica y las tendencias demográficas han supuesto retos y oportunidades para el sector de la EFTP. Los cambios que han conllevado esas tendencias han intensificado la presión a la que están sujetos los docentes e instructores del ámbito de la EFTP para que adopten nuevos modelos de enseñanza y aprendizaje encaminados a dotar a los estudiantes de las competencias necesarias para satisfacer las demandas de un mercado de trabajo en transformación y poder encarar un panorama social y económico cambiante. Para velar por su eficacia en ese contexto, gobiernos e instituciones de EFTP deben encontrar métodos innovadores de anticiparse a la demanda de nuevas competencias, y deben garantizar el acceso de docentes e instructores a actividades de desarrollo profesional continuo y actualización de conocimientos.
- 40.** Si bien el cambio tecnológico, incluida la digitalización, ha propiciado la innovación, ha generado eficiencias y ha mejorado la calidad de los servicios, también ha provocado la pérdida de puestos de trabajo y está previsto que lo siga haciendo en el futuro. A lo largo del siguiente decenio, las previsiones apuntan a que por lo menos 1 440 millones de trabajadores de todo el mundo se encontrarán en situación de empleo vulnerable. Ello irá de la mano del creciente problema del desempleo juvenil, que actualmente afecta a 73 millones de jóvenes. En ese contexto, la EFTP puede desempeñar una importante función al readaptar

profesionalmente a aquellos que se encuentran en ocupaciones vulnerables para que puedan ocupar puestos de trabajo demandados, y dotar a los jóvenes de las competencias necesarias para el trabajo decente.

41. La capacidad del sector de la EFTP para materializar ese potencial y responder al panorama cambiante y a la creciente demanda de sus servicios se ve comprometida por las limitaciones financieras, la falta de docentes e instructores cualificados, los sueldos insuficientes, las malas condiciones de trabajo, las oportunidades limitadas de desarrollo profesional, y la escasa consideración que tiene la profesión, que ha socavado el atractivo del sector entre jóvenes y posibles docentes e instructores de EFTP. Esos retos pueden abordarse mediante estrategias e iniciativas concebidas para potenciar el reconocimiento y el valor social de la EFTP, mejorar la condición de la profesión, y velar por unas condiciones de trabajo decentes y por el acceso a los foros de diálogo social.
42. Se han realizado progresos notables en el ámbito de la cooperación multilateral en materia de EFTP, en el perfeccionamiento de las competencias de todos, y en particular de los jóvenes, así como en el aumento de la calidad de la educación. En los últimos años, se ha constatado un mayor interés por la formulación de políticas en materia de EFTP basadas en datos empíricos y el uso de instrumentos e indicadores de evaluación y supervisión válidos y robustos. Sin embargo, las preocupaciones que desde hace tiempo suscitan la supervisión y la evaluación de la EFTP comprenden la prestación fragmentada de actividades de EFTP en numerosos países, diversas dificultades de índole metodológica asociadas con la definición de los programas de EFTP y la generación de indicadores pertinentes, así como la ausencia de mecanismos adecuados para recopilar y analizar los datos disponibles.
43. En la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de 1997, no se alude específicamente a los docentes e instructores de EFTP. No obstante, los principios rectores de la Recomendación engloban prácticas pertinentes para esa modalidad de educación y formación. Esos principios pueden brindar orientación para el desarrollo de derechos, responsabilidades y procedimientos en el sector de la EFTP, junto con la Recomendación de la UNESCO relativa a la enseñanza y formación técnica y profesional, en su versión revisada de 2015.

Recomendaciones

44. 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 otras organizaciones pertinentes a:
 - a) proporcionar oportunidades a los Estados Miembros, las instituciones de EFTP y otras partes interesadas para la creación de capacidad y el intercambio de conocimientos en materia de EFTP, entre otras cosas, mediante la prestación de apoyo a la organización de talleres, seminarios y simposios regionales que cuenten con la participación activa de los miembros del Comité Mixto, en particular en sus respectivas regiones;
 - b) llevar a cabo estudios sobre buenas prácticas en la esfera de la EFTP — incluida la concepción, la gobernanza y la gestión de mecanismos de financiación y la formación y el desarrollo profesional de docentes e instructores — y sobre el futuro del trabajo en el ámbito de la EFTP a fin de prever mejor las necesidades y las demandas cambiantes relacionadas con el sector, y difundir sus resultados;
 - c) promover los principios de la Recomendación de la UNESCO relativa a la enseñanza y formación técnica y profesional, en su versión revisada de 2015, y su aplicación;

-
- d) apoyar una cooperación más estrecha entre la UNESCO, la OIT y otros asociados regionales e internacionales a fin de potenciar la capacidad de respuesta de las políticas y las prácticas en el ámbito de la EFTP, y
 - e) alentar a los Estados Miembros a perfeccionar sus prácticas mediante el reconocimiento de los logros alcanzados en el ámbito de las prácticas de enseñanza y aprendizaje mediante EFTP por conducto de galardones como el premio UNESCO-Hamdan bin Rashid Al-Maktoum a una actuación y resultados ejemplares en el mejoramiento de la eficacia de los docentes.

45. Los gobiernos deberían:

- a) garantizar niveles de financiación suficientes que permitan impartir programas de EFTP de calidad;
- b) adoptar medidas para velar por que todos puedan acceder a la EFTP y a los empleos relacionados con ella, y en particular los integrantes de poblaciones desfavorecidas, marginadas y vulnerables;
- c) recopilar, analizar y difundir datos sobre docentes e instructores de EFTP, y
- d) velar por la calidad en la prestación de la EFTP mediante normas de cualificación, procesos de certificación, métodos válidos de evaluación y resultados aceptables.

46. Los interlocutores sociales y las partes interesadas deberían:

- a) promover la condición y el prestigio de la EFTP en la sociedad;
- b) iniciar la formulación de políticas en materia de EFTP y su ejecución por conducto de alianzas forjadas entre gobiernos, empleadores, la industria, sindicatos y la sociedad, y
- c) participar activamente en un diálogo social eficaz encaminado a promover el trabajo decente.

Evaluación y valoración del personal de la enseñanza superior

Tendencias y desafíos

- 47.** En los últimos años se ha podido constatar un incremento de la enseñanza superior en todo el mundo. En el mercado de trabajo actual y futuro, la competencia por puestos de trabajo entre los estudiantes ha supuesto que un título de enseñanza postsecundaria o superior sea ahora el requisito mínimo para la obtención de un empleo. Asimismo, la movilidad de los estudiantes y la migración masiva han contribuido a la globalización de la enseñanza superior. El aumento en la cantidad de solicitudes de acceso ha conllevado el lógico aumento en la cantidad de instituciones y proveedores de enseñanza superior, y la consecuencia ha sido la «masificación» de ese tipo de enseñanza. Ello ha planteado dudas sobre el aseguramiento de la calidad de los programas de enseñanza superior y ha evidenciado la necesidad de evaluar y valorar al personal docente de esa modalidad de enseñanza (véase también la sección «Veinte años de la Recomendación de 1997: evaluación de las tendencias y perspectivas de actuación»).
- 48.** Mientras que, anteriormente, la calidad de la enseñanza superior se evaluaba en función de los resultados de las investigaciones, el aumento en la demanda de programas de enseñanza superior y el incremento en los proveedores de esa modalidad de educación ha supuesto una redefinición del concepto de calidad de la enseñanza superior en cuanto a calidad de los programas, calidad de la instrucción y resultados del aprendizaje como indicadores. Así, la

necesidad de asegurar la calidad en los planos institucional y programático ha impulsado la proliferación de los organismos de acreditación. El reto consiste en elaborar normas de evaluación y valoración del personal docente que sean acordes con las normas de acreditación y que se enmarquen en un mecanismo de aseguramiento de la calidad armonizado. Sin embargo, las universidades y las instituciones de enseñanza superior gozan del derecho a la autonomía institucional en materia de elaboración de programas y evaluación del claustro y, por consiguiente, los sindicatos de docentes a menudo son reticentes a la evaluación del personal de enseñanza superior.

49. Como sucede con la enseñanza primaria y secundaria, en la enseñanza superior tampoco se dispone de una definición universalmente aceptada de lo que se considera una buena docencia. Los estudios sobre la eficacia de los docentes no arrojan resultados concluyentes y los problemas siguen siendo los mismos: definir el concepto de docencia de calidad en la enseñanza superior y elaborar mecanismos de evaluación transparentes, fiables, válidos y justos. Es importante destacar que las evaluaciones de los docentes de la enseñanza superior, como también sucede en la enseñanza primaria y secundaria, deberían centrarse en la determinación de las necesidades de desarrollo profesional como mecanismo de evaluación formativa armonizado con las vías de progresión profesional. Con el aumento continuado de la globalización de la enseñanza superior, el desafío consistirá en definir un conjunto de indicadores de docencia de calidad en la enseñanza superior que sea aceptado internacionalmente.
50. En los últimos años también se ha experimentado un aumento de la precarización laboral del personal docente, y a ese respecto cabe señalar que se recurre cada vez más a contratos de corta duración para emplear a los docentes de la enseñanza superior. En todo el mundo son cada vez más los miembros del profesorado que son docentes asociados, ocasionales, subcontratados, contingentes o no titulares. El reto consiste en aplicar un enfoque sistemático que permita reconocer a ese personal y brindarle apoyo; sin embargo, no se dispone de datos fiables sobre sus características y las necesidades de desarrollo profesional que puede presentar.
51. La masificación de la enseñanza superior ha comportado un aumento del aprendizaje en línea (*e-learning*) y un rápido incremento en el uso de los cursos en línea masivos y abiertos (MOOC, del inglés *Massive Open Online Courses*) y de otros recursos de aprendizaje abierto análogos. Esa «digitalización» de la enseñanza ha supuesto que las universidades y las instituciones de enseñanza superior financien cursos en línea de proveedores externos, y que los certificados de los proveedores de enseñanza a través de Internet puedan asimilarse a una cualificación universitaria tradicional. Ello plantea dudas sobre el aseguramiento de la calidad del contenido en línea, así como sobre los mecanismos de evaluación de la calidad de la instrucción de las plataformas virtuales.

Recomendaciones

52. 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 otras organizaciones pertinentes a:
 - a) participar en estudios y debates a fin de respaldar la formulación de políticas encaminadas a facilitar la adopción de un conjunto coherente de normas en pro del establecimiento de prácticas eficaces de docencia y evaluación de la calidad en la enseñanza superior acordes y armonizadas con mecanismos institucionales de aseguramiento de la calidad que permitan evaluar a los docentes de la enseñanza superior con miras a determinar las necesidades de desarrollo de competencias pedagógicas;

-
- b) alentar a los Estados Miembros y a las instituciones de enseñanza superior a formular políticas y establecer prácticas en materia de transparencia y equidad en la evaluación y valoración del personal docente de la enseñanza superior;
 - c) encomendar a la UNESCO y a la OIT que dirijan los trabajos de instauración de un marco aceptado internacionalmente para la definición y la evaluación de aquello que se considera una docencia eficaz, apoyen a los gobiernos nacionales y recopilen datos a fin de comprender mejor las circunstancias del personal ocasional y poderlas supervisar;
 - d) invertir en distintos métodos de evaluación de los docentes de la enseñanza superior que no dependan de los resultados de los estudiantes en sus exámenes, por ejemplo, mediante múltiples métodos de evaluación que comprendan las evaluaciones realizadas por homólogos, las autoevaluaciones y las evaluaciones de los estudiantes o la labor realizada, y
 - e) participar en más estudios y debates sobre políticas a fin de comprender mejor la eficacia del aprendizaje en línea, determinar una definición del concepto de docencia en línea eficaz y llevarla a la práctica, y establecer las competencias y aptitudes necesarias para que la docencia en línea pueda considerarse de calidad.

La privatización y la educación: escuelas privadas con ánimo de lucro poco onerosas en países de ingresos bajos

Tendencias y desafíos

53. Como parte de las tendencias de privatización imperantes, proliferan en todo el mundo escuelas privadas con ánimo de lucro poco onerosas, en especial en los países de ingresos medianos o bajos. Ese aumento es multifactorial. Algunas de las causas son un sistema público debilitado e infrafinanciado, demandas de un mayor abanico de programas y servicios educativos, y la percepción entre progenitores y la sociedad en general de que las escuelas privadas poco onerosas brindan una educación de mayor calidad en comparación con la proporcionada por el sistema público. Además de la multiplicación de las escuelas privadas poco onerosas, también cabe señalar la existencia de escuelas públicas que se rigen por los principios de mercado, como es el caso de las escuelas establecidas en el marco de alianzas de colaboración público-privada, desdibujando los límites entre los sectores público y privado.
54. A pesar de que los progenitores consideran que el sistema privado ofrece mayor calidad, no se dispone de indicios concluyentes que, tras tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos de las familias, permitan afirmar que los estudiantes de escuelas privadas poco onerosas obtienen mejores resultados de aprendizaje que los estudiantes de escuelas públicas. Las escuelas privadas poco onerosas han proliferado a causa de su rentabilidad potencial, que a menudo es fruto de la reducción de los costos al mínimo, incluidos los sueldos de los docentes, el material educativo y la infraestructura. Así, los sueldos de los docentes de ese tipo de escuelas tienden a ser inferiores, ese personal no suele gozar de seguridad en el empleo y, además, ve restringidas las oportunidades para organizarse colectivamente, factores que propician elevadas tasas de rotación del personal en el sector. Además, puede que esos docentes no estén cualificados o adecuadamente preparados para la profesión. Asimismo, en algunos contextos, su trabajo no queda debidamente cubierto por la reglamentación pública en materia de docentes, enseñanza y sector educativo.
55. La educación es tanto un derecho humano como un bien público. El Estado tiene la responsabilidad de invertir en el sistema público y sustentarlo a fin de velar por un acceso justo y equitativo a una educación de calidad para todos. Por su parte, el sector privado

debería ser un complemento del sistema público y no erigirse en competidor. Para materializar esos principios, la reglamentación pública debe regular todas las escuelas, incluidas aquellas de titularidad y gestión privadas, mediante el establecimiento de un marco común en el que se determinen los resultados del aprendizaje y los criterios de evaluación, y la fijación de los requisitos de preparación y cualificación para fines de docencia. Además, para velar por la calidad de la educación, los docentes de escuelas privadas poco onerosas deben gozar de condiciones de trabajo decentes y disponer de oportunidades para participar en los foros de diálogo social.

Recomendaciones

56. 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 otras organizaciones pertinentes a:

- a) instar a los Estados Miembros a promover, entre partes interesadas implicadas en la impartición de enseñanza en instituciones privadas poco onerosas, la aplicación de las Recomendaciones de 1966 y 1997 relativas a la situación del personal docente y las recomendaciones contenidas en los informes del Comité Mixto;
- b) llevar a cabo estudios de casos sobre los modelos de negocio de las escuelas privadas poco onerosas a fin de comprender los matices de las diversas realidades, plantear mejores prácticas, en caso de existir, y formular críticas sólidas basadas en datos empíricos, y
- c) realizar estudios centrados en distintos contextos nacionales o regionales para calibrar las respuestas gubernamentales — incluidos los diversos puntos de vista y las iniciativas emprendidas — a cuestiones trascendentales en el ámbito de las escuelas privadas poco onerosas.

57. Los gobiernos deberían:

- a) garantizar la prestación de una educación de calidad, inclusiva y equitativa mediante la elaboración de un conjunto común de competencias pedagógicas, aplicables a todo el personal docente, incluidos quienes trabajan para escuelas con fines de lucro;
- b) consolidar la asignación de recursos presupuestarios a la educación a fin de sustentar las condiciones de la docencia en las escuelas públicas;
- c) optimizar los mecanismos de regulación y supervisión institucional a fin de velar por la observancia de un conjunto común de competencias pedagógicas y su aplicación de forma generalizada;
- d) velar por que todos los proveedores de servicios de enseñanza observen las condiciones mínimas de trabajo consagradas en las diversas legislaciones nacionales, y
- e) elaborar un marco común de requisitos de aprendizaje y supervisión respetado y aplicado en el ámbito de la docencia, con independencia del sistema escolar.

58. Los interlocutores sociales y las partes interesadas deberían servirse del diálogo social para estudiar nuevas vías que garanticen el derecho de los docentes a organizarse y a ser reconocidos y respetados por los proveedores privados de servicios de enseñanza.

Veinte años de la Recomendación de 1997: evaluación de las tendencias y perspectivas de actuación

Tendencias y desafíos

- 59.** Durante los últimos veinte años, la masificación ha sido una de las principales tendencias transformadoras de la enseñanza superior. Esa masificación ha posibilitado un mayor acceso a la enseñanza superior que ha conllevado beneficios sociales y económicos y, además, ha propiciado la mejora de la vida de la población en términos generales. Sin embargo, para ir al compás de la creciente demanda de enseñanza superior, las universidades se han servido de personal docente eventual, de corta duración y a tiempo parcial, cuyas condiciones de contratación contravienen las disposiciones de la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de 1997. Con frecuencia, el personal docente empleado mediante esas modalidades contractuales no ha recibido una formación correcta y carece de las cualificaciones necesarias, con todo lo que ello supone para la calidad de la enseñanza. La proliferación de contratos temporales a corto plazo también ha repercutido en la sindicación y la organización (véase también la sección «Evaluación y valoración del personal de la enseñanza superior»).
- 60.** Mientras que las matriculaciones de estudiantes han aumentado, la financiación pública de la enseñanza superior se ha reducido, y las universidades se han visto abocadas a conseguir fuentes alternativas de financiación, por ejemplo, el cobro de derechos de matrícula y el establecimiento de alianzas con el sector privado. Algunas fórmulas de financiación han intensificado la competencia por los estudiantes, y ello se ha traducido en la fijación de criterios de admisión más laxos. Los cambios en las instituciones públicas han ido de la mano de un aumento de las instituciones de titularidad privada, que en algunos casos llevan a cabo su actividad al margen de las normas vigentes en materia de educación. A causa de la falta de controles de calidad, las instituciones de titularidad privada tienden a admitir estudiantes con cualificaciones bajas, y el personal docente contratado trabaja en condiciones precarias, sin ninguna seguridad en el empleo.
- 61.** Los criterios de evaluación y valoración de los docentes también han sufrido cambios, y ello ha supuesto que se conceda una atención excesiva a las actividades de investigación en la esfera de las ciencias, el ámbito donde se concentra la mayor parte de la investigación, se presentan solicitudes de patente y existe potencial de colaboración con el sector privado. Esa tendencia también ha contribuido a devaluar las humanidades y las ciencias sociales. Las universidades son ahora objeto de clasificaciones que no sólo han incidido en la calidad y la naturaleza de la investigación realizada, sino también en el valor que se atribuye a la docencia. Ahora bien, debería otorgarse el mismo valor a la investigación y a la docencia.
- 62.** Durante los dos últimos decenios, la presencia de las mujeres ha aumentado tanto en el alumnado como en puestos docentes. Sin embargo, sigue habiendo más mujeres con contratos temporales a corto plazo y, además, se enfrentan a obstáculos para alcanzar puestos administrativos superiores, en ocasiones, a causa de injerencias políticas externas. En términos más generales, los procesos de normalización aplicados por gobiernos y órganos de acreditación han puesto en jaque la autonomía institucional, y ello ha socavado la innovación, la creatividad y la libertad académica.
- 63.** Durante ese período también se ha experimentado un incremento de las universidades virtuales y del uso de las tecnologías digitales en el aula. No obstante, esos cambios no han ido acompañados de la instauración de mecanismos que permitan supervisar la calidad ofrecida por ese tipo de universidades ni tampoco de actividades adecuadas para formar al personal docente en el uso de tales tecnologías. La educación en línea debe adoptar enfoques y técnicas pedagógicas que comprendan, entre otras cosas, la colaboración, el pensamiento crítico, la resolución de problemas y la innovación.

Recomendaciones

- 64.** 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 otras organizaciones pertinentes a:
- a) instar a los Estados Miembros a supervisar de forma periódica y adecuada la aplicación de la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de 1997, y a informar sobre la situación de la Recomendación a los órganos pertinentes de la OIT y la UNESCO en sus territorios, y
 - b) llevar a cabo estudios sobre las condiciones de empleo en instituciones de titularidad privada y sobre el desarrollo pedagógico y profesional del personal docente en diversos contextos institucionales y nacionales, y difundir sus resultados.
- 65.** Los gobiernos deberían:
- a) velar por que la enseñanza superior disponga de financiación suficiente;
 - b) elaborar y aplicar mecanismos más inclusivos de designación para puestos superiores de gestión, exentos de toda forma de discriminación;
 - c) elaborar y poner en práctica mecanismos adecuados de supervisión de los proveedores públicos y privados de servicios de enseñanza superior en lo concerniente a las normas sobre educación y las condiciones del personal docente de la enseñanza superior, y
 - d) velar por la consecución de un mayor equilibrio entre la autonomía institucional y la normalización.
- 66.** Las instituciones de enseñanza superior deberían:
- a) mantener una proporción más elevada de personal titular, permanente o a largo plazo;
 - b) brindar al personal docente de la enseñanza superior más oportunidades de desarrollo de sus competencias profesionales, incluidas las TIC, la pedagogía y la gestión educativa;
 - c) elaborar criterios más equilibrados para la evaluación y la valoración del personal docente tomando como referencia datos de múltiples fuentes, por ejemplo, autoevaluaciones, evaluaciones de los estudiantes y evaluaciones realizadas por homólogos, y
 - d) elaborar y aplicar mecanismos más inclusivos de designación para puestos superiores de gestión, exentos de toda forma de discriminación.

Financiación de la educación

Tendencias y desafíos

- 67.** En un contexto de importantes restricciones financieras, una de las cuestiones fundamentales pasa por determinar el modo en que la educación puede ocupar un lugar prioritario en los presupuestos nacionales. Ello guarda relación directa con el principio establecido en el párrafo 10, *l*), de la Recomendación de 1966: «como el éxito de los fines y objetivos de la educación depende en gran parte de los recursos económicos con que ésta puede contar, debería darse especial prioridad en los presupuestos de cada país a la asignación de una parte suficiente de la renta nacional para el desarrollo de la educación».

-
- 68.** Aquellas opiniones que sugieren que los fondos destinados a la educación podrían obtenerse de las partidas asignadas a otros ámbitos, como la salud o el agua, no son una opción pertinente ni sostenible para la financiación de la educación. Esas transferencias entre partidas irían en detrimento de otras prioridades importantes y tendrían consecuencias negativas para la educación. En cambio, debería hacerse hincapié en los beneficios de la educación al exponer claramente que es una inversión rentable que contribuye al desarrollo económico. La financiación de la educación no sólo puede reducir costos sociales y aumentar el bienestar de la sociedad, sino que además puede disminuir la frecuencia de los episodios de conflicto, la mortalidad materna y los matrimonios precoces.
- 69.** Un drástico recorte en la cantidad de recursos realmente asignados a la educación no significa necesariamente que esos recursos financieros se gasten adecuadamente. Si se quiere dar respuesta a los retos asociados a la financiación de la educación, deben estudiarse más a fondo estrategias rentables en pro de una educación universal, todo ello impartiendo docencia de calidad y brindando apoyo a la fuerza de trabajo del ámbito de la enseñanza. Deben llevarse a cabo más estudios para analizar aspectos concretos de medidas rentables para la educación y su financiación a escala mundial, y deben determinarse áreas que permitan colmar las lagunas de la investigación. Para convertir la educación en una prioridad, resultará de gran utilidad poner los resultados de la investigación a disposición de gobiernos y partes interesadas de la esfera de la educación. También es importante que los gobiernos promuevan regímenes tributarios justos y equitativos.
- 70.** Además, es primordial analizar las dos vertientes de la financiación de la educación, tanto la cuantitativa como la cualitativa. De hecho, aunque la contratación de más docentes es fundamental para resolver la escasez de esos profesionales, ello no debe suponer una merma de sus cualificaciones, una formación deficiente ni condiciones de trabajo precarias, porque ello tendría consecuencias negativas directas en la calidad de la educación. Con ese fin, deberían implantarse mecanismos que permitan velar por un equilibrio adecuado entre los aspectos cualitativo y cuantitativo.
- 71.** Habida cuenta de la situación reinante en los países con limitaciones en el plano económico, podrían concebirse mecanismos financieros pertinentes centrados en grupos específicos del sector de la educación — en particular, los niños y niñas no escolarizados y los grupos más desfavorecidos — que prioricen niveles de enseñanza específicos. Si se tienen en cuenta los datos que sugieren que la inversión en la educación de la primera infancia puede reportar beneficios a largo plazo, ese tipo de educación podría considerarse una esfera prioritaria en términos de financiación. El hecho de poner el acento en los grupos más desfavorecidos — y en particular las niñas, los niños y niñas de hogares pobres y aquellos que tradicionalmente se han dejado atrás — podría ser una decisión estratégica para velar por su acceso a la educación desde la primera infancia, cuando los beneficios de la educación son más importantes, además de incrementar sus probabilidades de permanecer escolarizados. En ese contexto, la asignación de más recursos a los docentes que trabajan con esos grupos desfavorecidos es fundamental. Dado que los estudios también sugieren que impartir la educación en la lengua materna en la primera infancia tiene importantes consecuencias en los resultados del aprendizaje, ello también podría considerarse una esfera prioritaria de la financiación de la educación.
- 72.** En todo el mundo, y en particular en zonas desfavorecidas, las percepciones de las familias en relación con los beneficios de la educación o la necesidad de acceder a ella plantean diversos desafíos. Quizá estimen que la educación no es la inversión adecuada para sus hijos, o simplemente no dispongan de capacidad financiera para sufragar esos gastos. Con miras a abordar específicamente ese reto, es primordial exhortar en mayor medida a gobiernos y encargados de la formulación de políticas a que contribuyan notablemente a generar un debate público sobre la función de la educación y la prioridad que se le otorga.

-
- 73.** Estudios recientes han evidenciado una reducción en los recursos destinados a financiar la educación. Esa coyuntura actual debe invertirse para velar por que todos puedan disfrutar de una educación de calidad.
- 74.** Asimismo, deben potenciarse las oportunidades para ayudar a aquellos países que más apoyo financiero requieren. Sin embargo, la situación actual pone de manifiesto el descenso en la proporción de ayuda internacional para el desarrollo dedicada a la educación. Si los países ricos apoyan financieramente a los países que lo necesitan, podrían obtenerse beneficios a escala mundial, dado que muchas de las cuestiones en juego (conflictos, descontento, etc.) también son problemas de alcance mundial. Podría interpretarse que es responsabilidad mundial de todos los Estados contribuir a la prestación de apoyo a los países pobres y a aquellos afectados por conflictos. No obstante, la experiencia ha demostrado que cuando el apoyo financiero a los países no se traduce necesariamente en el fomento de las capacidades nacionales, no brinda soluciones sostenibles a los retos asociados a la financiación de la educación de esos países. Por consiguiente, el uso de la ayuda internacional para el desarrollo no debe suponer que los gobiernos abandonen su responsabilidad de hacer todo lo posible por asignar suficientes recursos nacionales a la educación.
- 75.** En el debate sobre la financiación de la educación, debería reconocerse la función de las instituciones pertinentes del sector privado. Si son objeto de una regulación y supervisión adecuadas, las inversiones del sector privado pueden contribuir a la consecución de una fuerza de trabajo cualificada. Podría animarse a donantes y filántropos a que destinen más recursos a la educación. Uno de los modos para asegurar la financiación de la educación podría ser la implantación de mecanismos como una plataforma internacional para la mancomunación de recursos.
- 76.** Podrían facilitarse otras opciones en los planos regional o subregional. Ello podría brindar valiosas oportunidades para abordar retos análogos que afectan a los países y también para analizar estrategias comunes que permitan invertir más y mejor en la fuerza de trabajo del sector de la educación mediante iniciativas regionales o subregionales.

Recomendaciones

- 77.** 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 otras organizaciones pertinentes a:
- a) llevar a cabo estudios sobre los medios más eficaces y rentables de financiar la educación, en especial en ámbitos educativos tan prioritarios como la educación de la primera infancia y la educación y la formación de los docentes a fin de colmar las lagunas entre la investigación pertinente, los procesos de adopción de decisiones y la práctica en diversos contextos nacionales y regionales, y
 - b) promover la constitución de un fondo mundial para la financiación de la educación; ese fondo mundial podría financiarse, por ejemplo, mediante un «impuesto para la educación», similar al «impuesto sobre los billetes de avión» de UNITAID, y complementarse con contribuciones de donantes bilaterales, filántropos y organizaciones benéficas para respaldar la mejora de ámbitos prioritarios de la educación.
- 78.** Los gobiernos deberían:
- a) estudiar otros mecanismos innovadores para financiar la educación;
 - b) ser más conscientes de los beneficios de incrementar las partidas presupuestarias destinadas a la educación de otros sectores;

-
- c) alentar encarecidamente a las instituciones pertinentes del sector privado a contribuir, mediante el diálogo social, a financiar la educación, especialmente de la primera infancia;
 - d) intensificar la lucha contra la corrupción y velar por la transparencia y la rendición de cuentas en el desembolso de los recursos para la educación por conducto de la legislación adecuada, y
 - e) instaurar regímenes tributarios justos y equitativos para financiar la educación.

79. Los interlocutores sociales y las partes interesadas deberían:

Promover los debates públicos sobre la importancia de la educación y aquellos países que pueden salir más perjudicados por la falta de inversión en ese ámbito. Los debates públicos centrados en la importancia de la educación para el crecimiento y el desarrollo son decisivos para obtener apoyo financiero, en particular de dirigentes electos, con miras a multiplicar el gasto en educación.

Cincuenta años del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente: el Comité Mixto, las Recomendaciones, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 y el camino para la ejecución de la iniciativa Educación 2030

- 80.** Con motivo de su 50.º aniversario, celebrado en 2018, el Comité Mixto adoptó una declaración titulada «La educación no es una mercancía: docentes, el derecho a la educación y el futuro del trabajo», que figura en el anexo III del presente informe.

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

A. Alegaciones remitidas desde la duodécima reunión celebrada en 2015

Alegación remitida por el Sindicato Japonés de Trabajadores de la Educación AIM89

Antecedentes

- 81.** En el presente documento se aborda una alegación remitida al Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (en lo sucesivo, el Comité Mixto) por el Sindicato de Trabajadores de la Educación AIM89, un sindicato independiente de docentes fundado en 1989 y radicado en Tokio. La alegación inicial fue recibida en agosto de 2014. El Gobierno respondió a la alegación en marzo de 2015; se pusieron en común diversas rondas de consultas adicionales y se recibió una observación final del Gobierno en septiembre de 2016.

Fondo de la alegación

- 82.** La alegación presentada por el sindicato AIM89 versa sobre las políticas que obligaban a los docentes a ponerse en pie, cantar el himno nacional y realizar el saludo a la bandera nacional.

A juicio del sindicato, las directrices de los planes de estudio adoptadas en 1989 obligaban a los docentes a enseñar al alumnado aspectos relacionados con la bandera y el himno nacionales. La Ley sobre la Bandera y el Himno Nacionales (1999) disponía que la bandera nacional era la bandera del sol naciente denominada «*Hinomaru*» y que la canción «*Kimigayo*» era el himno nacional del Japón, y el izado de la bandera y el canto del himno nacional se convirtieron en práctica normalizada en las ceremonias escolares. Sin embargo, el Gobierno no había obligado a particulares a ponerse en pie ni a cantar durante esas ceremonias.

- 83.** En 2003, el Gobierno Metropolitano de Tokio emitió la directiva 10.23, en virtud de la cual se obligaba a docentes y personal de las escuelas a ponerse en pie para cantar, mirando hacia la bandera, el himno «*Kimigayo*». Según apuntaba el sindicato, hasta 463 docentes y miembros del personal habían sido castigados por no ponerse en pie o cantar durante esas ceremonias, y se habían impuesto castigos que iban desde avisos formales, recortes salariales y la suspensión de sus funciones hasta actividades obligatorias de formación, evaluaciones del desempeño negativas y retrasos en las promociones. A causa de su negativa a ponerse en pie o cantar, no se volvió a contratar a algunos docentes tras su jubilación para cubrir vacantes, algo que era práctica habitual. En algunos casos, si se imponía un castigo a un docente, se obligaba al conjunto del personal docente a seguir actividades de readaptación.
- 84.** Según el sindicato, esas políticas infringían la libertad de pensamiento y conciencia del personal docente. Para algunos docentes, la bandera y el himno simbolizaban el militarismo japonés.
- 85.** Asimismo, esas obligaciones impedían a los docentes asistir adecuadamente a los estudiantes con discapacidad durante esas ceremonias. El sindicato expuso cuatro casos de docentes castigados al amparo de esa política, entre otras cosas, mediante confiscación de salario, suspensión del ejercicio docente, formación obligatoria y denegación de nuevas contrataciones tras la jubilación. Presuntamente, el Consejo de Educación de Tokio realizó comentarios ofensivos sobre esos docentes.
- 86.** Según el sindicato, la obligación de ponerse en pie y cantar infringía diversas disposiciones de la Recomendación de 1966, en lo concerniente a la libertad académica, el ejercicio de derechos cívicos, la no discriminación, las normas profesionales, la celebración de consultas con las organizaciones de docentes, las medidas disciplinarias y los sueldos.
- 87.** En respuesta a la alegación, el Gobierno del Japón destacó que, si bien algunas disposiciones de la Recomendación no eran acordes a la legislación nacional japonesa, el Gobierno hacía todo lo posible para dar cumplimiento a la esencia de la Recomendación. Según el Gobierno, el programa se basaba en las disposiciones de la Ley de Educación Escolar y la Ordenanza para la Aplicación de la Ley de Educación Escolar. Cada escuela tenía el cometido de brindar orientación al alumnado sobre la bandera y el himno nacionales. En un fallo del Tribunal Supremo, de 6 de junio de 2011, se dictaminó que una orden de trabajo que obligara a ponerse en pie y cantar durante las ceremonias no vulneraba el artículo 19 de la Constitución del Japón sobre la libertad de pensamiento y conciencia. En el mismo fallo, el tribunal también determinó que la obligación de ponerse en pie ante la bandera y cantar el himno debería considerarse una cuestión tradicional o ritual que carecía de todo significado político directo.
- 88.** En cuanto a la alegación de que el Gobierno había incumplido el compromiso de no coaccionar ni obligar en lo concerniente al himno y la bandera nacionales, el Gobierno respondió que ese compromiso se aplicaba a particulares, no a docentes en el ejercicio de sus responsabilidades.
- 89.** En cuanto a la alegación de que las ceremonias perjudicaban a los alumnos con discapacidad, el Gobierno señaló que el Consejo Metropolitano de Educación de Tokio había

indicado que debían tenerse en cuenta las necesidades de los estudiantes en las escuelas para alumnos con necesidades especiales.

- 90.** Por lo que respecta a las medidas disciplinarias impuestas a los docentes, el Gobierno aludió al fallo del Tribunal Supremo, de 16 de enero de 2012, en virtud del cual se permitía la discrecionalidad en la adopción de medidas, incluidos los recortes salariales. El Gobierno también sostuvo que, de conformidad con un fallo del Tribunal de Distrito de Tokio, de 19 de julio de 2007, «la imposición de actividades de formación para prevenir la reaparición de problemas» por no ponerse en pie o no cantar no vulneraba la libertad de pensamiento o conciencia. Si un docente no cumplía con esas obligaciones, ello podría conllevar la pérdida de confianza en los docentes y socavar la confianza en la escuela y en la educación en general.
- 91.** En lo concerniente a la discriminación en la nueva designación de docentes jubilados, el Gobierno señaló que las nuevas designaciones se basaban en los resultados de pruebas y en el desempeño laboral, y que confiaba en las autoridades encargadas de esas nuevas designaciones.
- 92.** En observaciones adicionales formuladas al Comité Mixto, el sindicato aportó nuevos argumentos que corroboraban que la obligación de ponerse en pie y cantar el himno contravenía la legislación japonesa, y proporcionó más ejemplos de docentes castigados por desobedecer la orden de trabajo y de niños con necesidades especiales perjudicados por la aplicación de la orden. En su argumentación recapitulativa, el Gobierno reiteró que el Tribunal Supremo del Japón había confirmado esas órdenes de trabajo. Señaló que, si bien en 2015 el Tribunal Superior de Tokio confirmó que la obligación de ponerse en pie y cantar no infringía el artículo 19 de la Constitución japonesa, en algunos casos revocó la suspensión de funciones impuesta a algunos docentes.

Conclusiones

- 93.** El Comité Mixto advierte de la existencia de algunas discrepancias entre las afirmaciones del sindicato y las del Gobierno. Gran parte de las desavenencias entre sindicato y Gobierno corresponden a la legalidad de la cuestión en el marco de la legislación japonesa, una cuestión que escapa al ámbito de competencia del Comité Mixto. Así pues, el Comité Mixto puede analizar la relación entre los hechos sobre el tapete y los principios de la Recomendación de 1966. A ese respecto, considera que la presente alegación genera dos cuestiones principales.

Derechos cívicos de los docentes

- 94.** En el párrafo 80 de la Recomendación de 1966 se destaca que los docentes «deberían tener libertad para ejercer todos los derechos cívicos de que goza el conjunto de los ciudadanos [...]».
- 95.** El Comité Mixto constata que en la Declaración Universal de Derechos Humanos, citada en el preámbulo de la Recomendación de 1966, se dispone que «todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión» (artículo 19). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en 1966, también define ese derecho y añade al respecto lo siguiente:

El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Asimismo, el Comité Mixto también recuerda que en el artículo 9 del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) se dispone que «los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones». Tal y como se apunta en el Estudio General de la OIT relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública (2013), esa disposición del Convenio núm. 151 se basaba en un principio establecido en la Resolución de la OIT de 1970 sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, según el cual:

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo [...] hace especial hincapié en las libertades civiles que figuran a continuación, libertades que se definen en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y que son esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales: a) el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias; b) la libertad de opinión y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión; c) el derecho de reunión; d) el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales; y e) el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales.

- 96.** En el Estudio General también se hace notar que, desde la adopción de esa Resolución, la Comisión de Expertos, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y el Comité de Libertad Sindical han insistido constantemente en la interdependencia entre libertades civiles y derechos sindicales, subrayando que un movimiento sindical verdaderamente libre e independiente sólo puede desarrollarse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones, y que los sindicatos son a menudo un instrumento para promover el desarrollo de la democracia, en particular allí donde la ley no permite la expresión de opiniones democráticas y pluralistas en el ámbito político ¹.
- 97.** Partiendo de esa observación, la Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones afirmó que «los derechos humanos se aplican a los empleados públicos al igual que a los demás ciudadanos, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones, y en particular del deber de reserva y de lealtad que incumben a los empleados públicos» ².
- 98.** Por consiguiente, el Comité Mixto considera que los «derechos cívicos» establecidos en el párrafo 80 de la Recomendación de 1966 pueden entenderse en el marco de los principios establecidos en el Convenio núm. 151 y otros instrumentos sobre derechos humanos. Así pues, el Comité Mixto estima que los docentes tienen el derecho general a no estar conformes con los rituales de la ceremonia de la bandera, manifestar opiniones contra ella y participar en iniciativas encaminadas a cambiarla, siempre que esas medidas se atengan al deber de actuar de buena fe que corresponde a los empleados públicos.
- 99.** El Comité Mixto también señala que en el párrafo 72 de la Recomendación se establece que «el personal docente y sus organizaciones deberían tratar de cooperar plenamente con las autoridades, en interés de los alumnos, de la enseñanza y de la sociedad».

¹ OIT: *Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública*, 2013, párrafo 80, pág. 22.

² *Ibid.*, párrafo 81, pág. 23.

-
- 100.** La cuestión específica consiste en determinar el grado en que el acto concreto de negarse a ponerse en pie o cantar durante una ceremonia patriótica es un derecho amparado por los derechos civiles generales de los que gozan los empleados públicos, o una excepción a la obligación de actuar de buena fe o al deber de cooperar plenamente con las autoridades en interés de los alumnos, de la enseñanza y de la sociedad.
- 101.** No hay duda de que una ceremonia escolar en un contexto escolar es un lugar de trabajo en el que el docente se encuentra en el ejercicio de sus funciones oficiales, y que esas funciones deberían llevarse a cabo de buena fe y con un espíritu de cooperación. En un contexto educativo, donde un entorno de cooperación es fundamental para el mantenimiento de la autoridad y la disciplina, deberían evitarse las protestas desestabilizadoras de los docentes contra la política escolar delante de estudiantes o progenitores. Por ese motivo, por ejemplo, el Comité Mixto ha mantenido que en un aula los docentes tendrían que poderse enfrentar con sentido crítico a un texto del programa de estudios oficial, pero no pueden desacreditarlo abiertamente al calificarlo como falso en un contexto escolar. En los sistemas democráticos, como es el caso del Japón, se dispone de canales adecuados para expresar las discrepancias con las políticas educativas sin trasladar ese conflicto al aula.
- 102.** El Comité Mixto constata que cantar el himno nacional y ponerse en pie ante la bandera en las escuelas es una práctica que empezó hace aproximadamente dos decenios y se ha consolidado gradualmente.
- 103.** El acto específico de cantar y ponerse en pie suscita cuestiones con matices análogos. Ponerse en pie para cantar una canción o celebrar una ceremonia puede ser un acto sumamente íntimo; puede entrañar la aceptación de una idea o concepto político representado en una bandera o canción. El hecho de negarse a ello puede interpretarse como un acto de desobediencia no desestabilizadora si esos actos vienen impuestos por normas, pero también puede considerarse que las normas que obligan a realizar esos actos coartan valores y opiniones personales.
- 104.** El Comité Mixto también estima que los actos y gestos patrióticos pueden aportar aspectos positivos a un contexto educativo, en especial si se realizan de forma voluntaria. En una sociedad democrática, la mera existencia de actitudes discrepantes puede demostrar que los actos patrióticos son fruto de la convicción y no de la imposición y, por tanto, son todavía más significativos.
- 105.** A la luz de todo ello, el Comité Mixto considera que una negativa silenciosa a ponerse en pie o cantar queda amparada por el derecho de un docente específico a preservar una esfera personal de derechos civiles, incluso en el contexto del lugar de trabajo. Sostiene, asimismo, que en un contexto democrático, todo acto de rechazo que sea abiertamente desestabilizador no sería acorde con el deber de cooperar de buena fe establecido en la Recomendación. Por consiguiente, el Comité Mixto recomienda estudiar soluciones que permitan la celebración de ceremonias patrióticas sin perturbaciones, pero que se adapten a los docentes a quienes les incomode la participación en actividades concretas que impliquen conformidad.

Medidas disciplinarias aplicables al personal docente

- 106.** En el párrafo 47 de la Recomendación se establece lo siguiente:

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.

- 107.** Asimismo, en la Recomendación también se sugiere lo siguiente: «Los niveles de eficiencia exigibles al personal docente deberían definirse y hacerse respetar con el concurso de las

organizaciones de dicho personal» (párrafo 71). Además, «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» (párrafo 51).

- 108.** Desde que ambas partes se personaron en el caso, no parece que se hayan promulgado de forma sistematizada normas profesionales sobre la conducta que debe adoptarse durante las ceremonias patrióticas, ni tampoco parece que las organizaciones de docentes hayan estado implicadas en la elaboración de tales normas. Tampoco parece que se haya incorporado a homólogos a los procesos de imposición de medidas disciplinarias. Como sucede en otros casos, el Comité Mixto reitera los principios establecidos en el párrafo 51 de la Recomendación.

Consideraciones adicionales

- 109.** Si bien el Gobierno afirma que al establecerse las obligaciones de ponerse en pie o cantar se han tomado en consideración las necesidades especiales de los estudiantes y que esas obligaciones pueden adaptarse, el sindicato expone casos que ejemplifican las dificultades experimentadas por niños y niñas con discapacidad cuando el personal no puede atenderlos durante las ceremonias patrióticas. El Gobierno sostiene que existe orientación adecuada sobre la cuestión, pero no niega las acusaciones que apuntan a incidentes concretos en los que los estudiantes salieron perjudicados. El Comité Mixto toma nota con preocupación del hecho de que, si se obliga a todos los docentes y estudiantes a ponerse en pie durante las ceremonias patrióticas, pueden producirse determinadas situaciones que podrían generar dificultades a los docentes y estudiantes con discapacidad.

Recomendaciones

- 110.** El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO alienten al Gobierno del Japón a:
- a) dialogar con las organizaciones de docentes sobre las normas relativas a las ceremonias patrióticas, con miras a consensuar los deberes de los docentes en el marco de esas ceremonias y determinar aquellas que sean aptas para los docentes que no deseen participar en el izado de la bandera y el canto del himno nacional;
 - b) dialogar con las organizaciones de docentes sobre los mecanismos disciplinarios a fin de evitar castigos por acciones de inobservancia pasivas y no desestabilizadoras;
 - c) considerar la posibilidad de incorporar a docentes homólogos en las instancias disciplinarias de examen;
 - d) examinar y modificar las políticas y las prácticas sobre formación de los docentes durante el servicio a fin de velar por que su finalidad siga siendo el desarrollo profesional de los docentes y no se utilicen como mecanismo disciplinario o de castigo;
 - e) examinar las condiciones de las ceremonias patrióticas teniendo en cuenta las necesidades tanto de docentes y estudiantes con discapacidad como de aquellos que trabajan con estudiantes con discapacidad, y
 - f) mantener al Comité Mixto informado de las iniciativas relacionadas con las recomendaciones anteriores.

Alegación remitida por el Sindicato de Docentes de Nakama (Japón)

Antecedentes

- 111.** La presente alegación complementa las comunicaciones remitidas desde 2003 por el Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón (ZENKYO), el Sindicato de Docentes de Nakama y el Gobierno del Japón. Los pormenores de esta alegación fueron analizados por el Comité Mixto en sus reuniones octava, novena y décima (2003, 2006 y 2009) así como también en sus informes intermedios de 2005, 2008 y 2011. Ulteriormente, el Comité Mixto solicitó a ambas partes que presentaran información actualizada. Dado que ninguna de las partes había presentado información adicional, el Comité Mixto, en su duodécima reunión celebrada en 2015, recomendó que se cerrara el caso ³.
- 112.** En una nueva comunicación presentada en marzo de 2016, el sindicato de Nakama brindó información al Comité Mixto en la que afirmaba que se seguían aplicando prácticas discordantes con los principios establecidos en la Recomendación de 1966, y expuso la falta de voluntad de las autoridades japonesas para dar cumplimiento a las recomendaciones del Comité Mixto. El Gobierno del Japón respondió a la presente alegación en agosto de 2017; se recibieron las observaciones finales del sindicato en octubre de 2017, y del Gobierno en abril de 2018.

Fondo de la alegación

- 113.** Las cuestiones señaladas a la atención del Comité Mixto por conducto de la presente alegación se refieren a cuatro aspectos principales:
- a) cumplimiento dado a las recomendaciones del Comité Mixto y postura de las autoridades locales de Osaka en cuanto a la celebración de consultas y negociaciones con los sindicatos;
 - b) sistema de evaluación en el distrito del Consejo de Educación de la prefectura de Osaka;
 - c) función asignada a los docentes en la selección de manuales, y
 - d) medidas adoptadas tras la negativa de los docentes a seguir las instrucciones de ponerse en pie ante la bandera y cantar el himno, incluidas las medidas disciplinarias.
- 114.** Según el sindicato, las autoridades japonesas de Osaka no aplican diversas disposiciones de la Recomendación de la OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente, de 1966, en cuanto a la celebración de consultas y negociaciones con las organizaciones de docentes, las evaluaciones de desempeño, la participación en los procesos decisorios en el ámbito educativo y las medidas disciplinarias.

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

- 115.** En esencia, el sindicato acusa a las autoridades de Osaka de negarse a aplicar las recomendaciones del Comité Mixto relativas a la necesidad de celebrar negociaciones y consultas con las organizaciones de docentes sobre cuestiones específicas, recomendaciones que figuran en sus informes de 2009 y 2011. El sindicato también afirma que las autoridades

³ Comité Mixto, *Informe final: Duodécima reunión*, 2015, párrafo 122.

locales de Osaka no divulgaron toda la documentación relacionada con el Comité Mixto, incluidas las traducciones de los informes. Presuntamente, el Consejo de Educación de la prefectura de Osaka manifestó su intención de no dar cumplimiento a diversas recomendaciones formuladas por el Comité Mixto en sus informes anteriores.

116. En respuesta a la alegación, el Gobierno del Japón señaló que, de conformidad con la Ley de la Administración Pública Local, diversas cuestiones administrativas no estaban sujetas a negociación. Asimismo, se seguían las directrices pertinentes, así como la normativa sobre la gestión de la documentación.
117. Otro punto de controversia entre ambas partes se refiere a una reunión presuntamente celebrada entre las autoridades locales y el Ministerio de Educación, en la que se habrían distribuido ejemplares del informe del Comité Mixto en japonés. El Ministerio de Educación, Cultura, Deporte, Ciencia y Tecnología (MEXT) objeta que esa información no es correcta y que la reunión no tuvo lugar. El Gobierno no facilitó información sobre las ocasiones en las que las recomendaciones del Comité Mixto se habrían debatido con el sindicato, ni tampoco indicó si se había dado difusión a la traducción al japonés del informe del Comité Mixto.

Sistema de evaluación en el distrito del Consejo de Educación de la prefectura de Osaka

118. Según el sindicato, se presentó una petición al Consejo de Educación de la prefectura de Osaka para que preparara una encuesta sobre evaluación destinada a los docentes, pero fue denegada al aducirse que quedaba fuera del ámbito de la celebración de negociaciones y consultas. Asimismo, se apuntó la imposibilidad de recurrir al diálogo social en lo concerniente a la participación de docentes homólogos en las mesas de evaluación y a la reciente introducción de un sistema salarial basado en el desempeño. El sindicato afirma que esa situación infringe los principios establecidos en la Recomendación de 1966.
119. El Gobierno del Japón se refiere a una reciente enmienda introducida en la Ley de la Administración Pública Local, que obliga a los gobiernos locales a realizar evaluaciones de todos los funcionarios públicos locales, incluidos los docentes. El Gobierno sostiene que los gobiernos locales cumplen la legislación vigente y velan por la equidad en el trato dispensado durante los procedimientos de evaluación.

Función asignada a los docentes en la selección de manuales

120. El sindicato de Nakama alega que la función de los docentes en la selección de manuales no está debidamente reconocida. Sus puntos de vista se consideran informativos y se les otorga el mismo valor que las opiniones de directores de escuela y progenitores, sin tomar en consideración sus conocimientos pedagógicos especializados. Los consejos de educación adoptan las decisiones definitivas sobre la selección de manuales y, presuntamente, entran en juego consideraciones políticas. Por consiguiente, el sindicato considera que se incumplen los principios consagrados en la Recomendación de 1966. Asimismo, también lamenta que esa cuestión no esté sujeta a consultas o negociaciones.
121. En su respuesta, el Gobierno del Japón precisa que se tienen en cuenta las contribuciones de los docentes, porque forman parte del grupo de investigadores — formado por docentes, directores de escuela, progenitores y tutores — que orienta la labor decisoria de los consejos de educación en materia de selección de manuales. El Gobierno aduce que, en ese contexto, los docentes pueden desempeñar «funciones relativamente significativas». En cuanto a la presunta falta de diálogo social en torno a esa cuestión, el Gobierno apunta que la legislación nacional no permite negociación alguna cuando se trata de cuestiones administrativas.

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

122. El sindicato de Nakama alega que se adoptaron medidas disciplinarias contra los docentes que decidieron no ponerse en pie ni cantar el himno nacional. El sindicato también denuncia la desprotección de los docentes que son objeto de medidas disciplinarias, así como la falta de transparencia en el procedimiento, en contravención de los principios establecidos en la Recomendación de 1966. Asimismo, el sindicato afirma que se impuso una sanción adicional a los docentes en cuestión al no designarlos nuevamente tras la jubilación, una práctica contraria a lo habitual que, además, carecía de toda justificación.
123. El Gobierno del Japón niega esas afirmaciones y sostiene que los docentes deben cumplir las instrucciones formales de los superiores jerárquicos durante las ceremonias escolares. En ese contexto, los directores de escuela adoptan las medidas necesarias para velar por el normal funcionamiento de dichas ceremonias. Según el Gobierno, la imposición de medidas disciplinarias se atiene a las directrices pertinentes. El Gobierno también recuerda el carácter discrecional de las decisiones de las autoridades locales en lo concerniente a nuevas designaciones tras la edad de jubilación.

Conclusiones

124. En primer lugar, el Comité Mixto señala que una cantidad destacada de las cuestiones señaladas a su atención mediante la presente alegación ya se han estudiado en informes anteriores. Es el caso de la necesidad de participar en foros de diálogo social con las organizaciones de docentes para abordar diversas cuestiones, el sistema de evaluación, la función otorgada a los docentes en la selección de manuales y la obligación de ponerse en pie para cantar durante las ceremonias escolares.

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

125. En lo concerniente a esa cuestión, el Comité Mixto toma nota de la existencia de diversas discrepancias en las afirmaciones formuladas tanto por el sindicato como por el Gobierno, en particular en lo tocante a si se celebraron algunas reuniones y el contenido de la información facilitada en las mismas. Habida cuenta de las contradicciones entre los diversos puntos de vista expuestos, el Comité Mixto no está en condiciones de determinar con precisión los hechos acaecidos.
126. Sin embargo, el Comité Mixto toma nota de la posición que las autoridades nacionales mantienen desde hace mucho tiempo dado que la Recomendación de 1966 «[...] contiene elementos que no se adecúan necesariamente a la legislación nacional del país ni a la situación reinante actualmente [...]». Aunque se trata de un instrumento normativo no vinculante, la Recomendación de 1966 tiene una importante fuerza moral. Forma parte integrante de las normas jurídicas de la OIT y la UNESCO, y se espera que los Estados Miembros hagan todo lo posible para aplicar plenamente la Recomendación. Puesto que el Gobierno del Japón reafirmó «el máximo respeto por el espíritu de la Recomendación al llevar a cabo las actividades gubernamentales, dentro del marco de su legislación nacional», el Comité Mixto recomienda aprovechar esta oportunidad para informar mejor a los sindicatos del contenido de esas actividades e intensificar el diálogo social con un talante de cooperación.
127. Otra cuestión recurrente es la falta de negociación o consultas sobre diversos aspectos que tienen la consideración de «asuntos administrativos» y, por tanto, no están sujetos al diálogo social. El Comité Mixto ha analizado exhaustivamente esa cuestión, en particular en su

informe de 2003 y en su informe intermedio de 2008, tras el envío de la misión de investigación, en el que se afirmó lo siguiente: «Si bien los resultados de los sistemas de evaluación basados en los méritos que afectan a los sueldos de los maestros y otras condiciones de empleo se inscriben claramente en el marco de las cuestiones que pueden ser objeto de negociación, el Comité Mixto observa una brecha continua y significativa entre las partes sobre temas considerados asuntos de gestión que escapan al ámbito de las consultas con los sindicatos de personal docente y las cuestiones relativas a las condiciones de empleo que podrían ser objeto de negociación en virtud de la Recomendación de 1966»⁴. En 2011, el Comité Mixto había recomendado que «[...] el Gobierno, tanto a nivel ministerial como en las juntas escolares de las prefecturas, reconsidere el enfoque de las consultas y, cuando sea procedente para los temas en cuestión, de la negociación con las organizaciones de docentes en consonancia con las disposiciones de la Recomendación de 1966»⁵. El Comité Mixto considera que esas recomendaciones, directamente relacionadas con el párrafo 44 de la Recomendación de 1966, todavía son válidas y aplicables.

Sistema de evaluación en el distrito del Consejo de Educación de la prefectura de Osaka

- 128.** Tanto el Gobierno del Japón como el sindicato se han referido a disposiciones de la legislación nacional, incluida la Ley de la Administración Pública Local. La interpretación de la legislación nacional sobre esa cuestión no es competencia del Comité Mixto. Sin embargo, una de las funciones del Comité Mixto es supervisar la aplicación de la Recomendación de 1966, en la que se dispone claramente que el Gobierno y los sindicatos deberían celebrar negociaciones y consultas sobre diversas cuestiones. El Comité Mixto recuerda la observación formulada en su informe anterior, según la cual «las consultas sobre los criterios de evaluación de los docentes, los procedimientos de evaluación, las garantías de un proceso adecuado para los profesores y el funcionamiento de los sistemas de evaluación basados en los méritos o el desempeño deben mantenerse de buena fe»⁶.
- 129.** Teniendo en cuenta que en 2011 «[...] ZENKYO y el JTU [habían] informado que el Gobierno del Japón se [había] comprometido a examinar los principios y las instituciones que rigen las relaciones de carácter administrativo y laboral en el contexto del Servicio público nacional»⁷, el Comité Mixto agradece la información facilitada por el Gobierno sobre las recientes enmiendas introducidas en la Ley de la Administración Pública Local en abril de 2016. Sin embargo, el Comité Mixto habría acogido con agrado información sobre eventuales medidas encaminadas a propiciar un diálogo social efectivo en el contexto de esa reforma legislativa. El Comité Mixto alienta al Gobierno a aprovechar futuras reformas legislativas o políticas para promover el diálogo social y embarcar en ese diálogo a las organizaciones de docentes.
- 130.** Asimismo, el Comité Mixto advierte que en el preámbulo de la Recomendación se reconoce «la diversidad de regímenes que se aplican en los distintos países al personal docente, especialmente, según que ese personal se encuentre o no sometido al conjunto de reglamentos correspondientes a la función pública». Al mismo tiempo, en la Recomendación se afirma que «la enseñanza debería considerarse como una profesión cuyos miembros prestan un servicio público; esta profesión exige de los educadores no solamente conocimientos profundos y competencia especial, adquiridos y mantenidos mediante

⁴ Comité Mixto, *Informe intermedio*, 2008, párrafo 30.

⁵ *Ibíd.*, párrafo 40.

⁶ *Ibíd.*, párrafo 40.

⁷ Comité Mixto, *Informe intermedio*, 2011, párrafo 16.

estudios rigurosos y continuos, sino también un sentido de las responsabilidades personales y colectivas [...]» (párrafo 6). Por tanto, el Comité Mixto considera que, si bien los docentes pueden estar sujetos a la legislación por la que se rige la administración pública, en esos textos debería reconocerse su condición profesional de docentes.

Función asignada a los docentes en la selección de manuales

131. La información facilitada por ambas partes pone de manifiesto que convienen en la función meramente consultiva de los docentes, junto con directores de escuela, progenitores y tutores, y en que corresponde a los consejos de educación seleccionar los manuales.

132. En el párrafo 61 de la Recomendación se establece lo siguiente:

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 [...] dentro de los programas aprobados y *con la colaboración* de las autoridades escolares (énfasis añadido).

133. En el párrafo 62 también se establece que «el personal docente y sus organizaciones deberían participar en la elaboración de [...] manuales [...]».

134. La cuestión más importante sobre el tapete consiste en determinar si realmente se concede a los docentes un «papel esencial». Partiendo de los elementos señalados a la atención del Comité Mixto, no parece que en la situación actual se observen los principios establecidos en los párrafos 61 y 62 de la Recomendación. La función, las cualificaciones y los conocimientos especializados de los docentes deberían reconocerse debida y efectivamente, más allá de la fase preparatoria de estudio. Ello debería plasmarse mediante la participación sustantiva en todo el proceso de selección y de adopción de decisiones. La función de las autoridades educativas consiste en brindar asistencia adecuada dentro de ese marco.

135. A ese respecto, el Comité Mixto también desea recordar una recomendación anterior, de 2015, dirigida al Gobierno del Japón y a las autoridades locales (alegación remitida por el sindicato japonés Tokyo-to-Gakko):

[...] 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 (recomendación b), párrafo 102 del informe del Comité Mixto).

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

136. El Comité Mixto estima que las cuestiones en juego han sido ampliamente tratadas en la alegación remitida por el sindicato AIM89, examinada previamente en el presente informe. Puesto que el sindicato de Nakama no plantea nuevas cuestiones, el Comité Mixto considera que no es necesario examinar nuevamente el fondo de esa cuestión y que los principios fundamentales surgidos del caso remitido por el sindicato AIM89 también resultan de aplicación a la presente alegación. Así pues, el Comité Mixto reitera sus observaciones y recomendaciones.

Recomendaciones

- 137.** El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO alienten al Gobierno del Japón a:
- a) brindar orientación adecuada a las autoridades locales con miras a velar por la aplicación y la promoción de los principios de la Recomendación;
 - b) volver a considerar las recomendaciones anteriores formuladas por el Comité Mixto sobre la celebración de consultas y negociaciones con las organizaciones de docentes, una cuestión planteada desde hace mucho tiempo;
 - c) tomar en consideración la importancia del intercambio de información sobre las recomendaciones del Comité Mixto, incluida la difusión de la traducción del informe al japonés, cuando se disponga de ella, entre docentes y sus organizaciones, puesto que podría propiciar el diálogo social;
 - d) examinar las políticas y las prácticas sobre selección de manuales para velar por que se otorgue a los docentes una función esencial en los procesos decisorios, y por que tales procesos se consensúen con las organizaciones de docentes a fin de garantizar su imparcialidad y transparencia;
 - e) dialogar con las organizaciones de docentes sobre las normas relativas a las ceremonias patrióticas, con miras a consensuar los deberes de los docentes en el marco de esas ceremonias y determinar aquellas que sean aptas para los docentes que no deseen participar en el izado de la bandera y el canto del himno nacional;
 - f) dialogar con las organizaciones de docentes sobre los mecanismos disciplinarios a fin de evitar castigos por acciones de inobservancia pasivas y no desestabilizadoras;
 - g) considerar la posibilidad de incorporar a docentes homólogos en las instancias disciplinarias de examen;
 - h) examinar y modificar las políticas y las prácticas sobre formación de los docentes durante el servicio a fin de velar por que su finalidad siga siendo el desarrollo profesional de los docentes y no se utilicen como mecanismo disciplinario o de castigo, e
 - i) mantener al Comité Mixto informado de las iniciativas relacionadas con las recomendaciones anteriores.

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

Antecedentes

- 138.** El 11 de julio de 2014, el Comité Mixto recibió un alegación del Sindicato de Personal Docente Inglés Especializado de Osaka Fu (OFSET) sobre la no aplicación de la Recomendación de 1966, por parte del Gobierno del Japón en lo relativo a la situación y las condiciones de empleo de los docentes de inglés nativos. El sindicato aportó información adicional el 3 de diciembre de 2014.
- 139.** Con arreglo a los procedimientos del Comité Mixto, la alegación se transmitió al Gobierno del Japón. En respuesta a la misma, el 26 de agosto de 2016 el Gobierno presentó observaciones recapitulativas que comprendían tanto los puntos de vista del Gobierno como los apuntes específicos del Consejo de Educación de Osaka. El sindicato envió

observaciones adicionales en una carta de fecha 3 de enero de 2017, a cuyo respecto el Gobierno formuló observaciones definitivas el 23 de agosto de 2017.

Fondo de la alegación

- 140.** Las comunicaciones enviadas por el OFSET y el Gobierno del Japón abarcan diversos temas, que pueden agruparse en tres cuestiones principales:
- a) aplicabilidad de la condición de «docente» a los docentes de inglés nativos y, ulteriormente, aplicación de las disposiciones de la Recomendación a los integrantes de ese colectivo;
 - b) acreditación y remuneración de los puestos de docentes de inglés nativos, y
 - c) cuestiones conexas, incluido el tiempo de trabajo, la protección social, la evaluación del desempeño y las medidas disciplinarias.
- 141.** Esas tres cuestiones se examinarán sucesivamente, y cabe señalar que las dos primeras constituyen el aspecto prioritario de los argumentos intercambiados entre las partes en sus respectivas comunicaciones.

Condición de los docentes de inglés nativos y alcance de la definición de «docente» en virtud de la Recomendación

- 142.** En su alegación inicial, el OFSET da por sentado que los docentes de inglés nativos deben considerarse docentes y que las disposiciones de la Recomendación de 1966 les son plenamente aplicables. Por encima de todo, el sindicato considera que existen profundas discrepancias entre la condición de los docentes de inglés nativos y la de otros docentes análogos, circunstancia que infringe diversas disposiciones de la Recomendación de 1966.
- 143.** En ulteriores razonamientos, el OFSET enumera cinco motivos principales que respaldan el argumento de que los docentes de inglés nativos asumen labores de enseñanza, en el sentido contemplado en la Recomendación de 1966:
- a) los docentes de inglés nativos deben dedicar dieciocho horas semanales a la docencia, y deben participar en la preparación de las lecciones;
 - b) los docentes de inglés nativos participan en actividades de evaluación y calificación de pruebas;
 - c) se pide a los docentes de inglés nativos que califiquen exámenes, o incluso que los preparen;
 - d) los docentes de inglés nativos deben permanecer en contacto digital permanente con los estudiantes, también fuera del horario lectivo y de la jornada laboral, y
 - e) las escuelas publicitan la cantidad de docentes de inglés nativos que conforman su personal para atraer estudiantes.
- 144.** En su respuesta, el Gobierno del Japón pone en duda ese argumentario y afirma que los docentes de inglés nativos no tienen la condición de docentes ni de instructores. A su juicio, su deber es asistir a los docentes encargados de impartir actividades de enseñanza, y ello no les convierte en encargados de la educación de los alumnos. Asimismo, el Gobierno sostiene que es otro personal, y no los docentes de inglés nativos, quien lleva a cabo las tareas enumeradas por el sindicato. Así, el Gobierno concluye que los docentes de inglés nativos quedan fuera del alcance de la Recomendación de 1966.

Acreditación y remuneración de los puestos de docentes de inglés nativos

145. De la cuestión básica de la condición de los docentes de inglés nativos surgen otras dos alegaciones de fondo remitidas por el sindicato en lo concerniente a la ausencia de medidas que permitan, por un lado, reconocer las acreditaciones de los docentes y, por otro, velar por una remuneración adecuada.
146. En primer lugar, según el sindicato, las autoridades no han instaurado un sistema de reconocimiento de los títulos pedagógicos obtenidos por los docentes de inglés nativos en otros países en virtud del cual se les conceda una categoría profesional; no han implantado un sistema de promoción mediante la asignación de deberes o responsabilidades adicionales, y en cuyo marco se establezcan criterios profesionales para evaluar posibles promociones; y no han otorgado las correspondientes asignaciones y aumentos salariales como recompensa por la formación práctica realizada por los docentes de inglés nativos o por la experiencia que hayan acumulado.
147. En la respuesta del Gobierno se facilita información general sobre los procedimientos de certificación establecidos por la legislación nacional para aquellos docentes que completen sus cursos de formación en pedagogía en el Japón. Sin embargo, no se proporcionó información específica sobre el caso concreto de los docentes de inglés nativos, quienes, a causa del puesto particular que ocupan, probablemente no hayan cursado su formación docente inicial en ese país.
148. En segundo lugar, en cuanto a la remuneración, el sindicato afirma que no se han producido subidas salariales durante más de veinte años, ni siquiera ajustes por el costo de vida, y a pesar de las negociaciones celebradas, los extranjeros asalariados como docentes de inglés nativos son el único personal docente al que no se ha concedido un aumento de sueldo. El sindicato afirma que esa situación se debe al trato diferencial dispensado al personal no japonés, y también lamenta tanto la ausencia de una escala salarial que dé cuenta de los méritos como la falta de diálogo social.
149. El Gobierno responde que la ausencia de subidas salariales no es exclusiva de los docentes de inglés nativos y que su remuneración es superior a la de otro personal eventual o a tiempo parcial empleado por la prefectura. Asimismo, las condiciones de empleo — como las subidas salariales o las oportunidades de formación — se comunican antes de la contratación y, por tanto, los candidatos conocen las condiciones de empleo por las que se regirá la relación laboral. Según las autoridades, no hay diferencias de trato, porque el puesto de docente de inglés nativo se concibió como un programa auxiliar del *Japanese Exchange and Teaching Programme* (JET, Programa Japonés de Intercambio y Formación), en cuyo marco el personal goza de condiciones de trabajo similares.
150. En lo concerniente a ese punto concreto, el sindicato y las autoridades expusieron argumentos antagónicos. El sindicato aduce que, si bien los programas *Native English Teachers* (NET, Docentes de Inglés Nativos) y el JET estaban armonizados en su inicio, divergieron ulteriormente, y se concedió a los participantes en el JET subidas salariales graduales, además de otras prestaciones, mientras que los docentes de inglés nativos quedaron al margen por su condición de docentes contratados localmente. Por último, el sindicato afirma que la prefectura de Osaka sustituye de forma creciente a los participantes en el JET por docentes de inglés nativos porque los costos del programa NET son más bajos y, además, se benefician de su experiencia docente. En su respuesta, el Gobierno insiste en que el personal es plenamente conocedor de las condiciones de empleo antes de la contratación. Aunque sostiene que los programas JET y NET ofrecen condiciones de trabajo análogas, las autoridades locales de Osaka indican que el programa JET ya no se utiliza porque se requiere un mayor grado de especialización en inglés y experiencia docente.

Cuestiones conexas, incluido el tiempo de trabajo, la protección social, la evaluación del desempeño y las medidas disciplinarias

- 151.** Dejando de lado las cuestiones relacionadas con la condición de los docentes, la acreditación y la remuneración, el sindicato señala diversos casos de incumplimiento de las disposiciones de la Recomendación de 1966 en los ámbitos siguientes:
- a) horas de trabajo;
 - b) protección social;
 - c) evaluación del desempeño, y
 - d) medidas en favor de la participación en actividades sindicales.
- 152.** En primer lugar, el sindicato aduce que las horas de trabajo se determinaron sin que pudiera participar en consultas al respecto, y que en algunos casos los docentes de inglés nativos han tenido que trabajar horas extraordinarias — para preparar las lecciones o realizar otras actividades de índole laboral fuera del aula —, pero no han recibido compensación económica alguna por ello, en contravención de las disposiciones de la Recomendación.
- 153.** A ese respecto, el Gobierno responde que las condiciones de empleo se comunican claramente al personal antes de la contratación y, por consiguiente, es conecedor de que las tareas de preparación de las lecciones forman parte de sus deberes.
- 154.** En segundo lugar, el OFSET sostiene que la protección social de los docentes de inglés nativos está limitada en diversos aspectos. Ello comprende la falta de una protección de la maternidad adecuada, consecuencia directa de la naturaleza eventual de los contratos, y la falta de arreglos en ese sentido concebidos para los docentes con responsabilidades familiares, como la posibilidad de recurrir a guarderías y la asignación a escuelas cercanas. El sindicato también señala que los docentes de inglés nativos no pueden optar al régimen de pensiones.
- 155.** El Gobierno niega esas afirmaciones porque, a su juicio, los docentes de inglés nativos gozan de licencia de maternidad no remunerada, deben residir a una distancia que permita los desplazamientos entre domicilio y lugar de trabajo — condición establecida en las condiciones de empleo — y pueden optar a los regímenes de pensiones.
- 156.** En tercer lugar, otra cuestión planteada por el sindicato guarda relación con las evaluaciones del desempeño y las medidas disciplinarias. Según el OFSET, no se dispone de ningún sistema de protección frente a arbitrariedades en las evaluaciones del desempeño y, además, se considera que el sistema carece de transparencia y no facilita mecanismos de impugnación. Cuando se imponen medidas disciplinarias, no hay ninguna autoridad responsable, no se dispone de mecanismos de impugnación y docentes de la misma categoría no forman parte de las instancias disciplinarias de examen.
- 157.** En respuesta a la alegación, el Gobierno recuerda la prohibición de todo trato discriminatorio en las evaluaciones. La imposición de sanciones disciplinarias se atiene a las condiciones de designación, y puede ser objeto de impugnación a través de la comisión de relaciones laborales de la prefectura pertinente y, en última instancia, ante órganos judiciales.
- 158.** La última cuestión planteada por el sindicato se refiere a las actividades sindicales. El sindicato alega que no se concede ninguna licencia especial para el desempeño de actividades sindicales, en contravención de los principios establecidos en la Recomendación. El Gobierno no respondió a ese punto.

Conclusiones

- 159.** El Comité Mixto examinará sucesivamente las tres cuestiones planteadas en la alegación, dado que todas guardan relación con los principios consagrados en la Recomendación de 1966. La cuestión del diálogo social se abordará por separado, porque afecta a todos los temas planteados en la alegación.

Aplicabilidad de la Recomendación de 1966 a los docentes de inglés nativos

- 160.** La primera cuestión que debe examinar el Comité Mixto se refiere al ámbito de aplicación de la definición de «docente» o, en otras palabras, la aplicabilidad de la Recomendación de 1966 a los docentes de inglés nativos.
- 161.** El Comité Mixto toma nota de los diversos puntos de vista tanto del sindicato como del Gobierno del Japón en lo concerniente a la condición de los docentes de inglés nativos. Esos pareceres divergentes entrañan importantes implicaciones: por un lado, el sindicato sostiene que los docentes de inglés nativos quedan plenamente amparados por la Recomendación y, por otro, el Gobierno estima que los puestos de esos docentes no se enmarcan en la definición de «docente» de este instrumento normativo. El Gobierno indica que los docentes, excluidos los docentes de inglés nativos, deben impartir el programa de estudios, preparar pruebas, corregir trabajos y determinar calificaciones, pero sin especificar qué clases de docentes tienen esos cometidos y sin explicar el modo exacto en el que los docentes de inglés nativos están exentos de ellos.
- 162.** El Comité Mixto recuerda que, tal y como se establece en el párrafo 1, *a*), de la Recomendación:

El término «personal docente» sirve para designar a todas las personas que en los establecimientos de enseñanza están encargadas de la educación de los alumnos.

- 163.** El Comité Mixto toma nota de las actas de la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación del Personal Docente, en cuya reunión celebrada en 1966 se adoptó la Recomendación⁸. En las actas se señala que «la Conferencia dedicó tiempo a encontrar una definición adecuada de *personal docente*» y se acordó que ese término comprendía «[...] otros profesionales [...] que *brindan asesoramiento o asistencia* a la labor del docente» (párrafo 18 de las actas, énfasis añadido). Asimismo, partiendo de las actas de la reunión conjunta de expertos OIT/UNESCO sobre la situación del personal docente (en cuyo marco se preparó el proyecto de Recomendación y que se celebró en enero de 1966), cuando en el párrafo 87 se alude al personal auxiliar que lleva a cabo funciones no docentes se hace referencia a «[...] personas tales como personal de oficina, auxiliares de laboratorio y aquellos relacionados con el mantenimiento de las instalaciones, equipos y recintos escolares»⁹.
- 164.** El Comité Mixto señala, asimismo, que en la Recomendación no se especifica que ninguna categoría específica de docentes quede excluida de la aplicación de ese instrumento, y que

⁸ Las actas de la Conferencia pueden consultarse en línea en la dirección siguiente: http://unesdoc.unesco.org/Ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=126412&set=0058CFB4D8_0_341&gp=0&lin=1&ll=s.

⁹ Informe de la reunión conjunta de expertos OIT/UNESCO sobre la situación del personal docente, Ginebra, 17 a 28 de enero de 1966 (UNESCO/CST/3), París, 1966, párrafo 10.

el «personal docente» se define en términos generales, por lo que se trata de una definición amplia que incluye todos los niveles y categorías de puestos docentes.

- 165.** En ese contexto, el Comité Mixto estima que los docentes de inglés nativos deberían considerarse docentes dentro del ámbito definido en la Recomendación.

Acreditación y remuneración de los puestos de docentes de inglés nativos

- 166.** El Comité Mixto estima que las cuestiones de acreditación y remuneración están estrechamente vinculadas y son fruto directo de la condición otorgada a los docentes de inglés nativos.

- 167.** A juicio del Comité Mixto, el sindicato y el Gobierno del Japón están en desacuerdo en cuanto al reconocimiento de la experiencia y los títulos pedagógicos de los docentes de inglés nativos. Aunque el Gobierno rechaza las alegaciones del sindicato, el Comité Mixto toma nota de las afirmaciones de las autoridades en su respuesta definitiva, según las cuales el programa NET:

[...] se estableció para emplear recursos humanos con un elevado grado de especialización en inglés y experiencia en la enseñanza del idioma [...].

- 168.** En relación con esa cuestión, en el párrafo 18, 1) y 2) de la Recomendación se hace hincapié en que «antes de reconocer total o parcialmente, el derecho a ejercer la docencia a una persona que ha realizado su formación profesional en el extranjero, convendría investigar cuidadosamente la calidad de esta formación» y que «convendría tomar medidas con miras a establecer el reconocimiento, a nivel internacional, de los títulos que confieren la capacidad para la docencia, de acuerdo con las normas dictadas por los diferentes países». En el párrafo 45 se establece que «la estabilidad profesional y la seguridad del empleo son indispensables tanto para el interés de la enseñanza como para el personal docente [...]».

- 169.** El Comité Mixto recomienda que, en consulta con el sindicato, el Gobierno examine cuidadosamente la cuestión de las cualificaciones y la experiencia de los docentes de inglés nativos a fin de reconocerlos y valorarlos adecuadamente. Con ese fin, el Comité Mixto alienta al Gobierno a estudiar nuevas vías — también mediante un sistema de promoción, desarrollo profesional y desarrollo de competencias — gracias a las cuales los docentes de inglés nativos puedan forjar trayectorias profesionales adecuadas en el ámbito de la enseñanza, en consonancia con lo dispuesto en los párrafos 40 a 44 de la Recomendación.

- 170.** En cuanto a la remuneración, el Comité Mixto advierte el intercambio de puntos de vista contradictorios entre el sindicato y las autoridades locales sobre el nivel de remuneración de los docentes de inglés nativos y sobre si ese colectivo era el único que no se benefició de aumentos salariales. Al rebatir la alegación del sindicato, las autoridades locales aducen que los docentes de inglés nativos son conscientes de sus condiciones de empleo antes de la contratación, que la ausencia de aumentos salariales no es exclusiva de los docentes de inglés nativos, y que su remuneración sigue siendo superior a la de otro personal eventual o a tiempo parcial empleado por la prefectura.

- 171.** De esa última afirmación, el Comité Mixto constata que las autoridades locales parecen admitir que no se concedió ninguna subida salarial a los docentes de inglés nativos a lo largo del período indicado por el sindicato. Asimismo, las autoridades locales comparan el nivel de remuneración de los docentes de inglés nativos con el de otro personal empleado por la prefectura; ahora bien, ello no proporciona ninguna base de comparación entre los sueldos de los docentes de inglés nativos y los de otros docentes comparables. En sus observaciones finales, las autoridades afirman que los docentes de inglés nativos perciben remuneración,

pero no se especifica el modo en que se concede. Por tanto, en lo referente a esa cuestión, el Comité Mixto carece de fundamentos para determinar los hechos de forma certera.

- 172.** Sin embargo, el Comité Mixto advierte que el Gobierno no informó de iniciativas para celebrar negociaciones con el sindicato en materia de sueldos, mientras que en la Recomendación se dispone que los «[...] sueldos [...] deberían determinarse *por vía de negociaciones* entre las organizaciones del personal docente y sus empleadores» (párrafo 82, énfasis añadido).
- 173.** El Comité Mixto desea aprovechar esta oportunidad para recordar diversos principios fundamentales establecidos en la Recomendación en cuanto a los sueldos del personal docente:
- a) la estructura de las retribuciones debería establecerse de modo que no dé lugar a injusticias o anomalías que puedan provocar roces entre las diversas categorías de educadores (párrafo 117);
 - b) deberían tomarse medidas relativas al ascenso del personal docente dentro de una misma categoría, con la concesión de aumentos de retribución a intervalos regulares, de preferencia anuales; el tiempo previsto para ascender del grado más bajo hasta el tope de la escala no debería exceder de diez a quince años, y el personal docente debería gozar de aumento periódico de retribución por los servicios que ha desempeñado durante los períodos de prueba o de empleo temporal (párrafo 122);
 - c) el personal docente debería ser retribuido con arreglo a escalas de salarios establecidas de acuerdo con sus organizaciones profesionales. Por ningún motivo debería asignarse al personal docente cualificado, cuando efectúe un período de prueba o esté contratado temporalmente, una retribución inferior a la de los educadores titulares (párrafo 116);
 - d) las diferencias de salarios deberían determinarse a partir de criterios objetivos, como titulación, antigüedad o grado de responsabilidades, pero la diferencia entre el salario más bajo y el más elevado debería corresponder a un orden razonable y moderado (párrafo 119), y
 - e) las escalas de retribución del personal docente deberían revisarse periódicamente para tener en cuenta factores tales como el aumento del costo de vida, la elevación del nivel de vida consiguiente al aumento de productividad, o los movimientos ascendentes de carácter general que se producen en los sueldos y en los salarios (párrafo 123).
- 174.** A juicio del Comité Mixto, debería proporcionarse un nivel adecuado de remuneración para garantizar que los docentes de inglés nativos puedan disfrutar de una condición correspondiente a su nivel de experiencia y sus cualificaciones. Así pues, el Comité Mixto alienta al Gobierno y al sindicato a que dialoguen y negocien sobre esa cuestión de forma constructiva y con talante de cooperación para determinar un nivel justo de remuneración para los docentes de inglés nativos, junto con una escala salarial en la que se establezca el reajuste de salarios.

Cuestiones conexas, incluido el tiempo de trabajo, la protección social, la evaluación del desempeño y las medidas disciplinarias

- 175.** En la Recomendación se establece como principio rector que «las condiciones de trabajo del personal docente deberían fijarse con miras a fomentar lo mejor posible una enseñanza eficaz y a permitir a los educadores entregarse plenamente a sus tareas profesionales» (párrafo 8). Ese principio debería regir la ejecución de todas las cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo del personal docente.

-
- 176.** El Comité Mixto toma nota del desacuerdo entre el sindicato y el Gobierno en cuanto a la naturaleza y el alcance de las horas extraordinarias realizadas por algunos docentes de inglés nativos; y el sindicato también denuncia que no fuera consultado al determinarse las horas de trabajo. En lo concerniente a esa cuestión, abordada únicamente en la alegación inicial remitida por el sindicato y la primera respuesta proporcionada por el Gobierno, el Comité Mixto no dispone de elementos suficientes para proporcionar un dictamen fundamentado al respecto. Sin embargo, el Comité Mixto recuerda que en la Recomendación se dispone expresamente que «cuando un reglamento establezca un máximo de horas de clase, el personal docente cuyo servicio regular exceda de dicho máximo debería recibir una remuneración complementaria de acuerdo con una escala aprobada» (párrafo 118). Incluso aunque el Gobierno considere que la preparación de las lecciones forma parte de los deberes de los docentes de inglés nativos, cuando se den esas circunstancias deberían aplicarse las disposiciones establecidas en la Recomendación. Y, no menos importante, en la Recomendación se insta a celebrar consultas con las organizaciones de docentes en lo referente a la determinación de las horas de trabajo.
- 177.** Otra cuestión planteada en la alegación es la presunta falta de protección de la maternidad y de sistemas de guardería para el personal docente con responsabilidades familiares. Según las autoridades locales, se concede licencia de maternidad *no remunerada* a las docentes, y esa afirmación genera inquietud en el Comité Mixto, porque se sugiere que su cese en el empleo podría constituir una licencia de maternidad *de facto*. Si ello se confirmara, esa situación contravendría el párrafo 102 de la Recomendación, que promueve las normas promulgadas en el marco de las normas internacionales del trabajo sobre la protección de la maternidad y que, entre otras cosas, establecen prestaciones en dinero y prestaciones médicas durante la licencia de maternidad.
- 178.** Con respecto a los derechos a pensión, el Comité Mixto toma nota con agradecimiento de la información facilitada por el Gobierno sobre la admisibilidad de los docentes de inglés nativos en el régimen general de pensiones, y constata que el sindicato no había señalado más cuestiones a la atención del Comité Mixto. Por consiguiente, el Comité Mixto recomienda que el Gobierno comunique al sindicato y al personal docente toda la información pertinente sobre los regímenes de pensiones aplicables, para velar por que estén plenamente informados de sus derechos.
- 179.** Dado que el sindicato y el Gobierno debaten como una única cuestión las evaluaciones del desempeño y las medidas disciplinarias, el Comité Mixto desea recordar sus diferentes finalidades en el contexto del personal docente. Por un lado, las evaluaciones de desempeño — que pueden ser evaluaciones o valoraciones periódicas — constituyen un proceso cíclico y permanente cuyo propósito es facilitar a los docentes observaciones periódicas sobre su rendimiento; por otro lado, las medidas disciplinarias responden a faltas profesionales, y tales procedimientos deben estar claramente definidos. Asimismo, esas cuestiones se abordan en la Recomendación como cuestiones independientes (párrafos 64 y 47, respectivamente).
- 180.** En cuanto a las evaluaciones del desempeño, el Comité Mixto toma nota de la información limitada que el Gobierno ha proporcionado sobre sus diversas modalidades, dado que el Gobierno únicamente alude a la prohibición general por ley de todo trato discriminatorio en las evaluaciones. El Comité Mixto habría acogido con beneplácito cualquier información, más allá de las disposiciones legales, sobre las prácticas y procesos aplicados para evaluar el desempeño de los docentes de inglés nativos y dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Recomendación al respecto (tal y como se destaca en el párrafo 64, 1) y 2)).
- 181.** En cuanto a la cuestión independiente de las medidas disciplinarias, el Comité Mixto toma nota con agradecimiento de la indicación por parte del Gobierno de la autoridad competente que tramita las impugnaciones. El Comité Mixto alienta al Gobierno a intensificar las medidas encaminadas a velar por que el personal docente y sus representantes sean

plenamente conscientes de la función de esas instancias y estén debidamente informados de las normas y reglamentos aplicables. El Comité Mixto también recomienda que las autoridades consideren la posibilidad de incorporar a docentes de su misma categoría en ese proceso, como se recomienda en el párrafo 51 de la Recomendación.

Diálogo social

- 182.** El Comité Mixto desea recordar la importancia de poner en práctica un diálogo social significativo, como se indica repetidamente en la Recomendación. El Comité Mixto advierte que el Gobierno ha facilitado muy poca información sobre los procesos de consulta con los representantes de los docentes de inglés nativos.
- 183.** El Comité Mixto lamenta la falta de información del Gobierno sobre la celebración de consultas con los representantes de los docentes en la mayoría de los asuntos abordados en la alegación. El Comité Mixto desea recordar que, como se establece en la Recomendación, diversas cuestiones — entre otras, la determinación de las horas de trabajo, los criterios profesionales por los que se rigen las promociones, el sistema de remuneración con arreglo a los méritos, etc. — deberían ser objeto de consultas con los sindicatos. En lo concerniente a algunos temas específicos, como la determinación de los sueldos y las condiciones de trabajo, el diálogo social debería ir incluso más allá de las consultas y conllevar un proceso adecuado de negociación.
- 184.** El Comité Mixto alienta a las autoridades y a los representantes del personal docente a dialogar sobre esas cuestiones y someterlas a debate. Asimismo, el Comité Mixto desea reiterar que, si bien es fundamental dejar claras las condiciones de empleo al personal, ello no debería considerarse un eximente del diálogo social que debe entablarse con los sindicatos.
- 185.** El Comité Mixto entiende que el programa NET se concibió para brindar a los jóvenes anglófonos la oportunidad de ejercer en calidad de docentes auxiliares en escuelas japonesas, a condición de que esos trabajadores regresaran a sus países de origen tras un período determinado. No hay duda de que el programa ha ofrecido esas oportunidades a muchos jóvenes. Sin embargo, como sucede en numerosos casos de migración laboral, algunos trabajadores permanecen en el país anfitrión tras la finalización del programa y establecen allí sus vidas. Por tanto, parece haber surgido una tesitura en la que una clase determinada de docentes se enfrenta a circunstancias no contempladas al concebirse el programa, y ello ha generado una situación incongruente con los principios de la Recomendación.
- 186.** Al recordar los principios internacionales sobre migración equitativa y los principios sobre no discriminación de la Recomendación, el Comité Mixto insta encarecidamente a las autoridades locales a entablar un diálogo centrado en las cuestiones anteriores. Puesto que se trata de un grupo de docentes relativamente pequeño, el Comité Mixto confía en que puedan hallarse soluciones.

Recomendaciones

- 187.** El Comité Mixto recomienda al Consejo de Administración de la OIT y al Consejo Ejecutivo de la UNESCO que alienten al Gobierno del Japón, última instancia encargada de aplicar la Recomendación, a colaborar con las autoridades educativas de Osaka, según corresponda, con miras a:
- a) velar por que se apliquen a los docentes de inglés nativos los principios consagrados en la Recomendación de 1966 a fin de que tengan la condición de docentes con arreglo a la definición establecida en ese instrumento normativo internacional y se les facilite la orientación necesaria para que las autoridades locales adopten el mismo enfoque;

-
- b) dialogar con los sindicatos a fin de estudiar mecanismos que permitan un desarrollo adecuado de las trayectorias profesionales de los docentes de inglés nativos empleados periódicamente en ese servicio educativo durante años, en particular mediante un sistema de promoción, desarrollo profesional y desarrollo de competencias;
 - c) plantear medidas encaminadas a lograr el reconocimiento internacional de los títulos pedagógicos para velar por que los docentes de inglés nativos estén debidamente acreditados y se les faciliten mecanismos de cualificación;
 - d) entablar un diálogo constructivo y celebrar negociaciones con los representantes de los docentes de inglés nativos en lo concerniente a cuestiones como la remuneración, la determinación de la escala salarial y otras condiciones de trabajo conexas;
 - e) comunicar toda la información pertinente sobre las instancias o mecanismos competentes encargados de cuestiones específicas, como las pensiones o los procedimientos disciplinarios, a los representantes de los docentes de inglés nativos a fin de facilitar un diálogo social efectivo, y
 - f) mantener al Comité Mixto informado de la evolución para que pueda supervisar la situación y llevar a cabo un examen más exhaustivo.

188. El Comité Mixto recomienda que la OIT y la UNESCO realicen estudios encaminados a analizar los retos y las especificidades de las funciones de los auxiliares de docencia.

B. Seguimiento de las alegaciones examinadas en la duodécima reunión celebrada en 2015

Casos examinados anteriormente por el Comité Mixto

Alegación remitida por la Asociación Independiente de Docentes de Camboya (CITA)

189. El Comité Mixto examinó una alegación remitida por la Asociación Independiente de Docentes de Camboya (CITA) en su duodécima reunión, así como también en un informe intermedio ulterior publicado en 2016.

190. En su informe intermedio ¹⁰, el Comité Mixto recomendó que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO alentaran al Gobierno de Camboya a:

- a) entablar un diálogo específico con la CITA en torno a las cuestiones planteadas en la alegación;
- b) celebrar consultas formales con todas las asociaciones de docentes pertinentes sobre la aplicación del Plan de Acción sobre Políticas de Docencia (TPAP, del inglés *Teacher Policy Action Plan*) y otras cuestiones en materia de políticas de educación, y
- c) mantener al Comité Mixto informado de la evolución en el plazo de un año, en particular en lo concerniente a la elaboración y la aplicación de políticas pertinentes, para que pueda supervisar la situación y llevar a cabo un examen exhaustivo.

¹⁰ OIT: *Informe intermedio del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente*, alegación remitida por la Asociación Independiente de Docentes de Camboya (CITA)

-
- 191.** El Comité Mixto también recomendó que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO alentaran a la CITA a armonizar claramente sus iniciativas políticas con los intereses profesionales de sus afiliados, y se abstuviera de emprender acciones abusivas, violentas o cuya naturaleza fuera eminentemente política.
- 192.** Desde la publicación del informe intermedio, el Comité Mixto no ha recibido información del Gobierno ni de la CITA.
- 193.** El Comité Mixto toma nota de las constantes preocupaciones que generan los derechos humanos en Camboya, así como de la injerencia en una manifestación organizada por la CITA coincidiendo con el Día Mundial del Docente el 5 de octubre de 2017, tal y como señaló la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Camboya ¹¹.

Recomendaciones

- 194.** Por consiguiente, el Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO alienten al Gobierno de Camboya a:
- a) aplicar las recomendaciones consignadas en el informe intermedio, incluida la celebración de un diálogo específico con la CITA en torno a las cuestiones planteadas en la alegación original, y
 - b) informar a la mayor brevedad al Comité Mixto sobre la evolución de la situación, en particular en cuanto al diálogo social con la CITA y otras organizaciones de docentes, para que pueda supervisar la situación y llevar a cabo un examen más exhaustivo.

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

- 195.** El Comité Mixto examinó una alegación remitida por el Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón (ZENKYO) en su duodécima reunión, así como también en un informe intermedio ulterior publicado en 2016. ¹² En su informe intermedio, el Comité Mixto recomendó que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO alentaran al Gobierno del Japón y a ZENKYO a:
- a) entablar un diálogo específico en torno a la elaboración de políticas en materia contractual y de tiempo de trabajo, incluido el examen de la legislación pertinente y el establecimiento de mecanismos efectivos de supervisión en el plano local, velando por que se celebren consultas y negociaciones de buena fe y con un talante de cooperación;
 - b) plantear la posibilidad de integrar mecanismos conjuntos de investigación en el proceso para lograr un entendimiento común de las cuestiones sobre el tapete y facilitar una labor y un diálogo constructivos en pro de la resolución de los puntos de vista divergentes expresados por ambas partes, y

¹¹ Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Camboya, Consejo de Derechos Humanos, trigésima novena reunión, 10 a 28 de septiembre de 2018, documento A/HRC/39/73/Add.1.

¹² *Informe intermedio del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente*, alegación remitida por el Sindicato del Personal Docente y de la Educación del Japón (ZENKYO), Ginebra, 2016, documento CEART/INT/2016/1.

-
- c) mantener al Comité Mixto informado de la evolución en el plazo de un año, en particular en lo concerniente a la elaboración y la aplicación de políticas pertinentes, para que pueda supervisar la situación y llevar a cabo un examen exhaustivo.

- 196.** En observaciones adicionales formuladas al Comité Mixto en 2017, el sindicato aduce que solicitó la celebración de diversas reuniones con el Ministerio de Educación, Cultura, Deporte, Ciencia y Tecnología (MEXT) para debatir cuestiones señaladas en el informe intermedio del Comité Mixto. A juicio del sindicato, el MEXT no entabló ningún diálogo específico sobre las cuestiones planteadas en el informe.
- 197.** El sindicato expone con mayor detalle sus denuncias de largas jornadas laborales de los docentes y del uso de contratos temporales para ellos. Según el sindicato, los docentes trabajaban una media de 34 horas extraordinarias al mes, pero sólo se remuneraban ocho de esas horas. Muchos docentes eventuales tenían problemas para acceder a los mecanismos de protección social y a otras prestaciones como consecuencia de las interrupciones entre contratos.
- 198.** El sindicato también plantea un problema relacionado con el liderazgo de los directores a la hora de aplicar las políticas gubernamentales, y el temor ante posibles actos de acoso, pero no facilita información pormenorizada al respecto.
- 199.** El Gobierno, en su respuesta, reitera su opinión de que muchas de las condiciones señaladas por el sindicato son una cuestión local regulada en virtud de la Ley de la Administración Pública Local. Aduce que ha concertado con el ZENKYO y otros sindicatos un «debate virtual» centrado en la cuestión de las largas jornadas laborales.
- 200.** Sin embargo, el Gobierno reconoce que esa cuestión es un grave problema para los docentes japoneses, y afirma haber puesto en marcha diversas medidas al respecto. El Gobierno también reconoce que los contratos eventuales de los docentes socavan la calidad de la educación y dificultan el acceso de los docentes a las prestaciones. Alega que ha brindado orientación al respecto.

Conclusiones

- 201.** El Comité Mixto señala que no parece haber desacuerdo alguno en cuanto a la determinación de los problemas relativos a las largas jornadas laborales, las horas extraordinarias y el uso de contratos temporales. Tanto los sindicatos como el Gobierno convienen en que esas prácticas socavan la calidad de la educación y las condiciones de trabajo del personal docente.
- 202.** En cambio, parece que ambas partes discrepan en cuanto a la naturaleza del diálogo entablado para abordar esas cuestiones. Para el Comité Mixto no queda claro lo que es el «diálogo virtual» y si esas medidas son susceptibles de mejora.
- 203.** Como el Gobierno parece indicar, queda margen de maniobra para que el MEXT aborde esos problemas junto con los consejos de educación locales mediante la publicación de directrices y la puesta en marcha de iniciativas como «*School as a team*» (la escuela como equipo). A juicio del Comité Mixto, a pesar de la naturaleza descentralizada de las autoridades escolares, la autoridad central del MEXT le permite publicar directrices sólidas y encargarse de la supervisión y la vigilancia de las autoridades escolares locales en lo concerniente a las condiciones de trabajo básicas de los docentes, y en particular en lo relativo a las horas de trabajo y el uso de contratos temporales. A ese respecto, el Comité Mixto afirma que los Estados son los encargados de la educación y que «debería existir una estrecha coordinación entre las diferentes categorías de personal para mejorar, a la vez, la calidad de la enseñanza para todos los alumnos y la situación del personal docente» (Recomendación de 1966, párrafo 10, c) y e)).

Recomendaciones

204. El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO alienten al Gobierno del Japón y al ZENKYO a:

- a) aplicar las recomendaciones formuladas en el informe intermedio;
- b) entablar un diálogo serio centrado en las largas jornadas laborales, la remuneración de las horas extraordinarias y el uso de contratos temporales para el personal docente a fin de colaborar en la búsqueda de soluciones susceptibles de aplicarse junto con las autoridades escolares locales; aunque las consultas en línea pueden resultar de utilidad para encarar esos asuntos, los debates presenciales son un medio preferente de diálogo social, y
- c) puesto que tanto el Gobierno como el sindicato coinciden en que esos problemas son un impedimento para una educación de calidad, y dada la persistencia de esos problemas durante muchos años, instar al Gobierno y al sindicato a estudiar medios para establecer mecanismos permanentes y continuados de diálogo social que permitan abordar los problemas que afectan al personal docente; esos mecanismos permiten analizar de forma más condensada y beneficiosa para todas las partes los problemas que deben encarar los docentes, y cabe esperar que ello suponga una reducción de las alegaciones de inobservancia de los principios de la Recomendación de 1966.

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

205. En su undécima reunión, celebrada en 2012, el Comité Mixto examinó una alegación remitida por la Federación Nacional de Profesores (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 docentes, 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 esas cuestiones de conformidad con los principios establecidos en la Recomendación.

206. En su duodécima reunión, celebrada en 2015, el Comité Mixto recomendó a ambas partes que lo mantuvieran informado de la evolución de la situación. Ninguna de las partes facilitó información adicional.

Recomendaciones

207. El Comité Mixto mantiene su interés en supervisar la situación de la negociación colectiva con las organizaciones de docentes en lo concerniente a la financiación de la educación en Portugal. El Comité Mixto recomienda que el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Ejecutivo de la UNESCO pidan a ambas partes que lo mantengan informado de la evolución de la situación antes de la celebración de la siguiente reunión en 2021. Si no se comunica información adicional, el Comité Mixto considerará el caso cerrado en su decimocuarta reunión.

Alegación remitida por el sindicato japonés Tokyo-to-Gakko

208. En su duodécima reunión, celebrada en 2015, el Comité Mixto examinó una alegación remitida por el sindicato japonés Tokyo-to-Gakko. El Comité Mixto formuló diversas recomendaciones y pidió a las partes que lo mantuvieran informado de las iniciativas encaminadas a aplicar esas recomendaciones. El Comité Mixto no ha recibido información

nueva al respecto. Así pues, alienta al Gobierno a que proporcione información sobre el tratamiento dado a las recomendaciones formuladas en este caso.

C. Actividades de promoción

- 209.** 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 Comité Mixto. En concreto, tomó nota de la participación de expertos del Comité Mixto en actividades celebradas con motivo del Día Mundial del Docente.
- 210.** En febrero de 2018, la UNESCO, junto con la OIT, la IE, la Alianza Mundial para la Educación, el UNHCR, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Equipo especial internacional sobre docentes de Educación 2030 pusieron en marcha el proyecto «Strengthening Multi-Partner Cooperation to Support Teacher Policy and Improve Learning» (Fortalecimiento de la cooperación entre múltiples partes interesadas en apoyo de las políticas educativas y la mejora del aprendizaje). En el marco del proyecto se promocionará la elaboración de políticas y sistemas centrados en los docentes en cuatro países destinatarios. Una estrategia clave de esa iniciativa será la promoción de los aspectos de las Recomendaciones relacionados con el personal docente y la labor del Comité Mixto. La OIT ha participado en diversas actividades internacionales de promoción de los principios de las Recomendaciones, también en relación con la educación de la primera infancia y el creciente reconocimiento del personal de apoyo a la enseñanza.
- 211.** En septiembre de 2018, la OIT organizó un Foro de diálogo mundial sobre las condiciones de empleo del personal de la enseñanza superior, en cuyo marco se examinaron las condiciones de empleo, los derechos profesionales y los mecanismos de diálogo social, incluida la negociación colectiva y la gobernanza colegiada en la enseñanza superior. El Foro adoptó puntos de consenso, en los que se exhortaba, entre otras cosas, a promocionar la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de 1997, y medidas adicionales de apoyo al Comité Mixto con miras a incrementar la notoriedad y la eficacia de su labor.

D. Métodos de trabajo del Comité Mixto

- 212.** El Comité Mixto afirmó que, en su opinión, seguía teniendo una importante función en los debates internacionales sobre los docentes, dada su condición de órgano independiente de expertos amparado por los mandatos de la UNESCO y la OIT en la esfera de la educación y el trabajo. Valoró como útil la reunión informal mantenida con partes interesadas. Asimismo, sostuvo la idea de emitir una declaración u otra forma de comunicado con objeto de resumir las deliberaciones y brindar orientaciones en torno a las cuestiones sobre el tapete en la esfera de la profesión docente. También se destacó la importancia del mecanismo de examen de alegaciones, si bien convendría endurecer sus procedimientos.
- 213.** El Comité Mixto decidió que en ulteriores reuniones se examinarían menos asuntos, y las diversas cuestiones se agruparían en un tema aglutinador más amplio que podría ser objeto de un informe preparatorio más extenso. Ello permitiría un examen más exhaustivo de determinadas cuestiones y un diálogo más específico con las partes interesadas y los interlocutores sociales en torno a temas concretos.

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

214. El Comité Mixto propuso los siguientes temas para su inscripción en el orden del día de su decimocuarta reunión, prevista para 2021:

- a)* formación y desarrollo del personal docente a la luz del futuro del trabajo y la educación;
- b)* función de los sindicatos de docentes y diálogo social en materia de políticas educativas, y
- c)* mejora de la condición social del personal docente.

Anexo I

Fuentes de referencia para la decimotercera reunión ¹

- Comisión Internacional para el Financiamiento de Oportunidades Educativas Globales. *The Learning Generation: investing in education for a changing world*, Comisión Mundial sobre Educación, 2017.
- Internacional de la Educación. *Report to the Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teachers (CEART)*, Bruselas, IE, 2018.
- Jang, A. y Weller, C. *The future of work and the teaching profession*, documento de referencia para la decimotercera reunión del Comité Mixto (documento CEART/13/2018/3), OIT, 2018.
- Jarrell, A. *Assessing teaching in higher education: Current issues, trends and recommendations*, documento de referencia para la decimotercera reunión del Comité Mixto (CEART/13/2018/4), UNESCO, 2018.
- Locatelli, R. *The implications of education privatization on teachers in lower-income countries*, documento de referencia para la decimotercera reunión del Comité Mixto (documento CEART/13/2018/2), OIT, 2018.
- Oficina Internacional del Trabajo. *Las condiciones de empleo del personal de la enseñanza superior: Documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial sobre las condiciones de empleo del personal de la enseñanza superior* (Ginebra, 18 a 20 de septiembre de 2018), OIT, 2018.
- Rawkins, C. *A Global Overview of TVET Teaching and Training: Current issues, Trends and Recommendations*, documento de referencia para la decimotercera reunión del Comité Mixto (documento CEART/13/2018/7), OIT, 2015.

¹ Los documentos de referencia para la decimotercera reunión del Comité Mixto pueden consultarse en: www.ilo.org/education.

Anexo II

Secretaría del Comité Mixto

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

Sr. Edem Adubra
Jefe de la Sección de Desarrollo de la Profesión Docente,
jefe de la Secretaría del Equipo especial internacional
sobre docentes de Educación 2030
División de Apoyo y Coordinación de Educación 2030

Sra. Sonia Guerriero
Especialista del sector de la educación
Sección de Desarrollo Docente
División de Apoyo y Coordinación de Educación 2030

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Sra. Alette van Leur
Directora
Departamento de Políticas Sectoriales

Sr. Akira Isawa
Director adjunto
Departamento de Políticas Sectoriales

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

Sr. Carlos Carrión-Crespo
Especialista sectorial: Servicios y suministros públicos
Departamento de Políticas Sectoriales

Sra. Johanna Silvander
Funcionaria de reuniones y gestión del conocimiento
Departamento de Políticas Sectoriales

Sra. Delphine Santini
Funcionaria de programas
Departamento de Políticas Sectoriales

Sr. David Kapyá
Funcionario de programas
Departamento de Políticas Sectoriales

Sra. Nikolina Postic
Funcionaria de programas
Departamento de Políticas Sectoriales

Sra. Rhona O'Halloran
Auxiliar administrativa
Departamento de Políticas Sectoriales

Anexo III

La educación no es una mercancía: docentes, el derecho a la educación y el futuro del trabajo

Declaración de la decimotercera reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente con motivo del 50.º aniversario del Comité Mixto y el Día Mundial del Docente de 2018

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 decimotercera reunión ordinaria en Ginebra los días 1.º a 5 de octubre de 2018;

Recordando los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que confieren a la educación la condición de derecho humano y establecen que debe servir para el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promover el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz;

Reconociendo la importancia de las deliberaciones internacionales sobre el futuro del trabajo y la educación para el desarrollo sostenible;

Considerando las importantes confluencias entre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 sobre una educación de calidad y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 sobre el trabajo decente y el crecimiento económico;

Afirmando la función decisiva de los docentes en la realización del derecho a la educación y la preparación de las generaciones futuras para el mundo del trabajo;

Recordando que los principios esenciales de la profesión docente establecidos en la Recomendación de la OIT/UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966) y la Recomendación de la UNESCO relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior (1997) son más pertinentes que nunca para orientar las políticas destinadas a fortalecer la situación del personal docente;

Teniendo presente que, en su comunicado transmitido al Foro Mundial sobre la Educación de 2015, el Comité Mixto había requerido el empoderamiento de los docentes;

Recordando que el trabajo no es una mercancía, y

Preocupado por que la mercantilización y la privatización pueden repercutir negativamente en el derecho a la educación y en la educación como bien público;

Adopta la Declaración siguiente:

1. La educación desempeña un cometido fundamental en la preparación de los alumnos para un mundo sujeto a cambios drásticos, para el ejercicio de una ciudadanía activa y para el reconocimiento de sus derechos y responsabilidades. Para que los docentes puedan encarar esos retos mediante la prestación de una educación de calidad es imprescindible que estén bien preparados y cualificados y que se reconozca su labor profesional. Los argumentos económicos no deberían socavar la función holística de la educación.
2. Actualmente, el futuro y el aumento de la desigualdad generan gran inquietud, y en esos aspectos incidirán notablemente los avances tecnológicos, la migración forzada y voluntaria, la evolución en las formas de globalización, los cambios demográficos y las crecientes tensiones a las que está sujeto el medioambiente.
3. La tecnología puede ayudar a los docentes, pero no puede sustituirlos. Las tecnologías pueden incrementar el acceso a la información, pero también pueden agravar el estrés psicológico y acrecentar la desinformación. Las tecnologías digitales deberían incorporarse a la enseñanza para apoyar el

aprendizaje e incrementar la calidad, y no deberían agravar las desigualdades en el ámbito de la educación. El personal docente, por conducto de programas de alta calidad impartidos antes y durante el servicio, debe estar pedagógicamente capacitado para utilizar con eficacia las tecnologías.

4. La educación y formación técnica y profesional (EFTP) desempeñará un importante cometido en la preparación del alumnado para las realidades laborales del futuro. Sin embargo, las restricciones económicas que han socavado la calidad de los docentes, los instructores y los programas afectan al sector. Tradicionalmente, los docentes de la EFTP no han contado con apoyo suficiente en los sistemas educativos. No obstante, deberían gozar del mismo reconocimiento y condiciones que el resto del personal docente, y también se les deberían conceder las mismas oportunidades para lograr una preparación profesional adecuada.
5. En la enseñanza superior, debería otorgarse la misma importancia a la docencia y a la investigación, y debería buscarse el equilibrio entre aquellos ámbitos que pueden reportar beneficios comerciales y aquellos que fomentan el desarrollo humano general. El empleo en la enseñanza superior debería basarse en principios de trabajo decente.
6. La inversión privada y las alianzas de colaboración público-privadas pueden proporcionar a las instituciones de enseñanza recursos e importantes conocimientos tecnológicos y experiencias en el lugar de trabajo. Con todo, también pueden poner en peligro la calidad y la equidad de la educación y poner en jaque la libertad académica, por lo que los gobiernos deberían regularlas y supervisarlas cuidadosamente.
7. Debería ayudarse al personal docente a preparar a los alumnos para un mundo cambiante a través de formación previa al servicio de alta calidad y también por conducto de iniciativas de desarrollo profesional continuado. Ello debería comprender actividades eficaces de preparación para el trabajo con alumnos de diversas características, en especial en ámbitos relacionados con las tecnologías digitales, el desarrollo social y afectivo, y las demandas del mundo del trabajo y la sociedad. La profesión docente debería ser inclusiva en todos sus niveles, y dar cuenta de la diversidad de la sociedad. El sector de la educación debe recibir financiación suficiente a fin de velar por la igualdad en cuanto a sueldos y condiciones de trabajo decentes para el personal docente.
8. La educación es un derecho humano fundamental y no una mercancía. La educación debería ser pública, equitativa y accesible para todos. Asimismo, debería mantener su función preparatoria de los alumnos para el mundo del trabajo, pero, por encima de todo, su finalidad principal debería ser el desarrollo físico, espiritual, moral e intelectual de las personas en aras del progreso de la sociedad, la economía y el medioambiente.
9. A la vista de cuanto antecede, el Comité Mixto exhorta a los gobiernos, las organizaciones y sindicatos de docentes, los asociados internacionales para el desarrollo y otras partes interesadas en la esfera de la educación a que adopten medidas urgentes, acordes con las disposiciones de las Recomendaciones de 1966 y 1997, con objeto de:
 - a) velar por que la educación siga siendo un bien público y un derecho humano fundamental;
 - b) regular y supervisar la participación privada en la prestación de servicios educativos;
 - c) mejorar el reconocimiento del empleo en el sector público, en general, y la situación profesional de los docentes, en particular;
 - d) velar por el empoderamiento de docentes y educadores, por que su contratación sea adecuada, y por que estén bien formados, profesionalmente cualificados, motivados y respaldados en el marco de sistemas educativos eficientes, dotados de recursos suficientes y gestionados con eficacia, y
 - e) velar por que la finalidad de la educación siga siendo la emancipación de la humanidad, de modo que las generaciones futuras no sólo puedan reaccionar y adaptarse al futuro, sino además conformarlo activamente para determinar el mañana que quieren.

Ginebra, 5 de octubre de 2018